

UNIVERSITETI I TIRANËS
FAKULTETI I DREJTËSISË
DEPARTAMENTI I TË DREJTËS PUBLIKE

DISERTACION
Për mbrojtjen e gradës shkencore
“DOKTOR”

**PËRSHTATSHMËRIA E NORMATIVËS SË HUAJ E NË VEÇANTI E
BASHKIMIT EVROPIAN ME SISTEMIN E BRENDSHËM LIGJOR E
ADMINISTRATIV SHQIPTAR**

Kandidati:
Erlir PUTO

Udhëheqës Shkencor
Prof. Dr. Ermir DOBJANI

TIRANË 2013

Parathënie

Ky punim synon të japë një kontribut modest në lidhje me situatën që duhet të përballët administrata shqiptare në raport me aplikimin nga ana e saj të së drejtës së Bashkimit Evropian. Pjesa themelore e funksionimit të institucioneve të BE –së është lidhur ngushtë me zbatimin e normave të saj nga administratat vendase. Në fakt kemi të bëjmë me një sistem ligjor evropian që integrohet me sistemin e brendshëm të vendeve anëtare. Në thelb shumica e normave që prodhon Bashkimi janë të natyrës administrative dhe përcaktojnë detyrimet të administratave të shteteve anëtare ndaj qytetarëve të tyre dhe ndaj institucioneve të Bashkimit Evropian. Me fjalë të tjera kemi të bëjmë me një rend ligjor shtesë administrativ (kryesisht të normativës administrative dhe më pak të organizmave administrativë) i cili jep efekte të drejtpërdrejta në sistemin e brendshëm të organizmave administrativë dhe individëve.

Duke qenë legjislacioni evropian i një natyre thellësisht administrative dhe duke nënkuptuar e drejta administrative, një tërësi të gjerë normash të ndara sipas fushave përkatëse të veprimtarisë administrative, është e nevojshme që të fokusohemi në aspektet themelore të aplikimit të normativës në sistemin e brendshëm dhe sidomos më njërën nga çështjet thelbësore të saj që ka të bëjë me efektshmërinë në sistemin e brendshëm të normativës së Bashkimit Evropian.

Studimi fokusohet në tre aspekte themelore të funksionimit të këtij raporti. Aspekti i parë i analizuar dhe që ngre bazat e për realizimin e dy sistemeve të mëposhme në lidhje me zhvillimin e temës, ka të bëjë me faktin e prezantimit të normativës së BE – së dhe ndërtimin e raporteve të saj me normativën e shteteve anëtare. Në këtë kuadër një fokus i veçantë është ai që ka të bëjë me raportin që është krijuar me konceptin e kufizimit të sovranitetit të shteteve anëtare si dhe analiza e ndërtimit të marrëdhënieve me administratat vendase. Tjetër pikë është ajo që ka të bëjë me elementin se si u përballën me zgjerimin e BE – së, institucionet e kësaj të fundit dhe se si u përshtatën administratat e vendeve ish – Socialiste të Evropës Lindore dhe Qendrore me anëtarësimin dhe problematikat që ato hasën.

Aspektet e tjera themelore nga ku dalin konkluzionet e këtij punimi, kanë të bëjnë me faktin se si duhet të përshtaten administratat vendase, e në veçanti ajo shqiptare, me “Detyrimin Costanzo”, pra se si ato duhet të aplikojnë drejtpërdrejtë normativën BE, si dhe mbajtjen e përgjegjësiwe direkte nga ana e tyre. Çështja tjetër me rëndësi është disiplina e vlefshmërisë së akteve administrative shqiptare në rastet kur ato nuk përputhen apo janë në konflikt me të drejtën e Bashkimit. Trajtimi që jepet në këtë temë mund të përdoret si bazë teorike doktrimore në momentin e anëtarësimit kur administrata publike shqiptare dhe gjykatat administrative do të përballen me çështjet të shumta të konfliktit të normave të brendshme me ato komunitare. Nga dita e parë e anëtarësimit të Shqipërisë në BE do të duhet të përballemi pikërisht me këto lloj problematikash të

trajtuara në këtë temë dhe ekzistenca e një baze teorike paraprake do të përbënte në përgjithësi një kontribut të nevojshëm si për ekzekutivin, hartuesit e akteve normative dhe individuale, si dhe për gjykatësit administrative shqiptarë.

Megjithëse punimi nuk synon përmbushjen e të gjitha çështjeve që lindin në zhvillimin e raporteve ligjore të përcaktuara më sipër, ai përpiqet të japë kontributin e vet në një sërë fushash të rëndësishme për mirëfunksionimin administrativ dhe përmbushjen e detyrimeve evropiane.

PASQYRA E LËNDËS

Mirënjohje
Parathënie
Pasqyra e lëndës
Listë shkurtimesh
Në vend të hyrjes...

Kapitulli I

Organizimi institucional, roli dhe pozicioni i Bashkimit Evropian në kuadrin ndërkombëtar dhe përballja me zgjerimin

1.1 Lindja e Komuniteteve	5
1.2 Karakteristikat Institucionale dhe Sistemi Juridik i Bashkimit Evropian	9
1.3 A është BE një Konfederatë?	16
1.4 Efektet demokratizuese dhe të mirëqeverisjes si parakusht i zgjerimit	19
1.4.1 Kriteri Administrativ	20
1.5 Institucionet e BE-së dhe përballja e tyre me Zgjerimin	26

Kapitulli II

Kufizimi i sovranitetit shtetëror. Ndërhyrja kushtetuese

2.1 Hyrje	30
2.2 Adaptimet kushtetuese në Shtetet Anëtare ‘të vjetra’. Transferimi i fuqive sunduese: modelet kryesore.	32
2.2.1 Amendimet e tjera të BE-së	39
2.2.2 Një Kushtetutë Evropiane kufizuese e sovranitetit kushtetues të vendeve anëtare	41
2.3 Kufizimi i Sovranitetit në Kushtetutat e vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore (EQL)	47
2.3.1 Rëndësia e kushtetutave në sistemet ligjore të Evropës Qendrore dhe Lindore	50
2.4 Çështje të Sovranitetit Kushtetues në Periudhën Para-Hyrjes në BE	55
2.5 Raportet midis të drejtës së huaj dhe asaj të brendshme të rregulluara nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë	56

Kapitulli III

Raporti i aplikueshmërisë së të drejtës BE me të drejtën e brendshme shtetërore

3.1 Hyrje. Prioriteti i së drejtës komunitare	60
---	----

3.2 Doktrina e Parimit të Supremacisë	65
2.3.1 Parimi i Supremacisë, zbatimi i tij në vendimet e gjyqësorit evropian	68
2.3.2 Parimi i Supremacisë në lidhje me Individët	79
2.3.3 Përgjegjësia e shteteve anëtare për shkeljen e së Drejtës së Bashkimit.	81
3.3 Veprimtaria e Gjyqtarit Kombëtar	83

Kapitulli IV

Hapësira administrative evropiane dhe funksionimi i administratave shtetërore në bashkëpunim me atë të BE.

4.1 Raportet Institucionale – Administrative në funksionimin e Bashkimit Evropian	86
4.1.1 Hyrje	86
4.1.2 Zhvillimi i marrëdhënieve administrative ndërkombëtare	89
4.1.3 Shpërndarja e Kompetencave midis Bashkimit dhe Shteteve Anëtare në Fushën e së Drejtës Administrative	92
4.2 Hapësira Administrative Evropiane	94
4.2.1 Lindja e Konceptit të Hapësirës Administrative Evropiane	94
4.2.2 Forcat Shtytëse për Konvergjencë	97
4.3 Organizimi Institucional - Administrativ në vendet ish-socialiste të Evropës Qendrore e Lindore	104
4.3.1 Kuadri ligjor për krijimin e strukturave të specializuara organizative në vendet e EQL	107
4.3.2 Ministritë qendrore tradicionale të integruara në mënyrë vertikale	112
4.3.3 Agjencitë dikasteriale	113

Kapitulli V

Parimi Costanzo, aplikimi i drejtpërdrejtë i normativës BE nga administratat vendase.

5.1 Detyrimi Costanzo	118
5.2 Veprimtaria e Administratave vendase sipas Parimit Costanzo	127
5.2.1 Detyrimi mbi administratën	127
5.2.2 Parimi i Autonomisë Kombëtare Institucionale	131
5.2.3 Roli i Qeverive Qendrore në zbatimin e të drejtës BE nga njësitë administrative vendase	135
5.3 Çështje të aplikueshmërisë së normativës komunitare nga ana e organeve administrative të qeverisjes vendore.	150
5.4 Legjislacioni Evropian mbi Kontratat Publike dhe adoptimi i tij në sistemin ligjor shqiptar	154

Kapitulli VI

Çështje të pavlefshmërisë, fuqisë juridike dhe zbatueshmërisë së aktit administrativ shqiptar në kundërshti me të drejtën BE.

6.1 Marrëveshja e Stabilizim Asocimit me Shqipërinë e zbatuar në sistemin e brendshëm.	157
6.1.1 Shtirja e MSA ndërmjet Shqipërisë dhe Bashkimit Evropian.....	157
6.1.2 Funkzioni koordinues në zbatimin e MSA me autoritetet komunitare	164
6.1.3 Jurisprudenca kombëtare në raport me MSA	170
6.2 Aplikimi i të drejtës së BE-së dhe efektet e saj në vlefshmërinë e aktit administrativ shqiptar.	173

Kapitulli VII

Përfundime dhe Rekomandime 184

Bibliografi 191

LISTA E SHKURTIMEVE

BE - Bashkimi Evropian

BEM - Bashkimi Ekonomik dhe Monetar i Bashkimit Evropian

BRSS - Bashkimi i Republikave Socialiste Sovjetike

BS - Bashkimi Sovjetik

DPEI – Drejtoria e Prodhimit dhe Shkëmbimit

DREE - Drejtoria e Marrëdhënieve Ekonomike të Jashtme

EQL - Evropa Qendrore dhe Lindore

EURATOM - Komuniteti Evropian i Energjisë Atomike

GALA – Akti i Përgjithshëm i Ligjit Administrativ Hollandez

GG - Grundgesetz Federale (Ligji Themeltar i Gjermanisë Federale)

GJDKE – Gjykata e Drejtësisë e Komuniteteve Evropiane

GJED - Gjykata Evropiane e Drejtësisë

GJEDNJ – Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut

HAE - Hapësira Administrative Evropiane

ICTY - Gjykata Ndërkombëtare e Krimeve për Ish-Jugosllavinë

KEE - Komuniteti Ekonomik Evropian

KEQÇ - Komuniteti Evropian për Qymyrin dhe Çelikun

KKN - Komiteti Bashkërendues Ndërminstror në Shqipëri

KNIE - Komiteti Ndërminstror për Integrimin Evropian në Shqipëri

MPR - Menaxhimi Publik i Ri

MSA - Marrëveshja e Stabilizim Asocimit

NATO - Organizata e Traktatit të Atlantikut Verior

OECD - Organizata për Bashkëpunimin dhe Zhvillimin Ekonomik

OKB - Kombet e Bashkuara

ONP - Organizata Ndërkombëtare e Punës

OSBE - Organizata për Sigurinë dhe Bashkëpunimin në Evropë

OSHA – Organizata e Shteteve Amerikane

PESC - Shërbimi i Politikës së Jashtme dhe i Sigurisë së Përbashkët i Bashkimit Evropian

SGCI - Sekretariati i Përgjithshëm i Komitetit Ndërmnistror për Çështjet e Bashkëpunimit Ekonomik Evropian

SHBA – Shtetet e Bashkuara të Amerikës

TFBE – Traktati mbi Funkcionimin e Bashkimit Evropian

TKE – Traktati i Komunitetit Evropian

UNESCO - Organizata e Kombeve të Bashkuara për Edukimin, Shkencën dhe Kulturën

WEU - Bashkimi Evropiano Perëndimor

NË VEND TË HYRJES...

Të studiosh organizimin dhe funksionimin e Bashkimit Evropian, si dhe proceset e integritimit aktual është kthyer një temë mbase tepër e zakonshme. Integrimi Evropian është togfjalëshi më i përdorur në lajme, biseda, debate politike, premtime elektorale, etj. Diskutimi mbi këtë fushë është kthyer në temë aq të tepruar sa kemi përfunduar në një sistem përsëritjesh të vazhdueshme të autorëve të tjerë, të vetvetes, të fjalimeve politike, artikujve të gazetave dhe kështu me rradhë.

Nga ana tjetër ekziston një e vërtetë e padiskutueshme që anëtarësimi në BE do të ishte një ngjarje me efekt të madh në shoqërinë shqiptare, në funksionimin e institucioneve, në marrëdhëniet ekonomike dhe në mirëqenien e njerëzve, i cili duke qenë një forcë e madhe levizëse do të jepte një shumëllojshmëri rezultatesh pozitive dhe insistimi në diskutime te kjo tematikë nuk është i pajustificueshëm, por edhe më i madh duhet të jetë, jo reklama e propaganda e integritimit, se sa diskutimi i problemeve që shtrohen para shtetit e shoqërisë shqiptare në thellimin e reformave për të arritur sa më shpejt standardet dhe objektivat e BE-së. Ndoshta ky teprim me këtë temë shpreh nga njëra anë edhe dëshirën për të realizuar nëpërmjet veprës dhe arritjeve të të tjerëve (lexo shoqëritë perëndimore krijuese të BE-së) atë që të gjithë duam të realizojmë me vendin tonë dhe që nuk po mundemi ta realizojmë dot vetë. Dëshira për të ndërtuar shtetin e së drejtës, sundimin e ligjit, mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore, zhvillimin ekonomik, shtetin e mirëqenies që shihen si elementë të dallueshëm për shtetet anëtare të Bashkimit Evropian, janë një shtysë e fortë drejt anëtarësimit, duke e parë edhe si rrugëdalje këtë anëtarësimin në BE për realizimin e këtyre faktorëve thelbësorë.

Në vazhden e interesit të përgjithshëm mbarëkombëtar për çështje të integritimit Evropian, deri diku dhe i ndikuar nga kjo frymë, zgjodha të kryej këtë studim duke pasur parasysh faktin se jo çdo gjë që na ofrohet është e bukur, e thjeshtë dhe e lehtë për t'u realizuar. Jeta ekonomiko shoqërore, veprimtaria legjislativë, ekzekutive apo drejtësia, integrimi Evropian dhe çdo aspekt tjetër themelor i ekzistencës nuk janë aq të thjeshta sa duken në pamje të parë. Duke u fokusuar tek Integrimi Evropian nuk mundet kurrësi të injorojmë vështirësitë e shumta që kanë lindur për secilin nga shtetet tashmë anëtare në lidhje me

zbatimin e normativës BE dhe *Acquis Communautaire* nga organizmat publikë dhe të aplikimit të drejtpërdrejtë të ligjit në sistemet e brendshme shtetërore.

Integrimi në BE nuk është vetëm realizimi i disa parimeve kushtetuese, nuk është thjesht liberalizimi i vizave apo liria e lëvizjes, nuk janë vetëm 500 e ca faqet e Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit (MSA), por një sistem shumë më i gjerë rregullash, zgjedhesh dhe rrugëdaljesh për të garantuar funksionimin e përbashkët dhe të integruar të së drejtës së Bashkimit, në të gjithë shtetet anëtare. Çdo funksionar administrativ, apo çdo gjyqtar do të duhet të aplikojë të njëjtin rregull komunitar në mënyrë të njëjtë dhe të krijojë të njëjtat efekte, pavarësisht nga shteti anëtar i Bashkimit ku ai zhvillon veprimtarinë e tij, pra në të njëjtën mënyrë e pavarësisht se ndodhet në Tromso të Norvegjisë, Heraklion të Greqisë, Timishoara të Rumanisë, apo Braga të Portugalisë, apo kudo tjetër në BE.

Faktet dhe praktika kanë treguar që secili vend anëtar ka rrugëtuar gjatë për zgjidhjen e të gjithë problematikës së aplikueshmërisë së të drejtës BE në sistemin e brendshëm dhe se si ajo ndikon dhe çfarë efektesh jep në veprimtarinë administrative të shteteve anëtare. Duke pasur parasysh se kjo problematikë gjithmonë e më shumë po i afrohet për zgjidhje shtetit shqiptar, do të ishte e nevojshme që të sqaroheshin paraprakisht elementët thelbësorë të funksionimit dhe aplikimit të këtij sistemi burimor të së drejtës dhe zgjidhjet që duhen dhënë. Nga dita e parë e aderimit në BE administrata dhe gjykatësit shqiptarë do të duhet të interpretojnë dhe aplikojnë këtë sistem shtesë të normave dhe detyrimeve dhe jo gjithmonë do të jetë e thjeshtë përplasja midis sistemit të brendshëm dhe atij të sapopranuar.

Vetë aderimi në këtë rend juridik nënkupton edhe aderimin në një rend shoqëror me të cilin ndahen të njëjtat vlera dhe parime. Kështu çdo element i përkatësisë së shoqërisë evropiane duhet në një farë mënyre të jetë i pranuar dhe i aplikueshëm në sistemin e brendshëm shtetëror kur flasim për vlera, të drejta e liri. Në këtë kuadër është e padiskutueshme që shteteve antare do t'u duhet të refuzojnë për zbatim një sërë normash të cilat do të konsiderohen të papërshtatshme për sistemin e tyre të brendshëm ligjor e shoqëror.

Natyrisht pranimi në Bashkimin Evropian është një ngjarje që supozohet se do të ndikojë gjerësisht në forcimin e shtetit, ecurinë e ekonomisë dhe në rritjen e mirëqenies, por nga ana tjetër do të duhet të jemi të ndërgjegjshëm që të integrohesh në Evropë, nuk do të thotë thjesht të njohësh institucionet e BE, nuk do të thotë të kesh liberalizim vizash, nuk do të thotë të kesh nënshkruar vetëm Marrëveshjet e Stabilizim Asocimit, të Statusit Kandidat, Thempus, Phare, Cross Border, etj, etj. Të integrohesh në Evropë do të thotë të integrohesh në cilësitë dhe mentalitetin e një shoqërie mbarëkontinentale që përcjell vlera, histori dhe eksperiencë që nuk mund të arrihen vetëm me firmosjen e një apo disa dokumentave, por do të thotë që shoqëria jonë të funksionojë sipas rregullave që janë prodhuar nga ato vlera e mentalitete e do të thotë të ndërtohet në vetvete një realitet lokal të bazuar në këto vlera, mentalitet, histori etj.

Të jesh Evropian do të thotë në rradhë të parë të jesh i lirë, do të thotë t'i njohësh çdo individ me të cilin përballesh lirinë e tij vetjake, vlerat e tij, detyrimin për trajtim të barabartë, t'i lejosh hapësirën dhe sferën e tij të jetës personale që janë shenjtërisht të pashkelshme dhe të konsideruarit të tij njësoj si vetvetja as më të mirë dhe as më të keq, por subjekte me të drejta dhe detyrime të barabarta, secili me meritat e tij të veçanta personale.

Të jesh Evropian do të thotë të jesh i ndërgjegjshëm se brezat që të kanë paraprirë kanë derdhur djersë e gjak për të realizuar këto të drejta dhe liri që ti dhe të tjerët rreth teje gëzojnë. Këto arritje të njerëzimit askush nuk mund të ketë të drejtë t'i prekë pasi kjo do të çenonte edhe historinë botërore të përparimit, kulturës, shkencës, dijes dhe evolucionit shoqëror që është arritur me aq mund. Një qytetar Evropian në çdo veprim apo mos veprim që bën nuk harron e nuk duhet të harrojë që për të thënë rezultatin e lirë shkencor se Bota rrotullohet rreth Diellit, Nikolla Koperniku arriti ta publikojë këtë zbulim vetëm ditën e vdekjes, eruditi Xhordano Bruno u dogj në turrën e druve se nuk pranoi t'i nënshtrohej autoritetit papnor, Galileo Galilei u izolua i penduar, pa hequr dorë nga idetë e tij mbi eliocentrizmin, e shumë heronj të tjerë të heshtur e paguan shtrenjtë kontributin e tyre për zhvillimin e dijes, kulturës dhe vlerave të lirisë e të njerëzimit.

Çdo njeri i ndërgjegjshëm kur kujton sakrificën e brezave paraardhës dhe historinë e përpjekjeve të tyre për të fituar këto të drejta, nuk do të kishte sesi të heshte përpara çdo rreziku ndaj kufizimit të lirisë, ndaj mohimit të të drejtave apo çdo lloj shkeljeje për të cilën gjyshtërit e tij kanë derdhur gjak e djersë dhe t'i linte brezave ne vijim të njëjtën situatë abuzive.

Duke ju referuar Shqipërisë e në përgjithësi Ballkanit Perëndimor, ky rajon mbetet sot një pjesë e pandashme Evropës së re. Përfshirja e kësaj zone në Arkitekturën e re Evropiane ka provuar se ka pasur problematikën e vet me pasoja negative për të gjithë Evropën. Në fakt këto shtete mbeten më pak të integruarat dhe me paqëndrueshmërinë më të lartë në Kontinent. Përgjatë Luftës së Ftohtë kjo zonë ishte pikëndarja '*par excellence*'. Me rënien e komunizmit dhe me euforinë e gjerë për bashkimin që pasoi Traktatin e Mastrichtit, perspektiva e një të ardhme të përbashkët në një Evropë demokratike dhe të zhvilluar u duk e mundshme¹.

Përgjatë dy dekadave të fundit shumë studime janë kryer në lidhje me impaktin që BE pati në vendet e saj anëtare (në përgjithësi në vendet e Evropës Perëndimore) me një sistem ekonomiko politik të ngjashëm. Duke folur në përgjithësi, koncepti i Evropianizimit u riaplikua duke ju referuar asaj serie procesesh nëpërmjet të cilëve dinamikat politike, sociale dhe ekonomike të BE-së, bëhen pjesë e diskutimeve të brendshme, identiteteve, strukturave politike dhe reformave publike². Megjithatë impakti i BE-së në vende me sisteme politike, ekonomike dhe sociale të ndryshme si vendet ish-komuniste të Evropës Qendrore dhe Lindore në tranzicion, mbetet gjerësisht për t'u eksploruar.

Në kontekstin e këtyre vendeve aspirante për në BE dhe ndërkohë në tranzicion, Evropianizimi mund të kuptohet si një strukturë konceptuale e cila lidh integrimin me tranzicionin³. Për këtë ajo kërkon një kuptim më specifik si një proces i transformimit

¹ Demetropoulou Leeda, "Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe - Evropa dhe Ballkani: Aspirimi për Anëtarësim, Kapaciteti për Përfshirjen në Bashkimin Evropian dhe Evropianizim në Evropën Juglindore", "Southeast European Politics – Politikat e Evropës Juglindore", Vol. III, No. 2-3, Nëntor 2002, faqe 87-106.

² Radaelli Claudio, "Whither Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change – Ku jemi me Evropianizimin? Përshtjellimi i konceptit dhe ndryshimi thelbësor", "European Integration Online Papers (EIoP) (2000) 4/8 – Esete online mbi Integrimin European (2000)4/8"; Referoju tek <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, faqe 6-8.

³ Radovanovik Tamara, "From 'Balkanization' to 'Europeanization' of the Western Balkan countries – Nga 'Ballkanizimi' në 'Evropianizimin' e vendeve të Ballkanit Perëndimor", "American International Journal of

sistematik dhe stabilizimit strukturor, e bazuar në një seri kërkesash speciale për anëtarësim të plotë në BE. Shtetet të cilat nuk bazohen në sundimin e ligjit e nuk janë demokraci liberale të drejtuara nga ekonomia e tregut nuk mund të përfitojnë nga anëtarësimi i plotë. Prandaj BE funksionon si një model reference për modernizimin e sistemeve politike, ekonomike e sociale për vendet aspirante kandidate dhe Evropianizimi përshtatet në një seri veprimesh që të çojnë në një konvergencë sistematike drejt demokratizimit, ekonomisë së tregut, stabilizimit dhe përfshirjes institucionale⁴.

Duke realizuar këtë punim mendoj se kam dhënë një kontribut modest për njohjen e procesit të integritimit në BE nga juristët, studiuesit e fushës, specialistët dhe administrata publike shqiptare në përgjithësi, në mënyrë që temat e diskutuara në këtë punim të kthehen në tema të një debati më të gjerë në fazën aktuale para - aderuese në BE.

Contemporary Research – Gazeta Ndërkombëtare Amerikane mbi Kërkimet Bashkëkohore”, Vol. 2 No. 4; Prill 2012

⁴ Demetropoulou Leeda, “Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe - Evropa dhe Ballkani: Aspirimi për Anëtarësim, Kapaciteti për Përfshirjen në Bashkimin Evropian dhe Evropianizim në Evropën Juglindore”, “Southeast European Politics – Politikat e Evropës Juglindore”, Vol. III, No. 2-3, Nëntor 2002, faqe 87-106.

Kapitulli I

Organizimi institucional, roli dhe pozicioni i Bashkimit Evropian në kuadrin ndërkombëtar dhe përballja me zgjerimin

- 1.1 Lindja e Komuniteteve
- 1.2 Karakteristikat Institucionale të Bashkimit Evropian
- 1.3 A është BE një Konfederatë?
- 1.4 Efektet demokratizuese dhe të mirëqeverisjes si parakusht i zgjerimit
 - 1.4.1 Kriteri Administrativ
- 1.5 Institucionet e BE-së dhe përballja e tyre me Zgjerimin

1.1 Lindja e Komuniteteve

Pak kohë pas përfundimit të Luftës së Dytë Botërore koncepti i shtetit dhe jeta politike ishte zhvilluar kryesisht në konceptet bazë të kushtetutave dhe ligjeve kombëtare. Pikërisht kjo ishte baza mbi të cilën u krijuan rregullat e sjelljes detyruese jo vetëm për qytetarët dhe partitë politike në vendet demokratike, por gjithashtu edhe për shtetin dhe organet e veta. Ishte dashur të arrihej shkatërrimi i Evropës dhe tatëpjeta e saj politike dhe ekonomike për t'u krijuar kushtet për një fillim të ri dhe për t'i dhënë një impuls të freskët idesë për një rend të ri evropian⁵.

Në përgjithësi, lëvizjet drejt njehsimit të Evropës pas Luftës së Dytë Botërore, kishin krijuar përzierje konfuze të organizatave të shumta dhe të ndërlikuara, të cilave vështirë se mund t'u gjendej filli. Për shembull, OECD (Organizata për Bashkëpunimin dhe Zhvillimin Ekonomik), WEU (Bashkimi Evropiano-Perëndimor), NATO (Organizata e Traktatit të Atlantikut Verior), Këshilli i Evropës dhe Komunitetet Evropiane bashkëjetojnë pa ndonjë lidhje reale midis tyre. Numri i shteteve në këto organizata të ndryshme shtrihet nga 10 (në WEU) deri në 47 (në Këshillin e Evropës). Ndër këto organizime të përbashkëta midis Shteteve, roli dhe funksionimi i Bashkimit Evropian përbën një rast '*sui generis*' të pakategorizueshëm në sistemet e mëparshme ndërkombëtare⁶.

⁵ Toth A.G., "European Community Law – Ligji i Komunitetit European", Volumi II, Oxford University Press, 2005.

⁶ Ugo Draetta, "Elementi di diritto dell'Unione Europea – Parte Istituzionale, Ordinamento e struttura dell'Unione Europea – Elementi te se Dretes se Bashkimit European, Pjesa Istitucionale, Klasifikimi dhe Struktura e Bashkimit European", Botimi i 5-të, Giuffrè, Milano, Itali, 2009.

Lindja e një organizmi të ri ndërkombëtar siç ishte ngritja e institucioneve të përbashkëta që do të përbënin bazën e pushtetit dhe të vendimmarrjes për pjesën më të madhe të Kontinentit Evropian, shënoi lindjen e një forme të re e të paaplikuar më parë të marrëdhënieve midis shteteve dhe të delegimit të pushtetit në Evropë. Edhe pse paralelizmi me Kontinentin Amerikan Verior dhe lindjen e Shteteve të Bashkuara të Amerikës mund të shërbejë si pikënisje për të realizuar këtë bashkim të ri, duhet pasur parasysh se rrethanat historike, përbërja etnike e gjuhësore, përbërja fetare, ekzistenca e organizimeve të konsoliduara shtetërore që nuk e kishin të domosdoshëm bashkimin, e bëjnë fenomenin evropian, një rast ‘*sui generis*’ dhe për këtë arsye çdo paralelizëm do të ishte i tepërt⁷. Ndërkohë edhe ato formacione shumëkombëshe në Evropë si ish BRSS apo ish Federata Jugosllave treguan se funksionimi i përbashkët ishte i papërballueshëm dhe momenti i ndarjes do të shoqërohej me kriza politike dhe ushtarake shpesh shumë të dhimbshme për popujt që jetonin në këto territore. Pikërisht atëherë kur organizmat shumëkombësh të cituar më sipër u shpërbënë, në atë moment gjithmonë e më shumë Komunitetet Evropiane vendosnin të bashkoheshin më fortë e të zgjeroheshin⁸. Pra organizimi shumëkombësh evropian dallon jo vetëm nga ai njëkombësh amerikan (SH.B.A.) por edhe nga bashkimet shumëkombëshe mono-ideologjike Evropiano Lindore si ish B.R.S.S. (Bashkimi i Republikave Socialiste Sovjetike) dhe ish Federata Jugosllave apo dhe ajo Çeko-Slllovaqe.

Nga ana tjetër nuk ka sesi të mos harrojmë se historia e krijimit të Bashkimit Evropian ka kaluar në një sërë fazash dhe eksperiencash që në vetvete kanë kontribuar në konsolidimin e vetë institucioneve, por edhe në përgjithësi mbi organizimin e përbashkët që me kalimin e viteve, me sukseset dhe dështimet e herëpashershme arriti të marrë një drejtim të caktuar që sot e shohim të shprehur në formën e Bashkimit Evropian dhe të institucioneve që e përbëjnë atë. Nuk duhet të harrojmë këtu që projekti Evropian i BE-së nuk është akoma një projekt i përfunduar, por në një fazë të zhvillimit të vazhdueshëm, në këtë mënyrë i kuptuar dhe i organizuar nga vetë vendet anëtare.

Rendi juridik i krijuar nga Bashkimi Evropian (BE) tanimë është kthyer në një përbërës të rrënjësor në jetën politike dhe në shoqëritë e vendeve anëtare. Çdo vit, në bazë të Traktateve të Unionit, merren mijëra vendime që ndikojnë thelbësisht në organizimin e veprimtarisë së Shteteve Anëtare të BE-së dhe në jetën e qytetarëve të tyre. Ka kohë që shtetasit e vendeve anëtare nuk janë më thjesht qytetarë të shtetit të vet, qytetit apo rajonit; ata janë edhe qytetarë të Unionit. Koncepti i qytetarisë evropiane përbën një nga elementët bazë për funksionimin e institucioneve dhe që drejton politikën vendimmarrëse të BE-së. Vetëm për këtë arsye, është jashtëzakonisht me rëndësi që ata të jenë të informuar mbi rendin ligjor, i cili ndikon në jetën e tyre të përditshme. Megjithatë, ndërlikueshmëria e strukturës së Unionit dhe rendi i tij ligjor nuk kuptohen aq lehtë. Kjo është pjesërisht për shkak të gjuhës së vetë Traktateve, e cila shpesh është disi e paqartë e me aludime. Faktor plotësues është edhe mosnjohja e koncepteve të shumta, që përmbajnë Traktatet me të cilat ato mundohen të zotërojnë situatën⁹.

⁷ Ugo Draetta, “Elementi di diritto dell’Unione Europea – Parte Istituzionale, Ordinamento e struttura dell’Unione Europea – Elemente te se Drejtes se Bashkimit European, Pjesa Istitucionale, Klasifikimi dhe Struktura e Bashkimit European”, Botimi i 5-të, Giuffrè, Milano, Itali, 2009.

⁸ Traktati i Maastrichtit i firmosur më 7 Shkurt 1992 vendosi kalimin nga Komunitetet në Bashkimin Evropian dhe parimin e zgjerimit me vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore.

⁹ Profesor Borçard Klaus-Diter, “ABC – ja e së Drejtës së Bashkimit Evropian”, Luxembourg, 2010.

Kuptohet që në fillimet e tyre Komunitetet nuk i referoheshin një shkallë integrimi të tillë si kjo aktuale. Ato ishin bazuar në bashkëpunimin në fusha të ngushta të jetës ekonomike. Gur themelin e Bashkimit Evropian e vuri Ministri i atëhershëm francez i Punëve të Jashtme, Robert Shuman, në deklaratën e tij më 9 maj 1950, në të cilën ai prezantoi planin që kishte përpunuar bashkë me Zhan Monenë, për bashkimin e industrive të Evropës për Qymyrin dhe Çelikut me krijimin e Komunitetit Evropian për Qymyrin dhe Çelikut. Ai deklaroi se kjo do të përbënte një iniciativë historike për një *‘Evropë të organizuar dhe vitale’*, gjë që ishte e *‘domosdoshme për civilizimin’* dhe pa të cilën *‘nuk do të mund të ruhej paqja në botë’*. ‘Plani i Shumanit’ përfundimisht u bë realitet me nënshkrimin e Traktatit të Komunitetit Evropian për Qymyrin dhe Çelikut (ECSC) nga gjashtë shtetet themeluese (Belgjika, Gjermania, Franca, Italia, Luksemburgu dhe Holanda) më 18 prill 1951 në Paris (Traktati i Parisit) dhe hyrja e tij në fuqi u realizua më 23 korrik 1952. Ky Komunitet u themelua për një periudhë 50 vjeçare, dhe u ‘integrua’ në Komunitetin Evropian, atëherë kur Traktati Themelues skadonte më 23 korrik 2002. Një zhvillim i mëtejshëm u realizua me Traktatin e Romës, më 25 mars 1957, kur u themeluan Komuniteti Ekonomik Evropian (EEC) dhe Komuniteti Evropian i Energjisë Atomike (Euratom). Këto të dyja filluan punën e tyre ditën kur Traktati hyri në fuqi më 1 janar 1958.

Themelet e Evropës së Bashkuar u bazuan në ide dhe vlera themeluese, të cilat i kanë pranuar Shtetet Anëtare dhe të cilat janë kthyer në një realitet praktik nga institucionet operative të Komunitetit. Këto janë paqja e përhershme, uniteti, barazia, liria, solidariteti dhe siguria. Qëllimet e pranura të BE-së janë mbrojtja e parimeve të lirisë, demokracisë dhe sundimit të ligjit, të cilat i kanë të gjitha Shtetet Anëtare dhe mbrojtja e të drejtave themelore. Këto vlera duhet të jenë synim i shteteve që duan të bashkohen me BE - në, në të ardhmen. Veç kësaj, parashikohen dënime të cilat mund të zbatohen në secilin Shtet Anëtar, që kryen shkeljen serioze dhe të vazhdueshme të këtyre vlerave dhe parimeve. Kryetarët e Shteteve dhe Qeverive, duke vepruar në bazë të propozimit të një të tretës të Shteteve Anëtare ose të Komisionit (dhe pas marrjes së pëlqimit të Parlamentit Evropian), mund të deklarojnë se kanë ndodhur shkelje serioze dhe të vazhdueshme të vlerave dhe parimeve themelore të BE-së. Në këtë rast, Këshilli – me mazhorancë të kualifikuar – mund të pezullojë disa nga të drejtat që janë rrjedhojë e zbatimit të Traktatit të BE-së dhe Traktatit për Funksionimin e Bashkimit Evropian që i takojnë Shtetit Anëtar përkatës, duke përfshirë edhe të drejtat e votimit në Këshill. Nga ana tjetër, sipas Traktateve, detyrimet mbi Shtetin Anëtar në fjalë vazhdojnë të jenë detyruese. Kujdes i veçantë i kushtohet efektit mbi të drejtat dhe detyrimet e qytetarëve dhe shoqërive tregtare.

Bashkimi Evropian në panoramën e formacioneve ndërkombëtare paraqitet si një figurë e veçantë dhe sidomos e tillë mbetet në eksperiencën e formave politike të tipit konfederal, pasi e drejta e prodhuar prej BE-së mund të këtë si synim jo vetëm Shtetet anëtare, por edhe shtetasit e veçantë të këtyre vendeve. BE nuk ka një ligj themelor. Problemi i konceptit të një Kushtetute Evropiane lind për faktin se asnjë nga Traktatet nuk e përcakton veten si një Kushtetutë, dhe në asnjë hap nuk bëhet fjalë për një Kushtetutë Evropiane në to pasi Bashkimi Evropian nuk është një Shtet. Traktatet e Bashkimit

Evropian duhet të konsiderohen si një kushtetutë plotësuese ndaj Kushtetutave të vendeve anëtare¹⁰.

Traktatet Evropiane janë instrumente juridike të krijuara nga Shtetet Anëtare dhe krijojnë burimin ligjor primar ku duhet të bazohet e drejta Evropiane dytësore (Rregulloret, Direktivat, Vendimet, etj). Traktatet përfshijnë të gjithë anekset , shtojcat e protokollat e tyre, si dhe shtesat e ndryshimet e mëvonshme.

Në nenin 288 të TFBE, përmendet në mënyrë eksplicite efekti i drejtëpërdrejtë vetëm për rregulloret. Gjykata e Drejtësisë e shtrin këtë efekt edhe në akte të tjera ligjore të BE-së. Në çështjen Van Gend en Loos¹¹, ajo mban qëndrimin se : *“Objektivi i Traktatit të KEE është vendosja e tregut të përbashkët. Ai është më shumë se një marrveshje që krijon të drejta dhe detyrime për Shtetet Anëtare. Kjo pikëpamje shfaqet në preambulën e Traktatit, e cila referon jo vetëm te organet qeverisëse, por edhe te individët. Ajo konfirmohet gjithashtu edhe nga krijimi i institucioneve të veshura me të drejta sovraane, ushtrimi i të cilave prek Shtetet Anëtare dhe qytetarët e tyre”*.

Zbatimi i drejtëpërdrejtë i së drejtës Komunitare sjell aplikim uniform në Shtetet Anëtare të kësaj të drejte nga data e hyrjes në fuqi të këtyre normave deri në momentin që ato shfuqizohen. Nenet e Traktateve janë burim direkt i të drejtave e detyrimeve për të gjitha palët që prek kjo e drejtë¹². Në vendimet e saj të mëpasshme Gjykata i ka njohur efekt të drejtëpërdrejtë një sërë nenesh të traktatit. Kështu në vitin 1973 ajo shprehet se neni 48 i KEE (45 TFBE), i cili sanksiononte lirinë e lëvizjes është direkt i zbatueshëm dhe individët mund t'i mbrojnë këto të drejta përpara gjykatave të Shteteve Anëtare. Në po të njejtën linjë Gjykata i ka njohur individëve të Shteteve Anëtare trajtimin e barabartë të të huajve me shtetasit e atij shteti në lidhje me lirinë e vendosjes (neni 49 TFBE)¹³, zbatimin e drejtëpërdrejtë të dispozitave lidhur me lirinë për të ofruar shërbime (neni 56 TFBE)¹⁴, lirinë e lëvizjes së mallrave (41 TFBE)¹⁵, etj.

Megjithatë jo të gjitha dispozitat e Traktateve mund të kenë efekt të drejtëpërdrejtë. Për të pasur këtë efekt ato duhet të plotësojnë disa kushte si: duhet të jenë të sakta, të pakushtëzuara¹⁶, negative, të mos i lejojnë Shteteve Anëtare rezerva dhe ekzekutimi i tyre të mos varet nga ndërmarrja e masave të brendshme të Shteteve Anëtare¹⁷. Në rastet kur zbatimi i disa dispozitave të traktateve kërkon ushtrimin e kompetencës për vlerësim të

¹⁰ Craig Paul and De Burca Grainne, “EU Law – E drejta e Bashkimit Evropian”: “Text, Cases and Materials, 5th Edition – Teksti, Raste dhe Materiale, Botimi i 5-të”, Oxford University Press, New York, 2011.

¹¹ Vendimi 5 Shkurtit 1963, Van Gend en Loos kundër Administratës Holandeze , çështja 26/62.

¹² Vendimi 9 Mars 1978, Simmenthal spa kundër Administratës së Financave të Shtetit Italian, para. 13-15 , Çështja 106/77

¹³ Vendimi 21 Qershor 1974, J. Reyners kundër Shtetit të Belgjikës, çështja 2/74.

¹⁴ Vendimi 3 Dhjetor 1974 , Johannes Henricus Maria van Binsbergen kundër Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, çështja 33/74.

¹⁵ P.sh 20 Shkurt 1979, **Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein** në çështjen 120/78 që njihet gjerësisht si vendimi për Cassis de Dijon, Gjykata arriti në përfundimin se cdo kufizim sasior është në kundërshtim me të drejtën e Komunitetit (neni 28) dhe si rezultat këto kufizime nuk mund të zbatoheshin. Gjithashtu në çështjen Dassonville (Vendimi i 11 Korrikut 1974. - Procureur du Roi kundër Benoît and Gustave Dassonville, çështje 8/74) Gjykata konstatoi se “masat e vendosura nga shteti belg megjithëse nuk kufizonin në sasi importet e uiskit , ato kishin efekt të njëjlojtë me këto masa , pasi I kufizonin importet e uiskit në importe të drejtëpërdrejta”. Këto masa binin në kundërshtim me nenin 30 të TKE.

¹⁶ Vendimi i 5 Prillit 1979, Pubblico Ministero **kunder Tullio Ratti**, çështja 148/78.

¹⁷ Vendimi 5 Shkurtit 1963, Van Gend en Loos kundër Administratës Holandeze, çështja 26/62.

Shteteve Anëtare ose të institucioneve, ato zhvishen nga efekti i drejtpërdrejtë, pasi nuk krijojnë detyrime të pakushtëzuara¹⁸.

1.2 Karakteristikat Institucionale dhe Sistemi Juridik i Bashkimit Evropian

Institucionet e Bashkimit Evropian karakterizohen aktualisht nga nevoja për të shprehur një konsensus të gjerë për arritjen e një vendimi. Kjo edhe për shkak të mënyrës së parashikimit të funksionimit të organeve të saj. Organet thelbësore të BE janë:

- **Komisioni Evropian**, organi më i lartë ekzekutiv, i përbërë nga një komisioner përfaqësues i secilit vend anëtar.
- **Këshilli Evropian i Ministrave**, mbledhet të paktën një herë në muaj dhe përbëhet nga përfaqësuesit (Ministra apo Kryeministra) e secilit Shtet anëtar. Këshilli është organi më i lartë legjislativ dhe vendimmarrës.
- **Parlamenti Evropian** zgjidhet me votim të përgjithshëm në të gjitha vendet anëtare të Bashkimit Evropian. Ka karakter të kufizuar legjislativ dhe mund të shprehet me deklarata dhe rekomandime. Parlamenti i jep votëbesimin Komisionit Evropian, megjithëse rolin kryesor në zgjedhjen e Komisionit Evropian e luajnë shtetet anëtare.
- **Gjykata e Drejtësisë së Bashkimit Evropian** me seli në Luksemburg, gjykon çështje që kanë të bëjnë me interpretimin e Traktateve themeluese dhe të normativës së Bashkimit Evropian, si dhe raportet midis Komisionit Evropian dhe vendeve anëtare.

BE-ja është jo vetëm një krijim i të drejtës, por edhe një komunitet që bazohet tek e drejta. Ajo nuk funksionon e bazuar në detyrimin apo shtrëngimin, por nëpërmjet forcës së ligjit. BE-ja nuk është thjesht krijim i të drejtës, por ajo ndjek objektivat e saj përmes të drejtës. Jetën e popujve në Shtetet Anëtare nuk e disiplinon kërcënimi i forcës por e drejta e bashkimit. Kjo e drejtë përbën bazën e sistemit institucional e cila u jep institucioneve të bashkimit mjetet për të miratuar instrumente të ndryshëm ligjorë, që janë të detyrueshme për Shtetet Anëtare dhe shtetasit e tyre. E Drejta e Bashkimit përcakton edhe marrëdhëniet ndërmjet BE-së dhe Shteteve Anëtare¹⁹.

Sistemi juridik komunitar përbëhet nga tërësia e normave që rregullojnë dhe sistemojnë organizimin dhe funksionimin e organeve dhe organizmave të Komunitetit Evropian dhe raportet ndërmjet tyre e Shteteve anëtare²⁰. E drejta Evropiane ndahet në disa burime në varësi të kriterit të përdorur. Duke u nisur nga origjina dhe vetë mishërimi i së drejtës autori Klaus-Diter Borchardt, përcakton se burime të së drejtës Evropiane janë:

1. Legjislacioni parësor, ku bëjnë pjesë Traktatet e Bashkimit;

¹⁸ Jacquè J. P., "E Drejta Institucionale e Bashkimit Evropian", Papirus, Tiranë, Shqipëri, 2010, faqe 431.

¹⁹ Profesor Borchardt Klaus Dieter, "ABC - ja e së Drejtës së Bashkimit Evropian", Botimi në shqip "Ministria e Integritetit", Tirane, Shqipëri, 2011

²⁰ Canaj E. , Bana S., "E drejta e Bashkimit Evropian", Inf - botues, Tiranë, Shqipëri, 2011, faqe 160

2. Marrëveshjet ndërkombëtare të Bashkimit Evropian, të cilat lidhen ndërmjet Bashkimit dhe një ose disa vendeve joanëtare²¹ ose organizatave ndërkombëtare;
3. Legjislatiioni dytësor, i cili ndahet në a) aktet legjislatiive (rregullore, direktiva, vendime), b) aktet jo legjislatiive (aktet e deleguara) dhe c) akte të tjera (rekomandime, opinione);
4. Parimet e përgjithshme të së drejtës;
5. Konventat ndërmjet shteteve anëtare (vendimet e Coreper-it).²²

Burimet e së drejtës mund të ndahen edhe duke u nisur nga një tjetër kriter, fakti nëse ato janë të shkruara ose të pashkruara. Në këtë rast ato përcaktohen si vijon:

1. Burime të shkruara:

a) traktatet themeluese dhe modifikuese;

b) akte të miratuara nga institucionet. Këto të fundit ndahen në vetvete në:

i) akte tipike (direktiva, rregullore, vendime, rekomandime, opinione); dhe

ii) akte jo tipike (marrëveshje ndërinstiitucionale, deklarata të përbashkëta, pozicione të përbashkëta).

2. Burime jo të shkruara. Në këtë kategori bëjnë pjesë parimet e përgjithshme të së drejtës Evropiane.²³

Në kapitullin 2 të Traktatit mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian parashikohen aktet ligjore të Bashkimit. Neni 288 i (TFBE) përcakton format që mund të marrë e drejta Evropiane dytësore. Sipas tij *“Institucionet e Bashkimit për të ushtruar kompetencat e Bashkimit duhet të adoptojnë rregullore, direktiva, vendime, rekomandime dhe opinione”*. Ky nen fokusohet vetëm në të drejtën e brendshme të BE-së, duke mos parashikuar si burim marrëveshjet ndërkombëtare të cilat janë të detyrueshme për tu zbatuar jo vetëm nga institucionet e Bashkimit, por edhe nga Shtetet Anëtare.²⁴ Këto marrëveshje lidhen ndërmjet Bashkimit dhe një ose disa vendeve jo anëtare ose organizatave ndërkombëtare.

Gjithashtu organet e Bashkimit Evropian nxjerrin disa lloj aktesh ligjore që në përgjithësi duhet të mbizotërojnë ndaj të drejtës së brendshme të vendeve anëtare. Traktati mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian²⁵ përcakton se për të ushtruar kompetencat e tij, institucionet e Bashkimit duhet të adoptojnë rregullore, direktiva, vendime, rekomandime dhe opinione.

- **Rregulloret**, janë aktet kryesore të Bashkimit Evropian. Nxirren nga Këshilli i Ministrave të BE në bashkëpunim me Parlamentin. Ato kanë efekt të detyrueshëm e të drejtpërdrejtë në të gjithë territorin e vendeve anëtare. Rregullorja ka fushë veprimi të përgjithshme. Ajo është e detyrueshme në të gjithë elementët e saj (si përsa i përket mjeteve që duhet të përdorin Shtetet Anëtare ashtu edhe rezultatit

²¹ I tillë është rasti i Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit (MSA) me Shqipërinë e nënshkruar më 12.06.2006.

²² Profesor Borchardt Klaus Dieter, “ABC - ja e së Drejtës së Bashkimit Evropian“, Botimi në shqip “Ministria e Integritit”, Tirane, Shqipëri, 2011, faqe 83

²³ Canaj E., Bana S., “E drejta e Bashkimit Evropian”, Inf - botues, Tiranë, Shqipëri, 2011, faqe 161

²⁴ Neni 216 i TFBE

²⁵ Neni 288 i Traktatit për Funksionimin e Bashkimit Evropian.

që duhet të arrijnë) dhe ka efekt të drejtpërdrejtë në të drejtën e Shteteve Antare. Pra rregullorja ka si qëllim unifikimin e së drejtës së Bashkimit duke u ndaluar Shteteve Anëtare ta zbatojnë atë në mënyrë të paplotë ose të përzgjedhin vetëm disa dispozita për zbatim. Duke pasur efekt të drejtpërdrejtë në të drejtën e brendshme të Shteteve Anëtare, ajo bëhet pjesë e sistemit të tyre pa pasur nevojë për transpozim duke parashikuar të drejta e detyrime njësoj si e drejta e tyre e brendshme²⁶. Pra në rastin e rregulloreve Shtetet Anëtare kanë detyrimin të mos pengojnë efektet e drejtpërdrejta të tyre.

- **Direktivat**, janë akte normative të cilat duhet të adaptohen në legjislacionin e brendshëm të çdo shteti anëtar me anë të ligjeve pritëse të nxjerra nga secili Shtet brenda një periudhe të caktuar. Nxirren nga Këshilli i Ministrave të BE në bashkëpunim me Parlamentin. Aktet e brendshme shtetërore të nxjerra nga këto vende nuk është e thënë të jenë identike me Direktivën por ato duhet të jenë në harmoni me të. Ekziston gjithashtu rasti i atyre pjesëve të direktivave të cilat karakterizohen nga qartësia dhe aplikueshmëria e drejtpërdrejtë. Këto direktiva quhen self-executing dhe aplikohen menjëherë nga adoptimi i tyre në çdo vend anëtar. Direktivat, janë të detyrueshme vetëm për rezultatin që duhet të arrihet, duke e lënë në diskrecionin e Shteteve Anëtare të zgjedhin mënyrat dhe mjetet e arritjes së tij. Ato u drejtohen Shteteve Anëtare dhe si rregull masat e transpozimit do të prodhojnë efekte në rendin juridik kombëtar. Direktivat garantojnë standartizimin e legjislacionit të Bashkimit dhe mbrojnë larmishmërinë e strukturave e traditave kombëtare. Megjithëse traktati nuk e përmend zbatimin me efekt të drejtpërdrejtë të direktivave, Gjykata e Drejtësisë e ka njohur këtë efekt në kushte të caktuara. Një ndër vendimet e para që vendosën zbatimin e drejtpërdrejtë të direktivës është ai i 17 dhjetorit 1970²⁷ në të cilin Gjykata konstaton se: *‘Nëse pas përfundimit të afatit të transpozimit do të refuzohej efekti i drejtpërdrejtë i direktivës, atëherë asaj do t’i hiqej çdo efekt i dobishëm në një kohë që sipas traktatit ajo përbën një akt të detyrueshëm’*. Gjykata ka mbajtur të njëjtin qëndrim konstant në çështjet që i janë paraqitur si p.sh në vendimin e 5 Prillit 1979 në çështjen 148/78 (Pubblico Ministero v Ratti, rec. 1629), sipas së cilës fakti që sipas nenit 189 të Traktatit (aktualisht neni 288 i TFBE) rregulloret janë direkt të zbatueshme, nuk do të thotë që kategoritë e tjera të masave të parashikuara nga ky nen nuk mund të prodhojnë asnjëherë një efekt të tillë. Një Shtet Anëtar i cili nuk ka transpozuar masat e kërkuara nga direktiva brenda periudhës së parashikuar, nuk mund të mbrohet kundrejt individëve me argumentin e dështimit të tij për të përmbushur detyrimet e direktivës²⁸. Gjyqtari kombëtar është i detyruar ta zbatojë direktivën kur afati i transpozimit të saj ka përfunduar dhe ajo parashikon për individët të drejta e detyrime të pakushtëzuara e të sakta²⁹. Është e rëndësishme të theksohet se sipas jurisprudencës të Gjykatës të Drejtësisë efekti i drejtpërdrejtë u lejon individëve t’i referohen një direktive

²⁶ Profesor Borchardt Klaus Dieter, "ABC - ja e së Drejtës së Bashkimit Evropian", Botimi në shqip "Ministria e Integritetit", Tirane, Shqipëri, 2011, faqe 92.

²⁷ Vendimi i 17 dhjetorit 1970, SpA SACE v Finance Minister of the Italian Republic, çështja 33/70.

²⁸ Vendimi i 19 Janarit 1982, Ursula Becker kunder Inanzamt Münster-Innenstadt, çështja 8/81, paragrafi 24.

²⁹ Po aty, paragrafi 25.

kundër Shtetit , por nuk lejon rastin e anasjelltë. Një direktivë e pa transpozuar asnjëherë nuk mund të vendosë detyrime kundrejt individëve, kjo do të thotë se shteti ose një palë private nuk mund t'u referohet dispozitave të direktivës kundrejt individëve të tjerë³⁰. Ky rregullim gjen zbatim për dy arsye: së pari, shteti nuk mund të përfitojë nga mospërmbushja e detyrimeve të tij në të drejtën komunitare dhe së dyti, individëve nuk mund t'u vihen detyrime që rrjedhin nga një dispozitë e pa transpozuar duke qënë se ata nuk janë përgjegjës për mostranspozimin e saj.

Gjykata e ka interpretuar në mënyrë të gjerë termin institucion shtetëror duke konsideruar të tilla: autoritetet lokale³¹, rastet kur shteti është në rolin e punëdhënësit³², autoritetet e taksave³³, autoritetet e pavarura kushtetuese të përgjegjshme për mbajtjen e rendit dhe sikurisë publike³⁴ etj. Së fundi, individët kanë të drejtë të kërkojnë shpërblim dëmi nga Shtetet Anëtare në rast se ata nuk transpozojnë në kohë një direktivë ose e transpozojnë atë në mënyrë jo korrekte³⁵.

- **Vendimet**, janë akte që kanë fuqi vetëm në një pjesë të kufizuar të territorit të BE-së pasi i drejtohen një Shteti apo një grupi të ngushtë Shtetesh të caktuara. Ato kanë efekt të drejtpërdrejtë. Vendimi, është i detyrueshëm në të gjithë elementët e tij përkundrejt subjekteve që u drejtohet. Megjithatë duhet dalluar rasti kur marrësit e vendimit janë personat fizikë ose juridikë nga ai kur vendimet i drejtohen një ose shumë Shteteve Anëtare³⁶. Në rastin e parë vendimi ka efekt të drejtpërdrejtë , ndërsa kur i drejtohet shteteve aplikohet jurisprudenca mbi direktivat (pra ai ka efekt mbi individët kur plotësohen kushtet e përcaktuara për direktivat mbi efektin e drejtpërdrejtë).
- **Rekomandimet dhe Opinionet (Mendimet)**, janë akte që nuk janë të detyrueshme për shtetet anëtare dhe i drejtohen gjithë shteteve në territorin e BE-së. Këto akte nuk kanë efekt detyrues. Rekomandimet e këshillojnë subjektin që i drejtohen të sillet në një mënyrë të caktuar, pa i imponuar detyrime juridike. Ndërsa Opinionet nxirren nga institucionet e Bashkimit për të vlerësuar një situatë të caktuar apo zhvillime brenda Bashkimit ose të një Shteti Anëtar. Në disa raste, opinionet përbëjnë një parakusht për një padi në Gjykatën e Drejtësisë (nenet 258 dhe 259 të TFBE-së). Mendimet, ashtu si dhe Rekomandimet nuk janë të detyrueshme dhe jepen nga organet e BE-së për çështje të caktuara me interes për Bashkimin.

Bashkimi ka ndërkohë të drejtë që të lidhë marrëveshje ndërkombëtare me një ose disa shtete ose organizata ndërkombëtare kur parashikohet nga Traktatet ose kur marrëveshja

³⁰ Vendimi i 26 Shkurtit, M. H. Marshall kundër Southampton dhe South-West Hampshire area Health Authority , çështja 152/84, paragrafët 43, 48-49.

³¹ Vendimi i 22 Qershorit 1989, Fratelli Costanzo SpA kundër Comune di Milano, çështja 103/88, paragrafi 32.

³² Vendimi i 26 Shkurtit , M. H. Marshall kundër Southampton dhe South-West Hampshire area Health Authority, çështja 152/84, paragrafi 49.

³³ Vendimi i 19 Janarit 1982 Becker kundër Finanzamt Munster-Innenstadt rec. 53, çështja 8/81.

³⁴ Vendimi i 15 Maj 1986, Marguerite Johnston kundër Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, çështja 222/84.

³⁵ Vendimi i 19 Nëntorit 1991, Frankovitch et Bonifaci, çështjet 6/90 dhe 9/90 rec. 5357.

³⁶ Zajmi Iva, "E drejta Europiane", Ombra Gvg, Tiranë, Shqipëri, 2009, faqe 123.

është e nevojshme për të arritur objektivat e parashikuara në Traktate. Bashkimi mund të lidhë me këto subjekte edhe marrëveshje asocimi që përmbajnë të drejta e detyrime reciproke për palët, marrëveshje mbi veprimet e përbashkëta dhe ato mbi procedurat e posaçme. Marrëveshjet ndërkombëtare të lidhura nga BE janë të detyrueshme për institucionet e Bashkimit Evropian dhe për Shtetet Anëtare³⁷. Gjykata e ka përkufizuar marrëveshjen e asocimit si “një mjet që krijon lidhje speciale e të privilegjuara të vendeve të treta me Komunitetin, të cilat nga ana e tyre marrin pjesë në sistemin komunitar. Nga ana tjetër Komuniteti, bazuar edhe në nenin 238, duhet të garantojë marrjen e masave për të gjitha fushat që mbulon traktati”.³⁸ Marrëveshjet e Stabilizim Asocimit kur janë të qarta, precize dhe krijojnë të drejta dhe detyrime për personat fizikë a juridikë janë drejtpërdrejtë të zbatueshme³⁹. Megjithatë Gjykata e Drejtësisë e lidh efektin e drejtëpërdrejtë të marrëveshjeve kontraktuale që lidh Bashkimi me llojin e kësaj marrëveshjeje⁴⁰.

Suksesi i planit që Robert Schuman dhe Jean Monnet kishin përpiluar për Evropën në vitin 1950 mbështetej në një ide të thjeshtë: të fillohej me realizime konkrete duke mbajtur në plan të dytë idenë e “një federate evropiane të domosdoshme për ruajtjen e paqes”. Gjatë gjysmë shekullit që vijoi, kjo metodë nuk ka reshtur së mbizotëruari: traktatet e njëpasnjëshme i shumëfishuan fushat konkrete të bashkëpunimit duke shtuar listën e politikave evropiane dhe duke i përshtatur mjetet institucionale për secilën prej tyre. Debati bazë mbi vetë natyrën e bashkimit të krijuar në këtë mënyrë u shmang ndërkohë që vetë ideja e federatës vazhdonte të mos pranohej nga një pjesë e Shteteve Anëtare⁴¹.

Me fillimin e viteve 90-të, humbi koncepti i Luftës së Ftohtë dhe i ndarjes ideologjike të Evropës dhe lindi çështja që pragon e BE - së dëshironin ta kalonin edhe vende të tjera evropiane e sidomos ato ish-komuniste. Ndërkohë disa vende të BE-së kërkonin nivel më të lartë integrimi e bashkëpunimi, posaçërisht në disa sektorë të caktuar, duke shtuar kështu tryshinë për të ndjekur rrugë dhe mekanizma të reja për të nxitur integrimin, por edhe për të mos e kompromentuar atë. Pikërisht në këto vite brenda institucioneve Evropiane lindën dhe u zhvilluan disa koncepte të reja ose u rimorrën në një formë më të përpunuar projekte të vjetra, të cilat u vendosën në qendër të debatit për mënyrat e integritit. Ndër to mund të veçohet projekti i Evropës së rrathëve koncentrike⁴² ku sugjerohej kombinimi i zgjerimit me thellimin dhe ndërtimin e Evropës në nivele të ndryshme integrimi në kuadrin e një arkitekture me tri rrathë ku në rrethin e parë do të bënin pjesë ato vende të Komuniteteve që dëshironin të angazhoheshin në një projekt të përbashkët institucional dhe që do të dilte jashtë kuadrit të pastër ekonomik monetar. Ky

³⁷ Neni 216 i TFBE.

³⁸ Vendimi i 30 Shtatorit 1987, Meryem Demirel kundër Stadt Schëäbisich Gmünd, çështja 12/86.

³⁹ Vendimi i 27 Shtatorit 2001, The Queen kundër Secretary of State for the Home Department, ex parte Eleanora Ivanova Kondova, Çështja 235-99; Vendimi 27 Shtatorit 2001, The Queen kundër Secretary of State for the Home Department, ex parte Barkoci and Malik, Çështja 257/99 dhe Vendimi me ish palë **Wieslaw Gloszczuk dhe Elizabieta Gloszczuk** Çështja 63/99.

⁴⁰ Gjykata e Drejtësisë ka refuzuar ti njohë efekt të drejtëpërdrejtë normave të GATT-it. Vendimi i 12 Dhjetorit 1972, International Fruit Company, çështjet 21-24/ 72.

⁴¹ D’Arcy François, “Politikat e Bashkimit Evropian”, Botimet Papirus, Tiranë, Shqipëri, 2007.

⁴² Raporti i Komisionit politik të Parlamentit Evropian mbi zgjerimin e komunitetit Evropian dhe marrëdhëniet me vendet e tjera të Evropës të 26 Marsit 1991.

propozim u përball me dokumentin elektorale demokristian të verës 1994 ku Karl Lamers dhe Vofgang Shoble kërkonin zgjerimin me pesë vende (Hungari, Poloni, Republika Çeke, Sllovaki dhe Slloveni), i cili kërkonte të rrethonte në një bërthamë të fortë Gjermaninë duke e siguruar në rajon, si dhe krjimin e një bërthame të fortë brenda komunitetit me Gjermaninë, Francën, Belgjikën, Luksemburgun dhe Hollandën të cilave mund t'u bashkohej më vonë Italia, Spanja si dhe Britania e Madhe nëse kjo e fundit do ta kërkonte këtë gjë. Këto të fundit duhet t'i bashkoheshin menjëherë një politike të jashtme të përbashkët pa pritur bashkimin monetar. Më pas edhe shumë liderë të tjerë evropianë si Kryetari i Komisionit Jacques Delors, Ministri i Jashtëm Gjerman Joska Fisher, Kryeministri Francez Lionel Zhospën, Kryetari i Komisionit Evropian Romano Prodi theksuan nevojën e një integrimi të ri⁴³. Joska Fisher në referatin e vetë të famshëm në Universitetin Humbolt në Berlin bëri një pyetje që ishte thelbi i problemit: *“...çështja që po bëhet gjithmonë e më urgjente sot është kjo: a mundet që ky vizion i një federate të arrihet përmes metodës ekzistuese të integritit⁴⁴, apo duhet që vetë kjo metodë, elementi qendror i procesit të integritit të dalë jashtë përdorimit e të vihet në dyshim?”*.

Kur autorët e traktateve flisnin në hyrjen e Traktatit të Komuniteteve Ekonomike Evropiane (KEE) për krijimin e një “Bashkimi gjithnjë e më të ngushtë” midis Shteteve Anëtare, ata kishin parasysh zhvillimin dhe forcimin e vazhdueshëm të komuniteteve. Por kjo ide nuk do të mbetet vetëm në Traktatin e KEE-së, prandaj edhe miratimi i Traktatit të Bashkimit Evropian dëshmon për vendosmërinë e shteteve për *“të vazhduar procesin e krijimit të një bashkimi gjithnjë e më të ngushtë midis popujve të Evropës...”*, vendosmëri e riafirmuar në nenin 1 të të njëjtit Traktat dhe që nuk u ndryshua nga Traktati i Lisbonës. Duke qenë se objektivi kryesor ka qenë gjithmonë krijimi i Bashkimit, ekspertët nuk mund të arsyetojnë mbi një nocion ekzistues që do t'ju duhej ta organizonin nga fillimi, por mbi një proces që zhvillohet në ndërveprim të përhershëm me botën e jashtme⁴⁵.

Pikërisht ky proces i bashkimit sa më të ngushtë dhe i përafrimit sa më aktiv i sistemeve ligjore dhe shoqërore, në kuadër të përforcimit të ndërtimit evropian përbën të ashtuquajturin Dinamizëm Evropian. Kemi një sistem ndërveprimi dhe angazhimi të përbashkët duke thelluar në çdo aspekt integrimin ligjor dhe shoqëror dhe bashkëpunimin ndërinstitucional. Në themel të dinamizmit Evropian qëndron bindja e themeluesve të Komunitetit se krijimi i menjëhershëm i Bashkimit Politik Evropian do të ishte shumë i vështirë, prandaj do të ishte më i përshtatshëm një proces i vazhdueshëm që të mbështetej në solidaritete të pjesshme që do të zgjeroheshin gradualisht. Kjo ide pasqyrohet në hyrjen e Traktateve dhe kryesisht në hyrjen e Traktatit të parë të KEQÇ-it⁴⁶: *“Të ndërgjegjshëm se Evropa do të ndërtohet vetëm nëpërmjet veprimeve konkrete duke krijuar fillimisht një solidaritet të vërtetë dhe nëpërmjet krijimit të bazave të përbashkëta për zhvillimin ekonomik”*. Kjo formulë gjendet gjithashtu në hyrje të Traktatit të KEE-së, ku përmendet vendosmëria e shteteve *“për të hedhur themelet e një bashkimi gjithnjë e më të ngushtë midis popujve Evropianë”*. Së fundmi, hyrja e Aktit Unik Evropian i referohet gjithashtu këtij objektivi ku shtetet anëtare deklarojnë *“vullnetin e tyre për të*

⁴³ Paskal Milo, “Bashkimi Evropian: Ideja, Integrimi, Identiteti, E ardhmja” Shtëpia botuese “Albapaper”, Tiranë, Shqipëri, 2002

⁴⁴ Metoda Schuman - Monnet.

⁴⁵ Jacquè J. P., “E Drejta Institucionale e Bashkimit Evropian”, Papirus, Tiranë, Shqipëri, 2010.

⁴⁶ Komuniteti Evropian i Qymyrit dhe Çelikut.

vazhduar punën e filluar nga Traktatet krijuese të Komuniteteve Evropiane dhe për të transformuar tërësinë e marrëdhënieve midis shteteve të tyre dhe Bashkimit Evropian...". Ideja është pra që të procedohet në mënyrë graduale e të parallogaritur meqënëse çdo arritje do të krijonte besimin e nevojshëm për suksesin e iniciativave të reja.

Dinamizmi Komunitar u shfaq me rritjen dhe thellimin gradual të Bashkimit, të fushave të veprimtarisë, si dhe zgjerimit të tij, ende pa u përcaktuar forma përfundimtare që ai duhet të merrte. U desh të priteshin negociatat e traktatit të Nicës që të kuptohej se arkitektura e Bashkimit duhej të përcaktohej në mënyrë të plotë e të qëndrueshme me qëllim që pas zgjerimit, ai të mund të funksiononte në mënyrë koherente. Kjo çoi në krijimin e Konventës për të ardhmen e Evropës, dhe në debatet për Kushtetutën e Bashkimit. Kjo kushtetutë përfaqëson përfundimin e përkohshëm të përpjekjes së krijuar gjatë krijimit të KEQÇ-it, por përmban elementë të një dinamizmi të ri. Traktati i Lisbonës ruan të njëjtën optikë që është ajo e konsolidimit të *acquis-së*⁴⁷ duke mbajtur parasysh eksperiencën dhe krijimin e bazave për zhvillime të reja. *Acquis Communautaire* është rezultat, në pjesën më të madhe të tij, i veprimtarisë dinamike të institucioneve komunitare dhe i procesit të integritit të vazhdueshëm të shteteve anëtare mes tyre në kuadrin e Komuniteteve.

Shfaqjet e dinamizmit janë të shumta. Ekziston para së gjithash një dinamizëm i organizuar dhe i parashikuar nga vetë Traktati. Kështu dispozitat fillestare të tij që parashikonin zgjedhjen e mëvonshme të Parlamentit me votim të përgjithshëm të drejtpërdrejtë, ose ato që lejonin krijimin në një fazë të mëvonshme të të ardhurave të komuniteteve përbëjnë faktorë zhvillimi për Komunitetet. Gjithashtu mund të përmendim në Traktatin e Amsterdamt, titullin në lidhje me vizat, azilin dhe emigracionin i cili parashikonte mundësinë për të vendosur pas një afati prej 5 vjetësh për kalimin në shumicë të cilësuar dhe në bashkë-vendimmarrje të Këshillit të Ministrave me Parlamentin Evropian.

Nëse do të llogarisim faktin se konceptet e dinamizmit dhe të ndërveprimit integrues në Bashkimin Evropian kanë filluar që në vitin 1950, për vendet e reja anëtare apo në proces anëtarësimi si Shqipëria, arritja e niveleve të bashkëveprimit politik, juridiko, shoqëror midis shteteve dhe popujve themelues, do të kërkonte shumë mund dhe përpjekje afatgjata si dhe një strukturë adaptuese efikase për të realizuar atë për çfarë kanë ngelur prapa në këto dekada.

Është e vërtetë që shteteve themeluese u është dashur që të ndjekin shumë rrugë dhe të përjetojnë shumë përvoja pozitive e negative, deri në arritjen e sotme të Konferencës së Lisbonës. Por nga ana tjetër duhet thënë se ekzistenca e një objektivi të qartë mbi nevojën e integritit që në hapat e para të komuniteteve tregon se shumë rezultate janë arritur në këtë kohë, rezultate nga të cilat vendet e Evropës Lindore dhe Qëndrore kanë qenë ndërkohë të përjashtuara të marrin pjesë për arsye tashmë të njohura. Anëtarësimi rishtaz me kushte të barabarta me anëtarët ekzistues nënkupton edhe nevojën për një përshtatshmëri edhe më të madhe me situatën aktuale të dinamizmit e të ndërveprimit për t'u integruar si dhe me *acquis communautaire* në përgjithësi.

Ndërkohë duhet thënë se shtysa e shteteve aktualisht unitare gjatë shekullit të fundit për t'u "krahinalizuar" lind të paktën pjesërisht nga një dëshirë për të fuqizuar jetën e brendshme demokratike. Ndërkohë shtysa e shteteve të pavarura të "federalizohen", duke

⁴⁷ *Acquis communautaire* është legjislacioni i përmblodhur, aktet me vlerë ligjore e nënligjore dhe vendimet e gjykatave me interpretimet përkatëse të cilat përbëjnë trupin e të drejtës së Bashkimit Evropian.

pasur si synim për të realizuar shtete të vërteta federale, ka në përgjithësi një origjinë tjetër⁴⁸. Ajo lind kryesisht nga konstatimi se në botën bashkëkohore vetëm sisteme ekonomike të dimensioneve të mëdha janë në gjendje të shfrytëzojnë në maksimum potencialin e zhvillimit të ndodhur në faktorët veprues aktiv në shoqëritë e ndryshme. Nga kjo lind perspektiva për të forcuar kapacitetet ushtarake dhe për të influencuar politikën ndërkombëtare. Dihet që lëvizja drejt bashkimit të shteteve evropiane erdhi edhe si pasojë e Luftës së Dytë Botërore dhe e përfundimit të hegjemonisë evropiane në Botë⁴⁹.

Evoluimi i institucioneve komunitare ka nxjerrë në pah edhe problematikat që shoqëronin ndërtimin e këtyre institucioneve komunitare. I tillë është edhe fakti i mosarritjes së një përfaqësimi direkt e të drejtpërdrejtë popullor në institucione, i njohur edhe si deficieti demokratik i BE-së. Deficieti demokratik i institucioneve evropiane ka të bëjë me dallimin e rolit dhe pozitës që shtetasit kanë brenda institucioneve të shteteve të cilëve u përkasin, përballë asaj që atyre u njihet si përfaqësim në fushën e të drejtës komunitare. Ai, në një farë mënyre zbut rëndësinë juridike të dhënies së nënshtetësisë së BE-së, e cila ngjan më shumë si një afirmim në parim i përkatësisë në familjen e madhe evropiane, se sa dhënie e një lidhjeje të vërtetë organike e juridike midis shtetasve të vendeve anëtare dhe organizimit institucional komunitar.

Për këtë arsye u desh reformimi i kompetencave të Parlamentit për të arritur një vendimmarrje demokratike me anë të përfaqësuesve të drejtpërdrejtë të popullit. E drejta e zgjedhjes në nivel komunitar shquhet qartë në drejtim të konstituimit të Parlamentit Evropian, si institucioni simbol i demokracisë përfaqësuese. Shndërrimi i Parlamentit Evropian nga një asamble konsultative në një organ ligjvënës, përfaqësues i drejtpërdrejtë i popujve të Bashkimit, i ka shërbyer zbutjes së “deficitit demokratik” në vendimmarrje⁵⁰. Në këtë mënyrë, Parlamenti Evropian është kthyer në një institucion kyç për procesin e zgjerimit dhe të ardhmërisë së Bashkimit Evropian.

1.3 A është BE një Konfederatë?

Përgjigja ndaj kësaj pyetjeje nënkupton zhvillimin e një analize të gjerë mbi sistemin organizativ të konceptit të Konfederatave dhe përshtatshmërisë këtij koncepti me modelin organizativ të BE-së. Çfarë është e qartë nga historiku i krijimit dhe themelimit të komuniteteve është fakti se ato nuk janë krijuar me idenë e krijimit të një Konfederate. Pyetja më saktë do të ishte se nëse aktualisht BE-ja është kthyer në një Konfederatë me arritjen nivelin të sotshëm të lartë të bashkëpunimit? Në fakt Komunitetet nga njëra anë janë organizma që duken më pak të forta se Konfederatat e vjetra (ajo Zvicerane e para Kushtetutës së vitit 1848 dhe ajo Amerikane e përpara vitit 1787). Kompetencat në lidhje me politikën e Jashtme dhe atë të Mbrojtjes janë më të kufizuara se modeli Konfederal që ne kemi njohur.

⁴⁸ Bognetti Giovanni, “Federalismo - Federalizmi”, UTET – Torino, Itali, 2003

⁴⁹ Bognetti Giovanni, “Federalismo - Federalizmi”, UTET – Torino, Itali, 2003

⁵⁰ Bushati Ditmir, “Reforma Zgjedhore në BE dhe roli i Parlamentit Evropian”, botuar në revistën “Studime Juridike” nr. 2, Tiranë, Shqipëri, 2004

Ndërkohë është krijuar një dispozitë edhe për tërheqje nga BE-ja. Klauzola e tërheqjes është përfshirë në Traktatin e BE-së, e cila u lejon largimin shteteve anëtare nga BE-ja. Nuk ekzistojnë kushte të caktuara për largimin e këtillë nga BE-ja; gjithçka që është e nevojshme është një marrëveshje midis BE-së dhe Shtetit Anëtar të interesuar për kryerjen e tërheqjes. Nëse nuk arrihet një marrëveshje e tillë, tërheqja është efektive pa asnjë marrëveshje, dy vjet pas informimit për planin e tërheqjes. Mirëpo, për shkelje serioze dhe të përsëritura të Traktateve, nuk ekziston asnjë dispozitë që mund të përjashtojë Shtetin Anëtar nga BE-ja⁵¹.

Nga ana tjetër Komunitetet duket që janë më të lidhura me njëra tjetren në raport me modelin Konfederal për shkak të faktit se kemi një shtrirje dhe thellim të theksuar të pushteteve të autoriteteve qëndrore. Më konkretisht Komunitetet kanë një aparat qëndror të autoritetit, që zotëron pushtete legjislative, administrative dhe gjyqësore qëndrore. Ato prodhojnë norma të të drejtës në fusha shumë të gjera të jetës ekonomiko – shoqërore; dhe kjo e drejtë të paktën pjesërisht (Rregulloret e Direktivat Self-Executing) vepron në mënyrë direkte ashtu siç ndodh për shtetet federale, sipas krijesës së Kushtetutës Amerikane të vitit 1788 dhe, ashtu siç nuk ndodhte në bashkimet konfederale në marrëdhëniet individuale në brendësi të sistemeve shtetërore. Gjykatësit e shteteve anëtare duhet të aplikojnë dhe aplikojnë drejtpërdrejtë normativën komunitare. Ashtu si dhe në shtetet federale një Gjykatë e autoritetit qëndror është interpretesja e vetme e të drejtës komunitare dhe ndaj interpretimit të saj do të duhet t'i përmbahen Gjyqtarët shtetërorë në aplikimin e të drejtës komunitare. Do të mjaftonin këto elementë për të arritur në konkluzionin që Komunitetet kanë arritur gati në nivelin e një shteti federal ku shteti qëndror dominon e mbizotëron mbi ata periferikë⁵².

Realiteti ndërkombëtar nuk është më sot ai sistem subjektësh relativisht i thjeshtë që ishte në fazën e parë të kohëve moderne dhe në epokën liberale si një sistem shtetesh unitare apo federale, me shtesën e ndonjë konfederate dhe disa agregacione ndërkombëtare. Ai është më kompleks (shtete unitare, shtete federale, shtete krahinore, organizata ndërkombëtare dhe mbikombëtare shtetesh, në një varietet të gjerë formash, etj.) dhe premton të jetë më i komplikuar në të ardhmen⁵³.

Në bazë të vëzhgimit të hollësishëm, në dy çështje thelbësore që përbëjnë bazën e raporteve me sistemet e brendshme të shteteve anëtare (Van Gend an Loos dhe Costa kundër ENEL⁵⁴), Gjykata mori vendimin në vijim:

“.... Pas të gjitha këtyre vëzhgimeve, del se ligji që ka rrënjë nga Traktati (një burim ky i pavarur i ligjit), për shkak të natyrës së vet origjinale dhe specifike nuk mund të tejkalohet nga dispozitat ligjore vendore, sido qofshin të formësuara ato, pa qënë e privuar nga karakteri i saj si e drejtë e Komunitetit dhe pa e vënë në dyshim bazën ligjore të vetë Komunitetit. Transferimi i të drejtave dhe obligimeve që dalin nga Traktati, prej sistemeve legjislative vendore të Shteteve në sistemin ligjor të Komunitetit, mbart një kufizim permanent të të drejtave të tyre sovraane, kundër të cilit nuk mund të mbizotërojë akti unilateral që nuk është në pajtim me konceptin e Komunitetit.”

⁵¹ Profesor Borçard Klaus-Diter, “ABC – ja e të Drejtës së Bashkimit Evropian”, Luxembourg, 2010

⁵² Boggetti Giovanni, “Federalismo - Federalizmi”, UTET – Torino, Itali, 2003

⁵³ Boggetti Giovanni, “Federalismo - Federalizmi”, UTET – Torino, Itali, 2003.

⁵⁴ Vendimi 5 Shkurtit 1963, Van Gend en Loos kundër Administratës Holandeze, çështja 26/62 dhe Vendimi i vitit 1964 Flaminio Costa kundër Enel, Çështja 6/64 (1964) ECR 585; (1964) CMLR 425.

Lidhur me këto vendime, elementet që së bashku karakterizojnë natyrën speciale ligjore të BE-së, janë:

- struktura institucionale, e cila garanton se veprimet e BE-së gjithashtu karakterizohen edhe me interesin e përgjithshëm të Evropës, d.m.th reflektohet në interesin e Unionit ose influencohet nga ai, sipas objektivave të parapara;
- shkalla më e lartë e transferimit të fuqive në institucionet e Unionit në krahasim me organizatat e tjera ndërkombëtare, dhe shtrirja në fushat ku Shtetet zakonisht ruajnë të drejtat e tyre sovraane;
- krijimi i rendit të vet ligjor, i cili është i pavarur nga rendet ligjore të Shteteve Anëtare;
- zbatimi i drejtpërdrejtë i të drejtës së Unionit, me çka dispozitat e të drejtës së Unionit janë plotësisht të zbatueshme dhe të njëtrajtshme në të gjitha Shtetet Anëtare, si dhe vendos të drejta dhe imponon obligime për Shtetet Anëtare dhe për qytetarët e vet;
- parësia e të drejtës së Unionit, e cila garanton se e drejta e Unionit nuk mund të anulohet ose të ndryshohet nga e drejta nacionale dhe se ka përparësi mbi të drejtën nacionale, nëse këto të dyja ndeshen.

Prandaj, BE-ja është entitet autonom me të drejtat e veta sovraane dhe me rendin ligjor të pavarur nga Shtetet Anëtare, të cilit i nënshtrohen edhe Shtetet Antare edhe shtetasit e tyre, përbrenda fushave të kompetencës të BE-së. Nga natyra e vet, BE-ja ka karakteristika të caktuara, të përbashkëta me llojin e zakonshëm të organizatave ndërkombëtare ose strukturën e llojit federal, si dhe një numër dallimesh.

BE-ja nuk është akoma një ‘produkt përfundimtar’; është në proces të evoluimit dhe forma përfundimtare e tij nuk mund të parashikohet akoma. Karakteristika e vetme që BE-ja ka të përbashkët me organizatat tradicionale ndërkombëtare është se u krijua si rezultat i një traktati ndërkombëtar. Mirëpo, BE-ja ka ecur në një rrugë të gjatë. Kjo është për arsye se, edhe pse Traktatet themeluese të BE-së bazoheshin në traktatet ndërkombëtare, ato çuan deri të krijimi i një Unioni të pavarur me të drejtat dhe përgjegjësitë e veta sovraane. Shtetet Anëtare kanë hequr dorë nga disa prej fuqive të tyre sovraane për t’ia dorëzuar ato Unionit. Veç kësaj, detyrat që i janë dhënë BE-së dallojnë shumë nga ato të organizatave të tjera ndërkombëtare. Ndërsa organizatat ndërkombëtare kryesisht kanë detyra të definuara qartë të natyrës teknike, BE-ja ka fusha përgjegjësie të cilat së bashku përbëjnë atributet themelore të një shteti.

Përmes këtyre dallimeve midis BE-së dhe llojit tradicional të organizatave ndërkombëtare, BE-ja është në proces të marrjes së statusit të ngjashëm me atë të një shteti individual. Sidomos, marrja e pjesshme e të drejtave sovraane të Shteteve Anëtare u konsiderua si shenjë se BE-ja tani ishte strukturuar në një lloj të shtetit federal. Megjithatë, ky qëndrim duhet të marrë parasysh se institucionet e BE-së kanë fuqi vetëm në fusha të caktuara për të ndjekur synimet e përcaktuara në Traktate. Kjo do të thotë se ato nuk mund të zgjedhin synimet e veta në mënyrë të njejtë siç bëjnë me to një shtet sovran; nuk janë as në pozitë të përballen me sfidat më të cilat përballohen shtetet moderne sot. BE-ja nuk ka as juridiksionin e përgjithshëm që e gëzojnë shtetet sovraane, e as fuqinë për themelimin e fushave të reja të përgjegjësisë (‘juridiksion mbi juridiksion’).

Prandaj, BE-ja nuk është as organizatë ndërkombëtare në kuptimin e zakonshëm dhe as asocim i shteteve, por ta themi më mirë një entitet autonom që paraqet kombinim të dy formave të lartpërmendura, apo siç thuhet sot në qarqet juridike, është një ‘organizatë mbikombëtare’.

1.4 Efektet demokratizuese dhe të mirëqeverisjes si parakusht i zgjerimit

Duke pasur parasysh fuqinë normative të demokracisë si një nga vlerat bazë kushtetuese, pra fuqinë e përfaqësimit demokratik popullor, në bashkëpunim me nivelin e lartë të institucionalizimit, kemi prodhimin e një fuqie tregtuese superiore e cila përfaqëson një grup të shëndetshëm vendesh, pa harruar këtu edhe atraksionin social pasi Komuniteti Evropian ka shumë kredenciale të favorshme për të ndikuar të tek të jashtëm. Vendet ish-komuniste nga ana tjetër kanë nevojë për ndihmë materiale dhe për njohuri në lidhje me funksionimin e demokracisë dhe ekonomisë së tregut, si edhe për sigurinë dhe legjitimitetin për të “qenë Evropianë”, siguri që komunitetet tashmë zotërojnë. Prandaj vendet e Evropës Lindore dhe Qendrore (EQL) kanë nxitjet e duhura për të qenë studentë të mirë që të tregojnë të paktën pranimin e normave të Komuniteteve⁵⁵.

Nga ana tjetër, vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore, ndryshojnë mes tyre përse i përket lidhjeve që kultura e tyre politike arrin të ketë me normat liberale Evropiane, si dhe për aq sa elitat shtetërore i përgjigjen shoqërive të tyre. Perspektiva të ulëta të ndërkombëtarizimit ekzistojnë në ato shtete ku vlerat liberale nuk kanë zënë rrënjë në kulturën politike. Në nivelin strukturor vendet ish-socialiste shfaqin shoqëri të dobëta dhe shtete të forta. Partitë politike janë të organizuara nga maja në bazë, janë pak të rrënjosura në shoqëri dhe kanë tendencën të kapin institucionet qeverisëse. Në këtë mënyrë reduktohet socializimi drejt një programi elitari, duke përfshirë agjentët shtetërorë dhe kanalet ndërqeveritare të influencës. Edhe në këtë rast aktorët e brendshëm do të përdorin ndonjë lloj retorike bindëse drejt demokracisë dhe adoptimit formal të normave dhe parimeve për të kënaqur tutorët Evropianë duke shpërndarë benefitet dhe duke kontrolluar legjitimitimin dhe tërheqjen sociale⁵⁶. Raportet e BE-së, vlerësimet dhe kritikrat, të cilat përcaktojnë progresin në marrëdhëniet kontraktuale ndërmjet BE-së dhe Shqipërisë, janë kthyer në epiqendrën përreth të cilës arritjet dhe sfidat e ardhshme debatohen dhe vendosen. BE është kthyer kështu një agjent që përcakton reformat dhe axhendën e punës.

Të drejtat e njeriut dhe vlerat demokratike citohen rregullisht në fjalimet e BE përkundrejt vendeve të Ballkanit Perëndimor. Dëshira e deklaruar e BE për të eksportuar

⁵⁵ Elbasani Arolda: “EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Contexts – Kushtëzimi Administrativ i Bashkimit Evropian dhe Shkarkimet Brenda Vendit: Limitet e Europianizimit në Kontekset Sfiduese”, “KFG Working Paper Series - No. 2, Kolleg-Forschgruppe (KFG) The Transformative Power of Europe, July 2009- Seritë e Artikujve të KFG-së, Nr.2, KFG, Fuqia Transformuese e Europës”, Universiteti Free Berlin, Gjermani, Korrik 2009

⁵⁶ Elbasani Arolda, “Albania in Transition: Manipulation or Appropriation of International Norms? – Shqipëria ne Tranzicion: Manipulimi ose Përvetësimi i Normave Ndërkombëtare”, “Southeast European Politics – Politikrat e Europës Juglindore”, Qershor 2004, Vol. 5, No. 1, paragrafi 24-44.

normat e mirëqeverisjes, ishte qartësisht e shprehur në dokumentat e para pas Proçesit të Daytonit. Të drejtat e njeriut dhe promovimi i demokracisë në Ballkanin Perëndimor mund të shihet si formula e BE për të mbështetur sigurinë dhe stabilitetin, duke u bazuar gjithashtu në supozimin se konfliktet e armatosura të viteve 90' në Ballkan lindën në kontekstin e dhunimit masiv të të drejtave të njeriut dhe të tranzicionit të regjimeve. Në përputhje me rrethanat edhe diskutimet normative të BE-së janë bazuar në kushtëzime politike. Institucionet e BE-së kanë secili sferën e vet të të vepruarit, ndërkohë që Komisioni Evropian luan rolin e iniciatorit të qëndrimeve që duhen mbajtur. Ai ka një vizion krijues të marrëdhënieve me jashtë dhe synon të përpunojë qëndrime të reja të bashkëpunimit të cilat mund të kombinojnë standarde dhe interesa të ndryshme kombëtare në bashkëpunimin rajonal⁵⁷.

Premtimi i antarësimit i ofruar ndaj të gjitha vendeve të Ballkanit Perëndimor si pjesë e Proçesit të Stabilizim Asocimit ka ngritur pritshmëri të larta për ndryshime në rajon. Shpresat për ndryshim janë shtuar njëkohësisht nga fuqia transformuese e BE-së në hapësirën ish-socialiste e në veçanti në vendet e përfshira në valën e fundit të zgjerimit⁵⁸. Proçesi i zgjerimit shkon përtej përgatitjes, asistencës, monitorimit dhe kontrollit të kapacitetit të vendeve kandidate për antarë të BE-së. Proçesi i zgjerimit në Ballkanin Perëndimor përfshin një seri instrumentash të lidhura njëra me tjetrën; aksesit në nivele të ndryshme të marrëdhënieve institucionale deri në fazën finale të antarësimit: Kështu kemi: Hapjen e Negociatave të Asocimit, Marrëveshjen e Stabilizim - Asocimit, Proçesin e Liberalizimit të Vizave, Statusin Kandidat e deri në anëtarësimin e plotë⁵⁹.

1.4.1 Kriteri Administrativ.

Zhvillimi i BE-së në drejtim të përmirësimit të tregut të brendshëm ka rritur nevojën që vendet anëtare të zhvillojnë kapacitete administrative të caktuara që të kenë të bëjnë me transpozimin⁶⁰ dhe nga ana tjetër implementimin efektiv të masës në rritje të acquis communautaire. Për më tepër eksperiencia e zgjerimit të BE-së në Lindje dhe qëllimi i shumëpritur për të reformuar administratat ish-socialiste ka shtyrë Bashkimin drejt krijimit dhe rafinimit të një kriteri të ri të kapacitetit administrativ. Ky kriter ka si funksion evitimin e mundësive që ky grup shtetesh të ç'orientojë funksionimin e Bashkimit në momentin që ato do të bëhen pjesë e tij.

⁵⁷ Elbasani Arolda, "Democratisation Process in Albania: Manipulation or Appropriation of International Norms? – Proçesi i Demokratizimit në Shqipëri: Manipulimi apo Përvetësimi i Normave Ndërkombëtare?", EUI, Firenze, Itali 2004.

⁵⁸ Bărbulescu Jordan Gheorghe, Troncotă Miruna, "The Ambivalent Role of the EU in the Western Balkans – 'Limited Europeanisation' between Formal Promises and Practical Constraints . The Case of Bosnia-Herzegovina – Roli Ambivalent i Bashkimit Evropian në vendet e Ballkanit Perëndimor – 'Europianizimi i Limituar' midis Premtimeve Formale dhe Kufizimeve Praktike'. Rasti i Bosnia – Hercegovina". "Romanian Journal of European Affairs – Gazeta Rumune e Çështjeve Europiane", Vol. 12, No. 1, Mars 2012

⁵⁹ SIGMA, "Central Policy Capacity – Kapaciteti i Politikës Qendrore", 2004. Referohu tek: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/40/18/34990334.pdf>, 4.

⁶⁰ Përshtatshmërinë në sistemin e brendshëm të normativës së BE –së nëpërmjet proçesit të adaptimit të normave komunitare.

Takimi i Këshillit në Kopenhagen i vitit 1993 i cili përcaktoi për herë të parë kriteret e zgjerimit të BE-së, nuk pati referenca të veçanta ndaj një kriteri administrativ⁶¹. Megjithatë përmendja e frazës që vendet “kandidate” duhet të kenë “aftësinë për të marrë përsipër detyrimet e anëtarësimit” mund të interpretohet në nëntekst edhe të një kërkesë që vendet aplikante të zhvillojnë administrata efektive përpara hyrjes në BE.

Të ashtuquajturat “kriteret e Kopenhagenit”, kërkojnë që vendi kandidat të ketë:

- institucione të qëndrueshme që garantojnë demokracinë, shtetin e së drejtës, të drejtat e njeriut, respektimin dhe mbrojtjen e minoriteteve;
- një ekonomi tregu funksionale, si dhe aftësinë për të përballuar presionin e konkurrencës dhe forcat e tregut që veprojnë brenda Bashkimit Evropian;
- aftësinë për të marrë përsipër detyrimet e anëtarësimit, në mënyrë të veçantë objektivat politike, ekonomik dhe të bashkimit monetar.

Përcaktimi i strategjisë së para-antarësimit e ka avancuar sigurisht statusin e kriterit administrativ në hierarkinë e kriterëve të zgjerimit. Këshilli Evropian i Madridit i mbajtur në dhjetor të 1995, për herë të parë iu është referuar reformave të përgjithshme administrative duke përcaktuar që “... vendi kandidat të aplikojë rregullat dhe procedurat e BE-së përmes përshtatjes së strukturave të tij administrative. Rëndësia e krijimit të strukturave të duhura administrative dhe gjyqësore është një parakusht për zbatimin efektiv të legjislacionit të BE-së.”

Në këtë kuadër Zgjerimi përbën një politikë unike që përfshin të gjitha institucionet e BE-së. Rruga e vendeve të Ballkanit Perëndimor drejt antarësimit të plotë në BE, varet nga suksesi i negociatave dhe nga një sistem kompleks i qeverisjes i cili përfshin institucionet mbi kombëtare si dhe aktorët ndërqeveritarë⁶². Rregullat e këtyre negociatave janë përcaktuar në nenin 49 të Traktatit mbi Bashkimin Evropian në fuqi i cili parashikon se:

“Çdo Shtet Evropian i cili respekton vlerat e përcaktuara në Nenin 2 dhe është i angazhuar t’i promovojë ato, mund të aplikojë për të qenë antar i Bashkimit. Parlamenti Evropian dhe parlamentet kombëtare duhet të njoftohen për këtë aplikim. Vendi aplikant duhet ta paraqesë aplikimin e tij tek Këshilli, i cili duhet të veprojë unanimisht pasi të konsultohet me Komisionin dhe pasi të marrë aprovimin nga Parlamenti Evropian, i cili vendos me mazhorancën e antarëve të tij. Kushtet për t’u antarësuar të përcaktuara nga Këshilli Evropian duhet të merren parasysh.”

Duke ju referuar kushteve që duhen përmbushur për t’u antarësuar mund të përcaktojmë dhe identifikojmë secilin prej tyre si më poshtë:

Kriteret politike - kanë të bëjnë me ndarjen e vlerave themelore të Bashkësisë dhe demonstrimin e këtyre vlerave të përbashkëta në jetën publike. Në thelb këto vlera janë një pasqyrë e përbashkët e të drejtave të njeriut (siç janë edhe ato të të drejtave dhe lirive të minoriteteve), demokracisë dhe shtetit të së drejtës. Që atëhere ato janë të përfshira në Nenin 6 të Traktatit të BE-së dhe kanë dhënë prova se janë pjesa më thelbësore e kushtëzimit. Të vetmet raste kur BE-ja ka kërcënuar seriozisht ndalimin e procesit të

⁶¹ ‘Kriteret e Kopenhagenit’, janë kushtet që duhen përmbushur për t’u antarësuar në BE dhe që janë përcaktuar nga Këshilli Evropian mbajtur në dhjetor të 1993 në Kopenhagen.

⁶² Schwarz Oliver – “Which strategy for the Western Balkans? The enlargement of the European Union between accession conditionality and flexible participation – Cila strategji për Vendet e Ballkanit Perëndimor? Zgjerimi i Bashkimit Evropian midis futjes me kusht dhe përfshirjes fleksibël”, Konferenca Ndërkombetare Euroacademia “The European Union and the Politicization of Europe – Bashkimi Evropian dhe Politizimi i Europës”, Vienë, Austri, 8 – 10 Dhjetor, 2011.

integritet kanë qenë ato kur vlerat themelore të Bashkësisë ishte e qartë që nuk respektoheshin. Kështu ka ndodhur për shembull, në Sllovaki në vitet 1995 – 1998 kur Qeveria e z. Meciar u konsiderua se nuk merrte parasysh shtetin e së drejtës. Bashkësia ia bëri gjithashtu të qartë Estonisë dhe Letonisë se pranimi i tyre në Bashkësi do të ndikohej nga mënyra se si ato do t'i trajtonin minoritetet. Sot, vështirësitë gjatë negociatave me Turqinë vijnë kryesisht nga fakti se Bashkësia nuk është e sigurt nëse Turqia ndan vlerat e saj themelore në fusha si liria fetare, pozicioni i ushtrisë në shtet dhe trajtimi i minoriteteve.

Në marrëdhëniet e saj me shtetet e Ballkanit Perëndimor, kanë qenë gjithashtu kriteret politike të cilat kanë qenë më të rëndësishmet në mendjet e Shteteve Anëtare të BE-së. Bashkëpunimi me Gjykatën Ndërkombëtare të Krimeve për Ish-Jugosllavinë (ICTY), mbrojtja e minoriteteve, strehimi i refugjatëve, si edhe kapaciteti i vendeve në rajon për të punuar së bashku në mënyrë konstruktive kanë qenë të gjitha kushte kryesore për integritet më të thellë.

Deri në përmbushjen e këtyre kriterëve, ekzistojnë pak shanse që Bashkësia të bjerë dakord për të negociuar anëtarësimin apo qoftë edhe të thellojë integritetin. Kjo është bërë shumë e qartë në marrëdhëniet si me Kroacinë ashtu edhe me Serbinë. Kroacia u njoh si “vend kandidat” në fund të vitit 2004, por hapja e negociatave u vonua deri në pranverë të vitit 2005, me kushtin që Kroacia të bashkëpunonte plotësisht me ICTY-në. Pavarësisht kësaj, pranverën pasuese, BE nuk ishte e mendimit se ky kriter ishte përmbushur dhe nuk ra dakord të hapte negociatat. Negociatat u hapën vetëm në vjeshtën e vitit 2005, kur Kryeprokurori i Hagës deklaroi se Kroacia po bashkëpunonte plotësisht. Për të njëjtën arsye Bashkësia i pezulloi negociatat për një Marrëveshje Stabilizim-Asociimi me Serbinë. Megjithatë, me t'u vendosur një bashkëpunim i mirë me ICTY-në, negociimet e BE-së me Serbinë mund të përshpejtohen.

Kriteret ekonomike - kanë të bëjnë me vendosjen e ekonomisë së tregut, zbatimin e politikave të BE-së për konkurrencën dhe ndihmën nga shteti, si edhe kapacitetin për të garantuar respektimin e rregullave të BE-së mbi tregun e brendshëm. Elementët thelbësorë të kriterëve ekonomike janë kompetenca e përgjithshme e shtetit për të zbatuar një politikë makro-ekonomike të qëndrueshme dhe kapaciteti i provuar për të zbatuar reforma strukturore dhe për të garantuar se rregullat ekonomike mbështesin mirëfunksionimin e tregut të brendshëm të Bashkësisë. Interesi i Shteteve Anëtare të BE-së është të garantojnë se vendi aplikant nuk do të jetë shkaktar i problemeve ekonomike që nga momenti që bëhet anëtar. Këto probleme mund të ndodhin kur:

- politika makro-ekonomike, në vend që të orientohet drejt qëndrueshmërisë, përdoret si një mjet politik;
- reformat strukturore nuk bëjnë progres, ndoshta për shkak se ose privatizimi po kryhet shumë ngadalë, ose po kryhet në një mënyrë jo aq të mirë sa duhet;
- reforma institucionale, si pavarësia e autoritetit monetar ose imponimi i politikës së BE-së mbi konkurrencën ose ndihmën nga shteti, nuk po ndodh.

Kushtëzimi ekonomik është i rëndësishëm por është më pak i ndjeshëm se kushtëzimi politik. “Ekonomia e tregut” është në vetvete një term shumë i papërcaktuar. Ai përfshin Shtete Anëtare relativisht “shtetërorë”, të cilët kanë ende sektorë shtetërorë, të cilët i janë bashkangjitur konceptit të ofrimit nga shteti të “shërbimeve publike”, si edhe shtete

shumë liberale, të cilat pothuaj e kanë privatizuar tërësisht të gjithë ekonominë dhe besojnë në ndërhyrjet minimale rregullatore në ekonomi. Në këtë mënyrë, Bashkësia mund të gjykojë reformat ekonomike në vendet aplikante, më pozitivisht ose në mënyrë më kritike nëse ajo e ndjen se reformat janë të vërteta dhe jetëgjatë apo janë më tepër kozmetike. Për vendet e Ballkanit Perëndimor, kriteri ekonomik mund të jetë i vështirë për t'u përmbushur, duke gjykuar nga situata e tanishme e përshkruar në Raportet mbi Progresin më të fundit të Komisionit.

Kushtet institucionale - kanë të bëjnë kryesisht me kapacitetin për të adoptuar dhe për të zbatuar *acquis communautaire*. Përshtatshmëria, efektshmëria dhe pranueshmëria nga publiku e institucioneve rezultuan të ishin problemet kryesore gjatë zgjerimit të pestë. Anëtarësimi kërkon reformimin ose rrëzimin e disa institucioneve ekzistuese si edhe krijimin e institucioneve të reja në disa raste të tjera.

Reforma e institucioneve ekzistuese mund të jetë një proces tepër i vështirë dhe i gjatë. Ndoshta reforma në sistemin gjyqësor është një shembull i mirë. Për shumë vende aspirante për në BE që prej vitit 1989, një reformë e plotë e sistemit gjyqësor ishte një komponent i nevojshëm i reformës të kalimit nga shteti mono-partiak në demokracinë pluraliste me shtetin e së drejtës. Gjykatësit u desh të trajnoheshin në mënyrë që të ishin në gjendje të funksiononin në sistemin e ri. Prezantimi i *acquis communautaire* çoi në ndryshime të mëtejshme në kuadrin ligjor, që kërkonte sërish trajnime. Akoma dhe sot, sigurisht që shumë gjykatës në Evropën Qendrore dhe Lindore vazhdojnë të trajnohen në një sistem ligjor tërësisht të ndryshëm dhe ndërsa ndryshimi po ndodh, ai mund të jetë i ngadaltë dhe i komplikuar. Papërshtatshmëria e gjyqësorit e ka bërë të vështirë për kompanitë, duke përfshirë investitorët e huaj, të përcaktojnë pasojat ligjore të kontratave. Me krijimin e institucioneve të reja, del shpesh në pah problemi i pranimi nga publiku. Duhet kohë për institucionet për t'u pranuar nga publiku dhe për t'u marrë seriozisht. Ky proces i ndërtimit të besimit të publikut mund të kërkojë shumë vite dhe mund të ngadalësohet nëse institucionet konsiderohet se kanë bërë gabime trashanike gjatë viteve të tyre të para. Rregullatorët sektorialë, për shembull, shpesh zbulojnë se atyre u duhet shumë kohë për t'u afirmuar si operatorë seriozë, edhe në rastet kur ato kanë pozicione të fuqishme ligjore.

Kushtet institucionale për pranimin në BE kërkojnë disa elementë të ndryshëm:

- efektshmëri e qeverisë në planifikimin e adoptimit të *acquis* sipas një rendi të rregullt;
- cilësi në hartimin e propozimeve ligjore;
- efikasitet dhe cilësi në parlament gjatë kalimit të legjislacionit të nevojshëm;
- efektivitet të institucioneve të ngarkuara me zbatimin e *acquis*;
- aftësi e gjyqësorit për të trajtuar ligjin Evropian dhe për të ofruar një juridiksion të shpejtë, objektiv dhe pa paragjykimet politike.

Këto elemente përbëjnë thelbin e punës së vështirë për përgatitjen për anëtarësim. Kapaciteti i vendit kandidat do të gjykohej mbi faktin nëse i ka përmbushur premtimet e bëra për zbatimin e *acquis*⁶³.

⁶³ Komisioni Europian (8 Nëntor 2006), Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2006 - 2007 (duke përfshirë raportet mbi progresin për vendet e Ballkanit Perëndimor dhe Turqinë).

Kriteri i katërt i Kopenhagenit - kapaciteti i Bashkësisë për të pranuar anëtarë të rinj vetëm kohët e fundit është ngritur seriozisht nga disa Shtete Anëtare, të cilët janë të shqetësuar se zgjerimi i shpejtë i Bashkësisë po çon në një dobësim të integritit të saj. Nga njëra anë në mënyrë paradoksale, BE ka pushtetin të shtyjë drejtë demokracisë, por jo të ndërtojë shtetin. Ndërkohë që ajo ka krijuar një afrim të kuptueshëm për promovimin e demokracisë, BE-së i mungon një strategji e qartë për ndërtimin e shtetit në rradhë të parë⁶⁴.

Në rastin specifik të vendeve të Ballkanit Perëndimor, zbatohen kritere shtesë, që vijnë si rezultat i historisë së kohëve të fundit në rajon. Këto kushte të “proçesit të Stabilizim-Asocimit” përfshijnë bashkëpunimin e plotë me ICTY-në, një angazhim për marrëdhënie të mira me vendet fqinjë dhe zhvillimin e bashkëpunimit rajonal dhe zgjidhjen e ndonjë konflikti të mundshëm mbi kufijtë.

Kriteri administrativ konsiston në dimensione të ndryshme të reformave:

- 1) kapacitete administrative horizontale që shtrihen në të gjithë sistemin e administratës publike;
- 2) kapacitete sektoriale të cilat ndikojnë në pasjen e disa aftësive specifike të nevojshme për të bashkëpunuar me sektorët thelbësorë të acquis;
- 3) zhvillimin e strukturave për të menaxhuar marrëdhëniet intensive me BE; dhe
- 4) rritjen e kapaciteteve të qeverisjes lokale dhe administratës vendore.

Pasi BE përcaktoi kriterin e “kapacitetit të përgjithshëm administrativ” për të arritur zgjedhshmërinë e një vendi për t’u antarësuar, ai vazhdoi të vepronte në përcaktimin e këtij kriteri në masa më specifike për zbatimin e tij. Në fakt Bashkimi nuk ka modele institucionale për të gjitha shtetet apo rregulla të përbashkëta që rregullojnë sferën e administratës publike, përveçse për disa parime të përgjithshme si përgjegjësia, transparenca dhe efikasiteti⁶⁵.

Studimet e kohëve të fundit mbi kriterin administrativ janë në përgjithësi skeptike mbi potencialin e BE-së për të trajtuar administratat jo-efektive nga rrënja në degë. Studiuesit e reformave post-komuniste pranojnë se aktet mbi shërbimin civil të miratuara nga vendet kandidate kanë siguruar një bazë ligjore të re dhe të përshtatshme, por akoma dhe sot ka mbetur shumë punë për tu bërë për të realizuar në praktikë këtë legjislacion, si dhe akoma më shumë punë për të realizuar sjelljen jo të politizuar të administratave⁶⁶. Një seri studimesh kanë analizuar thellësinë e reformave duke argumentuar se me gjithë

⁶⁴ Börzel, Tanja A. 2011, “When Europeanization hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe – Kur Europianizimi godet Shtetësinë e Limituar. Rasti i vendeve të Ballkanit Perëndimor si një Rast Prove për Fuqinë Transformuese të Europës”. “KFG Working Paper Series, No. 30, September 2011, Kolleg-Forscherguppe (KFG) ‘The Transformative Power of Europe’, Freie Universität Berlin - Seritë e Artikujve të KFG-së, Nr.30, Shtator 2011, KFG, Fuqia Transformuese e Europës”, Universiteti Free Berlin, Gjermani.

⁶⁵ Radaelli Claudio, “Whither Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change – Ku jemi me Evropianizimin? Përshtjellimi i konceptit dhe ndryshimi thelbësor”, “European Integration Online Papers (EIoP) (2000) 4/8 – Esete online mbi Integrimin European (2000)4/8”; Referoju <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, faqe 6-8.

⁶⁶ Papadimitriou Dimitris and Phinnemore David. “Exporting Europeanization to the Wider Europe: The Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond – Exportimi i Europianizimit tek një Europë më e gjerë,” “Southeast European and Black Sea Studies- Studimet mbi Europën Juglindore dhe Detin e Zi”, 2003 (2), 1-22.

adoptimin e akteve të reja ligjore, administratat e vendeve ish-komuniste akoma reflektojnë praktikat e vjetra të politizimit⁶⁷. Ndër këto edhe vetë Hungaria, e cila është konsideruar si një nga më aktivët në reforma, akoma ruan forma të fshehta të politizimit për shkak të mungesës së vullnetit të politikanëve për të lehtësuar kontrollin mbi politikat e personelit. Me pak fjalë, presioni i BE-së ka dhënë impakt deri në miratimin e akteve të reja ligjore, por ndërhyrja politike ka vazhduar të karakterizojë administratat në vendet ish-komuniste.

Reformat administrative kanë qenë në veçanti të vështira në gati të gjitha vendet ish-komuniste, dhe shtetet janë karakterizuar nga një mungesë stabiliteti politik. Administrata është zakonisht e formuar në bazë të origjinës politike të punonjësve të saj, sesa e bazuar në kritere profesionalizmi, element ky që ka influencuar në veçanti rezultatet e dobëta në funksionimin e saj. Tendencat politizuese nuk e përjashtojnë faktin e ekzistencës së një niveli të ulët të mbrojtjes së punonjësve, karriera e të cilëve rregullohet nga ligje specifike⁶⁸.

Nëse do të analizonim mjetet e zgjerimit të BE-së, do të kuptojmë se jo të gjitha ato janë përdorur në funksion të rezultateve të administratës publike. Reformimi i sistemit të shërbimit civil është vëzhguar dhe monitoruar nëpërmjet raporteve vjetore të BE mbi Bashkëpunimin Evropian dhe dokumenta të tjera të cilat përcaktojnë prioritetet për avancimin e marrëdhënieve ndërmjet BE-së dhe Shqipërisë. Akoma dhe sot administrata publike është një nga fushat që përmbledh pjesën më të madhë të ndihmës, së bashku me detyrimet mbi elementët thelbësore të kushtëzimit të zgjerimit në rajon.

Jo për çudi këto dokumente vlerësojnë se aktorët vendorë nuk kanë qenë me të vërtetë të interesuar në dhënien e rezultateve të larta në depolitizimin e administratës, duke i dhënë vetëm premtime boshe kushtëzimeve të BE-së dhe faktorëve të tjerë ndërkombëtarë. Rezultati është amalgama e reformave ligjore të cilat kërkojnë të transplantojnë modelin klasik të administratës së depolitizuar, por që nuk ka funksionuar siç pritej në praktikë⁶⁹.

Këto elementë janë vënë re veçanërisht në vendet ku aktorët vendas nuk kanë arritur të paktën një shkallë të konsensusit bazë për nevojën e reformimit të administratës publike dhe në përgjithësi të institucioneve shtetërore. Në këto raste, aktorët më të rëndësishëm politikë kanë vazhduar të ruajnë kushtet nëpërmjet të cilave ato mund të kontrollojnë administratën dhe të emërojnë zyrtarë besnikë dhe kanë zëvendësuar në mënyrë frekvente

⁶⁷ Bossaert Danielle dhe Demke Christoph, "Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process" – Shërbimet Civile në Shtetet që do të futen në Bashkimin Evropian: Tendencat e Reja dhe Ndikimi i Procesit të Integritimit", Maastricht, Hollandë EIPA, 2003.

⁶⁸ Elbasani Arolda, "EU Enlargement And State Institutions Aftercommunism - Reforming Public Administration in Albania – Zgjerimi i Bashkimit Evropian dhe Institucionet Shtetërore mbas komunizmit - Reformimi i Administratës Publike në Shqipëri", "Centre international de formation européenne | L'Europe en Formation – Qendra Ndërkombëtare për Trajnime Europiane | Trajnimi në Europë", 2008/3 - n° 349 – 350, faqet nga 119 deri me 134.

⁶⁹ Elbasani Arolda, "EU Enlargement And State Institutions Aftercommunism - Reforming Public Administration in Albania – Zgjerimi i Bashkimit Evropian dhe Institucionet Shtetërore mbas komunizmit - Reformimi i Administratës Publike në Shqipëri", "Centre international de formation européenne | L'Europe en Formation – Qendra Ndërkombëtare për Trajnime Europiane | Trajnimi në Europë", 2008/3 - n° 349 – 350, faqet nga 119 deri me 134.

ligjet në fuqi⁷⁰. Si i tillë një sistem i shërbimit civil nuk mundet të konsiderohet si i paprekshëm dhe i sigurtë e t'i mbijetojë ndryshimit të qeverisë.

Si përfundim ekzistojnë kufizime të kushtëzimit të BE për të realizuar arritjen e rezultateve në nivelin e brendshëm. Nga njëra anë, kemi përpjekjen e gjerë të BE-së për zbatimin e kriterit administrativ. Nga ana tjetër asocimi i zbehtë ndërmjet progresit të reformave e avancimit të marrëdhënieve institucionale, ka lejuar një hapësirë të gjerë për aktorët drejtues për të dhënë premtime boshe ndaj kërkesave të BE-së të mishëruara në kornizat ligjore, por që nuk përmbahen nga heqja dorë nga kontrolli ndaj administratës shtetërore dhe resurseve të saj. Aktorët qeverisës, kundërshtues ndaj heqjes dorë nga fuqia për të kontrolluar shtetin, kanë preferuar një bashkëpunim të pjesshëm i cili konsiston në tregimin e besnikërisë ndaj parimeve të gjera të administratës publike, por u lejon de facto kontrollin mbi shtetin nëpërmjet ligjeve të paplota apo manipulimit të ligjeve përgjatë procesit të implementimit të tyre. Bashkëekzistenca e bazave ligjore të kuptueshme për të mbrojtur administratën me një burokraci de facto thellësisht të politizuar, tregon kufijtë e kushtëzimit të BE-së në mjediset ku mungojnë aktorë të zotuar ndaj reformave dhe kapaciteteve institucionale që do të mund të kryejnë veprime elitare në favor të ndryshimit⁷¹.

1.5 Institucionet e BE-së dhe përballja e tyre me Zgjerimin

Zgjerimi i Bashkimit Evropian me dymbëdhjetë vende të Evropës Qendrore dhe Lindore në maj 2004 dhe më pas në vitin 2007 me Rumaninë dhe Bullgarinë tregoi në të njëjtën kohë një shenjë vazhdimësie dhe një drejtim të ri politikash. Ishte një shenjë vazhdimësie pasi Bashkimi Evropian ka vazhduar të zgjerohet në mënyrë të qëndrueshme që prej vitit 1973, me bashkimin e vendeve të para anëtare. Ky ishte Zgjerimi i Pestë i Bashkimit përgjatë një periudhe pak më shumë se tridhjetë vjeçare. Si i tillë përbënte një dëshmi për prestigjin në rritje të BE-së dhe joshjen drejt anëtarësimit të vendeve anëtare. Ishte në të njëjtë kohë një drejtim i ri politikash në kuptimin që zgjerimi më i fundit i hapi rrugën vendeve Evropiane në tranzicion ekonomik dhe politik nga shteti mono-partiak dhe ekonomia e planifikuar për t'iu bashkuar BE-së. Kjo ka rezultuar e vështirë, por gjithashtu një hap me përfitime të dyfishta në historinë e BE-së⁷².

Shtrirja e ofertës për anëtarësim ka çuar në përhapjen e vlerave, ligjeve dhe procedurave të BE-së në fqinjët e tij dhe për këtë arsye ka favorizuar një stabilizim të fqinjësisë dhe në një shkallë të madhe në përfitim nga ana e vetë Bashkimit. Kjo është arritur nëpërmjet një kostoje tepër të vogël nga ana e antarëve të Bashkësisë dhe me një përfitim të madh si për vendet anëtare të vjetra, ashtu edhe për ato të reja.

⁷⁰ Elbasani Arolda, Lipinsky Artur, "Public Contestation and Politics of Transitional Justice: Poland and Albania compared – Kontestimi Publik dhe Politikat e Drejtësisë Transicionale: Polonia dhe Shqipëria në krahasim me njëra-tjetrën", EUI Working Paper 2011/02.

⁷¹ Elbasani Arolda: "EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Contexts – Kushtëzimi Administrativ i Bashkimit Evropian dhe Shkarkimet Brenda Vendit: Limitet e Europianizimit në Kontekset Sfiduese", "KFG Working Paper Series - No. 2, Kolleg-Forscherguppe (KFG) The Transformative Power of Europe, July 2009- Seritë e Artikujve të KFG-së, Nr.2, KFG, Fuqia Transformuese e Europës", Universiteti Free Berlin, Gjermani, Korrik 2009.

⁷² Mayhew Alan, "Zgjerimi i Bashkimit Evropian: Një Analizë e Negociatave për Vendet e Ballkanit Perëndimor" Dokumenti SIGMA Nr. 37 i OECD, 2007

Pavarësisht kësaj, zgjerimi i anëtarësisë në BE me vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore ka çuar në disa ndryshime të rëndësishme në mënyrën se si arrihet anëtarësimi. Kështu ka ndodhur veçanërisht në rastin e kushteve të vendosura për vendet kandidate, ndërkohë që për Rumaninë dhe Bullgarinë shtyrja e antarësimit u krye edhe për këtë arsye. Në të njëjtën kohë mjedisi politik në të cilin zë vend zgjerimi ka ndryshuar, duke e bërë zgjerimin në të ardhmen disi më të vështirë se në të kaluarën. Oferta e anëtarësimit të plotë u është bërë tanimë vendeve të Ballkanit Perëndimor dhe Turqisë, sigurisht me kushtin që këto vende të përmbushin detyrimet e përcaktuara prej Bashkësisë.

Nga njëra anë, hyrja e vonuar e dy vendeve në BE në vitin 2007 mund të lexohet si një konfirmim i “Veçantësisë Ballkanike”; performanca e tyre e ngadaltë në reforma, si dhe elasticiteti i përdorur tregon presionin përshtatës të zgjerimit të udhëhequr nga procesi i Evropianizimit⁷³. Një linjë e ngjashme argumentimi mund të sugjerojë gjithashtu se hyrja e Bullgarisë dhe Rumanisë në BE nuk është rezultat i një vlerësimi “objektiv” i përmbushjes nga ana e tyre të kushtëzimeve të BE-së, por më shumë një reflektim i nevojave më të gjera të sigurisë që e lejuan BE-në të anëtarësojë shtete të reja antare “jo-prefekte”, në vend që të rrezikojë kostot e paparashikueshme të përjashtimit. Parashikimi i mëpasshëm i sigurive para-aderuese përkundrajt mos plotësimit të kushtëzimeve mund të shihet nën një pikëvështirë të ngjashme.

Por ku të çon ky Zgjerim i udhëhequr nga kushtëzimi? A mos vallë ky i fundit na mohon arsyen e tij të ekzistencës? Eksperiencia bullgare dhe rumune sugjeron se sistemi i përshkallëzuar i BE-së në promovimin e reformave është përforcuar më shumë kur perspektiva e antarësimit është dukur më e besueshme tek vendet kandidate. Margjinalizimi i dukshëm i të dyja vendeve në gjysmën e parë të viteve 90’ dështoi në krijimin e reformave të forta në terren. Progresi i dëshmuar në të dyja vendet që nga takimi Helsinkit në vitin 1979, riorizon pikën se kushtëzimi i BE-së punon në mënyrë më efektive duke Ju referuar shpërblimeve të parakohshme për t’u përshtatur sesa një mundësi për elitat e brendshme për të reflektuar mbi dështimet. Ky realitet, që do të bëhet akoma më i dukshëm kur EU i drejtohet Ballkanit Perëndimor dhe Turqisë, nuk është aq pa rreziqe morale. Mbi të gjitha ai evidenton faktin se një miks shpërblimesh dhe kërcënimesh (thelbi i kushtëzimit) në dispozicion të Bashkimit Evropian mund të prodhojë pika të ndryshme ‘*Pareto optimal*’ në vende të ndryshme kandidate. Kjo përkthehet për çdo rast në ushtrimin e diskrecionalitetit (mbi kohën, qëllimin dhe aplikimin e kushtëzimit) i cili do të mbetet një element thelbësor i angazhimit të BE-së me vendet kandidate në të ardhmen⁷⁴.

Ka shumë mundësi që kushtëzimi i BE-së do të zhvillohet më tej duke përcaktuar kushte më kërkuese, kërcënime serioze dhe të hapura dhe riparime thelbësore e sanksione paraprake përpara antarësimit të ndonjë antari të ri. Struktura konceptuale e përcaktuar

⁷³ Evropianizimi është një koncept i gjerë që përfshin të dyja proceset në të cilat administratat kombëtare ndryshojnë në mënyrë që të përshtaten me legjislacionin e BE-së dhe proceset në të cilat vendet aspirante furnizohen me formulimet e ligjeve dhe politikave mbi-kombëtare.

⁷⁴ Papadimitriou Dimitris dhe Eli Gateva, “Between Enlargement-led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: an appraisal of Bulgaria’s and Romania’s entry into the European Union – Ndërmjet Evropianizimit nëpërmjet zgjerimit dhe përjashtimit të Ballkanit: një vlerësim i futjes së Bullgarisë dhe Rumanisë në Bashkimin Evropian” në GreeSE Paper Nr. 25, Prill 2009, “Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe – Esetë Observuese Greke mbi Greqinë dhe Europën Juglindore”, London School of Economics.

nga modeli përshkallëzuar i kushtëzimit, na lejon jo vetëm që të krahasojmë kushtëzimin para-aderues dhe pas-aderues, por gjithashtu na ndihmon të përcaktojmë zhvillimet kyçe të kushtëzimit të zgjerimit të BE-së⁷⁵.

Jo domosdoshmërisht, sistemi i brendshëm politik, ekonomik dhe social i cili rezultoi i suksesshëm në Evropën Perëndimore dhe që është shtrirë kohët e fundit edhe në Evropën Lindore dhe Qendrore nëpërmjet procesit të zgjerimit, mundet të eksportohet tek vendet fqinje të BE. Kjo qasje e marrëdhënieve ndërkombëtare do të mund të aplikohet në mënyrë të suksesshme nëse vendeve kandidate ju sigurohen stimuj tërheqës për t'u pajtuar me normat dhe vlerat e BE, duke konsideruar nga ana tjetër se këto vende i kanë pranuar këto norma me imponim të njëanshëm në vend të negocimit⁷⁶.

Stimujt politikë dhe ekonomikë luajnë një rol të veçantë ndërkohë. Transpozimi i *acquis communautaire* – i cili mund të konsiderohet si dallgëpritësi i kompleksit të normave dhe parimeve të BE – nëpërmjet procesit të zgjerimit, është shumë më shtrëngues sesa adaptimi i normave nëpërmjet bashkëpunimit rajonal. Proçesi i zgjerimit në vitet 1990 ka prodhuar një përzierje me proçeset demokratike e standardet e të drejtave të njeriut ndaj vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore, sepse atyre ju është dashur në rradhë të parë të përmbushin kriteret e Kopenhagenit për të nisur proçesin e aderimit⁷⁷.

Kushtet e Kopenhagenit ende përbëjnë zemrën e kushtëzimit të BE-së. Ajo çka ka ndryshuar përgjatë viteve është mënyra se si këto kushte monitorohen nëpërmjet 'Programimit të Kushtëzimit dhe i Monitorimit'. Një ndryshim i madh krahasur me katër zgjerimet e para ishte rëndësia që vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore i dhanë monitorimit të progresit të bërë, gjatë Zgjerimit të Pestë. Ky ishte pothuaj një rezultat automatik i kushtëzimit të rritur.

Në rastin e vendeve të Ballkanit Perëndimor, thellësia e monitorimit është rritur më tej, duke krijuar përshtypjen se kushtet janë bërë më rigorozë. Ajo çfarë në fakt ka ndodhur është se Komisioni është bërë më i kujdesshëm rreth mënyrës se si ai e monitoron ecurinë e aplikimit të kriterëve të anëtarësimit. Gjatë zgjerimit të pestë Komisioni zhvilloi mjete të reja për të garantuar se vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore po e kryenin adoptimin në përputhje me kriteret e Kopenhagenit.

"Partneritetet e Anëtarësimit" dypalëshe rradhitën objektivat e Bashkësisë për secilin vend në lidhje me përshtatjen me *acquis* dhe politikat e BE-së. Ato u ndanë në prioritetet afatshkurtra dhe afatmesme. Ndërkohë që afronte anëtarësimi, Partneritetet e Anëtarësimit u bënë edhe më specifike, duke rradhitur pjesë të *acquis*, e cila duhej të vihej në zbatim përpara se të kryhej anëtarësimi. Objektivat e Partneritetit të Anëtarësimit

⁷⁵ Gateva, Eli 2010, "Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure? – Kushtëzimet mbas hyrjes në Bashkimin Europian – Instrumenti Mbështetës për Presion të Vashdueshëm?", Seritë e Artikujve të KFG-së, Nr.18, Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe – Fuqia Transformuese e Europës", Freie Universität Berlin, Gjermani, Tetor 2010

⁷⁶ Cremona Marise, 'The European Union as an International Actor: The Issues of Flexibility and Linkage – Bashkimi Europian si një Aktor Ndërkombëtar', në "European Foreign Affairs Review, 3: 67-94 – Rishikimet e Çështjeve të Huaja Europiane, 3:67-94", 1998

⁷⁷ Panebianco Stefania, Rossi Rosa, "EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries – Përpjekjet e Bashkimit Europian për të eksportuar normat e një qeverisje të mirë tek vendet e Ballkanit dhe të Mediterranit", në "Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics – Esetë e Jean Monnet në Politikat Ndërkombëtare dhe Komparative", JMWP no. 53 botuar nga Jean Monnet Centre EuroMed, Universiteti i Katania, Tetor 2004

monitoroheshin nga Komisioni. Rezultatet e këtij procesi monitorimi paraqiteshin çdo vit në “Raportet e Rregullta” mbi vendet aspirante. Megjithatë, këto raporte shkonin përtej monitorimit të thjeshtë të Partneriteteve të Anëtarësimit. Ato u pranuan përfundimisht si një prej vlerësimeve kyçe ndërkombëtare mbi reformën në vendet aplikante dhe për këtë arsye kishte pasoja për secilin vend, duke e tejkaluar së tepërmi çështjen e anëtarësimit në BE. Nga fundi i procesit të anëtarësimit, Komisioni gjithashtu botonte Raporte të Detajuara Monitorimi të cilat bazoheshin në Raportet e Rregullta, që tregonin se në çfarë pikash vendi po i përmbushte apo jo premtimet e bëra në Marrëveshjen e Anëtarësimit.

Shtrëngimi i monitorimit të progresit drejt përmbushjes së kriterëve të Kopenhagenit është vënë re tashmë në rastet e Bullgarisë dhe të Rumanisë, krahasuar me anëtarësimet e vitit 2004. Në rastin e tetë vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore të cilat nënshkruan Marrëveshjen e Anëtarësimit në vitin 2002 dhe u pranuan në Bashkësi në vitin 2004, u botua një Raport përfundimtar i Detajuar i Monitorimit në vitin 2003. Nga nënshkrimi i Marrëveshjes së Anëtarësimit me Bullgarinë dhe Rumaninë në Prill të vitit 2005, Komisioni përgatiti tre Raporte Monitorimi (Tetor 2005, Maj 2006, Shtator 2006) për të dy vendet. Kjo mund të shpjegohet pjesërisht me vendimin e Këshillit (shprehur në Marrëveshjen e Anëtarësimit) për t’i lejuar vetes zgjedhjen ndërmjet vitit 2007 dhe 2008 për anëtarësimin e të dy vendeve. Pavarësisht kësaj, kjo vonesë në vetvete reflekton një rritje të kujdesit nga ana e Bashkësisë në lidhje me zgjerimin⁷⁸.

Për vendet e Ballkanit Perëndimor pretendimet do të jenë akomë më të mëdha. E njëjta strukturë e Partneriteteve të Anëtarësimit (që rrjedh nga Partneritetet Evropiane të cilat ekzistojnë sipas kushteve të Marrëveshjeve të Stabilizim-Asociimit) dhe Raporteve “të Rregullta” ose “të Progresit” është krijuar në lidhje me Kroacinë. Pavarësisht kësaj, “Kuatr Negociues” i aprovuar nga Këshilli në Tetor të vitit 2005 dhe nga kursi i negociatave deri tani tregon qartë se si monitorimi i kushtëzimit ka ardhur në rritje që prej zgjerimit të pestë. Kuatri Negociues së pari shpalli qartë se nëse Kroacia nuk i përmbush kushtet politike për anëtarësim, Bashkësia mund të pezullonte negociatat. Për këtë ekziston një procedurë e detajuar. Është interesant fakti se vendimi për të ndaluar negociatat mund të merret thjesht me shumicën e votave. Ndërkohë që kjo është një zyrtarizim i asaj çfarë mund të bëhej gjithsesi në secilin prej zgjerimeve të mëparshëm, kjo reflekton faktin se sa seriozisht Bashkësia e merr monitorimin e progresit në vendet candidate.

Pikat e referencës vendosen nga Këshilli për mbylljen e përkohshme të kapitujve të negociatave dhe në disa raste të caktuara për hapjen e kapitujve. Ndërkohë që negociatat përparojnë këto pika reference mund të rishikohen nga Këshilli. Kjo e tejkalon procesin relativisht “jo zyrtar” mbi vendimin e hapjes dhe të mbylljes së kapitujve gjatë Zgjerimit të Pestë.

⁷⁸ Mayhew Alan, “Zgjerimi i Bashkimit Evropian: Një Analizë e Negociatave për Vendet e Ballkanit Perëndimor” Dokumenti SIGMA Nr. 37 i OECD, 2007

Kapitulli II

Kufizimi i sovranitetit shtetëror. Ndërhyrja kushtetuese.

2.1 Hyrje

2.2 Adaptimet kushtetuese në Shtetet Antare ‘të vjetra’. Transferimi i fuqive sunduese: modelet kryesore.

2.2.1 Amendimet e tjera të BE-së

2.2.2 Një Kushtetutë Evropiane qw kufizon Sovranitetin Kushtetues të Vendeve Anëtare.

2.3 Kufizimi i Sovranitetit në Kushtetutat e vendeve të Evropës Qendore dhe Lindore (EQL).

2.3.1 Rëndësia e kushtetutave në sistemet ligjore të Evropës Qendrore dhe Lindore.

2.4 Çështje të Sovranitetit Kushtetues në Periudhën Para-Hyrjes në BE

2.5 Raportet midis të drejtës së huaj dhe asaj të brendshme të rregulluara nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.

2.1 Hyrje

Pavarësisht faktit se e drejta e BE-së dhe rendet e brendshme juridike të shteteve anëtare ndërveprojnë midis njëra tjetrës, ka situata kur ndodh që këto dy të drejta të qëndrojnë në pozicione diametralisht të kundërta me njëra tjetrën. Kjo situatë mund të ndodhë kur e drejta e BE-së vendos të drejta dhe detyrime të drejtpërdrejta për qytetarët e Bashkimit, në një kohë që përmbajtja e këtij akti bie në kundërshtim me një normë të caktuar të të drejtës kombëtare.

Traktatet e BE-së nuk kanë parashikime që mund të zgjidhin konfliktin midis të drejtës së BE-së dhe asaj kombëtare të shteteve anëtare, pra nuk ka asnjë dispozitë që të parashikojë se e Drejta e BE-së ka përparësi ose varet nga e drejta kombëtare. Në fakt shumë pak do të mbetej nga e drejta e BE-së nëse ajo do të varej nga e drejta kombëtare⁷⁹. Prandaj çdo konflikt midis tyre mund të zgjidhet vetëm në bazë të të drejtës së BE-së. Ky konflikt është zgjidhur nga Gjykata e Drejtësisë e Luksemburgut e cila ka përcaktuar një parim tjetër mjaft të rëndësishëm që është ai i përparësisë të së drejtës së BE-së. Ky parim është

⁷⁹ “Making European Law Work: Why Member States (fail to) Implement EC Directives – Të bësh Ligjin European të funksionojë – Pse Shtetet Anëtare (dështojnë të) vënë në zbatim Direktivat e Komisionit European”, Report from the Commission, 29th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law 2001 – Raporti i lëshuar nga Komisioni, Raporti vjetor i 29-të mbi Monitorimin e Aplikimit të Ligjit të Bashkimit European 2001”, Bruksel, Belgjikë, 30 Nëntor 2012.

themelor për vëtë ekzistencën e të drejtës së BE-së. Në çështjen *Costa v. ENEL*⁸⁰, Gjykata bëri dy konstatime mjaft të rëndësishme mbi këtë parim:

- Shtetet anëtare kanë transferuar përfundimisht të drejta sovraane te një Komunitet i krijuar prej tyre, prandaj masat e njëanshme që do të miratoheshin në vijim nuk do të ishin në përputhje me të Drejtën e Bashkimit;
- Sipas Traktatit parimi është që asnjë shtet anëtar nuk mund të vërë në diskutim statusin e të Drejtës së Bashkimit, si një sistem i zbatueshëm në mënyrë uniforme dhe të përgjithshme në të gjithë BE - në.

Pra e drejta e BE-së ka përparësi ndaj të drejtës së brendshme që është në konflikt me të, por është njëkohësisht më e fuqishme edhe se sa normat e mëparshme të të drejtës kombëtare dhe ka efekt ndalues ndaj legjislacionit që është miratuar më pas. E drejta e përparësisë së të Drejtës së BE-së është njohur edhe ndaj të drejtës kushtetuese kombëtare edhe pse duhet thënë se ka patur shumë kundërshtime nga gjykatat kombëtare dhe se Gjykata Kushtetuese e Republikës Federale të Gjermanisë vazhdon të shprehë rezervë në lidhje me këtë pikë.

Gjithashtu shtetet anëtare kanë detyrimin që të interpretojnë të drejtën e brendshme në përputhje me të drejtën e bashkimit. Detyrimin për të bërë interpretimin e të drejtës kombëtare në përputhje me të drejtën e bashkimit Gjykata e sanksionoi në vitin 1984 në çështjen *Von Colson dhe Kamann*⁸¹. Në këtë çështje që kishte të bënte me shumën e shpërblimit që duhej dhënë për diskriminimin ndaj grave lidhur me mundësinë për punësim, Gjykata sanksionoi detyrimin për të interpretuar të drejtën kombëtare dhe dispozitat ligjore të brendshme që parashikonin dëmshpërblimin në përputhje me direktivën e BE-së nr. 76/207/KEE, e cila sanksionon se e drejta kombëtare duhet të parashikojë sanksione efektive në mënyrë që të garantojë mundësi të barabarta në punësim. Në kushtet kur sanksionet nuk ishin konkretizuar më tej, direktiva nuk mund të konsiderohej drejtpërdrejt e zbatueshme në këtë pikë. Përpara rrezikut që kur e drejta e brendshme nuk përputhej me të drejtën e Bashkimit, gjykatat kombëtare të zbatonin të drejtën kombëtare, Gjykata e Drejtësisë vendosi se gjykatat kombëtare duhet të zbatonin legjislacionin kombëtar për çështje civile në përputhje me nenin 4/3 të TBE, me qëllim që të garantohej një sanksion efektiv në rast të konstatimit të diskriminimit për shkak të gjinisë. Megjithatë edhe pse parimi i përgjithshëm është që e drejta kombëtare duhet të interpretohet në përputhje me të Drejtën e BE-së, e Drejta Kombëtare nuk mund të interpretohet në kundërshtim me ligjin, pra kur duket qartë që e Drejta Kombëtare nuk është e hapur për interpretim, ose kur vendi Anëtar refuzon të transpozojë direktivën në të Drejtën e brendshme. Një konflikt i tillë mund të zgjidhet në bazë të nenit 259 të TFBE-së duke filluar një procedim kundër Shtetit Anëtar për mospërmbushje të Traktatit.

⁸⁰ Vendimi i vitit 1964 *Flaminio Costa kundër Enel*, Çështja 6/64 (1964) ECR 585; (1964) CMLR 425.

⁸¹ Vendimi datë 10 Prillit 1984, *Sabine Von Colson dhe Elisabeth Kamann kundër Land Nordrhein-Ėestfalen*, Çështja 14/83.

2.2 Adaptimet kushtetuese në Shtetet Antare ‘të vjetra’. Transferimi i fuqive sunduese - modelet kryesore

Themeli i kushtetutave kombëtare bazohet tek ideja që sovraniteti qëndron tek vetë njerëzit. Rrjedhimisht, kushtetutat kombëtare krijojnë marrëveshjen e ‘*pouvoir constituant*’⁸² sipas mënyrës se si fuqitë sovrane janë të shpërndara dhe të ushtruara në shtet, dhe përqafojnë idenë që asnjë fuqi supreme nuk mund të imponohet jashtë mekanizmave kushtetuese.

Si burimi formal më themelor i së drejtës, e në veçanti i së drejtës kushtetuese, kushtetuta është jo vetëm baza juridike për konstituimin (themelimin) dhe funksionimin e organeve shtetërore, por edhe burim i autorizimeve apo kompetencave të tyre, pra bazë për funksionimin e sistemit politik të një vendi. Si ligj themelor i Shtetit, kushtetuta është bazë për realizimin dhe sigurimin e drejtësisë, për garantimin e të drejtave themelore të njeriut, mbrojtëse e dinjitetit të tij, garant bazë i funksionimit dhe zhvillimit të shoqërisë, sovranitetit të vendit dhe bazë për harmonizimin e akteve juridike të Shtetit⁸³.

Karakteristikë tipike e pushtetit kushtetues është origjina e tij, gjë e cila do të thotë që ajo legjitimohet në mënyrë faktike nga lindja e saj. Në të vërtetë, pushteti kushtetues i takonte (dhe në shumë raste aktuale akoma i takon) Sovranit, apo një oligarkie, apo një pushteti të jashtëm nga Shteti. Por në kundërshtim me këtë e drejta natyrore dhe konstitucionalizmi pranojnë se pushteti kushtetues i takon popullit. Sipas vetë të drejtës natyrore, pushteti kushtetues, përderisa ndikon në të drejtat themelore të njeriut dhe përderisa është shprehje e sovranitetit, nuk ka sesi të mos i përkasë popullit. Megjithëse e përfundon misionin e vet në momentin e vetë ushtrimit të tij (duke hartuar kushtetutën), ky pushtet është gjithmonë i pranishëm dhe i gatshëm si një zjarr që jeton mes prushit dhe që mund të dalë gjithmonë në sipërfaqe⁸⁴.

Çdo vendim i mëpasëm që do të merret pasi pushteti kushtetues të jetë sanksionuar, është gjithmonë një shprehje e pushtetit themelues, pra e vullnetit të popullit, megjithëse është një ndryshim apo revizion i pjesshëm apo total i kushtetutës dhe kjo pasi është një vendim i parashikuar dhe i rregulluar nga kushtetuta. Pushteti i themeluar, pra ai që buron nga nxjerrja e Kushtetutës, vepron sipas rregullave të përcaktuara nga pushteti themelues: është pra një pushtet i detyruar të ndjekë rregulla të paracaktuara, ndërsa praktikisht pushteti themelues është i lirë në vetvete dhe nuk mund të kufizohet brenda një forme të paracaktuar.

Diskutimet për dallimin midis pushtetit të themeluar dhe pushtetit themelues e kanë origjinën tek Sieyès⁸⁵ si dhe tek teoricienët e Revolucionit francez (gjatë të cilit është

⁸² Emmanuel-Joseph Sieyès ose abati Sieyès shpjegoi për herë të parë konceptin e Pushtetit Themelues (Pouvoir constituant) në pamfletin e tij: “Qu'est-ce que le Tiers-État?”, të botuar në janar 1789 pak muaj përpara nisjes së Revolucionit Francez dhe që i paraprin thirrjes së “Shteteve të Përgjithshme”. Për të dhëna më të plota: http://fr.wikipedia.org/wiki/Qu%27est-ce_que_le_Tiers_%C3%89tat_%3F.

⁸³ Allan T., “Parliamentary Sovereignty: Lord Denning’s Dextrous Revolution – Pavarësia Parlamentare: Revolucion i Shpejtë i Lord-it Denning”, 1983, 36 OLS 22.

⁸⁴ Puto Erlir, “E Drejta Kushtetuese e Krahastuar”, Cikël LekSIONESH, Shtëpia Botuese U.F.O, Tiranë, Shqipëri, 2008

⁸⁵ Pasquino Pasquale, “Sieyès et l’invention de la constitution en France – Sieyès dhe krijimi i kushtetutës në Francë”, Paris, France, Botimi Odile Jacob, 1998.

zhvilluar teza që mbështetet tek ideja se pushteti themelues i përket popullit, në kundërshtim kështu me *Ancien Régime*, regjimi i vjetër absolutist ku pushteti themelues i takonte sovranit absolut, i cili ishte mishërim i hyjnores mbi Tokë). Ndërkohë pushteti themelues do të lindte si i legjitimuar nga sovraniteti popullor në Kushtetutat e Shteteve të Amerikës Veriore, ku konfigurohet në një pakt shoqëror të lidhur midis të gjithë anëtarëve të kolektivitetit dhe të shpallur në mënyrë solemne. Parashikimi i pushtetit themelues si atribut vetëm i popullit me karakteristikat e tij është kodifikuar në mënyrë tekstuale në nenin 28 të Kushtetutës franceze të 24 qershorit 1793: “*Një popull ka gjithmonë të drejtë të rishikojë, të riformojë dhe të modifikojë kushtetutën e tij*”. Si pasojë do të kemi të bëjmë me një pushtet të paprekshëm, të parevokueshëm e të patransmetueshëm që shprehet në momente veçanërisht kritike të jetës së një Shteti. Pushteti themelues e bazon në fakt origjinën e tij në parimin e sovranitetit themelor, në karakterin kontraktual të kushtetutës, tek “e drejta për revolucion” në mbrojtje të të drejtës natyrore, e cila domosdoshmërisht i paraprin organizimit të Shtetit.

Ka pasur disa teori që analizojnë pushtetin themelues sipas pikëvështrimeve të ndryshme, por të gjitha bien dakord në faktin se pushteti themelues shpreh një situatë faktike që vetëlegjitimohet edhe pse përfshihet në formulën që nuk është e ligjshme t’i kundërvihesh sistemit në fuqi me anë të revolucionit, por është legjitime sepse kjo kundërvënie bazohet në një ligj “superior”. Nëse do të evidentojmë elementët bazë që dallojnë pushtetin themelues nga ai i themeluar do të përcaktonim si karakteristika të pushtetit themelues, ushtrimin e tij në situata të jashtëzakonshme, marrjen e vendimeve në mënyrë unanime nga të gjithë anëtarët e komunitetit, paprekshmërinë e pushtetit themelues dhe ushtrimin e tij si atribut i tërësisë së popullit. Nga ana tjetër karakteristikat e pushtetit të themeluar janë: qenia e tij e përhershme, marrja e vendimeve me mazhorancë, ndryshueshmërinë e mënyrës së funksionimit të pushtetit të themeluar, dhe ushtrimin e tij nga ana e përfaqësuesve të popullit. Ideja e dhënies së një baze juridike dhe e legjitimitetit të sistemit në vetvete është me prejardhje antike, siç ishte p.sh. legjitimimi i të drejtave të Sovranit si të drejta të fituara, apo si të drejta hyjnore që fitoheshin pas bekimit nga ana e një autoriteti fetar. Konstitucionalizmi modern e justifikon sistemin në kompleksin e vet me teoritë e kontratës sociale dhe të sovranitetit popullor.

Përfundimi i parë nga parimet e sovranitetit popullor është aplikimi i së drejtës ndërkombëtare në sistemet e brendshme ligjore. Gjykata e Përhershme e së Drejtës Ndërkombëtare me seli në Hagë sanksionoi në vendimin “Wimbledon” të vitit 1923 që detyrimet e ndërmarra nga shtetet në marrëveshjet ndërkombëtare nuk e dëmtojnë sovranitetin, por janë atribut i saj. Në vitin 1951, një sërë shtetesh evropiane vendosën për t’i dhënë fuqi sovrane institucioneve mbikombëtare duke krijuar Komunitetin Evropian të Çelikut dhe të Qymyrit (KEÇQ). Për ta legjitimuar një hap të tillë, Franca, Gjermania dhe Italia u mbështetën mbi kushtet që lejojnë kufizimet e sovranitetit ose transferimin e fuqive sovrane te organizatat ndërkombëtare, dispozita kushtetuese të cilat u futën për herë të parë tek kushtetutat e pas Luftës së Dytë Botërore. Vendet e Beneluksit hartuan dispozita të ngjashme disa vite mbas anëtarësimit në Komunitetin Evropian të Çelikut dhe të Qymyrit (KEÇQ) apo në Komunitetin Ekonomik Evropian (KEE). Meqënëse marrëveshje të reja u krijuan dhe më shumë shtete u bënë anëtare, autorizimi kushtetues për integrimin Evropian u bë më i shumëllojshëm. Në veçanti,

Marrëveshja e Mاستriht-it bëri që shumë shtete të parashikonin dispozita kushtetuese për transferimin e fuqive tek Bashkimi Evropian (BE) dhe çoi në amendime të ndryshme që kishin lidhje me aspekte specifike në anëtarësimin në BE⁸⁶.

Megjithëse experienca midis Shteteve Anëtare ‘të vjetër’ është disi e shumëllojshme, katër modele kryesore të kushtetutave kombëtare duhet të dallohen për pranimin e integritimit në BE⁸⁷:

- kushtetutat të cilat përmbajnë një dispozitë të veçantë për delegimin e fuqive të shteteve tek Bashkimi Evropian. Ato megjithatë janë rishikuar në lidhje me aspekte të ndryshme specifike të anëtarësimit në BE (Gjermani, Francë, Austri, Portugali);
- kushtetutat të cilat përmbanin fillimisht një dispozitë të caktuar për delegimin e fuqive shtetërore tek Bashkimi Evropian, por që e kanë konfirmuar edhe më pas me disa dispozita të tjera në lidhje me këtë anëtarësim (Irlandë, Suedi, Greqi);
- kushtetutat ku anëtarësimi në BE është pranuar nën një klauzolë kryesore për organizatat ndërkombëtare, por disa amendime janë bërë në lidhje me aspekte specifike të anëtarësimit në BE (Finlanda, Belgjika, Italia, Spanja);
- kushtetutat në të cilat nuk përmendet Bashkimi Evropian, por pranohet anëtarësimi në organizatat ndërkombëtare (Danimarka, Luksemburgu, Holanda).

Grupi i parë dhe i dytë përfshin ato kushte të cilat kanë dispozita të caktuara mbi delegimin ose transferimin e fuqive tek Bashkimi Evropian, me një diferencë që vjen nga niveli i përfshirjes së direktivave të BE në këto kushtetuta. Franca, Gjermania, Portugalia i amenduan kushtetutat e tyre në këtë aspekt gjatë procesit të ratifikimit të Marrëveshjes së Mاستriht-it.

Në Irlandë, Austri dhe Suedi kushtetutat u amenduan kur shtetet hynë në Komisionin Evropian/Bashkimin Evropian, ndërsa Greqia i futi amendimet në 2001. Grupi i mëparshëm i shteteve, sikurse dhe Austria, kanë në një mënyrë të detajuar të aspekte të ndryshme të ligjëruara të anëtarësimit të tyre në kushtetutat e tyre, duke e bërë këtë gjë në një kapitull të veçantë (Franca, Austria) ose përgjatë gjithë kushtetutës (Gjermani, Portugali). Ndërkohë, shtete të tjera e kanë kufizuar rishikimin kushtetues të lidhur me BE-në në një ose dy pika. Për të dhënë një shembull të neneve të delegimit, neni 88(1) i Kushtetutës Franceze, i cili është pjesë e një titulli të ri XV mbi Bashkimin Evropian, thotë që Franca do të marrë pjesë ‘në Bashkimin Evropian të përbërë nga shtete të cilët kanë zgjedhur vetë për të ushtruar disa prej fuqive të tyre të përbashkëta. Neni 23 (1) i Kushtetutës Gjermane siguron pjesëmarrjen në BE për ‘të krijuar një Evropë të Bashkuar’, dhe e lejon vendin që ‘të delegojë fuqitë sovrane’ për këtë qëllim. Duhet të theksohet se megjithëse në Kushtetutën Austriake, neni për delegimin i drejtohet ‘organizatave ndërqeveritare’ se sa shprehimisht BE-së, rëndësia simbolike e vendosjes së një seksioni të tërë mbi ‘Bashkimin Evropian’ në kapitullin e parë fare të Kushtetutës

⁸⁶ Carrubba Clifford J., Gabel Matthew, “Do Governments Sway European Court of Justice Decision-Making? Evidence from Government Court Briefs – A kanë ndikim Qeveritë në Vendimmarrjen e Gjykatës Europiane së Drejtësisë? Evidencë nga Përmbledhje të Gjykatave për Qeverinë”, IFIR Working Paper Series, 2005-06.

⁸⁷ Albi Anneli, “EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe – Zgjerimi i Bashkimit Evropian dhe Kushtetutat e Evropës Qendrore dhe Lindore”, Cambridge University Press, 2005.

(Kapitulli 1B, neni 23-a-23f) e justifikon përfshirjen e kësaj në këtë grup. Kushtetuta Irlandeze përdor një formulë tjetër, duke parashikuar që Irlanda mund të behët anëtare e Komuniteteve Evropiane (neni 29(4)). Duke pasuar vendimin *Crotty* që ka lidhje me ratifikimin e Aktit Unik Evropian, kushtetuta irlandeze është amenduar më pas për të siguruar një autorizim të veçantë për ratifikimin e çdo marrëveshje të re. Në Greqi, neni 28 i cili thotë që fuqitë mund t'i jepen organizatave ndërkombëtare, u plotësua në 2001 me një nen të ashtuquajtur 'neni interpretues' sipas të cilit dispozitat e nenit 28 në mënyrë të barabartë përbejnë themelin për pjesëmarrje në procesin e integritimit evropian. Në dy shtetet e mëparshme, gjykatat kushtetuese do të duhej të vlerësonin implikimet kushtetuese të Marrëveshjes së Mاستriht-it në vendimet famshme të Mاستriht-it, të cilat do të shikohen më me hollësi në vazhdim.

Grupi i tretë dhe i katërt janë formuar nga ato kushtetuta ku integrimi në BE është pranuar nën një nen të përgjithshëm të organizatave ndërkombëtare, në vend që BE të adresohet në veçanti.

Ndërkohë që ato të grupit të tretë përmbajnë disa amendime që kanë lidhje me disa aspekte specifike të anëtarësimit në BE, kushtetutat e grupit të katërt janë akoma efektivisht të heshtura mbi anëtarësimin në BE në 2004. Në fakt, panorama kushtetuese u dominua nga grupi i fundit deri në 2000-2001 – kushtetutat e Danimarkës, Luksemburgut, Hollandës, Italisë, Greqisë nuk i dhanë lexuesit ndonjë shenjë të anëtarësimit të vendit në BE. Megjithatë Greqia përherë të parë futi në 2001 të lartë përmendur 'neni interpretues' dhe Italia futi në të njëjtin vit një dispozitë (neni 117) mbi ndikimin e ligjit të BE-së mbi rajonet, i cili plotëson nenin 11 mbi 'kufizimet e sovranitetit', megjithëse ky i fundit vazhdon të konsiderohet si baza kryesore për anëtarësimin në BE. Finlanda pranoi në 2000 një kushtetutë të re, e cila trajton disa aspekte specifike të anëtarësimit në BE, veçanërisht ri-ndarjen e fuqive të institucioneve shtetërore në mënyrë që të përfaqësojë vendin në çështjet e BE-se. Kushtetuta e re zëvendësoi atë të mëparshmen, e cila megjithëse adresonte pjesëmarrjen e Parlamentit në çështjet e BE-së, nuk përmbante ndonjë bazë të veçantë për delegimin e fuqive. Anëtarësimi u bë me anë të ashtuquajturës 'sistemi i amendimit përjashtues', sipas së cilës Parlamenti mund të ratifikojë, me anë të një shumice të veçantë, marrëveshje të cilat bien në konflikt me kushtetutën.

Ky sistem u vendos nga Komisioni i Ligjit Kushtetues i Parlamentit (një ent i autorizuar për të interpretuar kushtetutën) për të pajtuar mospërputhjen e hyrjes në BE me nenet 1 dhe 2 (sovraniteti dhe ndarja e fuqive) të kushtetutës finlandeze të asaj kohe.

Kushtetuta e Spanjës nuk e përmend në veçanti BE-ne, por bënë pjesë në grupin e tretë për shkak të amendimit të nenit 13(2), ku e drejta e shtetasve të shteteve të tjera për të votuar dhe për t'u votuar në zgjedhje, në bazë të kushteve të vendosura në marrëveshje, u fut përpara se të ratifikohej Marrëveshja e Mاستriht-it. Kushtetuta belge gjithashtu bënë pjesë në grupin e tretë për shkak të të njëjtit kusht, e kombinuar me disa referenca të tjera për BE-në.

Asnjë formulim standard nuk ekziston akoma në lidhje me mënyrën se si delegimi apo transferimi i kompetencave duhet të formulohet në kushtetutë. Përkundrazi, shumë formulime ka në raport me zgjerimin e BE-së dhe kushtetutat e Evropës Qendrore dhe Lindore në përdorim, të tilla si 'delegimi', 'transferimi', 'marrja e të drejtave', ose

‘pushteti’ i ‘fuqive’ ose ‘të drejtave sovrane’, dhe ‘limitimi’ ose ‘kufizimi’ i ‘(ushtrimit) të sovranitetit’.

Ne fakt, formulime të ndryshme mund të gjinden brenda së njëjtës kushtetutë. Për shembull, kushtetutat e Gjermanisë dhe Francës të dyja përdorin deri në katër shprehje. Kushtetuta gjermane flet rreth pjesëmarrjes (neni 23(1)), delegimi (neni 23(1)), transferimi (neni 24(1)) dhe limitimet e sovranitetit (neni 24(2)). Kushtetuta franceze flet rreth pjesëmarrjes (neni 88(1)), limitimi i sovranitetit (Preambula e Kushtetutës së vitit 1946), transferimi (neni 88(1)) dhe ushtrimi i përbashkët i sovranitetit (neni 88(1)).

Duke pasur parasysh prezencën shumë intensive të BE-së në fushat e mëparshme sovrane të udhëheqjes, duhet të jetë interesante për të konsideruar arsyet pse transferimi i fuqive tek BE nuk është e shprehur në mënyrë eksplicite në shumë kushtetuta. Në lidhje me shtetet e Beneluksit, është komentuar që kushtet mbi organizatat ndërkombëtare u pranuan gjatë viteve 1950-1970 me një orientim mbi anëtarësimin në Komisionin Evropian dhe amendimi nuk ka qenë në axhendë sepse këto vende kanë qenë tradicionalisht shumë pro integritetit evropian dhe nuk është krijuar asnjë konflikt kushtetues. Ky është kryesisht rasti me Italinë, ku neni për integrimin u vendos me qëllim anëtarësimin në Kombet e Bashkuara dhe u aplikua me vonë në lidhje me anëtarësimin në Komisionin Evropian⁸⁸. Klauzola e Luksemburgut⁸⁹ mbi transferimin ‘e përkohshëm’ të sovranitetit (neni 49 bis) është shpjeguar në bazë të numrit të vogël të popullsisë dhe rrjedhimisht të diskutimit të rrallë ligjor. Italia nisi në gjysmën e dytë të viteve 1990 një rishikim të rëndësishëm të kushtetutës, e cila mund të ketë futur gjithashtu nenet e BE-së, por i tërë plani u përmbys në vitin 1998 për arsye politike; eventualisht dispozitat mbi rajonet në kontekstin e ligjit të BE-së u adoptuan në vitin 2001. Italia duke bërë pjesë në një sistem mbikombëtar më të gjerë i ka kaluar pjesë të sovranitetit të saj në lidhje me traktatet BE-së, me kufirin e vetëm të paprekshmërisë së parimeve dhe të drejtave themelore të garantuara nga Kushtetuta (kundra-kufijtë)⁹⁰.

Gjithashtu, duket të ketë një lidhje interesante midis faktit që shumë kushtetuta që nuk kanë një dispozitë mbi transferimin e fuqive të BE, kanë një procedurë më të vështirë në lidhje me amendimin. Ndërkohë që kushtetutat e dy grupeve të para mund të amendohen nga një procedurë relativisht e thjeshtë parlamentare, përveç Irlandës ku kërkohet një referendum, kushtetutat e dy grupeve të tjera kërkojnë për amendim ose shpërbërjen e Parlamentit, aprovimin nga dy Parlamente të njëpasnjëshme, ose një referendum. Kur amendohen dispozitat kryesore, parlamenti duhet të shpërbëhet në Belgjikë, Luksemburg ndërsa në Spanjë kërkohet gjithashtu dhe një referendum.

⁸⁸ Conforti Benedetto, “Diritto Internazionale – E drejta Ndërkombëtare”, Napoli, Itali.

⁸⁹ “Klauzola e Luksemburgut”, i referohet nenit 14 të Traktatit BE që njeh trajtim të diferencuar të shtetasve të Bashkimit Evropian, në zgjedhjen e Parlamentit Evropian, ku Luksemburgut (i vetmi shtet që përfiton) i njihet një trajtim preferencial në numrin e të zgjedhurve në raport me numrin e përgjithshëm të popullsisë.

⁹⁰ Cassese Sabino, “Ordine Giuridico Europeo e Ordine Nazionale – Rendi Juridik Evropian dhe Rendi Kombëtar” Schema della introduzione alla discussione sul tema, svolta nel corso dell’incontro di studio tra la Corte costituzionale italiana e il Tribunale costituzionale federale tedesco – Skema hyrëse e diskutimit mbi këtë temë e zhvilluar në takimin studimore ndërmjet Gjykatës Kushtetuese Italiane dhe Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane, Karlsruhe, 20 Nëntor 2009.

Është sugjeruar tashmë që Mbretëria e Bashkuar ka, në fakt, dy kushtetutat, versionin e lashtë dhe të pashkuar dhe “kushtetutën” e Komunitetit Evropian, e cila i është mbivendosur të parës. Nuk mund të anashkalohej fakti se si rezultat i hyrjes në Komunitet, një pjesë e madhe e kompetencave politike dhe ligjvënëse në çështjet e tregtisë, biznesit, peshkimit, bujqësisë etj., u është dhënë institucioneve të Komunitetit - kryesisht Këshillit të Ministrave dhe Komisionit Evropian. Më tej, në kapacitetin e saj gjyqësor, Dhoma e Lordëve ka vendosur dhe pranuar se në rast të një konflikti midis një Akti Parlamentar dhe Direktive të Komunitetit / ligji të BE, gjykatat në Mbretërinë e Bashkuar duhet të aplikojnë të Drejtën Komunitare kundrejt statutit.⁹¹ Qeveria Britanike, si pasojë, nuk ushtron më një autoritet të plotë dhe ekskluziv mbi çështjet e brendshme kombëtare. As gjykatat e krijuara me ligj nuk mbështeten vetëm në interpretimin dhe zbatimin e ligjit anglez dhe të precedentëve të Common Law.

Qëndrimi i Gjykatës Evropiane për çështjen e mësipërme është bërë mjaft i qartë që para pranimit të Mbretërisë së Bashkuar në Komunitet, në vitin 1973. Sipas Gjykatës, çdo shtet anëtar, si kusht për t’ju bashkuar Komunitetit do t’i transferonte sovranitetin legjislativ Komunitetit në lidhje me ato çështje që ishin brenda kompetencës së institucioneve ligjvënëse të Komunitetit.

Duke krijuar një Komunitet me kohëzgjatje të pakufizuar, duke pasur institucionet e veta, personalitetin e vet, kapacitetin e vet ligjor dhe kapacitetin e përfaqësimit në arenën ndërkombëtare dhe, më në veçanti, duke pasur kompetenca mbi pasuritë që rrjedhin nga një kufizim i sovranitetit si pasojë e transferimit të kompetencave nga shtetet e Komunitetit, shtetet anëtare kanë kufizuar të drejtat në lidhje me sovranitetin e tyre, megjithëse në disa fusha të kufizuara, dhe kanë krijuar kështu një institucion ligjor që detyron si shtetet e tyre edhe veten e tyre (Costa v ENEL [1964] ECR 585).

Parimi i epërsisë së ligjit të Komunitetit u rikonfirmua prerazi nga GJED (Gjykata Evropiane e Drejtësisë) në Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide [1970] ECR 1125 (“Ligji që rrjedh nga Traktati, një burim i pavarur i ligjit, nuk mundet nga natyra e tij të kapërcehet nga rregullat e ligjet kombëtare, si do që të jetë formuluar ato”), dhe në Simmenthal SpA kundër Ministria e Financave të Italisë [1976] ECR 1871 (“çdo gjykatë kombëtare duhet të ... zbatojë ligjin e Komuniteteve në tërësinë e tij ... dhe duhet rrjedhimisht të lërë mënjanë ... ligjin kombëtar që mund të bjerë ndesh me atë, qoftë para apo pas rregullimit nga Komunitetet”).

Ishte e qartë që nga fillimi se pikëpamjet e GJED ishin të papajtueshme me perceptimet tradicionale vendase të statusit sovran të Parlamentit. Kjo gjë nuk kishte gjasa të shkaktonte vështirësi në rast mospërputhje ndërmjet një rregulli a ligji të BE-së dhe një dispozite të një statuti të miratuar para Aktit EEC në 1972. Në raste të tilla problemi mund të zgjidhej duke aplikuar drejtpërdrejtë doktrinën e shfuqizimit të nënkuptuar – d.m.th. deri në këtë pikë Parlamenti, në Aktin e v. 1972, kishte deklaruar që i gjithë legjislacioni ‘i miratuar ose në proces miratimi’ duhet që subjektin ta kishte në varësi të

⁹¹ Carroll Alex, “E Drejta Administrative dhe Kushtetuese”, 5th ed. Essex, Angli, 2009.

ligjit në fuqi të Komuniteteve, kjo gjë demonstroi qartë synimin për shfuqizimin e të gjitha dispozitave në kundërshtim me para - legjislacionin e vitit 1973⁹².

Megjithatë, doktrina e shfuqizimit të nënkuptuar nuk do të ishte e zbatueshme, nëse dhe kur një statut miratohesh pas datës 1 janar 1973, nëse do të konsiderohesh në kundërshtim në mënyrë direkte apo indirekte me ligjin në fuqi të Komunitetit. Kjo mundësi nuk është trajtuar në terma të qarta nga Akti i viti 1972.

Ndërkohë në Greqi kërkohet aprovimi me anë të dy votimeve të parlamentit, në Finlandë amendime urgjente mund të adoptohen me një shumicë prej pesë të gjashtat të anëtarëve të Parlamentit. Në Danimarkë, një referendum kërkohet për amendimet. Faktor tjetër i cili është i lidhur me amendimet ka ndikim të veçantë në Finlandë dhe në Holandë, ku marrëveshjet që konfliktojnë me kushtetutën mund të aprovohen nga Parlamenti me një shumicë të veçantë votash.

Përsa i përket Greqisë një sistem i veçantë u hartua nëpërmjet Traktatit të Lozanës për të ndërtuar marrëdhëniet juridike ndërmjet BE-së, shtetit Helen dhe Krahinës së tij Autonome të “Malit Athos”. Me hyrjen e Greqisë në Komunitetet Evropiane edhe Gadishulli i Athosit bën automatikisht pjesë në këtë organizëm dhe mali i shenjtë do të duhet të konsiderohet si pjesë e pandashme e shtetit grek. Në këtë mënyrë shteti mijërvjeçar i murgjve, me sistemin e vet të ligjeve fetare dhe sistemin e vet administrativ të bazuar në tradita shumëshekullore të cilat janë komplet të ndryshme nga mënyrat Evropiane, tashmë është bërë pjesë e rendit të ri Evropian⁹³.

Këto rrethana ligjore na çojnë drejt konkluzionit se në bazë të vullnetit të palëve kontraktuese deklaratat ashtu si dhe shtojcat apo protokollet nuk janë pjesë integrale e Traktatit. Ky përfundim mbështetet tek nenet 2 dhe 3 të Traktateve të hyrjes së vitit 1972 dhe 1979. Këto nene bëjnë dallim midis parashikimeve të Traktateve origjinale (themeltare) të cilat janë të detyrueshme për Republikën Helene dhe të cilat do të duhet të aplikohen sipas kushteve të Traktateve dhe të Traktatit në diskutim, dhe nga deklaratat e reja që përfaqësojnë të ashtuquajturin *acqui communautaire* neni 3 (paragrafi 3). Republika Helen është në të njëjtën situatë ashtu si dhe vendet e tjera anëtare në zbatim të deklaratave, vendimeve dhe opinioneve të tjera të shprehura nga Këshilli dhe në respekt të atyre që kanë të bëjnë me KEE i cili në bazë të një marrëveshjeje të përbashkët u adoptua nga vendet anëtare. Si pasojë Republika Helene do të respektojë parimet dhe orientimet e përcaktuara dhe do të marrë çdo masë që mund të kërkohet për të siguruar implementimin e tyre. Është argumentuar se si rezultat i vendosmërisë së Ligjit të Komuniteteve, palët kontraktuese refuzojnë të marrin pjesë në deklarata të përbashkëta për të drejtën e komuniteteve. Duke folur në veçanti, në mënyrë që të evitohen pasojat, si p.sh. procedura e parashikuar nga neni 169 të Traktatit KEE.

Megjithëse palët vetë përmbahen nga nxjerrja e deklaratave të përbashkëta, si pjesë integrale e Traktatit, në mënyrë që të kenë një farë fleksibiliteti, kushte dhe përmbajtja e këtyre deklaratave mund ta kthejnë në të kundërt argumentin. Megjithatë besohet se këto

⁹² De Witte, Bruno, “Constitutional Aspects of European Union Membership in the Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries – Aspekti Kushtetues i Anëtarësimit në Bashkimin Europian i Gjashtë Shteteve Anëtare: Zgjidhje Model për Vendet Aplikante?”, Hagë, Hollandë, 2001.

⁹³ Tachios Anthony-Emil N., “Mount Athos and The European Community – Mali Athos dhe Komuniteti Evropian”, e edituar nga Instituti per Studime mbi Ballkanin, 1993.

deklarata duhet të konsiderohen si “marrëveshje interpretimi” apo të paktën si deklarata të synimeve politike⁹⁴.

2.2.1 Amendimet e tjera të BE-së

Mbasi kemi analizuar kushtet mbi delegimin e sovranitetit, tani do të shqyrtojmë çështjet që kanë çuar në amendime dhe që kanë të bëjnë me aspekte të veçanta të anëtarësimit në BE. Ka një shumëllojshmëri të gjerë të çështjeve të tilla, në varësi të përmbajtjes së kushtetutave individuale dhe traditave kushtetuese të çdo vendi. Ndër këto, tri çështje mund të dallohen nga të tjerat të cilat kanë shkaktuar ndryshime në një numër të konsiderueshëm të kushtetutave.

Së pari, tetë vende e kanë konsideruar të nevojshme për të siguruar në Kushtetutë kontrollin e Parlamenteve Kombëtare mbi qeveritë në procesin e vendimmarrjes në BE. Kjo zakonisht përfshin të drejtën e Parlamentit për t’u informuar në lidhje me propozimet për aktet legjislative në BE, dhe për t’u lëshuar pozicione qeverive kombëtare në aktivitetin e tyre të vendim-marrjes në Këshill. Dispozita të tilla mund të gjenden në kushtetutat e Gjermanisë (nenet 23 (2-3), 52 (3a)), Finlandës (nenet 93 (2), 96-7, 50 (3)), Portugalisë (nenet 161n, 163f dhe 197 (1i)), Austrisë (neni 23e), Suedisë (Kapitulli 10 i aktit Parlamentar), Francës (neni 88 (4)), Belgjikës (neni 168) dhe Greqisë (neni 70 (8)). Arsytet për ndryshime të tilla janë shumë të njohura: procesi i vendimmarrjes në BE është i dominuar kryesisht nga dega ekzekutive, i shoqëruar me një erozion në rritje të pushtetit të lartë të Parlamenteve për të nxjerrë ligje për shkak të delegimeve të njëpasnjëshme të fuqive në BE.

Çështja e dytë e rregulluar zakonisht është e drejta e qytetarëve të BE-së për të votuar dhe për të kandiduar në zgjedhjet e komunave lokale në një Shtet tjetër Anëtar. Kjo gjë ka çuar në nevojën për të bërë një amendim në Gjermani (neni 28 (1)), Francë (neni 88 (3)), Portugali (neni 15 (5)), Austri (nenet 23a dhe 117 (2)), Spanjë (neni 13 (2)) dhe Belgjikë (neni 8 (3)). Përveç kësaj, kushtetuta portugeze dhe ajo austriake gjithashtu përcaktojnë shprehimisht të drejtën e qytetarëve të BE-së për të kandiduar dhe për të votuar në zgjedhjet e Parlamentit Evropian. Arsytet për ndryshime të tilla vijnë nga pikëpamja tradicionale kushtetuese që percakton se të drejtat e votimit u përkasin qytetarëve për shkak të lidhjes së tyre të fortë komb-shtet dhe shumë kushtetuta e shprehin këtë parim në shumë forma. Këto dispozita çuan në nevojën për rishikim pas futjes nga Marrëveshja e Mاستriht-it të së drejtës së votës aktive dhe pasive të qytetarëve të BE-së në zgjedhje të tilla, nëse ata banojnë në një Shtet tjetër Anëtar (Neni 19 (1) KE). Në Francë, kjo është paraprirë nga gjetja e Këshillit Kushtetues ku në vendimin⁹⁵ për miratimin e Traktatit të

⁹⁴ Ress Georg, “The Legal Nature of Joint Declarations Annexed to the European Community Treaties in Particular – Natyra Ligjore e Deklaratave të Përbashkëta të aneksuara tek Traktatet e Bashkimit Evropian në veçanti”, në “Mount Athos and The European Community - Mount Athos dhe Komuniteti Evropian”, e botuar nga Anthony-Emil N. Tachios, Instituti për Studime mbi Ballkanin, Selanik, Greqi, 1993.

⁹⁵ Vendimi nr. 92–308 DC, i datës 9 Prill 1992, e publikuar në [ëëë.conseil-constitutionnel.fr](http://eeë.conseil-constitutionnel.fr). Të shihet në veçanti Jacques J.P., ‘Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n 92–308 DC du 9 avril 1992: Trait’e sur l’Union evropéenne 1992’ (1992) Revue Trimestrielle du Droit Evropéen 251; L. Dubois, ‘France’ in Rideau, ‘Etats Membres’, pp. 217–21; Bonnie, ‘Constitutionality of Transfers’, pp. 517–32.

Mastrihtit interpretohet se të drejtat zgjedhore të qytetarëve të BE-së në zgjedhjet lokale të shteteve të tjera të Komuniteteve, shkojnë në kundërshtim me nenin 3 të Kushtetutës, i cili parashikon se sovraniteti kombëtar i takon popullit, i cili e ushtron atë nëpërmjet përfaqësuesve të tyre ose me anë të referendumit dhe se vetëm shtetasit Francezë e formojnë elektoratin.

Grupi i tretë i ndryshimeve ka të bëjë me Bashkimin Ekonomik dhe Monetar (BEM)⁹⁶. Nga dymbëdhjetë shtete pjesëmarrëse, dispozitat për këtë efekt gjenden në kushtetutat e Gjermanisë, Francës, Portugalisë dhe Greqisë. Lidhur me autoritetin e një shteti dhe identitetin kombëtar, kontrolli mbi monedhën vendase ka formuar tradicionalisht një bazë tjetër të rëndësishme të sovranitetit dhe është e rregulluar në një farë forme në shumë kushtetuta⁹⁷. Në krahasim me shumë fusha të tjera të politikave, ku Shtetet Anëtare kanë deleguar në BE vetëm tek disa prej prerogativave, hyrja në BEM do të thotë një dorëzim i plotë, megjithëse progresiv i kompetencave monetare⁹⁸. Njësoj si me çështjen e të drejtave të votimit të qytetarëve të BE-së, Këshilli Kushtetues Francez përcaktoi në vendimin e Mastriht-it se BEM dëmton “kushtet kryesore të ushtrimit të sovranitetit kombëtar” dhe për këtë arsye çon në nevojën për të bërë një amendim kushtetues përpara ratifikimit të Traktatit.

Neni i ri 88 (2) i Kushtetutës franceze parashikon se “*Franca jep pëlqimin për transferimin e kompetencave të nevojshme për krijimin e Bashkimit Ekonomik Monetar*”. Në Gjermani, ratifikimi i Marrëveshjes së Mastriht-it, u parapri gjithashtu nga një ndryshim në këtë drejtim. Grundsgezet (Ligji Themeltar Gjerman) parashikon se detyrat dhe kompetencat e Bankës Federale mund t’i transferohen Bankës Qendrore Evropiane, e cila është e pavarur dhe kryesisht e lidhur me qëllimin për të siguruar stabilitet të çmimeve. Kushtetuta Portugese u amendua në lidhje me këtë në dy raste, në vitin 1992 dhe në vitin 1997. Si pasojë e amendimit të vitit 1997, neni 102 parashikon se Banka e Portugalisë do të kryejë funksionet e veta në përputhje me ligjin dhe me rregullat ndërkombëtare me të cilat shteti portugez duhet të jetë në përputhje⁹⁹.

Në Greqi, neni 80 (2) i Kushtetutës parashikon se ligji rregullon regjimin e lëshimit të monedhës. Si pjesë e paketës së amendimeve në vitin 2001, është shtuar një klauzolë, e cila parashikon që ky paragraf nuk e pengon pjesëmarrjen e Greqisë në Bashkimin Ekonomik Monetar (BEM). Pavarësisht debateve të ngjashme në shtete të tjera në BEM, asnjë hap specifik për të legjitimuar anëtarësimin e BEM nuk është ndërmarrë. Për shembull, në Hollandë, disa autorë i kanë atribuar njohjen e kompetencave monetare institucioneve të Komunitetit të cilat kundërshtojnë Nenin 106, që parashikon në një

⁹⁶ Referohu për më shumë detaje A. Albi, ‘Common Currency and National Constitutions – Monedha e Përbashkët dhe Kushtetutat Kombëtare’ në C. Zilioli dhe F. Torres (etj.), “Governing EMU: Legal, Political, Economic and Historical Aspects – Të qeverisësh vendet e Bashkimit Ekonomik dhe Monetar: Aspektet Ligjore, Politike, Ekonomike dhe Historike”, Fakulteti European, Firenze, Itali, Korrik 2004.

⁹⁷ Chirico A., “La sovranita monetaria tra ordine giuridico e processo economico – Pavarësia monetare ndërmjet rendit ligjor dhe procesit ekonomik”, CEDAM, Padova, 2003, faqe 139.

⁹⁸ Chirico A., “La sovranita monetaria - Pavarësia monetare”, faqe 144.

⁹⁹ See C. Botelho Moniz, “The Portuguese Constitution and the Participation of the Republic of Portugal in the European Union – Kushtetuta Portugese dhe Përfshirja e Republikës së Portugalisë në Bashkimin European”, “European Public Law 468 – Ligji i së drejtës Publike Europiane 468” 1998 ,4.

mënyrë të përgjithshme se ligji rregullon sistemin monetar¹⁰⁰. Kjo dispozitë është komentuar se ka humbur gati gjithë kuptimin e saj nga Marrëveshja e Maastrichtit¹⁰¹.

Përveç sa është thënë më lartë, disa çështje kanë çuar në ndryshime kushtetuese në dy apo tre shtete. Këto kanë të bëjnë me pjesëmarrjen e nënndarjeve federale, rajoneve autonome dhe/ose bashkive vendore në çështjet e BE-së¹⁰²; ndalimin e pushteteve paralele me Parlamentin Evropian dhe me institucionet shtetërore¹⁰³ dhe procedurat kombëtare për emërimin e zyrtarëve të BE-së¹⁰⁴. Duhet të theksohet se vetëm Kushtetuta e Irlandës shprehimisht përcakton supremacinë e ligjit të Bashkimit Evropian (neni 29 (4)). Në kushtetutat e tjera, kjo çështje e rëndësishme është e vendosur në nenet mbi aplikimin e së drejtës ndërkombëtare, të cilat në disa raste janë futur në funksion të zbatimit të ligjit të KE-së (p.sh. në Hollandë). Përveç ndryshimeve të mësipërme, ka një shumëllojshmëri çështjesh të tjera të cilat kanë sjellë një ndryshim në secilin nga Shtetet Anëtare. Për shembull, Austria ka paraqitur amendamentet në lidhje me disa çështje organizative që kanë të bëjnë me punën dhe zgjedhjet e anëtarëve të Parlamentit Evropian (nenet 10 (1), 23b, 30 (3), 151 (11), 141). Kushtetuta belge ka një dispozitë në lidhje me datën e zgjedhjeve të Parlamentit Evropian (neni 117 (2)), etj.

Kushtetuta e Finlandës i klasifikon çështjet e BE-së si kompetenca të qeverisë, ndërsa përfaqësimi në punët e jashtme zakonisht ka qenë në përgjegjësinë e Presidentit (neni 93). Kushtetutat e Austrisë (neni 23) dhe Portugalisë (neni 164) rregullojnë emërimin kombëtar të zyrtarëve të BE-së, dhe Austria ka një ndryshim mbi pjesëmarrjen në Politikën e Përbashkët dhe të Jashtme të Sigurisë (neni 23). Kushtetuta franceze përmban një dispozitë mbi lëvizjen e lirë të personave, me një referencë mbi Traktatin e Amsterdimit. Kushtetuta gjermane përmban një dispozitë mbi të drejtën e azilit në lidhje me shtetet e KE (neni 16), dhe në lidhje me administrimin e tatimeve të KE-së në nivelin federal (neni 108 (1)). Gjermania ka ndryshuar kohët e fundit nenin 12 të Kushtetutës, për të lejuar aksesin e grave në shërbimin ushtarak, në përgjigje të rastit Tanja Kreil në Gjykatën Evropiane të Drejtësisë¹⁰⁵.

2.2.2 Një Kushtetutë Evropiane që kufizon Sovranitetin Kushtetues të Vendeve Anëtare.

Komuniteti Evropian është formuar në bazë të një marrëveshjeje shumëpalëshe ndërkombëtare, si një organizatë tipike ndërkombëtare. Kjo marrëveshje ka hyrë në fuqi pasi është ratifikuar nga të gjitha Shtetet Anëtare. Komunitetet Evropiane që nga formimi i tyre në vitin 1952 e deri në hyrjen në fuqi të Traktatit të Lisbonës (1 janar 2009) kanë qënë pjesë e një procesi të vazhdueshëm integrimi.

¹⁰⁰ De Witte Bruno, "Pays-Bas – Vendet e Uleta" në Rideau, "Etats Membres – Vendet Anëtare", faqe 368.

¹⁰¹ Besselink L., "The Separation of Powers under Netherlands Constitutional Law and European Integration – Ndarja e pushteteve nën Ligjin Kushtetues të Hollandës dhe Integritimit Evropian" "European Public Law – Ligji Publik Evropian", 1997.

¹⁰² Kushtetutat e Gjermanisë, Austrisë, Belgjikës dhe Portugalisë.

¹⁰³ Kushtetutat e Italisë, Finlandës dhe Austrisë.

¹⁰⁴ Kushtetutat e Austrisë dhe Portugalisë.

¹⁰⁵ Çështja C-285/98, Tanja Kreil kundër Gjermanisë, 2000, ECR I-69.

Fillimisht e drejta e Komunitetit Evropian përbëhej nga tërësia e normave për krijimin dhe funksionimin e tre Komuniteteve. Traktati për themelimin e Komunitetit të Qymyrit e Çelikut u nënshkrua nga vetëm gjashtë shtete, me afat funksionimi për dhjetë vjet (me të drejtë përsëritje). Në vitin 1957 u firmosën në Romë traktatet themeluese të Komunitetit Ekonomik Evropian dhe Euroatomit. E drejta e Bashkimit Evropian (jo Komunitetit Evropian) rrjedh nga krijimi i B.E-së me Traktatin e Bashkimit Evropian, i cili hyri në fuqi në vitin 1993. Etapat më të rëndësishme të ecurisë së BE-së janë përcaktuar nga Traktati i Amsterdimit në vitin 1965 (Traktati mbi bashkimin e ekzekutivëve), Traktati i Luksenburgut në vitin 1970, Akti Unik Evropian në vitin 1986, Traktati mbi Bashkimin Evropian i Maastrichtit në vitin 1992, Traktati i Amsterdimit në vitin 1997, Traktati i Nisës në vitin 2001 dhe Traktati i Lisbonës i vitit 2007.

Duke qënë pjesë e një integrimi të vazhdueshëm, institucionet e BE-së dhe qeveritë e vendeve anëtare, duke filluar nga pranvera e vitit 2000, nisën debatin e madh për të ardhmen evropiane në kuadër të arritjes në një dokument të Shkruar të Kushtetutës Evropiane dhe një kuadri të ri institucional. ‘Ky debat i organizuar është zhvilluar në tri etapa:

- E para, nga marsi deri në dhjetor 2000, në funksion të Konferencës Ndërqeveritare dhe Këshillit Evropian të Nisës;
- E dyta për të përcaktuar funksionet dhe detyrat e Konventës që do të miratohej në Këshillin Evropian në Laken, në dhjetor 2001; dhe
- E treta pas marsit 2002, përqëndruar më tepër në thelbin e përmbajtjes së dokumentit që Konventa do t’i paraqesë Konferencës Ndërqeveritare në bashkëpunim me Këshillin Evropian, para qershorit 2004¹⁰⁶.

Nga krijimi i së drejtës së Komuniteteve Evropiane deri në Traktatin e Lisbonës, raporti ndërmjet të drejtës së BE-së me të drejtën e brendshme të Shteteve anëtare ka ndryshuar në mënyrë të konsiderueshme. Komunitetet Evropiane nga një organizatë tipike ndërkombëtare kënë evoluar në një organizatë “*sui generis*”, duke u konsideruar si “*vendosësi i kufirit më të avancuar në bashkëpunimin ndërkombëtar të ruajtjes së paqes ; dhe parimet e tij të solidaritetit dhe integritetit e kanë përfshirë atë deri në kufijtë e shtetit federal*”¹⁰⁷ Madje ka edhe autorë që e konsiderojnë Bashkimin një shtet të mirfilltë federal, i cili paraqet mjaft ngjashmëri me Shtetet e Bashkuara të Amerikës¹⁰⁸.

Në ndryshim nga e drejta ndërkombëtare tradicionale, Traktatet Evropiane janë akte që përmbajnë më shumë se marrëveshjet që krijojnë detyrime ndërmjet shteteve. Individët e këtyre shteteve janë subjekte të së drejtës Evropiane dhe të drejtat e detyrimit e tyre burojnë drejtpërdrejtë nga e drejta Evropiane. Subjektet e së drejtës Evropiane kanë të drejtë të kërkojnë zbatimin e saj në gjykatat kombëtare pavarësisht ekzistencës paralele të sistemit gjyqësor ndërkombëtar për zbatimin e saj. Pikërisht duke qënë se e drejta

¹⁰⁶ Paskal Milo, “Bashkimi Evropian: Ideja, Integrimi, Identiteti, E ardhmja” Shtëpia botuese “Albapaper”, Tiranë, Shqipëri, 2002, fq 310.

¹⁰⁷ P. Pescatore, “International Law and Community Law: A Comparative Analysis, Common Market Law Review – E drejta Ndërkombëtare dhe E Drejta e Komunitetit: Një analizë krahasuese, Rishikimi i së Drejtës mbi Tregun e Përbashkët” Volumi 7, 1970, faqe 167-183.

¹⁰⁸ Schütze R., “European Constitutional Law – Ligji Kushtetues Evropian”, Cambridge: Shtypi i Cambridge University, 2012, faqe 50.

Evropiane është drejtëpërdrejtë e zbatueshme, sistemi ligjor Evropian mundet të përcaktojë vetë natyrën dhe efektet e së drejtës Evropiane brenda sistemeve ligjore kombëtare të shteteve anëtare¹⁰⁹

Megjithëse Bashkimi Evropian paraqet një sistem juridik të një lloji të ri në fushën e të drejtës ndërkombëtare¹¹⁰, zbatimi i së drejtës së saj do të kryet nga Shtetet Anëtare. Në fakt Bashkimi nuk ka kompetencë për ekzekutimin material të legjislacionit të tij. Për këtë arsye duhet të mbështetet tek Shtetet Anëtare për zbatimin e tij. Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka luajtur një rol mjaft aktiv në përcaktimin e parimeve që duhet të ndjekin Shtetet Anëtare në zbatimin e së drejtës Evropiane, brenda sistemit të tyre kombëtar.

Themelimi i Bashkimit Evropian me Traktatin e Maastrichtit shënoi një hap përpara në rrugën drejt unifikimit të Evropës. Edhe pse Traktati u nënshkrua në Maastricht, më 7 shkurt 1992, një varg pengesash në procesin e ratifikimit (miratimi i popullit të Danimarkës vetëm pas organizimit të një referendumi të dytë; si dhe fakti se aktet ligjore në Gjermani që duhej të merrnin miratimin e Parlamentit për Traktatin u vërtetuan si jokushtetuese) kushtëzuan hyrjen e tij në fuqi më 1 nëntor 1993. Traktati i referohej vetvetes si *‘një etapë e re në procesin e krijimit të një unioni më të afërt se kurrë më parë për popujt e Evropës’*. Ai përmbante instrumentin themelues të Bashkimit Evropian, edhe pse nuk e përfundoi këtë proces. Ky ishte hapi në rrugën përfundimtare drejt sistemit kushtetues evropian. Evoluimi i mëtejshëm i institucioneve dhe miratimi i formave të evoluara të Traktateve që forcojnë më shumë bashkëpunimin institucional dhe rolin e BE-së ka çuar në një fazë të re të institucioneve ku Traktatet në tërësinë e tyre kanë marrë qartë rolin e një Kushtetute plotësuese të shtetit Bashkimi Evropian¹¹¹.

Megjithatë sot është e vështirë të flitet për një Kushtetutë Evropiane në një mënyrë teknikisht korrekte pasi Bashkimi Evropian nuk paraqitet sot si një Shtet. Por një Shtet nënkupton një popull, një territor dhe një sovranitet si pika bazë të ekzistencës së tij sipas konceptit kelsenian¹¹² të Shtetit. Në këtë kontekst i duhet dhënë rëndësi shtetësisë evropiane për shtetasit e vendeve anëtare të Komunitetit. Neni 2 i Traktatit të BE parashikon themelimin e një qytetarie evropiane *“për të forcuar mbrojtjen e të drejtave dhe të interesave të shtetasve të vendeve anëtare ... e nënkuptuar kjo si plotësim i shtetësisë kombëtare”*. Në këtë mënyrë shtetasit evropianë gëzojnë një nënshtetësi të dyfishtë. Bashkimi Evropian në dallim nga Shtetet tipike, nuk e bazon legjitimitimin e vet mbi përkatësinë në një Komunitet apo në identitetin e një kombi, por mbi efikasitetin e politikave të përbashkëta. Përpunimi i një akti solemn në të cilin do të shpreheshin parimet dhe vlerat e përbashkëta të shtetasve të Bashkimit Evropian, është kërkuar prej kohësh si nga institucionet komunitare (e ndër ta i pari ka qenë Parlamenti Evropian), ashtu edhe nga doktrina më e përparuar. Kjo nevojë ka lindur me aprovimin e Kartës së të

¹⁰⁹ Po aty, faqe 308.

¹¹⁰ Vendimi datë 5 Shkurt 1963, Van Gend & Loos kundër Administratës Holandeze të Tatimeve, Çështja 26/62.

¹¹¹ Kwiecień Roman, “The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty – Parësia e së Drejtës mbi Bashkimin Evropian mbi Të Drejtën Kombëtare Nën Traktatin Kushtetues”, “German Law Journal – Gazeta e së Drejtës Gjermane”, Vol. 06, No. 11, 2011, faqe 1480.

¹¹² Hans Kelsen, “Il concetto sociologico e il concetto giuridico dello Stato. Studio critico sul rapporto tra Stato e diritto - Koncepti sociologjik dhe koncepti ligjor i Shtetit. Një studim kritik mbi marrëdhënien mes shtetit dhe ligjit”; “Edizioni Scientifiche Italiane - Botime Shkencore Italiane”, Milano, Itali, 1997.

Drejtave Themelore të BE-së në Nicë 2000, pikërisht nga ideja e hershme se aprovimi i një Karte Evropiane të të Drejtave duhet të përfaqësojë shtyllën kurizore për kompletimin e një procesi të konsolidimit kushtetues evropian tashmë në zhvillim¹¹³. Kjo ka çuar më pas në miratimin e një Projekt Kushtetute Evropiane e cila u vlerësua më pas si e parakohshme¹¹⁴.

Më 15 dhjetor 2001 Këshilli Evropian i Laeken shpalli “Deklaratën e Laeken”, e cila thirri zyrtarisht Konventën mbi të ardhmen e Evropës, punimet e së cilës u hapën zyrtarisht më 28 shkurt 2002. Pas 16 muaj diskutimesh Konventa Kushtetuese Evropiane paraqiti Traktatin e projektit të themelimit të një Kushtetute për Evropën në korrik 2003. Këshilli i Bashkimit Evropian deklaroi se Traktati si projekt përbën një hap historik për promovimin e qëllimeve të Integritimit Evropian dhe kërkonte që Marrëveshja të nënshkruhej nga të gjitha Shtetet Anëtare të Bashkimit të zgjeruar sa më shpejt të jetë e mundur pas datës 1 maj 2004 dhe pas pranimi të Shteteve të reja të Evropës Qëndrore e Lindore në BE. Traktati Projekt për krijimin e Kushtetutës për Evropën - pasi u ra dakord mbi disa modifikime - mori pëlqimin nga Kryetarët e Shteteve dhe Qeverive në samitin e tyre në 18-19 qershor 2004 në Bruksel. Përveç fuqisë simbolike të atribuar një Kushtetutë Evropiane, rëndësia e saj qëndron në strukturën e re të kompetencave dhe proceseve të vendimmarrjes, të cilat kishin si qëllim të sigurojnë që një Bashkim prej njëzet e pesë shtetesh anëtare të mbetet i aftë për përmbushjen e qëllimeve të saj¹¹⁵. Është e vetëkuptueshme se reformat kushtetuese do të ndikojnë në mënyra të ndryshme vetë ligjin administrativ, instrumentet e saj, dhe zbatimin e saj.

Traktatet deri më tani kanë qenë të heshtur për supremacine dhe është GJED që ka krijuar gradualisht doktrinën e supremacisë në të drejtën komunitare që nga ditët e hershme të çështjes Costa/ENEL. Adoptimi i një kushtetute për Bashkimin Evropian nënkupton rishkrimin e Traktateve. Konventa mbi të Ardhmen e Evropës ra dakord të përfshijë parësinë e të drejtës së Bashkimit Evropian në Projekt-Kushtetutë. Teksti përfundimtar i "Traktatit që themelon një Kushtetutë për Evropën", u miratua nga Kryetarët e Shteteve dhe Qeverive më 18 qershor, dhe të nënshkruar zyrtarisht nga ana e tyre në Capitol Hill në Romë më 29 tetor, 2004. Artikulli I-6 i tekstit Kushtetues citon:

“E drejta e Bashkimit

Kushtetuta dhe ligji i miratuar nga institucionet e Bashkimit në ushtrimin e kompetencave të dhëna në të do të kenë përparësi mbi ligjin e shteteve anëtare.”

Duket qartë se Konventa në mënyrë delikate preferoi fjalën më të dobët "primatin" në krahasim me fjalën më të fortë "supremacinë". Megjithatë, implikimet e nenit ndoshta nuk do të ndryshonin në qoftë se Konventa do kishte përdorur termin "supremaci". Çfarë është më e rëndësishme është se formulimi i nenit është i paqartë dhe mund të çojë në interpretime të ndryshme. Për shembull, duhet të marrim në konsideratë se i gjithë legjislacioni i BE-së është

¹¹³ Puto Erlir, “E Drejta Kushtetuese e Krahasuar”, Cikël Leksionesh, Shtëpia Botuese U.F.O, Tiranë, Shqipëri, 2008.

¹¹⁴ Lenaerts Koen dhe të tjerë, “European Union Law – E Drejta e Bashkimit Europian”, Botimi i 3-të, Sweet & Maxwell, Londër, Angli, 2011.

¹¹⁵ Kaeding Michael dhe Voskamp Friederike, “Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court – Zbatimi më i mirë i legjislacionit të Bashkimit Europian nuk është çështje e të çuarit Shtetet Anëtare në Gjyq”, EIPA, Working paper 2011/W/01.

suprem mbi ligjin kombëtar, duke përfshirë kushtetutat kombëtare? Formulimi nuk jep një përgjigje të saktë. Në mënyrë paradoksale, neni gjithashtu mund të interpretohet si mos dhënie përparësi mbi dispozitat kushtetuese kombëtare. Kjo është e qartë se Neni I-6 është një tentativë që të kodifikojë jurisprudencën e GJED mbi Supremacinë. Në fakt neni mbi përparësinë e ligjit të BE- nuk ndryshon asgjë substanciale. Ligji evropian ka pasur primatin që nga vendimi i GJED i vitit 1964. Kjo klauzolë është e nevojshme për të siguruar që legjislacioni kombëtar përputhet me rregullat e BE përgjithësisht të pranuar. Tregu Unik Evropian nuk mund të funksionojë pa ligjin e BE-së që mbizotëron mbi ligjet kombëtare që mund të kundërshtojnë atë. Megjithatë, dikush mund të pyesë nëse neni i sipërpërmendur është një zgjerim *de facto* i doktrinës së supremacisë ose thjesht një kodifikim? Shtetet Anëtare me më shumë gjasa do të konsiderojnë parësinë e ligjit të BE-së për të ekzistuar si rezultat i ratifikimit të tyre të Kushtetutës. Por, pikëpamja e Gjykatës mund të ndryshojë. Nëse neni qëndron, paqartësia ekziston ende. Për më tepër, mund të argumentojnë gjithashtu se neni në fakt është kundërproduktiv meqë ai nuk zbulon shumë pyetje në lidhje me marrëdhëniet në mes të drejtës komunitare të BE dhe të ligjit në Shtetet Anëtare. Një gjë duhet të mbahet mend se doktrina e supremacisë është një parim i mirë-krijuar i së drejtës komunitare.

Duke u kthyer në burimet e shkruara të së drejtës projekt Kushtetuta në vetvete parashikon rregullat për ligjin administrativ, veçanërisht për aktet ligjore të Bashkimit (Neni 32 e në vijim). Këto përbëhen nga “ligjet Evropiane”, “kuadri i ligjeve evropiane”, “rregulloret evropiane”, dhe “vendimet evropiane”. Zbatimi i kësaj terminologjie përmbush qëllimin e saj, që është për të mundësuar çdo qytetar të njohë me cilin akt ligjor po merret.

Më në përgjithësi, reforma e kapitullit të akteve legjislative do të rezultojë në një përmirësim të ndjeshëm të strukturave demokratike dhe kushtetuese. Neni 32 paragrafi 2, për shembull, kufizon ligjvënësit për aq sa ai mund vetëm të miratojë ato akte ligjore që janë të renditura në Nenin 32 paragrafi 1. Përveç kësaj, të gjitha ligjet Evropiane dhe kuadri ligjor Evropian që delegon pushtetin legjislativ duhet të përcaktojnë qartë “objektivat, përmbajtjen, qëllimin dhe kohëzgjatjen e delegimit” (Neni 35 paragrafi 1). Kështu, autoriteti ekzekutiv do të jetë i detyruar ndaj kërkesave të ligjvënësit ndërsa ligjvënësi është penguar nga asgjësimi i detyrave të tij të brendshme. Në të kundërtën, ai është i detyruar të marrë vetë vendime thelbësore dhe mund të mos i lënë ata në pushtetin ekzekutiv. Kjo dispozitë synon frenimin e legjislacionit të papërmbajtur nga autoritetet ekzekutive.

Projekt Traktati parashikon dy instrumente të tjerë për të kufizuar legjislacionin nga autoritetet ekzekutive. Së pari, ligjvënësi Evropian mund të vendosë të anulojë delegimin e shteteve për zbatimin dhe, së dyti, mund të caktojë një afat sipas të cilit të vendosë nëse rregullorja e propozuar do të hyjë në fuqi (Neni 35 paragrafi 2). Duke marrë të gjitha këto kushte së bashku, kapitulli i Projekt Kushtetutës mbi aktet qeveritare përmirëson dallimin midis pushtetit legjislativ dhe atij ekzekutiv¹¹⁶.

Për më tepër, kapitulli mbi aktet legjislative gjithashtu paraqet bashkëveprimin e

¹¹⁶ Sweet Alec Stone, “The European Court of Justice and the judicialization of EU governance - Gjykata Evropiane e së Drejtës dhe hartimi ligjor i qeverisjes së Bashkimit Evropian”, Referohu tek http://www.livingreviews.org/lreg_2012

parimeve të përgjithshme ligjore dhe e ligjin e shkruar. Neni 37 i projektit, i cili përmban parimet e përbashkëta të akteve ligjore të Bashkimit, kërkon në mënyrë eksplicite bindjen ndaj parimit të proporcionalitetit kur zgjedh aktin ligjor (paragrafi 1). Kështu, një parim i përgjithshëm, që kishte qenë fillimisht i zhvilluar nga gjykatat si një rregull i përgjithshëm i pashkruar i së drejtës administrative, tashmë është përfshirë në projektin e shkruar. Ai është neni 37 paragrafi 2, i cili kërkon që çdo akt ligjor i Bashkimit të deklarojë arsyet ku ajo bazohet dhe të ndjekë ligjin ekzistues të traktatit të Bashkimit.

Pika e natyrshme është se ekziston një lidhje shumë e ngushtë midis të drejtës kushtetuese dhe ligjit administrativ. Në Gjermani, për shembull, disa parime të përgjithshme të së drejtës siç është parimi i proporcionalitetit apo parimi i mbrojtjes së pretendimeve të ligjshme, janë të një natyre kushtetuese, si dhe të natyrës administrative. Duke qenë parimet kushtetuese ata nuk janë të detyrueshme vetëm për administratën, por edhe për ligjvënësit, edhe pse në një kuptim më pak të gjerë. Përsa i përket ligjit gjerman administrativ, që mund të dalë vetëm në kuadrin e caktuar nga ligji kushtetues, ajo ka qenë përmendur si “ligj i konkretizuar kushtetues”⁵⁶, me të cilën është menduar që trupi i së drejtës administrative të jetë i një lloji më të detajuar, version më i saktë, dhe më i përcaktuar i së drejtës kushtetuese. Një marrëdhënie e ngushtë e ngjashme midis të drejtës administrative dhe kushtetuese mund të gjendet në lidhje me parimet e përgjithshme juridike të së drejtës administrative Evropiane, të cilat kanë rrjedhur nga parimet e përbashkëta ligjore dhe kushtetuese të Shteteve Anëtare.

Projekt Kushtetuta Evropiane, do të ndikonte në ligjin administrativ në katër elementë. Së pari, nga ndikimi i projektit mbi efektivitetin e parimeve të përgjithshme të së drejtës administrative; së dyti, në reformën e akteve ligjore të Bashkimit, së treti, zbatimin e masave mbrojtëse procedurale për individin dhe e katërta, shpërndarjen e kompetencave midis Bashkimit dhe Shteteve Anëtare në fushën e së drejtës administrative.

Projekti shpreh një sërë elementësh që ndikojnë mbi Efektivitetin e Parimeve të Përgjithshme të Ligjit Administrativ. Duhet theksuar se drafti në mënyrë eksplicite përmend parimet e përgjithshme si një burim të ligjit vetëm në kontekstin e mbrojtjes së të drejtave themelore sipas Nenit 7 paragrafi 3 të drejtat themelore, të garantuara nga Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, dhe se si ato rezultojnë nga traditat e përbashkëta kushtetuese të Shteteve Anëtare, do të përbëjnë parimet e përgjithshme të ligjit të Bashkimit.

Projekt Kushtetuta gjithashtu i referohet çështjeve administrative: Neni 49 kërkon transparencën e procedurave të institucioneve të Bashkimit, ndërsa Neni 50 mbron të dhënat personale. Të dy parimet janë parime themelore të së drejtës administrative. Si të tilla ato janë gjithashtu të përfshira në “Kodin e administrimit të mirë” (Codex), që Avokati i Popullit Evropian krijoi në vitin 1999. Parimet e tjera të këtij Kodi të administrimit të mirë janë ligjshmëria e administratës, proporcionaliteti, detyra për të shpallur arsyet, e drejta për t’u informuar për mjetet ligjore, një e drejtë e përgjithshme për t’u ankuar, e drejta për të patur qasje në informacion, dhe domosdoshmëria për të trajtuar qytetarët me edukatë dhe ndershmërisht. Edhe pse jo të gjitha Institucionet e BE-së shprehimisht zbatojnë këtë kod, adoptimi i disa parimeve të Codex tregon një kuptim

të përbashkët në rritje të elementeve kryesore, të cilat sundimi i ligjit kërkon në çështjet administrative.

Përveç natyrës simbolike të “Kodit të administrimit të mirë”, tendenca drejt një ligji të përbashkët administrativ në Evropë është nxitur nga dispozitat e mëtejshme të projekt Kushtetutës. Kështu, Neni 41 i Kartës së Drejtave Themelore të BE-së, e cila tani është pjesa II e projekt Kushtetutës, i jep të drejtë administrimit të mirë, një e drejtë themelore moderne e njeriut, që rrjedh nga ligji gjyqësor i ECJ. Në përputhje me sundimin e ligjit, paragrafi 1 i Nenit 41 garanton të drejtën për çdo person që punët e tij ose të saj të trajtohen në mënyrë të paanshme, të drejtë dhe brenda një kohe të arsyeshme. Paragrafi 2 garanton në hollësi më të mëdha çdo personi të drejtën për t'u dëgjuar, për të patur qasje në dosjen e tij ose të saj, dhe imponon detyrimin e administratës për të dhënë arsytet për vendimet e tij. Paragrafi 3 jep të drejtën për të marrë dëmshpërblime ndërsa paragrafi 4 i Neni 41 garanton që të gjithëve të drejtë të komunikojnë me institucionet e BE-së duke përdorur ndonjë nga gjuhët e BE-së. Gjykata e Shkallës së Parë tashmë i ka dhënë të drejtëparimit të mirë - administrimit që të jetë një nga parimet të cilat janë vërejtur në çdo organizatë të udhëhequr nga rregulli i ligjit. Projekt Kushtetuta tani ofron një bazë kushtetuese për të shkruar këtë të drejtë. Në të ardhmen, gjykatat evropiane sigurisht do të zhvillojë më tej të drejtën e administrimit të mirë në gjykimet e tyre.

Megjithatë, parimet e përgjithshme të së drejtës administrative duhet të njihen si parimet e përgjithshme të ligjit të Bashkimit si dhe ky rezultat mundet - ndër të tjera- të rrjedhë nga neni IV (3) në pjesën e dispozitave të përgjithshme dhe përfundimtare të projektit, ku është përshkruar mirëmbajtja e ligjit të “vjetër” të pashkruar si një burim të interpretimit të ligjit të Bashkimit. Në këtë dispozitë nuk është bërë dallim midis zonave të ndryshme të së drejtës Komunitare, në veçanti midis juridiksionit në fushën e së drejtës kushtetuese dhe administrative.

Përveç kësaj, ka argumente të rëndësishme për njohjen e parimeve të përgjithshme si të një natyre kushtetuese ashtu edhe të një natyre administrative - si parimet e përgjithshme të së drejtës së Bashkimit. Për sa kohë ligji i shkruar nuk parashikon dispozita të veçanta, parimet e përgjithshme sigurojnë një mbrojtje të rëndësishme për të siguruar respektimin ndaj sundimit të ligjit brenda BE-së. Në të njëjtën kohë, parimet e përgjithshme të pashkruara të ligjit shërbejnë për të lidhur shtetet të reja dhe të vjetra anëtare brenda Bashkimit. E fundit por jo më pak e rëndësishme, ato përmbajnë një shtysë për integrimin e Shteteve Anëtare, që i lidh ato me sistemin ligjor administrativ të BE-së, siç tregohet më lart.

2.3 Kufizimi i Sovranitetit në Kushtetutat e vendeve të Evropës Qendore dhe Lindore (EQL)

Para se të eksplorojmë përshtatjen e kushtetutave të EQL-ve, është e nevojshme që të përshkruajmë historikun kushtetues të këtyre vendeve në mënyrë që të kuptojmë më mirë disa tipare karakteristike të kushtetutave të tyre. Në një përshkrim të përgjithshëm,

historia kushtetuese e dhjetë vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore mund të ndahet në katër periudha kryesore¹¹⁷:

- miratimi i kushtetutave të para në shumicën e vendeve si rezultat i krijimit të republikave të pavarura midis dy luftërave botërore;
- aplikimi i kushtetutave komuniste mbas ardhjes në pushtet të Bashkimit Sovjetik në vitet 1940;
- miratim i kushtetutave të reja ose rishikim të plotë të kushtetutave komuniste pas ndryshimit të regjimit në fillim të viteve 1990; dhe
- rregullimet e mëpasme të kushtetutave, duke përfshirë edhe 'hapjen' e kushtetutave për transferimin e kompetencave tek organizatat ndërkombëtare dhe tek BE-ja.

Ndër vendet në fjalë, Polonia, Bullgaria dhe Rumania kanë tradita të hershme të shtetësisë dhe të kushtetutave. Në fakt, Polonia ishte vendi i parë në Evropë, dhe e dyta në botë, që miratoi një kushtetutë në vitin 1791. Shqipëria, Bullgaria dhe Rumania i miratuan kushtetutat e tyre të para përkatësisht në vitet 1913, 1879 dhe 1866, mbasi kishin fituar pavarësinë e tyre nga Perandoria Osmane. Në vende të tjera të EQL-se, historia kushtetuese filloi me fitimin e pavarësisë në vitin 1918, si rezultat i Konferencës së Paqes të Versajës pas Luftës së Parë Botërore: Çekosllovakia dhe Hungaria dolën nga shpërbërja e Perandorisë së Habsburgëve, ndërsa vendet e Balltikut u ndanë nga Rusia. Çekosllovakia dhe Estonia miratuan kushtetutat në vitin 1920, dhe Letonia dhe Lituania në vitin 1922.

Shqipëria, Polonia dhe Rumania miratuan kushtetuta të reja respektivisht në vitet 1920, 1921 dhe 1923. Hungaria nuk kishte kushtetutë të shkruar deri në vitin 1949 për shkak të sistemit të saj të së drejtës zakonore kushtetuese. Përsa i përket formës së qeverisjes, Hungaria, Rumania dhe Bullgaria ishin monarki deri në vitin 1946; vendet e tjera zgjodhen formën republikane me një sistem parlamentar të qeverisjes. Në vitin 1930, në përputhje me tendencat autoritare në pjesën tjetër të Evropës Qendrore, fuqitë presidenciale janë forcuar në të gjithë rajonin mbas një vale ndryshimesh dhe kushtetutash të reja.

Pas Luftës së Dytë Botërore, Evropa Qendrore dhe Lindore u dorëzua në sferën sovjetike të influencës. Shtetet Baltike ishin që në vitin 1940 të pushtuara nga dhe të bashkuara me Bashkimin Sovietik (BS) si pasojë e Paktit sekret Molotov-Ribentrop në të cilin u caktuan sferat e ardhshme të ndikimit midis Hitlerit dhe Stalinit. Në vendet e Evropës Qendrore, marrja e kontrollit Sovjetik ka ndodhur në gjysmën e dytë të vitit 1940, kur partitë Komuniste të sponsorizuara nga BS fituan zgjedhjet edhe me anë të forcës¹¹⁸.

¹¹⁷ Për një historik të përmbajtjes së kushtetutave të Europës Qendrore dhe Lindore; Dick dhe Howard A. E. (dhe të tjerë.), "Constitution Making in Eastern Europe – Krijimi i Kushtetutës në Europën Lindore", Qendra Botuese Woodrow Wilson, Washington, Amerikë, 1993; Bartole S., "Riforme costituzionali nell'Evropa centro-orientale - Reformat kushtetuese në Evropën Qendrore – Lindore", Bolonja, Itali, 1993.

¹¹⁸ Kushtetutat e para Komuniste mund të gjenden në anglisht në J. F. Triska (dhe të tjerë.), "Constitutions of the Communist Party-States – Kushtetutat e Shteteve me Parti Komuniste", Instituti "Hoover" mbi Luftën, Revolucionin dhe Paqen, Universiteti Stanford, 1986, dhe vala e dytë e kushtetutave Komuniste mund të gjendet në W. B. Simons (dhe të tjerë.), "The Constitutions of the Communist World – Kushtetutat e Botës Komuniste", Sijthoff & Noordhoff, Alphen, 1980.

Kryengritjet popullore kundër sundimit të Moskës në vitin 1956 në Hungari dhe në vitin 1968 në Çekosllovakia u shtypën me forcë brutale. Regjimi sovjetik imponoi kushtetuta të reja, të modeluara në mënyrë të ngjashme me Kushtetutën Staliniste të 1936-tës.

Çekosllovakia e pranoi atë në vitin 1948 (kushtetuta e re në vitin 1960, e amenduar në 1968); Polonia ka miratuar Kushtetutën e Përkohshme në vitin 1947 dhe Kushtetutën Komuniste në vitin 1952 (i ndryshuar shtatëmbëdhjetë herë deri në vitin 1989, me ndryshime të rëndësishme në vitin 1976); Rumania në vitin 1948 (kushtetuta të reja në vitin 1952 dhe 1965); Hungaria në vitin 1949 (i ndryshuar në vitin 1960 dhe 1972); Bullgaria në vitin 1947 (kushtetuta e re në vitin 1971), Shqipëria në vitin 1946. Në qendër të këtyre kushtetutave ishte shpallja e idealeve kryesore komuniste: udhëheqja e Partisë Marksiste-Leniniste në shoqëri; mjetet shtetërore të prodhimit, ekonomia e centralizuar shtetërore, monopoli shtetëror në tregtinë e jashtme, e drejta e kufizuar për pronë personale, etj. Klasa punëtore u shpall që të jetë klasa udhëheqëse e shoqërisë, dhe vendet u quajtën 'Republika Popullore Socialiste', ku pushteti i takon 'punëtorëve'. Edhe pse kushtetutat i shpallen të drejtat dhe liritë e njeriut, të drejtat ishin thjesht të deklaruara në realitetin e një regjimi totalitar. Kushtetutat konsideroheshin më shumë politike se sa dokumenta ligjor.

Kushtetuta Socialiste e Shqipërisë e vitit 1976 parashikonte në nenin 15 të saj se: *"Republika Popullore Socialiste e Shqipërisë në marrëdhëniet e jashtme udhëhiqet nga parimet e marksizëm - leninizmit dhe të internacionalizimit proletar, ndjek politikën e miqësisë të bashkimit dhe të ndihmës reciproke me shtetet socialiste, përkrah lëvizjen revolucionare të klasës punëtore dhe luftën e popujve për liri, pavarësi, përparim shoqëror e socializëm dhe mbështetet në solidaritetin e tyre.*

Republika Popullore Socialiste e Shqipërisë është për paqen dhe fqinjësinë e mirë, për marrëdhënien me të gjitha shtetet mbi bazën e barazisë, të respektimit të sovranitetit, të mos ndërhyrjes në punët e brendshme dhe të dobisë reciproke.

Republika Popullore Socialiste e Shqipërisë kundërshton çdo formë të agresionit, të shfrytëzimit kolonial, të tutelës, të diktatit dhe të hegjemonisë, të shtypjes kombëtare e të dallimit racor. Ajo i përmbahet parimit të vetëvendosjes së popujve, të ushtrimit të sovranitetit të plotë kombëtar dhe të barazisë së të gjitha vendeve në marrëdhëniet ndërkombëtare."

Ndryshimi i regjimit u zhvillua në shumicën e vendeve me mjete paqësore kushtetuese, si për shembull, i ashtuquajtur 'revolucioni kadife' në Çekosllovakia dhe 'revolucioni i të kënduarit' në vendet Balltike. Megjithatë, pavarësia e Sllovenisë u parapri nga një luftë çlirimtare; Rumania ka përjetuar një ndryshim dramatik dhe të përgjakur të regjimit, e cila nuk ishte e bazuar në strukturat ekzistuese të regjimit, dhe në Lituani, disa civilë u vranë nga ushtria sovjetike.

Ndër dokumentet kushtetuese të periudhës së transformimit, modeli në vijim mund të dallohet lehtë. Shtetet e reja apo të riformatuara miratuan kushtetuta të reja, ndërsa vendet e Evropës Qendrore, pavarësia e së cilëve nuk është pezulluar, zgjodhen për një amendament të mëpasëm të kushtetutave të tyre Komuniste. Për shembull, Hungaria ruajti Kushtetuten sovjetike të vitit 1949, edhe pse e rishikoi të tërën në vitin 1989 dhe bëri nëntë amendime të metejshme në vitin 1990, deri në atë pikë që Gjykata Kushtetuese ka deklaruar se, si pasojë e ndryshimeve, "një Kushtetutë e re hyri në fuqi dhe ajo

ndryshoi rrënjësisht rendin e mëparshëm, shtetëror, politik dhe juridik¹¹⁹. Edhe pse Preambula e Kushtetutës së ndryshuar i shikon amendamentet si të përkohshme Kushtetuta e vitit 1949 vazhdon të jetë akoma e aplikueshme.

Në Çekosllovakia, Kushtetuta Komuniste e vitit 1960, e cila iu nënshtua një rishikimi themelor në 1989-90, u mbajt me forcë zyrtarisht deri në shpërbërjen e Federatës. Një kushtetutë e re e Çekosllovakisë është debatuar në periudhën 1990-92. Megjithatë, pas ndarjes së Republikës Çeke dhe Sllovake në vitin 1992, të dyja vendet miratuan kushtetuta të reja. Në Poloni, kushtetuta komuniste e vitit 1952 u amendua tërësisht në vitin 1989 dhe 1990, edhe pse mbeti në fuqi. Në dhjetor të vitit 1992, e ashtuquajtura 'Kushtetuta e vogël' u miratua, e cila mbajti në fuqi një pjesë të Kushtetutës së 1952, duke përfshirë edhe kapituj për të drejtat e qytetarëve. Edhe pse drafte për një kushtetutë të re kanë ekzistuar nga viti 1991 e tutje, mungesa e konsensusit politik mbi zgjedhjen e një modeli parlamentar apo presidencial vonoi miratimin e kushtetutës së re deri në vitin 1997.

Ndryshe nga vendet e Evropës Qendrore, vendet e Evropës Jug-lindore dhe dy vende balltike zgjodhen kushtetuta krejtësisht të reja, ku në tre prej tyre u pranua me anë të *“fuqise së saj”* në referendum. Kushtetuta rumune është miratuar me referendum në vitin 1991, dhe Kushtetuta e Bullgarisë është miratuar nga Asambleja e Përgjithshme Kombetare po në të njëjtin vit. Në shtetet baltike, (ri) miratimi i kushtetutave u parapri nga hapa të caktuara kushtetuese që hapen rrugën për ri-vendosjen e sovranitetit të tyre e cila është *de jure* e vlefshme, por *de facto* pezulluar. Këto hapa filluan me miratimin e Deklaratave të Sovranitetit në periudhën 1988-1989, ku zbatueshmëria e ligjeve federale të Bashkimit Sovjetik iu nënshtonte një ratifikimi paraprak nga Sovjetët e Lartë lokale (organet më të larta qeverisëse lokale të Republikës Federale të Bashkimit Sovjetik). Kjo u pasua me futjen e dokumentave kushtetuese, të cilat përgatiten modalitetet për shkëputjen nga Bashkimi Sovjetik, duke çuar në referendume për pavarësi në vitin 1991¹²⁰. Bazuar në një miratim në masë të pavarësisë në këto referendume, vendet shpallën Deklaratat e tyre të Pavarësisë dhe filluan të punonin për kushtetuta të reja.

2.3.1 Rëndësia e kushtetutave në sistemet ligjore të Evropës Qendrore dhe Lindore

Kushtetutat e reja post-komuniste shënojnë në shumë mënyra një ndarje të plotë nga e kaluara totalitare. Si reagim ndaj sistemit sovjetik, të gjitha kushtetutat shpallin parimet themelore të demokracisë liberale, si pluralizmi politik; mbrojtja e të drejtave dhe lirive civile dhe politike; zgjedhje të lira, një shtet i bazuar mbi udhëheqjen sipas ligjit; ndarja

¹¹⁹ Vendimi Nr. 11/92 (III.5) AB Hatarozat No. 23, datë 5 Mars 1992, i cituar në Pogany I., “Constitutional Reforming Central and Eastern Europe: Hungary’s Transition to Democracy – Reformimi Kushtetues në Europën Qendrore dhe Lindore: Tranzicioni i Hungarisë në Demokraci”, “International and Comparative Law Quarterly 340 – Periodika 3 Mujore mbi Të Drejtën Krahasuese dhe Ndërkombëtare”, 1993.

¹²⁰ Në Lituani, 90 përqind votuan pro, me një pjesëmarrje prej 84 përqind; në Estoni shifrat janë respektivisht 77 përqind dhe 82 përqind, dhe në Letoni 73 përqind dhe 88 përqind.

dhe ekuilibri ndërmjet pushteteve ligjvënës, ekzekutiv dhe gjyqësor; liria ekonomike; pronësia private; shtypi i lirë¹²¹.

Ndër ndryshimet në të gjithë rajonin, dy tendenca janë shfaqur sidomos gjatë dekadës së kaluar. Së pari, shumica e kushtetutave janë amenduar deri më tani në lidhje me transferimin e kompetencave në BE dhe organizata ndërkombëtare, si edhe në lidhje me detyrime të tjera ndërkombëtare, si ato që vijnë nga Marrëveshjet në Evropë dhe anëtarësimit në NATO.

Tendenca e dytë më e zakonshme është fuqizimi i kompetencave presidenciale, të cilat kanë qenë subjekt i një debati të fortë në shumë vende të Evropës Qendrore dhe Lindore, ndonëse me pak sukses deri tani¹²². Në përgjithësi, hartuesit e kushtetutes kanë zgjedhur një sistem parlamentar në krahasim me një sistem presidencial, me përjashtim të një sistemi gjysëm-presidencial në Rumani, dhe preferojnë të fuqizojnë fuqitë presidenciale në disa aspekte, ose të fusin zgjedhjet direkte presidenciale.

Karakterit “sovran”

Një tjetër tipar karakteristik i kushtetutave post-komuniste të Evropës Qendrore dhe Lindore është se ata janë dukshëm në mbrojtje të sovranitetit, krahasuar me shumë kushtetuta të tjera në Evropën Perëndimore. Pesë dekadat e nënshtrimit të detyruar ndaj Bashkimit Sovjetik, me pasoja të dëmshme për kulturën, ekonominë dhe jetën sociale të këtyre vendeve dhe për ekzistencën kombëtare në vendet baltike, kanë lënë një shenjë të thellë tek kushtetutat. Kjo është në veçanti e shprehur në 4 karakteristika të përbashkëta të kushtetutave të vendeve të EQL-se, që justifikojnë karakterin e tyre si kushtetuta “sovrane”. Këto karakteristika janë si më poshtë:

- nëntë kushtetuta nga dhjetë të vendeve EQL bëjnë dallimin midis *pavarësisë* (sovranitetit të jashtëm) dhe sovranitetit (sovranitetit të brendshëm), një dallim me pak i zakonshëm në kushtetutat e Evropës Perëndimore;
- dispozitat e sovranitetit janë të mbrojtur me masa mbrojtëse të shumta, të tilla si ndalimi mbi kufizimin e sovranitetit, dhe detyrimi i institucioneve shtetërore për të ruajtur sovranitetin dhe pavarësinë;
- nuk kishte dispozita për transferimin e kompetencave tek organizatat ndërkombëtare deri kohët e fundit në nëntë nga dhjetë kushtetutat;
- në disa vende, amendimi i sovraniteti është i ndaluar, dhe në disa të tjera amendime të tilla duhet ose mund të kalojnë me referendum¹²³.

Me përjashtim të Kushtetutës Sllovaqe të tjerat dallojnë midis *sovranitetit* dhe *pavarësisë*. E para nënkupton sovranitetin e brendshëm, duke iu referuar kompetencave të fuqive të shtetit; e dyta përfaqëson sovranitetin e jashtëm, duke pasur konotacionin e shtetit të pavarur në arenën ndërkombëtare. E dyta rrjedh nga ligji kushtetues; i pari është kryesisht kuptimplotë nën ligjin ndërkombëtar¹²⁴. Në krahasim, gjashtë kushtetuta nga

¹²¹ Smith E., "Kushtetuta ndërmjet Politikës dhe Ligjit" në "Kushtetuta si një instrument i ndryshimit", faqja 34.

¹²² Smith E., "Kushtetuta ndërmjet Politikës dhe Ligjit" në "Kushtetuta si një instrument i ndryshimit", faqja 15.

¹²³ Albi Anneli, "EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe – Zgjerimi i Bashkimit Europian dhe Kushtetutat e Europës Qendrore dhe Lindore", Cambridge University Press, 2005.

¹²⁴ Ky argument është marrë nga A. Albi, "Post-modern Versus Retrospective Sovereignty: Two Different Sovereignty Discourses in the EU and Candidate Countries? – Pavarësia post – moderne kundrejt asaj

katërmbëdhjetë kushtetuta të shkruara të Shteteve Anëtare “të vjetra” nuk e përmendin sovranitetin aspak, duke deklaruar thjesht që njerëzit janë burimi i fuqive¹²⁵. Katër të tjera përdorin një formulë me një fjali që sovraniteti i përket njerëzve, duke e parë sovranitetin e jashtëm dhe të brendshëm si një fenomen i unifikuar¹²⁶. Ndërkohë përse i përket Kushtetutave në Evropën Perëndimore, vetëm tre kushtetuta dallojnë midis sovranitetit dhe pavarësisë: ato të Luksemburgut (nenet 1 dhe 32), Portugalisë (Preambula, nenit 1,2,3(1) dhe 7(1)) dhe Irlandës (Preambula dhe neni 5).

Me fjalët e Mirosław Wyrzykowski, ‘është karakteristikë që kushtetutat e Evropës Lindore, megjithëse u aprovuan gjatë periudhës kur kushtetutat e Evropës Perëndimore po adaptoheshin për të mirëpritur Traktatin e Maastrichtit, asnjë prej tyre nuk ka ndonjë parashikim që të autorizojë procesin ‘Kushtetues’ të Integrimit Evropian, apo thjeshtë një klauzolë të hapur integruese’¹²⁷. Ndërkohë që kjo është në kontrast me natyrën e tyre të hapur përkundrejt të drejtës ndërkombëtare, shumica e të cilave parashikojnë shprehimisht për aplikueshmërinë direkte dhe supremacinë e traktateve ndërkombëtare dhe janë shquar për karakterin e tyre të ndërkombëtarizuar në kuadër të një konteksti krahasues Evropian¹²⁸.

Fillimisht, vetëm Kushtetuta Lituanëze përfshinte një dispozitë të veçantë që lejonte pjesëmarrjen e Lituanisë në organizatat ndërkombëtare, ‘me kusht që ato nuk bien ndesh me interesat dhe pavarësinë e shtetit’ (theksi i shtuar) (neni 136). “Baballarët themelues” lituanëz janë pajtuar me kërkesën për bashkëpunim me Perëndimin dhe ndjeshmëri ndaj Lindjes duke ndaluar shprehimisht pjesëmarrjen e Lituanisë në organizatat që bazoheshin në ish- Bashkimin Sovjetik (neni 150)¹²⁹. Kushtetuta Sllovaqe autorizonte hyrjen në një ‘aleancë shtetërore’ (neni 7), por kjo dispozitë, sipas pjesës më të madhe të autorëve, synonte për një marrëdhënie më të ngushtë me Republikën Çeke në vend të delegimit të

retrospektive: Dy diskutime të Ndryshme mbi Pavarësinë në Shtetet Kandidat dhe në Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian”, në N.Walker (dhe të tjerë), “Sovereignty in Transition – Pavarësia në Tranzicion”, Hart, Oxford, Angli 2003, nga faqja 401 e tutje.

¹²⁵ Kushtetutat e Gjermanisë, Belgjikës, Suedisë, Austrisë, Hollandës dhe Danimarkës.

¹²⁶ Kushtetutat e Italisë, Francës, Spanjës dhe Greqisë. Kushtetuta Finlandeze përmban dy fjali të vecante në lidhje me këtë çështje.

¹²⁷ Wyrzykowski Mirosław “The Constitutions of the Eastern European Countries in the Structure of European Constitutionalism – Kushtetutat e Vendeve të Europës Lindore në Strukturën e Kushtetutëzimit Evropian” në R. Bieber dhe P.Èidmer (botimet), “L’Espace Constitutionnel Europeen – Hapësira Kushtetuese Evropiane”, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zyrih, Zvicër, 1995, faqe 161.

¹²⁸ Stein Eric, “International Law in Internal Law: Toward Internationalization of Central-Eastern European Constitutions? – E drejta Ndërkombëtare në të Drejtën e Brendshme: Drejt Ndërkombëtarizimit të Kushtetutave të Europës Qendrore – Lindore? ”, “American Journal of International Law - Gazeta Amerikane e së Drejtës Ndërkombëtare”, 1994.

¹²⁹ Korkelia K., “New Trends regarding the Relationship between International and National Law (with a Special View Towards the States of Eastern Europe) - Tendencat e Reja përse i përket lidhjes midis të Drejtës Ndërkombëtare dhe asaj Kombëtare (me një Pikëpamje të Vecantë Kundrejt Shteteve të Europës Lindore)”, 1997, “Review of Central and East European Law - Rishikimi i së Drejtës së Europës Qendrore dhe Lindore”. Për një këndvështrim të njëjtë shiko gjithashtu Vereshchetin V. S., “New Constitutions and the Old Problem of the Relationship between International Law and National Law – Kushtetutat e Reja dhe Problemi i vjetër i Lidhjes midis së Drejtës Ndërkombëtare dhe asaj Kombëtare”, “European Journal of International Law - Gazeta Europiane e së Drejtës Ndërkombëtare”, 1996.

kompetencave tek organizatat ndërkombëtare¹³⁰. Kushtetutat Estoneze dhe Bullgare përmbanin një klauzolë që autorizonte Parlamentet për të ratifikuar, ndër të tjera, marrëveshjet që kanë të bëjnë me pjesëmarrjen në organizatat ndërkombëtare (Nenet 121 dhe 85 përkatësisht), por nuk ka pasur dispozita eksplicite që autorizojnë delegimin e kompetencave shtetërore tek organizatat ndërkombëtare.

Në fakt, gjatë punimeve përgatitore të Kushtetutës së Estonisë në Asamblenë Kushtetuese të bërë të qartë se në bazë të nenit 1, hyrja Estonisë në shoqata politike, ekonomike dhe ushtarake të shteteve do të kërkonte një ndryshim dhe një referendum¹³¹. Disa kushtetuta deklaruan një vullnet të përgjithshëm për bashkëpunim ndërkombëtar. Për shembull, Kushtetuta hungareze parashikon që Hungaria 'të bashkëpunojë me të gjitha kombet dhe vendet e botës' (neni 6 (2)). Kushtetuta rumune deklaroi se vendi nxit dhe zhvillon marrëdhëniet paqësore me të gjitha shtetet, dhe në këtë kontekst, marrëdhëniet e fqinjësisë së mirë, bazuar në parimet dhe dispozitat e tjera të pranura përgjithësisht të së drejtës ndërkombëtare (neni 10). Megjithatë, integrimi në BE shkaktoi një valë të madhe të 'hapja' e kushtetutave për delegimin e qartë të pushteteve, që do të të hulumtohen në të ardhmen.

Duhet të theksohet se gjatë procesit të hartimit të kushtetutave të reja, ekspertë të huaj në disa vende kanë rekomanduar përfshirjen e dispozitave për transferimin e kompetencave tek organizatat ndërkombëtare. Për shembull, në Republikën Çeke, drafti i kushtetutës përmbante një nen për këtë qëllim, dhe u theksua se pa dispozitën përkatëse, kjo Republikë mund edhe të mos ishte në pozicionin për të hyrë në Bashkimin Evropian. Heqja e këtij neni nga kushtetuta finale u konsiderua si një rast interesant nga këshilltarët e huaj¹³². Nenet për integrimin në organizatat ndërkombëtare dhe evropiane ishin gjithashtu të rekomanduara nga ekspertë të huaj në Estoni gjatë diskutimeve në Mbledhjet Kushtetuese. Të gjitha së bashku, zgjedhja për të hequr dispozitat mbi delegimin e kompetencave në organizatat ndërkombëtare dhe në të njëjtën kohë futja e neneve për statusin e së drejtës ndërkombëtare, ndoshta reflektojnë natyrën graduale të largimit nga një mungesë e plote e dimensionit ndërkombëtar në Kushtetutat Komuniste¹³³.

¹³⁰ M. Hoskova, 'Legal Aspects of the Integration of the Czech Republic and Slovakia into European Security and Economic Structures' (1994) 37 German Yearbook of International Law 91; Stein, 'International Law', p. 443.

¹³¹ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee [Constitution and Constitutional Assembly] (~ Oigusteabe AS Juura, Tallinn, 1996), p. 530.

¹³² Stein Eric, "International Law in Internal Law: Toward Internationalization of Central-Eastern European Constitutions? – E drejta Ndërkombëtare në të Drejtën e Brendshme: Drejt Ndërkombëtarizimit të Kushtetutave të Europës Qendrore – Lindore?", "American Journal of International Law - Gazeta Amerikane e së Drejtës Ndërkombëtare", 1994.

¹³³ Schëeisfurth T. dhe Alleëeldt R., "The Position of International Law in the Central and Eastern European Countries – Pozicioni i së Drejtës Ndërkombëtare në Vendet e Europës Qendrore dhe Lindore", 1997, "German Yearbook of International Law - Libri vjetor gjerman mbi të Drejtën Ndërkombëtare", me referencë tek Stein, "International Law – e Drejta Ndërkombëtare", faqja 432. Shiko gjithashtu në lidhje me Poloninë, Czaplinski Ë.

"The Relationship between International Law and Polish Municipal Law in the Light of the 1997 Constitution and Jurisprudence – Lidhja ndërmjet së Drejtës Ndërkombëtare dhe së Drejtës Polake mbi Komunitat nën Këndvështrimin e Kushtetutës dhe Jurisprudencës së vitit 1997", 1999, Droit Polonais Contemporain, dhe në lidhje me Bullgarinë, Evtimov E., "Die Bulgarische Verfassung und das Evropearecht: Spannungsfelder und Lösungsansätze", 2001, "Ostevropa Recht – E Drejta e Europës

Kushtetutat komuniste nuk përmbanin dispozita për pozitën dhe zbatueshmërinë e marrëveshjeve ndërkombëtare; këto duhej të ratifikoheshin dhe të ndryshoheshin nga ligji kombëtar sipas konceptit dualist që udhëhiqte sferën Socialiste. Çështja e marrëdhënieve ndërmjet të drejtës ndërkombëtare dhe ligjit vendas nuk luajtën ndonjë rol në politiken e shteteve të Evropës Qëndrore dhe Lindore gjatë periudhës komuniste. Publikimet shkencore dhe kërkimet mbi këtë temë ishin relativisht të rralla¹³⁴.

Përveç masave të mësipërme për sovranitetin, dhe në mungesë të neneve mbi delegimin, ka masa të tjera në lidhje me ndryshimin e sovranitetit në disa kushtetuta. Së pari, disa kushtetuta të vendeve të EQL-se, siç u përmend tashmë, thjesht ndalojnë ndryshimin e neneve kryesore të kushtetutave (Rumania dhe Republika Çeke) ose deklarojnë disa parime të pandryshueshme dhe të padiskutueshme (Estonia - sovraniteti dhe pavarësia; Slloveni - të drejtën për vetëvendosje kombëtare).

Në katër kushtetuta, amendimi i dispozitave për sovranitetin kërkon një referendum, ndërsa në tre të tjera kjo është fakultative, ndërsa duke u krahasuar me të tjera, referendumet në përgjithësi kanë një rol të parëndësishëm në procedurat e ndryshimit kushtetues në Shtetet Anëtare “të vjetra”, mes gjashtë shteteve që nuk kanë fare referendum. Në Rumani, kushtetuta kërkon një referendum për ndryshimet kushtetuese; kjo pasqyron qëllimin e Asamblesë Kushtetuese për të bërë ligjin themelor të vendit “të gdhendur në gur”¹³⁵. Kushtetutat e Estonisë, Letonisë dhe Lituanisë kërkojnë një referendum për ndryshimin e dispozitave themelore të paraqitura në kapitujt e parë, duke përfshirë këtu edhe sovranitetin. Në Letoni dhe Estoni, dispozitat e zakonshme gjithashtu mund të jenë në mënyrë opsionale subjekt i një referendumi. Polonia ofron një referendum opsional posaçërisht për ndryshimin e dispozitave themelore të Kapitullit I, si dhe për hyrjen në organizatat ndërkombëtare.

Kushtetuta sllovene jep të drejtën e një referendumi për çdo ndryshim në kushtetutë, ku dhe kërkohen tridhjetë deputetë. Në Bullgari, ndryshimet kushtetuese nuk mund të bëhen me referendum, por Asambleja e Përgjithshme Kombëtare duhet të zgjidhet posaçërisht në mënyrë që të amendojë çështjet themelore. Duhet të theksohet gjithashtu se mundësia e mbajtjes së një referendumi është parashikuar në ndryshimet e fundit të BE-së për futjen në organizata ndërkombëtare ose në BE të Republikës Çeke, Sllovenisë dhe Letoni-së. Referendumet, kërkojnë një pjesëmarrje minimale mjaft të lartë (zakonisht 50 përqind, dhe ¾ të të gjithë qytetarëve të cilët kanë të drejtë vote në lidhje me amendimin e nenit 1 në Lituaninë), dhe nuk mund të rinisen gjatë një periudhe të caktuar në rast dështimi. Së fundi, ndryshimi i procedurës së amendamentit kushtetues kërkon një

Lindore” dhe Konstantinov E., “The Implementation of International Treaty Obligations in the National Legal Order: The Answer of the Bulgarian Constitution - Zbatimi i Detyrimeve të Traktatit Ndërkombëtar në Rendin Kombëtar Ligjor: Përgjigja e Kushtetutës Bullgare”, 1995, “Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe - Gazeta e së Drejtës Kushtetuese në Europën Lindore dhe Qendrore”.

¹³⁴ Czaplinski E., “Relationship between International Law and Polish Municipal Law – Lidhja ndërmjet së Drejtës Ndërkombëtare dhe së Drejtës Polake mbi Komunitat”, faqe 19–20.

¹³⁵ Ciobanu-Dordea A., “Constitutional Problems of Accession in Romania – Problemet Kushtetuese të Futjes së Rumanisë në Bashkimin Europian” në A.Kellermann, J. De Zéaen dhe J. Czuczai (eds.), “EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level – Zgjerimi i Bashkimit Europian: Ndikimi Kushtetues në nivel të Bashkimit Europian dhe në Nivel Kombëtar”, Botimi Asser, Hagë, Hollande, 2001, faqe 311.

referendum në Estoni, Letoni, Lituani dhe Rumania. Në Poloni, një referendum i mundshëm është përcaktuar posaçërisht për këtë rast, ndërsa në Bullgari duhet të zgjidhet Asambleja e Përgjithshme Kombëtare.

2.4 Çështje të Sovranitetit Kushtetues në Periudhën Para-Hyrjes në BE

Baza kryesore ligjore për marrëdhëniet midis BE-së dhe vendeve të Evropës Qendrore dhe Lindore (EQL) janë marrëveshjet me Evropën të cilat krijuan lidhjen midis BE-së dhe çdo shteti. Marrëveshjet me Evropën krijuan një zonë të tregtisë së lirë për mallrat industriale, siguruan një kornizë të përgjithshme për dialog politik dhe krijuan bazën për bashkëpunim në fusha të tjera si industria, mjedisi, teknologjia, shkenca dhe arsimimi. Ato krijuan gjithashtu një kornizë për ndihmë financiare dhe teknike të BE-së në këto vende. Në qendër të Marrëveshjeve ishte detyrimi për të harmonizuar legjislacionin e shteteve me ligjin e KE-se; Marrëveshjet specifikuan fusha të prioritetit të cilat shtrihen më së shumti në tregjet dhe në konkurrencën e brendshme.

Gjykatës Evropiane të Drejtësisë (GJED) i ka dalë në disa raste problemi nëse nenet e Marrëveshjes së çdo shteti me Bashkimin Evropian kanë efekt direkt, që do të thotë nëse ato janë të formuluar mjaft qartë dhe saktë, dhe nëse u japin të drejta konkrete dhe subjektive personave fizikë apo juridik. Rastet e Barkoci dhe Malik, Gloszczuk, Kondova dhe Jany kishin të bënin me aplikimin e drejtpërdrejtë të së drejtës së vetë-punësimit, dhe me problemin nëse kjo e drejte kishte të njëjtin qëllim si ajo e përcaktuar në Nenin 43 të Marrëveshjes së KE-së¹³⁶. Dispozitat mbi trajtimin e barabartë të individëve të vetë-punësuar ishin praktikisht identike në të gjitha Marrëveshjet e shteteve me Bashkimin Evropian. Për shembull, sipas nenit 44(3) i Marrëveshjes Polake të Asocimit: *“çdo Shtet Anëtar do të japë.....një trajtim jo më pak të favorshëm se sa ajo që i është dhënë kompanive dhe shtetasve të saj në lidhje me krijimin e kompanive polake sikur është përcaktuar në nenin 48 dhe do të trajtojë operimin e kompanive polake të themeluara në territorin e saj në mënyrë jo më pak të favorshme se sa kompanitë dhe shtetasit e saj”*. Paragrafi i katërt i këtij neni përcaktonte terminologjinë e përdorur në këtë dispozitë, duke shtuar se të drejtat nuk zgjerohen në lidhje me kërkimin ose punësimin në tregun e punës. Këto dispozita nuk kërkonin adoptimin e dispozitave zbatuese¹³⁷.

¹³⁶ Shiko për një përmbledhje Hillion C., “Çështjet C-63/99 Gloszczuk; C-235/99Kondova; C-257/99 Barkoci dhe Malik; Çështja C-268/99 Jany, Çështja C-162/00 Pokrzeptóicz-Meyer” 2003, “Common Market Law Review - Rishikimi i Së Drejtës mbi Tregun e Perbashkët”; Inglis K., “The Europe Agreements Compared in the Light of their Pre-accession Reorientation – Marrëveshjet Evropiane në Plan Krahësor nën Këndvështrimin e Ri-orientimit të tyre kundrejt fazës së Pre-futje në Bashkimin Evropian”, 2000, “Common Market Law Review - Rishikimi i Së Drejtës mbi Tregun e Perbashkët”; Hofmann M., “The Right to Establishment for Nationals of the European Union Associated Countries in the Recent Jurisprudence of the European Court of Justice – E Drejta për Themelimin e Vendeve për Asocim në Bashkimin Evropian nën Jurisprudencën e Fundit të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë” 2001, “German Yearbook of International Law – Libri vjetor gjerman mbi të Drejtën Ndërkombëtare”.

¹³⁷ Arnold R. dhe Nedelka M., “Different Models of Adjusting to European Integration with a View to the Implementation and Enforcement of the Europe Agreements – Modelet e Ndryshme të Përshtatjes me Integrimin Evropian me një Këndvështrim për Zbatimin dhe Fuqizimin e Marrëveshjeve të Evropës ” në Muller-Graff P. C. (dhe të tjerë.), “East Central Europe and the European Union: From Europe

Sikurse me Marrëveshjet e Mëparshme të Asocimit, Gjykata Evropiane e Drejtësisë vazhdoi duke u nisur nga formula e mirëkrijuar e saj, sipas të cilës një dispozitë në një marrëveshje e përfunduar nga Komuniteti me vendet jo-anëtare duhet të konsiderohet si direkt e zbatueshme, kur, duke pasur parasysh formulimin, qëllimin dhe natyrën e vetë marrëveshjes, dispozita përmban një detyrim të qartë dhe të saktë i cili në zbatimin ose efektet e saj, nuk është subjekt, i adoptimit të ndonjë mase të mëpasme. Në të katërta rastet, Gjykata Evropiane e Drejtësisë i pa këto dispozita themeluese si dispozita me efekt të drejtpërdrejtë.

Këto vendime tregojnë se Marrëveshjet e Evropës ishin në gjendje të përfshinin të drejta direkt efektive në vendet kandidate. Megjithatë, kjo gjë ishte objekt i zbatimit të drejtpërdrejtë të marrëveshjeve në çdo shtet, që ka të bëjë me atë nëse sistemi kushtetues i vendit i lejonte gjykatat për të aplikuar marrëveshjet ndërsa individët për t'u mbështetur mbi to kur përballen me autoritetet kombëtare pa pasur nevojën e një legjislacioni të mëtejshëm kombëtar.

Gjykata e Lartë Administrative Polake, në një çështje që kishte të bënte me taksat doganore, aplikoi direkt Nenin 27 të Protokollit Nr.4 të Marrëveshjes me Evropën, duke e interpretuar nocionin e “produkteve që vijnë nga Komuniteti” në mënyrë të atillë që të kishte kuptimin se rezultatet e verifikimit të certifikatës së origjinës të ishin të detyrueshme për Zyrën Doganore të shtetit importues. Përveç aplikimit direkt, gjykatat polake e kanë përdorur Marrëveshjen me Evropën edhe në kapacitet mbështetës¹³⁸. Për shembull, në një rast që kishte të bënte me ndalimin nga Zyra e Antimonopolit të një shkrirjeje të një kompanie lokale me një kompani hollandeze shkrirje që mund të dominonte tregun polak mbas blerjes së kompanisë lokale, ky lloj ndalimi nuk u justifikua. Zbatimi i Marrëveshjeve me Evropën ka sjellë gjithashtu problemin e aplikimit të drejtpërdrejtë dhe renditjen e vendimeve të Këshillimit të Asocimit në sistemet ligjore të EQL-së. Këto vendime u ndanë në tre grupe: vendimet që modifikuan Marrëveshjet me Evropën, vendimet e interpretimit dhe vendimet që kanë të bëjnë me mosmarrëveshjet nëpërmjet palëve në aplikimin e Marrëveshjeve.

2.5 Raportet midis të drejtës së huaj dhe asaj të brendshme të rregulluara nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.

Agreements to a Member Status (Nomos, Baden-Baden) – Evropa Lindore dhe Qendrore: Nga Marrëveshjet Evropiane tek Statusi prej Anëtar (Nomos, Baden-Baden) ”1997, faqja. 365; Hoskova M., “Legal Aspects of the Integration of the Czech Republic and Slovakia into European Security and Economic Structures – Aspektet Ligjore të Integritetit të Republikës Çeke dhe Sllovake në Sigurimin Evropian dhe në Strukturat Ekonomike”, 1994, “37 German Yearbook of International Law 90 - Libri vjetor gjerman mbi të Drejtën Ndërkombëtare”; Kunova V., “Constitutional Aspects of the Accession of the Slovak Republic to European Union – Aspektet Kushtetuese të Futjes së Republikës Sllovake në Bashkimin Evropian” në A. Kellermann, J. De Zéaen and J. Czuczai (eds.), “EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level - Zgjerimi i Bashkimit Evropian: Ndikimi Kushtetues në nivel të Bashkimit Evropian dhe në Nivel Kombëtar”, Botimi Asser, Hagë, Hollande, 2001, faqe 329.

¹³⁸ Gjykata e Lartë Polake, Vendimi i datës 27 Prill 1995, e raportuar në Kellermann, “Constitutional Aspects for Bulgaria – Aspektet Kushtetuese për Bullgarinë”, që nga faqja 12 e më tutje.

Raporti midis të drejtës së Bashkimit Evropian dhe së drejtës së brendshme, ka nxitur shumë kontraste në doktrinë dhe në jurisprudencë duke bërë të nevojshëm sqarimin e marrëdhënieve që krijohen midis dy sistemeve ligjore paralele detyrimisht të aplikueshme. Legjislacioni i prodhuar në më shumë se gjysëm shekulli nga Komunitetet Evropiane dhe në vazhdim nga Bashkimi Evropian, trajton një sërë temash të aktualitetit të përditshëm dhe që prekin në një masë të madhe të tyre veprimtarinë e zakonshme të gjykatave dhe të administratës publike. Por nga ana tjetër nuk mundet të mos konsiderojmë faktin se aplikimi i të drejtës së BE nuk është uniform por në fakt shfaqet me problematika të ndryshme në secilin prej Shteteve anëtare, kjo edhe duke konsideruar sistemet e tyre të ndryshme kushtetuese.

Nëse do të duhet të trajtojmë në përgjithësi hierarkinë e burimeve të së drejtës në rendin juridik në fuqi në Republikën e Shqipërisë, natyrisht do të evidentojmë ekzistencën e supremacisë së normativës ndërkombëtare të ratifikuar (Neni 116 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë) mbi sistemin ligjor të brendshëm, ndërkohë që kemi një ndërvarësi të Normativës Ndërkombëtare të ratifikuar me normativën në nivel Kushtetues, ku Kushtetuta e vitit 1998 nuk e ka lëshuar vendin e parë dhe ruan epërsinë e vet mbi të gjitha aktet e tjera normative, pra edhe mbi marrëveshjet ndërkombëtare që ratifikohen me ligj. Aktet ndërkombëtare që vijnë menjëherë pas saj në renditjen e hierarkisë së burimeve të së drejtës, ratifikohen me ligj, por ruajnë epërsinë vetëm mbi ligjet dhe aktet e tjera nënligjore që dalin në vend (nenet 116 e 122/2 të Kushtetutës)¹³⁹. Këtu bën përjashtim klasifikimi në nivel kushtetues që i jepet asaj pjese të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut në lidhje me masën e kufizimeve të të drejtave ashu siç parashikohet nga neni 17 paragrafi 2 i Kushtetutës.

Ndërlidhja midis të drejtës ndërkombëtare dhe së drejtës së brendshme të një vendi tregon “betejën” midis sovranitetit të shtetit dhe sistemit ligjor ndërkombëtar. Ky i fundit synon të organizojë shoqërinë në përputhje me interesat e përgjithshëm të komunitetit ndërkombëtar, ndërkohë që sovraniteti i një shteti mund të përdoret për të mbrojtur këtë shtet ndaj ndërhyrjeve të së drejtës ndërkombëtare në sistemin ligjor kombëtar. Përhapja e të drejtës ndërkombëtare në fusha të tilla, si të drejtat e njeriut, marrëdhëniet tregtare, mjedisi, etj., kanë shkaktuar një zvogëlim të këtij sovraniteti shtetëror në fusha që duhet të drejtoheshin nga ligji kombëtar i një vendi.¹⁴⁰

Ndërkohë në kuadrin e perspektivës së një integrimi të shpejtë në organizmat ndërkombëtare si Aleanca e Atlantikut Verior (NATO) apo në Bashkimin Evropian (BE) vetë kushtetutëbërësi shqiptar ka parashikuar epërsinë mbi sistemin e brendshëm ligjor të një normative ndërkombëtare jo drejtpërdrejtë të ratifikuar, por të prodhuar në bazë të traktateve themeluese të ratifikuara të organizatës ndërkombëtare ku Shqipëria ka aderuar, dhe në veçanti në Nenin 122/3 të Kushtetutës ku parashikohet se “*Normat e nxjerra prej një organizate ndërkombëtare kanë epërsi, në rast konflikti, mbi të drejtën e vendit kur në marrëveshjen e ratifikuar nga Republika e Shqipërisë për pjesëmarrjen në*

¹³⁹ Prof. Omari Luan, Prof. Dr. Anastasi Aurela, “E Drejta Kushtetuese”, Shtëpia Botuese “ABC”, Tiranë, Shqipëri 2010, faqe 55.

¹⁴⁰ Karaj Asllan, “Konventat ndërkombëtare dhe kontrolli i tyre”, botuar në Revista “Studime Juridike”, Nr. 2, Tiranë, Shqipëri, 2005.

atë organizatë, parashikohet shprehimisht zbatimi i drejtpërdrejtë i normave të nxjerra prej asaj.”. Aderimi në NATO dhe sidomos perspektiva e një aderimi të shpejtë në Bashkimin Evropian na kërkon të përballemi me një problematikë tjetër që ka të bëjë me aplikueshmërinë e normativës dytësore (jo drejtpërdrejtë të ratifikuar) të prodhuar nga organizmat ku kemi aderuar e cila do të duhet të aplikohet drejtpërdrejtë nga sistemi i brendshëm shtetëror duke përfshirë këtu dhe sistemin e gjykatave dhe të administratës publike qendrore dhe atë lokale. Në rastin e anëtarësimit në NATO duke pasur parasysh dhe natyrën e organizatës dhe normativën e prodhuar prej saj kjo çështje nuk është bërë shumë e prekshme në realitet, ndërsa përsa i përket Bashkimit Evropian situata do të nxjerrë në pah një problematikë më komplekse pasi normativa komunitare përfshin fusha të gjera të jetës së përditshme dhe ajo i drejtohet në mënyrë të drejtpërdrejtë individit dhe subjekteve juridike dhe nuk mbetet vetëm në kuadrin e detyrimit vetëm të shtetit qendron në marrëdhëniet ndërkombëtare siç është rasti i aplikimit të së drejtës ndërkombëtare.

Por nga ana tjetër përkatësia brenda të njëjtit sistem ligjor e politik nënkupton domosdoshmërinë për të ecur në hap të barabartë në të njëjtin nivel me vendet anëtare. Nuk mund të ketë një organizëm ku institucionet e tij funksionojnë në nivele të ndryshme legjislativ apo praktike administrative, siç edhe nuk mund të funksionojnë në nivele politike të ndara. Në këtë rast do të kishim një sistem institucionesh thelbësore të quajtur Evropa 1 me vendet themeluese, një sistem të ri të quajtur Evropa 2, Evropa 3 e kështu me rradhë. Ka vetëm një Evropë të Bashkuar, ku të gjitha shtetet janë të barabarta e funksionale në harmoni mes tyre.

Edhe pse aktualisht normativa komunitare nuk është e detyrueshme të aplikohet në sistemin tonë të brendshëm ligjor, për shkak të mos anëtarësimit të deri tanishëm të Shqipërisë në Bashkimin Evropian, kjo situatë pritet të ndryshojë në një të ardhme shumë të afërt. Duke filluar që nga dita e parë e aderimit në këtë Organizëm Mbishtetëror, Shqipëria do të duhet të fillojë aplikimin e drejtëpërdrejtë të normativës së gjerë të prodhuar deri më tani nga Komunitetet dhe Bashkimi Evropian, dhe kjo normativë do të ketë efekt të drejtëpërdrejtë mbi shumë fusha të veprimtarisë së përditshme të individëve, shoqërive tregtare, administratës publike qendrore apo lokale si dhe gjykatave të të gjitha niveleve. I gjithë ky sistem i ri ligjor i cili do të hyjë në fuqi brenda një dite, do të duhej të analizohej paraprakisht dhe të jepet një sërë zgjidhjesh legjislativ dhe doktrinale ndaj problemeve më tipike që do të lindin duke u bazuar edhe në përvojat tashmë të shumëanshme të vendeve të tjera anëtare më të hershme të Bashkimit Evropian.

Në këtë kuadër edhe çështja e përshtatshmërisë së drejtëpërdrejtë me normativën ndërkombëtare të sistemit të brendshëm ligjor do të duhet t’u nënshtrohet një sërë analizash në lidhje me aplikueshmërinë e drejtëpërdrejtë të normativës ndërkombëtare, nivelin e aplikimit të saj nga ana e gjykatave dhe organeve të administratës shtetërore, si dhe për natyrën e vlefshmërisë, pavlefshmërisë dhe të paaplikueshmërisë së ligjeve dhe të akteve administrative në rast se ato janë në kundërshtim të drejtëpërdrejtë apo janë akte të nxjerra sipas një ligji në kundërshtim me sistemin normativ komunitar pararendës apo pasues. Çelësi për të kuptuar Evropianizimin e vendeve të Ballkanit Perëndimor është hartimi i politikave kushtëzuese në kuadër të kushtëzimit për antarësim¹⁴¹. Në këtë

¹⁴¹ Trauner Florian, “The Europeanisation of the Western Balkans: deconstructing the EU’s routes of influence in justice and home affairs – Evropianizimi i vendeve të Ballkanit Perëndimor: shkatërrimi i

kontekst edhe Shqipëria përballët prej disa vitesh tashmë me një sistem të kushtëzimit hap pas hapi, nëpërmjet një sistemi kushtesh dhe detyrimesh të njëpasnjëshme gjatë procesit integruar.

Natyrisht anëtarësimi në BE nuk do të vijë i papritur brenda një dite. Një aktivitet i gjërë në fushën e përafrimit të legjislacionit, një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj si Marrëveshja e Stabilizim Asocimit, ngritja e strukturave të posaçme administrative që merren me integrimin¹⁴², janë një sërë ndërhyrjesh shumë të rëndësishme që po ndikojnë në përshtatjen e legjislacionit të brendshëm me atë komunitar, për nga natyra dhe përmbajta e tyre. Megjithatë edhe në rastin e një veprimtarie perfekte ligjore dhe administrative në periudhën e para-aderimit, vetë natyra e veprimit të dy sistemeve juridike paralele që do të duhet të veprojnë në mënyrë të integruar me njëri tjetrin e bën të pamundur mosekzistencën e kontrasteve normative midis këtyre dy sistemeve ligjore. Mjafton për të përmendur si shembull alternativ faktin se edhe në vendet më të zhvilluara nga pikëpamja e doktrinës dhe e teknikës legjislative, kemi raste të shpeshta të mos përputhjes së normativës së brendshme ligjore me atë të parashikuar në nivel kushtetues, kontraste të cilat konstatohen rregullisht nga jurisprudenca e Gjykatave Kushtetuese të vendeve përkatëse.

rrugëve të ndikimit të Bashkimit Evropian në drejtësi dhe në çështjet e brendshme”, Eseja e prezantuar në konferencën “ECPR Fourth Pan-European” mbi Politikën mbi Bashkimin Evropian, Riga, Letoni, Shtator 25-27, 2008.

¹⁴² “European Movement Albania – Lëvizja Evropiane në Shqipëri”, “Roli dhe Rëndësia e Institucioneve – Manuali i Procesit të Integritimit Evropian”, Tiranë, Shqipëri, 2009.

Kapitulli III

Raporti i aplikueshmërisë së të drejtës BE me të drejtën e brendshme shtetërore.

3.1 Hyrje. Prioriteti i së drejtës komunitare.

3.2 Doktrina e Parimit të Supremacisë.

3.2.1 Supremacia e të drejtës BE tek Shtetet Anëtare.

3.2.2 Parimi i Supremacisë në lidhje me Individët.

3.2.3 Përgjegjësia e shteteve anëtare për shkeljen e së Drejtës së Bashkimit.

3.3 Veprimtaria e Gjyqtarit Kombëtar.

3.1 Hyrje. Prioriteti i së drejtës komunitare.

Nga doktrina është vënë re se raporti midis të drejtës komunitare dhe të drejtës së Shteteve anëtare nuk është i ngjashëm me raportin e zakonshëm midis të drejtës ndërkombëtare dhe të drejtës së brendshme¹⁴³. Kjo nuk do të thotë se nuk funksionon përshtatja e të drejtës së brendshme me të drejtën komunitare, por do të thotë që ky mekanizëm ndodh në bazë të situatave të ndryshme.

Në fakt, ndërsa raporti midis sistemit ndërkombëtar dhe sistemit të brendshëm zgjidhet me një marrëdhënie koordinimi midis dy sistemeve juridike dhe reciprokisht autonome, ai midis sistemit komunitar dhe sistemeve të Shteteve Anëtare është një raport integrimi duke qenë se ata nuk gjenden në një marrëdhënie reciproke të barabartë, por sistemi komunitar ka tendencë të integrohet në sistemin e brendshëm.

Në mënyrë tradicionale, efekti i të drejtës ndërkombëtare në sistemin e brendshëm ligjor është lidhur me dikotominë e njohur: *teoria moniste kundër teorisë dualiste*. Teoria moniste në kuptimin e vet më origjinal e më të thjeshtë presupozon se e drejta ndërkombëtare është jo vetëm superiore ndaj të drejtës së brendshme, por gjithashtu se sistemi i të drejtës ndërkombëtare dhe sistemi i brendshëm ligjor përbëjnë një të përbashkët¹⁴⁴. Sipas kësaj teorie e drejta ndërkombëtare do të ishte një shtesë në sistemin ligjor të brendshëm. Në kundërshti me të, teoria dualiste mbështetet në faktin se dy sistemet ligjore janë të ndara: efektet e brendshme të normativës së huaj do të varen plotësisht nga kushtet e vendosura nga sistemi i brendshëm kushtetues i shtetit.

¹⁴³ Draetta Ugo dhe Parisi Nicoletta, "Elementi di diritto dell'Unione Europea – Parte Speciale, Il Diritto Sostanziale – Elemente të së drejtës së Bashkimit Evropian – Seksion i Vecantë, II e Drejta Themelore", Giuffrè, Milano, Itali 2004.

¹⁴⁴ Puto Arben Prof. "E Drejta Ndërkombëtare Publike", Tiranë, Shqipëri, 2010.

Me kalimin e viteve dallimi midis “monizmit” dhe “dualizmit” duket se e ka humbur atë ndarjen e vet origjinale, e kjo në veçanti në rastin kur Shtetet bashkëpunojnë shumë afër me njëri tjetrin, si në rastin e disa organizatave krahinore, ku si shembull tipik mund të përmendim vetë Bashkimin Evropian. Ky dallim është shumë i vlefshëm për Bashkimin Evropian, ku Rregulloret, Direktivat apo Vendimet Komunitare vendosin të drejta dhe detyrime drejtpërdrejtë edhe tek qytetarët evropianë¹⁴⁵.

Zakonisht e drejta ndërkombëtare në vetvete është e heshtur, apo dhe indiferente, për mënyrat sesi autoritetet kombëtare duan të aplikojnë detyrimet e tyre ndërkombëtare në sistemin e brendshëm shtetëror. Ajo që ka rëndësi, sipas të drejtës ndërkombëtare është rezultati, pra realizimi i synimit që kishte norma ndërkombëtare. Si pasojë, modeli i aplikimit mbetet subjekt predominues i të drejtës së brendshme, e në veçanti i të drejtës kushtetuese të tyre.

Nga ana tjetër kjo lidhje e ngushtë midis të drejtës komunitare dhe të drejtës së brendshme forcohet edhe nga detyrimi i sanksionuar nga neni 10 i Traktatit të Komunitetit Evropian, për shtetet anëtare që të miratojnë “*të gjitha masat me karakter të përgjithshëm ose të veçantë me qëllim sigurimin e detyrimeve të rrjedhura nga Traktati ose të përcaktuara nga aktet e institucioneve të Komunitetit... . Ata duhet të evitojnë çdo masë që rrezikon të kompromentojë realizimin e qëllimeve të traktatit (detyrimi i bashkëpunimit të ndërsjellë)*”. Këtij detyrimi i bëhet një interpretim kompleks duke qenë se për “Shtet” nuk duhet të kuptojmë vetëm bashkësinë e pushteteve qëndrore të Shtetit¹⁴⁶. Gjykata e Drejtësisë së Bashkimit Evropian ka saktësuar se “... i takon të gjitha autoriteteve të Shteteve anëtare, të pushtetit qëndror të Shtetit, autoriteteve të Shtetit federal ose autoriteteve të tjera territoriale, të garantojnë respektimin e normave të së drejtës komunitare në kuadrin e kompetencave të tyre...”¹⁴⁷. Në raste të tjera, Gjykata e Drejtësisë ka saktësuar se ky detyrim vlen për të gjitha organet e Shteteve anëtare, duke përfshirë, në kuadrin e kompetencës së tyre edhe organet me funksione apo natyre juridiksionale.

Parimi i pohuar nga neni 10 i Traktatit lind nga vetëdija se sistemi komunitar ndryshe nga sistemet kombëtare nuk përbën një sistem të mbyllur dhe të vetëmjaftueshëm por ka nevojë, për t’u realizuar tërësisht, për integrim me sistemet e Shteteve anëtare. Integrimi i ngushtë që ekziston midis sistemit komunitar dhe atyre të Shteteve anëtare nënkupton domosdoshmërisht një sistem dhe një harmonizim që, megjithatë, jo gjithmonë rezulton i zbatuar në realitet, duke i dhënë jetë fenomeneve të kontrastit midis udhëzimeve të ndryshme të diktuar nga të dy sistemet. Zgjidhja e konflikteve të tilla rezulton veçanërisht e rëndësishme në rastin kur e drejta komunitare vendos me efikasitet të menjëhershëm për të sjellë në fuqi të drejtat dhe detyrimet për secilin nga Shtetasit. Një nga elementët që karakterizon raportin midis të drejtës komunitare dhe së drejtës së

¹⁴⁵ Alkema Evert, “Channelling International Law into Domestic Legal Order – Some Practices and Constitutional Problems – Të sfidosh të Drejtën Ndërkombëtare në Rendin e Brendshëm Ligjor – Disa Praktika dhe Probleme Kushtetuese”, në “Content and Meaning of National Law in Context of Transnational Law – Përmbajtja dhe Kuptimi i Ligjit Kombëtar në Kontekstin e Ligjit Ndërkombëtar”, nga Snijders Henk dhe Vogenauer Stefan, Sellier – European Law Publishers – Botuesit e Ligjit Evropian, Mynih, Gjermani, 2009.

¹⁴⁶ Bana Sokol, Canaj Erjona, “E Drejta e Bashkimit Evropian”, cikël leksionesh, Tiranë, Shqipëri 2009.

¹⁴⁷ Vendimi datë 12 Qershor 1980 “Gjermania kundër Komisionit Evropian”, i Gjykatës së Drejtësisë së Komuniteteve Evropiane.

brendshme është në fakt adresimi i këtyre rregullave, të cilat janë të përbashkët për të dyja sistemet ligjore, pra të një bashkësie të gjërë subjektsh.

Duke evidentuar sistemin e integritetit të sistemit komunitar në të drejtën e brendshme duhet të theksojmë se njëri nga elementët bazë të funksionimit të institucioneve të Bashkimit Evropian ka të bëjë me parimin e subsidiaritetit¹⁴⁸. Ky parim është parashikuar për të garantuar që në çdo rast që Bashkimi ushtron pushtetet e tija, ai vepron vetëm për sa veprimi i tij kërkohet në fakt dhe për aq sa ky veprim u sjell vlerë të shtuar veprimeve të kryera nga shtetet anëtare dhe organizmat e tyre të brendshëm kushtetues dhe administrativë.¹⁴⁹ Pra nëpërmjet aksionit të subsidiaritetit realizohet edhe integriteti në rendin e brendshëm juridik.

Çështja mbi raportin ndërmjet të drejtës komunitare dhe legjislacionit kombëtar të Shteteve Anëtare është zgjidhur pra në favor të së drejtës komunitare. Norma juridike kombëtare e krijuar në kohë pas normës komunitare nuk mund të kundërshtojë këtë të fundit sipas vendimit të gjykatës në çështjen Costa k. Enel. Norma juridike kombëtare e cila ka egzistuar në kohë përpara normës komunitare pavarësisht se duke qënë se është krijuar më përpara normës komunitare nuk ka pasur mundësinë të njihte normën komunitare (*e cila ka ardhur në kohë pas saj*) nuk ka më arsye të vazhdojë të aplikohet, ç'ka do të thotë që nuk kanë më fuqi juridike pas daljes së normës komunitare, pra kjo e fundit ka fuqi prapavepruese. Ky afirmim është shprehur në vendimin e Gjykatës së Drejtësisë në çështjen Simmenthal.¹⁵⁰

Normativa evropiane mbetet e detyrueshme të aplikohet nga secili prej shteteve anëtare. Gjykata Kushtetuese italiane me vendimin nr170/1984 është shprehur se gjykatësit janë të detyruar të aplikojnë legjislacionin komunitar drejtpërdrejtë të aplikueshëm si edhe në rastet kur ky legjislacion i paraprin ashtu edhe kur vjen në fuqi më vonë në kohë në raport me legjislacionin e brendshëm. Në shumicën e vendeve anëtare të BE-së është krijuar një aparat administrativ i organizuar për koordinimin e politikave komunitare i cili përcakton procedurat normative për përshtatjen e sistemit ligjor të brendshëm me normativën komunitare¹⁵¹. Sistemi italian parashikon ndër të tjera edhe hartimin e një ligji të përvitshëm komunitar¹⁵² i cili do të realizojë përshtatshmërinë periodike të sistemit kombëtar me sistemin komunitar. Ky ligj kryen ndryshimin apo modifikimin e normave që janë në kundërshti me disiplinën komunitare, formulimin dhe nxjerrjen e dispozitave të nevojshme për aktualizimin dhe aplikimin e akteve normative të BE-së, si dhe autorizimin e përgjithësuar të qeverisë për të aktualizuar në sistemin ligjor të brendshëm të direktivave dhe rekomandimeve komunitare nëpërmjet rregulloreve qeveritare. Në Francë përveç aktivizimit të drejtpërdrejtë të çdo dikasteri ministror në politikat

¹⁴⁸ Parimi i subsidiaritetit, i quajtur në shqip dhe “parimi i ndihmueshmërisë” ka të bëjë me ndërhyrjen e institucioneve të BE në ndihmë të institucioneve të brendshme të një shteti anëtar për të plotësuar mungesat e hasura nga ana e një institucioni të brendshëm shtetëror në lidhje me realizimin e një objekti të BE-së.

¹⁴⁹ Dr. Zajmi Iva., “Kushtetuta Evropiane, kuadri i përgjithshëm”, botuar në revistën “Studime Juridike”, Nr. 1, Tiranë, Shqipëri, 2005.

¹⁵⁰ Vendimi 9 Mars 1978, “Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.a – Amministrata e Financave te Shtetit kunder Simmenthal S.p.a”, Çështja 106/77, rec 629.

¹⁵¹ Berti Giorgio, “Interpretazione Costituzionale – Interpretimi Kushtetues”, “Lezioni di Diritto Pubblico – Leksione të së Drejtës Publike”, CEDAM, Padova, Itali, 2001.

¹⁵² Sistem i parashikuar nga Ligji nr. 86 datë 09 Mars 1989.

evropiane ekziston në veçanti “Ministria e Deleguar e Ngarkuar me Çështjet Evropiane” e cila ndjek në mënyrë të drejtpërdrejtë sistemin e transpozimit të normativës ndërkombëtare në sistemin e brendshëm¹⁵³.

Efekti direkt i së drejtës komunitare ka të bëjë me aftësinë e saj për të krijuar drejtpërsëdrejti të drejta ose detyrime tek subjektet e së drejtës (*persona fizik ose juridik në Shtetet Anëtare*), të drejtat dhe detyrimet këto të cilat subjektet mund t’i përdorin përpara një juridiksioni gjyqësor kombëtar dhe ky i fundit ka për detyrimin ti garantojë ato. E drejta komunitare mund të arrijë efikasitetin e saj të plotë përballë burimeve të së drejtës kombëtare të një shteti anëtar dhe i gjithë ky pohim ka për garant gjyqëtarin kombëtar.

Në të drejtën ndërkombëtare efekti direkt përbën një përjashtim ndërsa në drejtën komunitare efekti direkt është një parim. Njohja e këtij parimi ka për qëllim të mos u japë shteteve anëtare në dorë çështjen e vënies në jetë të traktateve. Duke qënë se subjektet e së drejtës komunitare përfitojnë të drejta nga traktatet dhe këto mund t’i ushtrojnë përpara një juridiksioni gjyqësor kombëtar të një shteti anëtar, këto subjekte bëhen automatikisht aktorë të së drejtës komunitare duke pasur gjithashtu mundësinë për të kundërshtuar autoritetet kombëtare mbi përputhshmërinë në të drejtën komunitare. Në këtë kontekst roli i gjyqtarit kombëtar është themelor.

E parë në optikën e të drejtës evropiane, kjo kërkon detyrimisht që e drejta komunitare të gëzojë një farë autoriteti në të drejtën e shteteve anëtare. Traktatet nuk shprehen lidhur me këtë raport, dhe i ka takuar gjykatës së drejtësisë që të sqarojë këtë çështje, sidomos mbi dy karakteristika të rëndësishme që janë prioriteti dhe efekti direkt që ka e drejta komunitare në raport me të drejtën e brendshme në shtetet anëtare.

Nëse u referohemi parashikimeve të Traktatit të Bashkimit Evropian nuk do të gjejmë shprehje të posaçme lidhur me çështjen e supremacisë të legjislacionit komunitar përkundërt atij të Shteteve Anëtare. Referenca e vetme e mundshme në këtë drejtim është Neni 10¹⁵⁴ i Traktatit të Bashkimit Evropian, i cili vendos një detyrim mbi Shtetet Anëtare që të marrin masat e nevojshme për të garantuar se detyrimet përkatëse sipas Traktit respektohen prej tyre. Ato gjithashtu kanë detyrimin të distancohen nga çdo veprimtari që mund të pengojë arritjen e objektivave të këtij Traktati. Kështu neni 10 i tij parashikon që “*Shtetet Anëtare duhet të marrin të gjitha masat e nevojshme, qofshin të përgjithshme apo të posaçme për të garantuar plotësimin e detyrimeve që rrjedhin nga ky Traktat, ose që vijnë si rezultat i veprimtarisë së institucioneve të Komunitetit. Shtetet duhet të ndihmojnë në arritjen e objektivave të Komunitetit. Shtetet anëtare duhet të heqin dorë nga ato masa që mund të rrezikojnë arritjen e objektivave të këtij Traktati.*”

Kështu, parimi i supremacisë të së drejtës komunitare mbi atë të vendeve anëtare u vendos për herë të parë nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë, roli i së cilës është i parashikuar qartë në Nenin 220¹⁵⁵ të Traktatit të Bashkimit Evropian: “*Gjykata e Drejtësisë do të garantojë respektimin e zbatimit dhe interpretimit të këtij Traktati.*”

Megjithatë traktatet siç e përmendëm me sipër, nuk shprehen konkretisht për prioritetin e së drejtës komunitare, prandaj kjo duhet nënkuptuar. Në kuadër të detyrës së saj për të

¹⁵³ Doutriaux Yves dhe Lequesne Christian, “Les Institutions de l’Union Européenne - Institutionet e Bashkimit Evropian” –Paris, France, 2005, botuar në shqip nga Papirus, Tiranë, Shqipëri, 2007.

¹⁵⁴ ish Neni 5 i Traktatit të KE-së.

¹⁵⁵ ish Neni 164 i Traktatit të KE-së.

siguruar respektimin e së drejtës komunitare, Gjykata e Drejtësisë është shprehur edhe për prioritetin e së drejtës komunitare ndaj të drejtës së brendëshme të Shteteve Anëtare. Ato që kanë rëndësi për të drejtën komunitare janë pasojat që Gjykata e Drejtësisë vuri në dukje nëpërmjet këtij parimi dhe që kanë të bëjnë me detyrimet e Shteteve Anëtare në kuadër të rendit të tyre të brendshëm juridik. Këto pasoja kanë efekt mbi sistemin kushtetues kombëtar, ç'ka bën të domosdoshme njohjen e prioritetit të kësaj të drejte mbi të drejtën e brendshme të Shteteve Anëtare.

Parimi i prioritetit të së drejtës komunitare mbi të drejtën kombëtare është vepër e Gjykatës së Drejtësisë në vendimin e saj **Costa kundër Enel** i dhënë ky me rastin e një konflikti ndërmjet traktatit dhe ligjit Italian.¹⁵⁶ Në cilësinë e saj si një juridiksion komunitar, Gjykata e Drejtësisë mundet të shmangej lehtësisht nga njohja e prioritetit të drejtës komunitare (*siç kanë bërë edhe gjykata të tjera ndërkombëtare*). Por Gjykata e Drejtësisë do të njëjto dhe pranonte parimin e prioritetit duke iu referuar detyrimit të marrë në traktatet e ratifikuara në mënyrë të rregullt nga Shtetet Anëtare.

Në këtë vendim ajo në fillim nxjerr në pah natyrën e veçantë që paraqet Komuniteti, “*me një kohëzgjatje të pakufizuar, i pajisur me atributet të tijat personale, me personalitet juridik ndërkombëtar, me zotësi juridike, me zotësi për një përfaqësim ndërkombëtar dhe më saktësisht të pushteteve reale përsa i përket kufizimit të kompetencave ose të transferimit të pushteteve të Shteteve Anëtare drejt Komunitetit*”, me qëllim për të nxjerrë në pah që Shtetet Anëtare në fusha të caktuara, i kanë kufizuar shumë të drejtat e tyre të sovranitetit dhe kanë krijuar kështu një trupë të drejte të aplikueshme për shtetasit e tyre si dhe për ato vetë.

Më pas, Gjykata nënvizon natyrën e vetë traktateve, të cilët së bashku kanë krijuar një rend juridik të veçantë i cili integrohet në të drejtën e brendëshme të shteteve anëtare. Në qoftë se ky rend juridik është i veçantë në krahasim me të drejtën ndërkombëtare, rregullat e aplikueshme për të drejtën ndërkombëtare klasike, në këtë rast vlejnë. Nga momenti i integritetit të së drejtës komunitare në rendin juridik kombëtar të Shteteve Anëtare rrjedh edhe pamundësia për të vlerësuar si më të rëndësishme, një normë juridike kombëtare e cila bie në kundërshtim me traktatin. Nga ana tjetër, në rast se Shtetet Anëtare do të aplikonin të drejtën komunitare në raport të së drejtës së tyre, kjo do të sillte cënimin në uniformitetin e së drejtës komunitare. Gjithashtu, një aplikim i ndryshëm i së drejtës komunitare sipas çdo Shteti Anëtar do t'i jepte gjithashtu rrugë diskriminimit të bazuar në shtetësinë, diskriminime këto që ndalohen nga vetë traktati.

Në konkluzionin përfundimtar Gjykata e Drejtësisë nënvizon se “*.... Përdorimi i një burimi të pavarur të së drejtës, pra në rastin tonë i së drejtës së traktateve, nuk mundet për shkak të natyrës së saj të veçantë origjinale të shikohet në kundërshtim me një burim të së drejtës së brendshme të Shteteve Anëtare cilido qoftë ky...*”

Vënia në jetë e detyrimeve që mbulohen nga e drejta komunitare, nga ana e shteteve anëtare, bazohen në dy parime themelore. Këto janë nga njëra anë detyrimi i shteteve anëtare për një bashkëpunim të ndershmë¹⁵⁷, dhe nga ana tjetër nga pavarësia institucionale dhe proceduriale e shteteve anëtare. Detyrimi i shteteve anëtare për një bashkëpunim të ndershmë buron nga neni 10 i Traktatit KE (ish neni 5 i TKE), i cili në përmbajtjen e tij shprehet se “*shtetet anëtare marrin të gjitha masat me karakter të përgjithshëm ose të veçantë, me qëllim për të siguruar detyrimet që dalin nga traktati*

¹⁵⁶ Vendimi datë 15 Korrik 1964, çështja 6/64 rec. 1141.

¹⁵⁷ Termi frengjisht është: cooperation loyale.

ose nga aktet institucionale”. Këto masa lehtësojnë përmbushjen e misionit të përbashkët. Ky nen siç e thamë i detyron shtetet anëtare jo vetëm të mos pengojnë efektin e dobishëm të së drejtës komunitare por dhe të marrin të gjitha masat e nevojshme për të realizuar këtë qëllim. Shtetet anëtare kanë një pushtet të përgjithshëm në ekzekutimin e së drejtës komunitare. Shtetet anëtare e kanë këtë të drejtë edhe në bazë të dispozitave të përgjithshme të nenit 5 të TKE-së (sot neni 10 i TKE-së) por gjithashtu ato kanë dhe detyrimin për të bërë gjithçka ligjore për të siguruar një efekt të dobishëm të të gjithë përmbajtjes së rregullores¹⁵⁸. “Në dallim nga marrëveshjet ndërkombëtare rëndom, Traktati i Komunitetit Evropian ka krijuar rendin e vet ligjor, i cili me hyrjen në fuqi të Traktatit, bëhet pjesë integrale e sistemit ligjor të shteteve anëtare, dhe i detyrueshëm për tu zbatuar nga gjykatat kombëtare. Ligji që buron nga traktati, si një burim i pavarur i së drejtës, për shkak të natyrës së tij të veçantë dhe origjinale nuk mund të tejkalohet nga parashikimet e së drejtës së brendshme. Kjo do t’i mohonte atij karakterin si ligj komunitar dhe do të rrezikonte bazën ligjore të vetë Komunitetit”¹⁵⁹.

Ajo çfarë del e qartë, është se normativa komunitare integron normativën e brendshme, por në asnjë rast e kundërta. E drejta e brendshme e shteteve anëtare nuk ushtron asnjë lloj influence në rendin juridik komunitar, ndërkohë që e kundërta ndodh normalisht. Me pak fjalë, normat komunitare shkrihen në rendet e brendshme juridike duke integruar këtë sistem. Pra ato plotësojnë një seri normash të brendshme, por këtë e bëjnë në bazë të sistemit hierarkik të burimeve të së drejtës¹⁶⁰. Pra kemi një imponim që vjen nga lart me pasojë integrimin, për shkak të bindjes ndaj supremacisë së të drejtës së BE-së. Gjykata Kushtetuese Italiane me një vendim¹⁶¹ më të fundit është shtyrë edhe më tej duke parashikuar se normativa komunitare i përmbush nevojat kushtetuese të rezervës ligjore.

3.2 Doktrina e Parimit të Supremacisë

Bashkimi ka si qëllim të promovojë paqen, vlerat e tij dhe rritjen e mirëqënjes së shtetasve të tij. Ai do t’i ofrojë qytetarëve një hapësirë lirie, sigurie dhe drejtësie pa kufinj të brendshëm ku do të realizohen liria e lëvizjesetj¹⁶². Bashkimi do të krijojë tregun e përbashkët e do të promovojë kohezionin ekonomik, social e territorial në Shtetet Anëtare. Shihet qartë se si objektivat që kërkon të arrijë traktati ashtu edhe mjetet e përzgjedhura për realizimin e tyre (krijimi i një tregu të përbashkët, afrimi gradual i politikave ekonomike të Shteteve Anëtare) do të zbatohen nga Shtetet Anëtare. Komuniteti nuk ka një sferë të vetën të sundimit, në të cilën do të realizojë në mënyrë të pavarur nga Shtetet Anëtare, rendin ekonomik e social që ai synon të krijojë.

Gjykata e Drejtësisë ka luajtur një rol mjaft të rëndësishëm në përcaktimin e rendit të së drejtës së Bashkimit dhe interpretimin e parimeve për zbatimin e saj nga Shtetet Anëtare. Efekti i drejtëpërdrejtë i së drejtës së Bashkimit është i lidhur ngushtë me parimin e

¹⁵⁸ Vendimi datë 12 Tetor 1970, “Scheer v. Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide”, çështja 30/70.

¹⁵⁹ Vendimi i vitit 1964 Flaminio Costa kundër Enel, çështja 6/64.

¹⁶⁰ Greco Guido, “Argomenti di Diritto Amministrativo – Argumenta të të Drejtës Administrative”, Botimi i tretë, Giuffrè, Milano, 2008, f.10.

¹⁶¹ Vendimi n. 383 datë 27 nëntor 1998 i Gjykatës Kushtetuese Italiane.

¹⁶² Neni 3 i Traktatit mbi Bashkimin Evropian (ish neni 2 i TKE).

përparësisë së kësaj të drejte kundrejt rendit juridik të Shteteve Anëtare. Gjykatat e të gjitha niveleve të shteteve anëtare duhet të lënë mënjane ligjin e brendshëm dhe të zbatojnë ligjin komunitar në rast se i pari bie në kundërshtim me normën komunitare, pa patur nevojë që të presin vendimin e gjykatës kushtetuese ose të ndonjë institucioni tjetër për t’jua njohur këtë të drejtë¹⁶³.

Përsa i takon praktikës së Gjykatës Evropiane të Drejtësisë të akumuluar ndër vite, në fillim të viteve ’90 parimi i supremacisë i të drejtës komunitare ishte mëse i konsoliduar dhe kishte patur efekt tek shtetet anëtare pa diskutim. Megjithatë, duhet nënvizuar se rendet kushtetuese të disa nga shteteve anëtare nuk e pranojnë lehtësisht parimin e supremacisë të së drejtës komunitare.

Sipas të drejtës ndërkombëtare publike janë 2 koncepte të delegimit të pushteteve sovrane tek organizatat ndërkombëtare:

Modeli Monist

E drejta ndërkombëtare publike + e drejta kombëtare → janë pjesë e të njëjtit sistem ku e drejta ndërkombëtare publike ka përparësi.

Shembuj ilustrues janë kushtetutat e Hollandës, Francës që parashikojnë se marrëveshjet e ratifikuara kanë përparësi mbi të drejtën kombëtare. Po kështu, edhe gjykatat belge (në mungesë të një parashikimi të qartë kushtetues) janë shprehur se detyrimet ndërkombëtare kanë epërsi mbi të drejtën vendase.

Modeli Dualist

E drejta ndërkombëtare publike + e drejta kombëtare → janë pjesë të ndara, janë sisteme më vete, secila ka superioritet në sferën e vet.

Shembulli i Mbretërisë së Bashkuar → ku nevojiteti inkorporimin i të drejtës ndërkombëtare publike me ligj kombëtar.

Në Francë nuk ka patur probleme përsa i takon zbatimit të marrëveshjeve ndërkombëtare meqë vetë Kushtetuta parashikon se këto marrëveshje kanë efekt të drejtpërdrejtë dhe kanë epërsi mbi legjislacionin vendas.¹⁶⁴ Megjithatë, Këshilli i Shtetit, gjykata më e lartë administrative në vend e ka patur të vështirë të pranojë epërsinë e të drejtës komunitare. Në çështjen *Semoules* (1970)¹⁶⁵, problemi u shfaq si një problem juridiksional. Këshilli i Shtetit vendosi se meqë nuk mund të vlerësohej për vlefshmërinë e legjislacionit francez as nuk mund të shprehej për mos përputhshmërinë e tij me të drejtën komunitare, e as t’i jepte prioritet kësaj të fundit. Vendimet mbi kushtetueshmërinë ishin çështje që i përkisnin Këshillit Kushtetues - *Conseil Constitutionnel*.

Megjithatë, në rastin *Jacques Vabres*¹⁶⁶ të vitit 1975, Gjykata e Kasacionit, më e larta në rendin e gjykatave në Francë, pati një këndvështrim tjetër dhe arsyetoi se kur ekziston një konflikt midis të drejtës së brendshme dhe një traktati të ratifikuar që është bërë pjesë e

¹⁶³ Vendimi datë 9 Mars 1978, “Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.a – Administrata e Financave të Shtetit kundër Simmenthal S.p.a”, Çështja 106/77.

¹⁶⁴ Neni 55 i Kushtetutës franceze të vitit 1958 parashikon se “Traktatet apo marrëveshjet që janë ratifikuar apo miratuar do të kenë epërsi mbi fuqinë e ligjeve”.

¹⁶⁵ Vendimi datë 1 Mars 1968, *Syndicat Général de Fabricants de Semoules de France* – Sindikata e Përgjithshme e Prodhuesve të Miellit e Francës, 1970, CMLR 395.

¹⁶⁶ Vendimi datë 24 Mars 1975, *Administration des Douanes kundër Société “Cafés-Jacques Vabre” et SARL Weigel et Cie* (1975) 2 CMLR 336.

rendit të brendshëm sipas nenit 55 të Kushtetutës, përparësi i jepet të drejtës që është bërë pjesë e rendit të brendshëm me anë të ratifikimit. Deri në vitin 1989 në çështjen *Nicolo*, edhe Këshilli i Shtetit vendosi të mbajë të njëjtin qëndrim me Këshillin Kushtetues dhe Gjykatën e Kasacionit duke hequr dorë nga qëndrimi “izolim i shkëlqyer”. Pengesa kryesore për njohjen e supremacisë të së drejtës komunitare ishte kufizimi juridiksional për gjykatat franceze. Në vende të tjera anëtare, si për shembull në Gjermani, vështirësitë që u shfaqën kishin të bënin me natyrën kushtetuese të një pjese të rëndësishme të legjislacionit vendas që dukshëm binte ndesh me të drejtën komunitare.

Ndërkohë që neni 24 i Kushtetutës gjermane parashikon dhe lejon transferimin e pushtetit legjislativ tek organizatat ndërkombëtare, del problemi se deri në çfarë mase do të lejohej transferimi i pushtetit? Kjo gjë u vu në pikëpyetje. Duke respektuar vendimin e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë në rastin *Internationale Handelsgesellschaft*, Gjykata Administrative e Gjermanisë argumentoi se për rastin duhet të shprehet Gjykata Kushtetuese Federale. Kjo e fundit refuzoi që të njohë epërsinë e pakushtëzuar të së drejtës komunitare. Problemi shihej tek ndikimi i mundshëm mbi të drejtat themelore të mishëruara në Kushtetutën gjermane nga përplasja që mund të shfaqej me masat e parashikuara në të drejtën komunitare. Për këtë arsye, argumentimi ishte që parashikimi kushtetues gjerman që lejonte transferimin e pushtetit legjislativ tek organizatat ndërkombëtare nuk nënkuptonte ndryshime në tiparet e veta thelbësore të pandryshueshme, siç janë të drejtat themelore e mbrojtja e tyre. Arsyetimi vijon me shpjegimin se mbrojtja e të drejtave themelore në Kushtetutën e Gjermanisë duhet të kishte epërsi në çdo rast konflikti. Duke patur parasysh se e drejta komunitare ka patur ndryshime që prej kohës së dhënies së vendimit në 1974, duke përfshirë edhe ndryshimet në doktrinën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe faktit që të gjitha shtetet anëtare tashmë janë anëtare të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, gjykata gjermane në rastin *Solange II* (1987)¹⁶⁷ mbajti këtë qëndrim: “Përsa kohë Komuniteti Evropian dhe sidomos në rastin konkret Gjykata Evropiane e Drejtësisë do të garantojnë një mbrojtje efektive të të drejtave themelore...kjo gjykatë nuk do të vijojë të ushtrojë juridiksionin e saj...”.

Lind pyetja nëse do të kemi përplasje midis parimeve themelore, konventave, kapitujve dhe ligjeve, për të cilat juridiksionet e ndryshme tregojnë nevojën për një bashkëpunim më të ngushtë dhe në përfundim është e nevojshme që të sqarohen kompetencat. Ka mundësi që presioni mbi BE do të çojë drejt një vendimi themelor ashtu si) “*Solange III*”¹⁶⁸. Në bazë të literaturës gjermane një hap i mëtejshëm drejt një “Gjykate Kushtetuese Evropiane” do të ishte i nevojshëm për zgjidhjen e këtyre lloj përplasjesh¹⁶⁹.

Në një çështje të mëvonshme *Brunner v. Traktatit të Bashkimit Evropian* (1994) gjykatës i duhej të merrte në konsideratë raportin kushtetues midis të drejtës komunitare dhe asaj gjermane në rastin e ratifikimit të Traktatit të Bashkimit Evropian. Gjykata arriti në

¹⁶⁷ Vendimi datë 22 Tetor 1986, Re *Euunsche Handelsgesellschaft*, (1987)3 CMRL 225 tek 265.

¹⁶⁸ Samardzic Darko, Mesic Zlatan, “Parimi i Shtetit të së Drejtës (Rule of Law) apo ‘Rechtsstaatlichkeit’ si bazë e mbrojtjes së të drejtave të njeriut në ligjin e Bashkimit Evropian”, prezantim I mbajtur në “Summer Academy – Rule of Law, Human Rights and European Union”, Becici, Mali i Zi më datat 25-26 Qershor 2012, botuar në Librin e Proceedings të Konferencës.

¹⁶⁹ Haratsch A. / Koenig C. / Pechstein M., *Europarecht*, 2010.

vendimin se ky ratifikim ishte në përputhje me Kushtetutën e vendit. Edhe pse gjykatat gjermane kanë arritur në përfundimin se të drejtës komunitare i duhet dhënë përparësi ndaj asaj kombëtare Gjykata Kushtutuese e Gjermanisë e ka bërë të qartë qëndrimin e saj se ajo do të vazhdojë të rishikojë veprimtaritë e institucioneve evropiane dhe agjencive të saj për të garantuar që këto të fundit të mos tejkalojnë kompetencat e tyre.

Në rastin e Mbretërisë së Bashkuar mund të thuhet se pranimi i supremacisë të së drejtës komunitare nuk ka qenë i thjeshtë. Meqë në këtë shtet anëtar nuk ekziston një kushtetutë e shkruar është e vështirë të diskutohet për “ndryshim të kushtetutës”. Pengesa në rastin e Mbretërisë së Bashkuar për të pranuar epërsinë e të drejtës komunitare ka të bëjë me parimin e sovranitetit të Parlamentit. Sipas këtij parimi Parlamenti ka pushtet të vendosë për gjithshëka përveç se t’i vërë vetes detyrime për të ardhmen. Sipas Dicey-t, *“Parlamenti në bazë të ‘Kushtetutës’ angleze, ka të drejtë të miratojë a shfuqizojë çfarëdo lloj ligji dhe askush...nuk ka të drejtë të anashkalojë apo tejkalojë legjislacionin e miratuar nga Parlamenti”*. Për më tepër, doktrina nënkupton se asnjë Parlament nuk mund të detyrojë pasardhësin e vet, sikundër nuk mund të detyrohet as nga Parlamenti paraprirës. Ndaj, çdo ligj mund të jetë subjekt rishikimi nga një parlament i ardhshëm. Pavarësisht nga këto kufizime, me anë të një ligji të Parlamentit në vitin 1972 u pranua e drejta komunitare si pjesë e sistemit të brendshëm të së drejtës duke krijuar një bazë ligjore brenda këtij sistemi për zbatimin e drejtpërdrejtë të së drejtës së Komunitetit Evropian.

Pra, nga pikëpamja e qëndrimit të legjislatorit britanik është e qartë se e drejta komunitare është njohur si pjesë e sistemit kombëtar të së drejtës me efekte të njëjta si e drejta britanike. Po në rastin e gjyqësorit britanik, si qëndron realiteti? Pavarësisht disa komenteve negative për mospranimin e supremacisë të së drejtës komunitare¹⁷⁰, Lord Denning, në çështjen *Shields v. Coomes (Holdings) Ltd* (1979) shfaqti vullnetin e mirë për ta pranuar parimin e supremacisë të së drejtës komunitare. Kurse në rastin *Bulmer v. Bollinger* (1974) ai vijon arsyetimin duke deklaruar se: *“Ne nuk duhet më ta mendojmë të drejtën angleze si të veçuar. Ne duhet të mendojmë nga pikëpamja e të drejtës komunitare dhe ta trajtojmë të drejtën komunitare, të drejtat dhe detyrimet komunitare dhe t’i zbatojmë ato”*.

2.3.1 Parimi i Supremacisë, zbatimi i tij në vendimet e gjyqësorit evropian

Zbatimi korrekt i së drejtës së Bashkimit Evropian vijon të paraqesë sfida për shtetet anëtare. Probleme shfaqen vazhdimisht, që në fazën e transpozimit. Në tre vitet e fundit ka patur raste të shkeljeve nga shtetet anëtare për transpozim të vonuar të së drejtës evropiane. Gjithsesi, statistikat dëshmojnë për një ulje të numrit të rasteve që adresohen tek Gjykata Evropiane e Drejtësisë¹⁷¹.

¹⁷⁰ Çështja *Felixstone Dock dhe Railway Company kundër British Transport dhe Docks Board* (1976) 2 CLR 655.

¹⁷¹ “Report from the Commission, 29th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law 2001 – Raporti nga Komisioni, Raporti Vjetor i 29-të mbi Monitorimin e Aplikimit të Ligjit të Bashkimit Evropian 2001”, Bruksel, Belgjikë, 30 Nëntor 2012, faqe 13.

Hyrja në fuqi e Traktatit të Lisbonës në 1 dhjetor 2009 solli ndryshime të rëndësishme në arkitekturën kushtetuese të BE-së. Traktati i ri e theksoi dhe fuqizoi më shumë natyrën sipër-kombëtare të sistemit. Shtetet Anëtare vendosën të mos ta tkurrin zonën e diskrecionit të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë. Për më tepër, shtetet anëtare vendosën ta ‘shtrijnë’ më tej juridiksionin e zakonshtëm të kësaj Gjykate edhe për çështje që më parë i përkisnin shtyllës së tretë të komunitetit dhe deklaruan për herë të parë se e pranonin supremacinë e praktikës gjyqësore të kësaj gjykate.”¹⁷²

Nga të gjithë shembujt e trajtuar më lartë është mëse e qartë se Gjykata e Drejtësisë e Bashkimit Evropian është “*roje e Traktatit*” përse i takon formulimit të parimit të supremacisë, ritheksimit të natyrës dhe zhvillimit që ka e drejta komunitare.”¹⁷³

Supremacia e të drejtës komunitare trashëgohet nga vetë fryma dhe natyra që ka Traktati i Bashkimit Evropian. Origjina e veçantë që ka e drejta komunitare vendos si kërkesë që të njihet dhe respektohet supremacia e saj mbi të drejtën e shteteve anëtare. Gjykata Evropiane e Drejtësisë nuk njeh dhe as nuk ndjek parashikimin e ndonjë kushtetute të shteteve anëtare që nuk është në përputhje ose që parashikon mbizotërimin e saj mbi të drejtën komunitare.

Suksesi i këtij zhvillimi është i dukshëm sidomos kur kemi parasysh se Gjykata e ka zhvilluar këtë parim, duke i dhënë tipare të posaçme dhe forcë bazuar në qëllimet e përgjithshme të Bashkimit që ngrihet nga një grup i madh shtetesh të dallueshëm politikisht, gjeografikisht dhe historikisht si shtete sovraane.

Zhvillimet përmes vendimeve të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë për dëmshpërblime në rast shkeljesh të së drejtës komunitare janë mirëpritur, në përgjithësi, si një kontribut i rëndësishëm për efektivitetin e të drejtës komunitare, të paktën përmes ndërhyrjes gjyqësore. Megjithatë, ka patur edhe zëra nga ana e doktrinës se institucionet përfaqësuese të legjislativit dhe politikanët që përfshihen në procesin ligjor komunitar se këta të fundit duhet të ndërmarrin masa nga ana e tyre dhe të mos e lënë këtë fushë në dorë të Gjykatës për ta zhvilluar në procese të herëpashershme për raste konkrete konfliktesh.

Marrëdhënia ndërmjet gjykatave kombëtare të Shteteve Anëtare dhe Gjykatës Evropiane të Drejtësisë është një marrëdhënie bashkëpunimi, e cila bazohet në ndarjen e kompetencave ndërmjet tyre për të arritur qëllimin e përbashkët, atë të aplikimit dhe interpretimit uniform të legjislacionit Komunitar në të gjithë Shtetet Anëtare¹⁷⁴. Megjithatë në rastet kur përpara gjykatave kombëtare paraqitet një çështje ku zgjidhja e mosmarrëveshjes varet nga interpretimi i Traktateve ose nga vlefshmëria dhe interpretimi i akteve të institucioneve të BE-së, gjykatat kombëtare janë të detyruara t’i drejtohen Gjykatës së Drejtësisë për t’u shprehur në rrugë paragjykimore.¹⁷⁵

¹⁷² Deklarata nr.17 – “Concerning Primacy – Në lidhje me Parësinë”, Deklaratat e Aneksuara te Dekreti i Fundit i Konferencës Ndërqeveritare i cili Adoptoi Traktin e Lisbonës, e firmosur më 13 Dhjetor 2007, referohu tek:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:c:2008:115:0335:0359:EN:PDF>

¹⁷³ Sweet Alec Stone, “The European Court of Justice and the judicialization of EU governance - Gjykata Evropiane e së Drejtës dhe hartimi ligjor i qeverisjes së Bashkimit Evropian”, faqe 33-34.

Referohu tek http://www.livingreviews.org/leg_201-2

¹⁷⁴ Vendimi datë 16 Dhjetor 1981, Pasquale Foglia kundër Mariella Movello, Çështja 244/80, paragrafi 14.

¹⁷⁵ Po aty, f. 15.

Si parimi i efektit të drejtëpërdrejtë, ashtu edhe ai i superioritetit të së drejtës së Bashkimit përcaktojnë vetëm që organet kombëtare duhet të zbatojnë të drejtën Evropiane. Megjithatë, këto parime nuk përcaktojnë se cili organ kombëtar duhet ta zbatojë atë dhe çfarë procedure duhet të ndjekë. Organet shtetërore janë përgjegjëse për zbatimin e së drejtës Evropiane dhe parimisht zbatimi i saj do bëhet duke respektuar format dhe procedurat e së drejtës kombëtare.¹⁷⁶ Por a gëzojnë Shtetet Anëtare ‘autonomi të plotë procedurale’ në zbatimin e së drejtës Evropiane? Bashkimi gjithmonë ka mbajtur qëndrimin se ligjet procedurale kombëtare duhet të harmonizohen kur “*ekziston mundësia që ato të shtrembërojnë ose të dëmtojnë funksionimin e tregut të brendshëm*”¹⁷⁷.

Shtetet Anëtare kanë detyrimin që në bazë të parimit të bashkëpunimit të sinqertë, të asistojnë Bashkimin në përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga Traktatet. Ky detyrim shprehet në dy mënyra: së pari, imponon miratimin e të gjitha masave të duhura, të përgjithshme ose të veçanta që kanë si qëllim vënien në jetë të normave të së drejtës komunitare. Së dyti, imponon abstenimin nga të gjitha sjelljet që rrezikojnë kompromentimin e realizimit të qëllimeve të Komunitetit¹⁷⁸. Gjykata e Drejtësisë ka sanksionuar se ‘detyrimi për bashkëpunim të ndershëm vendos limite në autonominë procedurale të Shteteve Anëtare. Këto kufizime në autonominë procedurale të Shteteve Anëtare shprehen në tre drejtime: së pari, në detyrimin për interpretimin e së drejtës kombëtare në përputhje me legjislacionin e Bashkimit; së dyti në zbatimin e parimit të ekuivalencës; dhe së treti në zbatimin e parimit të efikasitetit.

Çdo vlerësim i natyrës ligjore të BE-së duhet të fillojë nga karakteristikat e tij ligjore. Edhe pse natyra ligjore e BE-së u shpalos në dy vendimet e Gjykatës së Drejtësisë që përcaktuan precedencën, në vitin 1963 dhe në vitin 1964, mbi Komunitetin e atëhershëm Ekonomik Evropian, vendimet vlejnë edhe për Bashkimin Evropian në formën e sotshme¹⁷⁹.

Gjykata Evropiane e Drejtësisë që nga krijimi i saj ka përcaktuar statusin e të Drejtës Komunitare dhe i ka njohur përparësi asaj kur bie ndesh me sistemin ligjor kombëtar në vendet e Bashkimit Evropian. Rasti i parë në të cilin Gjykata deklaroi natyrën e të drejtës evropiane është çështja *Van Gend en Loos v. Netherlands* (1963)¹⁸⁰ lidhur me parimin e efektit të drejtëpërdrejtë të Traktatit të KE-së dhe shkallës në bazë të së cilës individët mund të sfidojnë masat që merren në kuadër të legjislacionit vendas. Gjykata në vendimin e saj për këtë çështje deklaroi se:

“Objektivi i Traktatit të KEE-së është të themelojë një Treg të Përbashkët funksionimi i të cilit është në interes direkt të palëve në këtë Komunitet, që do të thotë se ky Traktat është më tepër se një marrëveshje që thjesht ka të drejta dhe detyrime midis shteteve palë... Komuniteti përbën një rend të ri ligjor të së drejtës ndërkombëtare ku shtetet anëtare kanë kufizuar të drejtat e tyre sovraane, pavarësisht se në fushta të kufizuara dhe subjekt i të cilit nuk janë vetëm Shtetet Anëtare, por edhe qytetarët e tyre.”

¹⁷⁶ Vendimi datë 11 Shkurt 1971, Norddeutsches Viehund Fleischkontor GmbH kundër Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, Çështja 39/70, paragrafi 4.

¹⁷⁷ Vendimi datë 16 Dhjetor 1976, Reëe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG kundër Landëirtschaftskammer für das Saarland, Çështja 33/76, paragrafi 5.

¹⁷⁸ Neni 4 i Traktatit të Bashkimit Evropian.

¹⁷⁹ Prof. Borçard Klaus-Diter, “ABC – ja e të Drejtës së Bashkimit Evropian”, Luxembourg, 2010.

¹⁸⁰ Çështja 26/62 (1963) ECR 1, (1963) CMLR 105.

VAN GEND & LOOS kundër HOLLANDËS¹⁸¹

Një ndërmarrje holandeze për transport Van Gend & Loos ngriti padi kundër autoriteteve doganore holandeze për vënien e tatimit të importit ndaj një prodhimi kimik nga Gjermania, i cili ishte më i lartë se tatimet në importet e mëparshme. Ndërmarrja këtë e konsideronte shkelje të Nenit 12 të Traktatit të Komunitetit Ekonomik Evropian, i cili ndalon futjen e tatimeve të reja të importit apo rritje të tatimeve tjera ekzsituose midis Shteteve Anëtare. Gjykata në Hollandë pezulloi procesin gjyqësor dhe referoi rastin në Gjykatën e Drejtësisë për qartësim të diapazonit dhe implikimeve ligjore të nenit të lartëpërmendur të Traktatit themelues të KE-së. Gjykata e Drejtësisë shfrytëzoi këtë rast si mundësi për të përcaktuar disa vërejtje të natyrës thelbësore, që kanë të bëjnë me natyrën ligjore të BE-së. Në vendimin e vet, Gjykata deklaroi se:

‘Objektiva e Traktatit të Komunitetit Ekonomik Evropian – themelimi i tregut të vetëm, funksionimi i të cilit është çështje e palëve të interesuara në Komunitet, lë të kuptohet se ky Traktat është më shumë se një marrëveshje që krijon obligime reciproke midis Shteteve kontraktuese. Këtë qëndrim e konfirmon preambulla e Traktatit, e cila u referohet jo vetëm qeverive por edhe popujve. Ky qëndrim është konfirmuar në mënyrë më specifike edhe me themelimin e institucioneve të pajisura me të drejta sovraane, ushtrimi i të cilave ka ndikim në Shtetet Anëtare dhe qytetarëve të tyre ... Nga kjo mund të konkludohet se Komuniteti përbën një rend të ri ligjor në të drejtën ndërkombëtare, për beneficionin e të cilit, Shtetet kanë kufizuar të drejtat e tyre sovraane, megjithëse vetëm në disa fusha, dhe subjektet nga të cilat për-bëhen jo vetëm Shtetet Anëtare por edhe shtetasit e tyre.’

Pyetja që shtrohej ishte se nëse dhe individët mund të bazoheshin në nenin 12 të Traktatit KEE-së, i cili, brënda Tregut të Përbashkët, ndalon në mënyrë të shprehur vendosjen e detyrimeve të reja apo rritjen e detyrimeve ekzistuese nga Shtetet Anëtare. Ky ishte rasti i parë kur GJED diskutoi mundësinë për të konsideruar direkt të zbatueshme një normë të Traktateve. Në këtë vendim (çështja 26-62) Gjykata ka sqaruar se:

“Rendi komunitar është një rregullim i një lloji të ri që njeh si subjekte jo vetëm shtetet por edhe qytetarët. Pavarësisht nga legjislacioni i Shteteve Anëtare, e drejta komunitare jo vetëm që vendos detyrime ndaj individëve, por synon gjithashtu që t’iu japë atyre të drejta. Këto të drejta lindin jo vetëm kur janë dhënë shprehimisht nga Traktati, por edhe nëpërmjet detyrimeve që vendos Traktati në mënyrë të përcaktuar qartë mbi individët, ashtu si edhe mbi Shtetet Anëtare dhe mbi institucionet e Komunitetit”.

Në këtë rast zbatueshmëria e drejtëpërdrejtë dhe e menjëhershme e normave të Traktatit KEE identifikohet me efektin e drejtëpërdrejtë të saj, pra nga qëndrimi i saj krijoheshin pozicione juridike subjektive të individëve. Ndërsa në raste të tjera zbatimi i drejtëpërdrejtë i një norme të së drejtës komunitare nuk sjell domosdoshmërisht efektin e drejtëpërdrejtë të saj. Normat komunitare të vetëzbatueshme zbatohen drejtpërdrejtë mbi personat të cilëve duan t’u japin të drejta subjektive perfekte (të plota) si ndaj shtetit të tyre të përkatësisë ashtu dhe ndaj shteteve të tjera. Përkrah këtyre normave me efekt të

¹⁸¹ Më datë 13 Maj 2013 një sesion i veçantë reflektimi i Gjykatës Evropiane të Drejtësisë u organizua në ambientet e gjykatës për të përkujtuar 50 vjetorin e vendimit Van Gend en Loos.

drejtëpërdrejtë për individët ekzistojnë të tjera që u drejtohen së pari Shteteve Anëtare ose institucioneve komunitare.

Shtetet Anëtare janë drejtëpërdrejtë të interesuara nga e drejta komunitare. Raportet midis rendit juridik të Bashkimit Evropian dhe rendeve juridike të Shteteve Anëtare, duhen konsideruar si raport integrimi, meqënëse rendi i parë është i destinuar të integrohet në të dytët. Komuniteti e ka bazën e vet në një qëndrim të përbashkët të vullnetit të Shteteve Anëtare për të vepruar dhe funksionuar së bashku.

Në të drejtën komunitare, në prani të normave drejtëpërdrejtë të zbatueshme Shtetet Anëtare ndodhen para fenomenit të krijimit të menjëhershëm të të drejtave edhe për qytetarët e thjeshtë të tregut të Shteteve Anëtare.¹⁸²

COSTA kundër ENEL

Një tjetër çështje e rëndësishme në këtë aspekt ishte *Costa v. ENEL* (1964)¹⁸³ dhe bazohej shkurtimisht në faktet vijuese: Një individ paraqiti kërkesë para një gjykate kombëtare se ligji që e kombëtarizonte prodhimin dhe shpërndarjen e energjisë elektrike nuk ishte në përputhje me Traktatin e Komunitetit Evropian. Gjykata kombëtare e dërgoi çështjen tek Gjykata Evropiane e Drejtësisë për gjykim paraprak. Arsyetimi i Gjykatës në këtë rast është i shkurtër pavarësisht përpunimit të konceptit të efektit të drejtëpërdrejtë ku theksohet nevoja për zbatim të drejtëpërdrejtë nga ana e gjykatave kombëtare të normave që janë miratuar në kuadër të Komunitetit. Ndërkohë që fokusi i Gjykatës në rastin *Van Gend* ishte nëse Neni 12 (tarifat doganore mbi importet prej Shteteve Anëtare në Shtete të tjera Anëtare) do të sillte të ashtuquajturin **efekt direkt** - zbatueshmëri të menjëhershme në gjykatat kombëtare në lidhje me aplikantët individë, kështu që, një individ mund të kërkonte zbatimin e këtij neni nga gjykatat kombëtare. Në rastin *Costa k. ENEL* shkohet edhe më tej. Qëndrimi i Gjykatës është bazuar në vizionin e saj për tipin e Komunitetit që kishin themeluar Traktatet dhe llojin e sistemin ligjor që ky Komunitet kishte nevojë të krijonte. Në këtë rast kjo Gjykatë e zgjeroi teorinë e saj kushtetuese të Komunitetit duke deklaruar se shtetet kanë krijuar një Komunitet sovran duke kufizuar të drejtat e tyre sovrane.

Gjykata në vendimin e saj theksoi jetëgjatësinë e papërcaktuar të Komunitetit dhe autonominë e pushtetit të tij, sidomos kufizimin e kompetencës apo transferimin e pushteteve nga shtetet tek KE-ja. Gjykata pati vendosmërinë për të argumentuar se “fjalët dhe fryma e Traktatit” nënkuptonin se “është e pamundur për shtetet të marrin masa të mëvonshme të njëanshme për një rend ligjor që e kanë pranuar në mënyrë reciproke”. Gjykata theksoi se parimi i supremacisë del qartë në Nenin 189 të Traktatit të KE-së¹⁸⁴ sipas të cilës *parashikimet e tij kanë fuqi detyruese dhe zbatohen direkt mbi shtetet anëtare*. Gjykata gjithashtu theksoi se ky parashikim nuk shoqërohet nga ndonjë rezervë normative “*ndaj nuk do të kishte kuptim nëse ndonjë shtet në mënyrë të njëanshme do të*

¹⁸² Zajmi Iva, Prof. As. “Autonomia e zbatimit të ligjit komunitar”, Revista Shqiptare për Studime Ligjore, Volumi 1, Tiranë, 2011, fq 164.

¹⁸³ Çështja 6/64 (1964) Flaminio Costa kundër Enel.

¹⁸⁴ Tashmë Neni 249 TBE-së.

shfuqizonte efektet e tij me anë të masave legislative kombëtare në mënyrë që legjislacioni kombëtar të mbizotëronte mbi atë të KE-së". Ndaj, Gjykata arriti në një përfundim të tillë në rastin *Costa* që kthehet në një interpretim klasik dhe të cilit do t'i bëhet referencë në raste të tjera në të ardhmen: "*Nga të gjitha sa u trajtuan, e drejta që buron nga Traktati, një burim i pavarur i së drejtës, për shkak të natyrës së vet të veçantë e origjinale, nuk mund të tejkalohet nga parashikimet ligjore kombëtare.*

Transferimi nga shtetet, pra nga sistemi ligjor vendas në sistemin ligjor të Komunitetit i të drejtave dhe detyrimeve që rrjedhin nga Traktati shoqërohet me një kufizim të përhershëm të të drejtave sovrane të shteteve ndaj veprimeve të njëanshme të papërputhshme me konceptin e Komunitetit e nuk mund të kenë përparësi".

Edhe në rastin e *Van Gend en Loos v. Netherlands* (1963)¹⁸⁵, Gjykata nuk bëri ndonjë referencë tek kushtetuta e ndonjë shteti anëtar, nëse ky transferim apo kufizim i sovranitetit do të ishte i mundur apo në përputhje me atë lloj kushtetute. Për më tepër, Gjykata bazuar në "frymën dhe qëllimet" e Traktatit arriti në përfundimin se është "e pamundur" për shtetet anëtare t'i japin përparësi të drejtës kombëtare, vendase.

Fryma e Traktatit kërkon që të gjitha shtetet të veprojnë me të njëjtin angazhim për ta bërë plotësisht të zbatueshme të drejtën komunitare që vetë e kanë pranuar në bazë të reciprocitetit, gjë, që do të thotë se ata të gjithë së bashku kanë rënë dakord që asnjë prej tyre nuk do të veprojë në mënyrë individuale duke iu shmangur detyrimeve të Traktatit. Meqë "qëllimet" e Traktatit janë të tilla që synojnë integrim dhe bashkëpunim arritja e tyre nuk mund të pengohet nga ndonjë shtet anëtar që do të refuzonte të zbatonte të drejtën komunitare, që duhet dhe është e detyrueshme për të gjitha shtetet anëtare.

Lidhur me këto vendime, elementet që karakterizojnë natyrën speciale ligjore të BE-së, janë:

- struktura institucionale, e cila garanton se veprimet e BE-së gjithashtu karakterizohen edhe me interesin e përgjithshëm të Evropës, d.m.th re-flektohet në interesin e Unionit ose influencohet nga ai, sipas objektivave të parapara;
 - shkalla më e lartë e transferimit të fuqive në institucionet e Unionit në krahasim me organizatat tjera ndërkombëtare, dhe shtrirja edhe në fushat ku Shtetet zakonisht ruajnë të drejtat e tyre sovrane;
 - krijimi i rendit të vet ligjor, i cili është i pavarur nga rendet ligjore të Shteteve Anëtare;
 - zbatimi i drejtpërdrejtë i të drejtës së Unionit, me çfarë dispozitat e të drejtës së Unionit janë plotësisht të zbatueshme dhe të njëtrajtshme në të gjitha Shtetet Anëtare, si dhe vendosja e të drejtave dhe imponimi i obligimeve për Shtetet Anëtare dhe për qytetarët e vet;
 - parësia e të drejtës së Unionit, e cila garanton se e drejta e Unionit nuk mund të anulohet ose të ndryshohet nga e drejta nacionale dhe se ka përparësi mbi të drejtën nacionale, nëse këto të dyja ndeshen.
- Prandaj, BE-ja është entitet autonom me të drejtat e veta sovrane dhe rendin ligjor të

¹⁸⁵ Çështja 26/62 (1963), *Van Gend en Loos* kundër Administratës Holandeze.

pavarur nga Shtetet Anëtare, të cilit i nënshtrohen edhe Shtetet Anë-tare edhe shtetasit e tyre, përbrenda fushave të kompetencës të BE-së.

Vendimi i Gjykatës Evropiane mbi përparësinë e ligjit të Komunitetit në çështjen Costa kundër ENEL u zhvillua paskëtaj në një vendim të mëvonshëm. Një çështje tjetër që GJED e çoi më tej doktrinën e supremacisë ishte çështja Simmenthal kundër Komisionit të Komuniteteve Evropiane (9 Mars 1978) e që kishte të bënte me faktet si vijon:

Në korrik të vitit 1973, një firmë italiane Simmenthal, importoi mish viçi nga Franca në Itali dhe duhej të paguante një taksë sipas ligjeve italiane për kontrollet e shëndetit. Firma Simmenthal debatoi se këto taksa shkelnin ligjet e Komunitetit lidhur me lëvizjen e lirë të mallrave dhe bëri një peticion që ta çdëmtonin. Kontrollet shëndetësore ishin futur si rezultat i një rregulloreje të Komunitetit Evropian që bënte thirrje për marrjen e masave të tilla. Ajo ishte megjithatë në kundërshtim me Traktatin e BE-së dhe dy ligjet e legjislacionit të Komunitetit miratuar respektivisht në vitin 1964 dhe 1968. Rasti filloi në një gjykatë italiane, ku dy probleme ishin ngritur nga autoritetet italiane. Së pari, përcaktohej se ligji italian duhet të mbizotërojë për shkak se ajo u miratua pas të drejtës komunitare, dhe së dyti, nëse ligji italian binte ndesh me detyrimet e Italisë që rridhnin nga traktati, ajo kishte për t'u aplikuar nga gjykatat italiane deri në kohën kur ai të ishte shpallur jokushtetues nga Gjykata Kushtetuese Italiane. Ky pretendim i fundit u bazua në një parim të së drejtës kushtetuese italiane sipas të cilit në lidhje me kushtetutshmërinë e ligjeve italiane duhej të përcaktohet nga Gjykata Kushtetuese.

GJED vendosi se ishte detyra e një gjykate kombëtare për t'i dhënë efekt të plotë dispozitave Komunitare dhe të mos aplikojë ndonjë dispozite kundërtënëse të legjislacionit kombëtar, edhe në qoftë se ajo ka qenë miratuar më pas. Ajo gjithashtu u shpreh se gjykata kompetente vendase nuk duhet të presë që ligji kombëtar të lihet mënjanë nga gjykata kushtetuese ose nga legjislativi. Pasazhi kyç i përdorur në arsyetimin mbi gjykimin e çështjes nga gjykata meriton të citohet në mënyrë të plotë:

“Më tej, në përputhje me principin e përparësisë së të drejtës komunitare, marrëdhënia midis dispozitave të Traktatit dhe masave drejtpërdrejt të zbatueshme të institucioneve komunitare në njërën anë dhe ligjit kombëtar të Shteteve Anëtare në tjetrin është e tillë që ato dispozita e masa jo vetëm nga hyrja në fuqi e bëjnë automatikisht çdo dispozitë kontradiktore të pazbatueshme të ligjit aktual kombëtar, por - për aq sa ato janë një pjesë integrale e marrin përparësinë, rregulli juridik aplikohet në territorin e secilit prej Shteteve Anëtare - gjithashtu pengojnë miratimin e masave të reja legjislative kombëtare në atë shkallë në të cilën ata do të jenë të papajtueshme me dispozitat e Komunitetit”.

Në të vërtetë çdo pranim që masat legjislative kombëtare të cilat çenojnë fushën brenda të cilit Komuniteti ushtron pushtetin legjislativ ose që janë përndryshe të papajtueshme me dispozitat e të drejtës komunitare, kanë ndonjë efekt ligjor do të përbënte një mohim korrespondues të efektivitetit të detyrimeve të ndërmarrë në mënyrë të pakushtëzuar dhe të parevokueshme nga Shtetet Anëtare në pajtim me Traktatin dhe kështu do të rrezikonte vetë themelet e komunitetit.

Tri gjëra duhet të theksohen në lidhje me këtë:

- Së pari, deklarata e GJED-së është e kufizuar në dispozitat e Traktatit dhe "masat drejtpërdrejtë të zbatueshme të institucioneve".
- Së dyti, ajo nuk deklaron që dispozitat kontraktore nacionale janë të pavlefshme, por thjesht se ato janë "të pazbatueshme".
- Së treti, paragrafi i dytë është i shqetësuar jo vetëm me legjislacionin kombëtar që konfliktohet drejtpërdrejt me një dispozitë Komunitare, por edhe me ligjin kombëtar, që "shkel mbi fushën brenda të cilit komuniteti ushtron pushtetin legjislativ".

Kompetencat e Shteteve Anëtare mund të kufizohen edhe kur mos pajtueshmëria është vetëm indirekte ose potenciale. Kështu për shembull, shtetet anëtare kanë humbur fuqinë e tyre për të hyrë në marrëveshje me vendet e treta. Kjo humbje e juridiksionit zbatohet edhe në rastet kur nuk ka asnjë konflikt të drejtpërdrejtë me masat e Komunitetit.

Fryma e Traktatit kërkon që të gjitha shtetet të veprojnë me të njëjtin angazhim për ta bërë plotësisht të zbatueshme të drejtën komunitare që vetë e kanë pranuar në bazë të reciprocitetit, gjë, që do të thotë se ata të gjithë së bashku kanë rënë dakord që asnjë prej tyre nuk do të veprojë në mënyrë individuale duke iu shmangur detyrimeve të Traktatit. Meqënëse "qëllimet" e Traktatit janë të tilla që synojnë integrim dhe bashkëpunim arritja e tyre do të pengohet nga ndonjë shtet anëtar që do të refuzonte të zbatonte të drejtën komunitare, që duhet dhe është e detyrueshme për të gjitha shtetet anëtare.

Në çështjen *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr* (1970)¹⁸⁶ Gjykata ka paraqitur arsyetimin vijues: *"Referimi tek rregulla apo koncepte të së drejtës kombëtare për të gjykuar mbi vlefshmërinë e masave që institucionet e Komunitetit kanë ndërmarrë do të kishte një efekt të kundërt mbi uniformitetin dhe efikasitetin e të drejtës komunitare. Vlefshmëria e këtyre masave mundet vetëm të gjykohe nën dritën e të drejtës komunitare..., Vlefshmëria e këtyre masave komunitare apo efektet e tyre mbi një shtet anëtar nuk mund të ndikohen nga hamendësi apo supozime për rënien ndesh me të drejtat themelore sikundër mund të jenë të parashikuara në kushtetutën e atij shteti apo parimet kushtetuese për ndërtimin e atij shteti"*.

Ky vendim bëri që të kishte një reagim jo të mirë nga ana e Gjykatës Kushtetuese të Gjermanisë, e cila shfaqti qëndrimin se sistemi komunitar shkelte një parashikim të rëndësishëm të rendit të brendshëm ligjor dhe Gjykata Evropiane e Drejtësisë që mohonte parimet kushtetuese kombëtare do të sillte pasoja në zbatimin kombëtar të së drejtës komunitare. Megjithatë Gjykata Evropiane e Drejtësisë vijoi të theksonte se rëndësia e garantimit të supremacisë të së drejtës komunitare nuk ishte thjesht çështje parimesh apo teorie, por sillte efekte praktike tek të gjitha gjykatat kombëtare për çështjet që u paraqiteshin atyre.

Rastet e Costa dhe Internationale Gesellschaft të dyja sqaruan shumë pyetje në lidhje me marrëdhëniet në mes të ligjit kombëtar të Shteteve Anëtare dhe të drejtës komunitare. Costa

¹⁸⁶ Çështja 11/70 (1970).

hedh themelet e doktrinë së supremacisë duke deklaruar se e drejta komunitare do të marrë përparësi mbi ligjin kombëtar. Në Internationale Gesellschaft Gjykata deklaroi se e drejta komunitare ka përparësi mbi çdo ligj kombëtar, çfarëdo qoftë statusi ligjor i ligjit kombëtar. Kështu, dispozitat themelore kushtetuese në një kushtetutë kombëtare nuk mund të shkelin të drejtën komunitare. Gjykatat kombëtare të Shteteve anëtare duhet të zbatojnë të drejtën komunitare, pra, edhe në qoftë se nuk ka një përplasje të tyre me dispozitat e veta kombëtare. Vendimi II Simmenthal bën të qartë implikimet praktike të doktrinë së supremacisë.

Në rastin *Simmenthal SPA* (1978)¹⁸⁷ një gjyqtar Italian kishte përpara një mosmarrëveshje midis një Rregulloreje të Këshillit për organizimin e përbashkët të tregut të mishit të viçit dhe legjislacionit Italian për veterinarinë dhe shëndetin publik. Kështu, legjislacioni Italian ndryshe nga Rregullorja e KE-së, mund të shpallej antikushtetuese nga Gjykata Kushtetuese dhe jo nga gjykatat e zakonshme. A mundej që një gjykatës i shkallës së parë në Itali të mos e merrte parasysh legjislacionin vendas që ka mospërputhshmëri pa pritur që ky legjislacion të shfuqizohet nga Gjykata Kushtetuese? Gjykata Evropiane e Drejtësisë mbajti qëndrimin se gjykata vendase ka detyrimin t'i njohë vlefshmëri të plotë të drejtës komunitare edhe sikur të binte ndesh me legjislacionin vendas dhe pa pritur që një gjykatë më e lartë të shprehej për rastin.

Kjo çështje bëri të qartë se përparësia e ligjit komunitar vlen jo vetëm në rastin e konfliktit me një normë kombëtare që është miratuar para normës komunitare, por dhe kur norma kombëtare është miratuar pas normës komunitare. Gjykata u shpreh se cdo parashikim ligjor, pavarësisht kohës së miratimit, nuk do të zbatohet nëse cënon zbatimin e plotë dhe efektiv të ligjit Komunitar.¹⁸⁸ Gjykata shkoi me tej duke pohuar se një parashikim komunitar ndalon nxjerjen e masave të reja kombëtare që bien në kundërshtim me ligjin Komunitar.¹⁸⁹ Pra edhe këtë herë GJED riafirmoi pamundësinë e zbatimit të ligjit kombëtar ekzistues që u gjend në kundërshtim me ligjin e Komunitetit dhe më tej morri vendim që Shtetet Anëtare janë të detyruara të mos miratojnë asnjë legjislacion të brendshëm, që bie ndesh me ligjin ekzistues të Komunitetit.

Vendimi i çështjes *Simmenthal* nxorri qartë rëndësinë praktike të Doktrinës së supremacisë,¹⁹⁰ çështjen se cilat do të jenë organet Kombëtare që do të zbatojnë supremacinë. Sipas GJED është pikërisht gjyqtari kombëtar i zakonshëm që në zgjidhjen e një mosmarrëveshjeje midis ligjit komunitar dhe atij kombëtar do të zbatojë ligjin komunitar.

“Çdo gjykatë kombëtare duhet.....të zbatojë të drejtën komunitare plotësisht dhe të mbrojë të drejtat që kjo e fundit u njeh individëve dhe duhet në të njëjtën kohë të lerë mënjandë dhe të mos zbatojë asnjë parashikim të së drejtës kombëtare që mund të bjerë ndesh me të, pavarësisht se mund të jetë miratuar më parë apo në pas nga rregullimin në nivel komunitar”.

¹⁸⁷ Vendimi datë 9 Mars 1978, “Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.a – Amministrata e Financave të Shtetit kundër Simmenthal S.p.a”, Çështja 106/77.

¹⁸⁸ C-106/77, “Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal - Amministrata e Financave të Shtetit kundër Simmenthal S.p.a.” Kjo do të thotë se parimi i supremacisë së normës komunitare qëndron edhe mbi parimin “lex posteriori derogat priori”.

¹⁸⁹ Ibid

¹⁹⁰ Stiernstrom Martin Stiernstrom, “The Relationship Between Community Law and National Law – Lidhja midis Ligjit mbi Komunitetin dhe Ligjit Kombëtar”, vol 5 2003, f5.

Simmenthal paraqitet si një çështje e rëndësishme pasi sjell *rrjedhoja praktike* për rendin ligjor të Komunitetit përsa i takon parimeve të supremacisë dhe efektit të drejtpërdrejtë. Faktet që lidhen me këtë çështje hedhin dritë mbi një problem tjetër që lidhet me gjykatat kombëtare; çdo të ndodhë nëse gjykata kombëtare në sistemin ligjor vendas nuk do të kishte juridiksion të vinte në pikëpyetje aktet ligjore vendase? Përgjigja që dha Gjykata Evropiane e Drejtësisë ishte që gjykatat kombëtare janë të detyruara të zbatojnë direkt të drejtën komunitare pa pritur për gjykimin dhe vendimin e Gjykatës Kushtetuese të shtetit përkatës. Në këtë mënyrë shohim se si Gjykata i ka dhënë, transferuar pushtet gjykatave kombëtare për mënyrën se si duhet të vendosin, juridiksion, në lidhje me zbatimin pa mëdyshje të së drejtës komunitare. Theksi në këtë rast vihet edhe tek parimi i efektivitetit. Ndërkohë gjykata ka zgjeruar bazën e parimit të supremacisë duke afirmuar për herë të parë në vitin 1984¹⁹¹ detyrimin për të interpretuar të Drejtën kombëtare në përputhje me direktivat. Ky parim është quajtur ndryshe si parimi i përputhshmërisë në interpretim. Duke qënë se Shtetet Anëtare kanë marrë përsipër miratimin e masave të duhura për realizimin e detyrimeve që lindin nga Traktati ose që rezultojnë nga një veprim i institucioneve të Bashkimit (neni 4/3 i TFBE), atëherë edhe interpretimi i së Drejtës kombëtare në përputhje me të Drejtën e Bashkimit është pjesë e detyrimit për bashkëpunim të ndershtëm.

Parimi i efektivitetit kërkon që Shtetet Anëtare jo vetëm të mos përdorin rregulla diskriminuese për zbatimin e së drejtës së Bashkimit, krahasuar me mjetet dhe rregullat proceduriale për të drejtën kombëtare, por edhe që këto mjete juridike dhe rregulla proceduriale të sigurojnë në mënyrë efikase zbatimin e së drejtës së Bashkimit. Aplikimi i këtij parimi pranon zbatimin e rregullave të ndryshme për të drejtën Evropiane, të cilat janë më të favorshme se ato për të drejtën kombëtare.

Në mungesë të rregullave harmonizuese, e drejta Evropiane do të ushtrohet përpara gjykatave kombëtare në përputhje me rregullat e vendosura nga to. I vetmi përjashtim ekziston në rastin kur rregullat kombëtare e bëjnë të pamundur në praktikë ushtrimin e të drejtave (që derivojnë nga e drejta Evropiane), të cilat duhet të mbrohen nga gjykatat kombëtare¹⁹². Këtë parim gjykata e ka zhvilluar më tej duke shtuar kërkesat për këtë standart.

Në çështjen *Von Colson*, dy femra kandidate për pozicionin e anëtarit të Këshillit Drejtues në një burg meshkujsh u skualifikuan. Arsyeja e këtij vendimi ishte fakti që ato ishin femra. Ky akt binte në kundërshtim me të drejtën Evropiane për trajtimin e barabartë dhe mungesën e diskriminimit mbi baza gjinore. Shpërblimi i dëmit, sipas ligjit Gjerman, kufizohej vetëm në shpenzimet e udhëtimit të bëra nga pala paditëse. A ishte ky dëmshpërblim efektiv për zbatimin e të drejtave Evropiane? Apo duhej që e drejta Evropiane t'i kërkonte punëdhënësit në fjalë detyrimin për të lidhur kontratë punësimi me kandidatët që kishte diskriminuar? Gjykata u shpreh: "*për zbatimin e plotë të së drejtës Evropiane nuk kërkohet ndonjë formë specifike dëmshpërblimi për aktet e paligjshme*

¹⁹¹Vendimi datë 10 Prill 1984, Sabine Von Colson dhe Elisabeth Kamann kundër Land Nordrhein-Westfalen, Çështja 14/83.

¹⁹² Vendimi datë 16 Dhjetor 1976, Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG kundër Landwirtschaftskammer für das Saarland, Çështja 33/76, paragrafi 5.

diskriminuese”¹⁹³. Ajo qartësoi se parimi i efektivitetit kërkon që dëmshpërblimet kombëtare duhet të jenë të afta të garantojnë mbrojtje gjyqësore efektive. Rregullat procedurale gjermane të cilat kufizojnë pretendimet mbi dëmshpërblimet nuk e përmbushin standartin e efektivitetit.

Gjykata e zhvillon edhe më tej këtë parim duke konsideruar të plotësuar këtë standart vetëm kur shpërblimi për shkeljen e detyrimeve të parashikuara nga e drejta Evropiane, është e përshtatshme. Përshtatshmëria vlerësohet në bazë të dëmit dhe humbjeve faktike që pala ka pësuar si rezultat i shkeljes së të drejtës Evropiane¹⁹⁴.

Ndërhyrja më e famshme e Gjykatës së Drejtësisë në autonominë procedurale të Shteteve Anëtare është ajo në çështjen *Factortame*. Çdo dispozitë e sistemit ligjor dhe çdo praktikë legjislativë, administrative ose gjyqësore e cila mund të ketë dobësuar efektivitetin e së drejtës Evropiane duke penguar gjykatat kombëtare të marrin të gjitha masat e nevojshme për aplikimin e kësaj të drejte, qoftë edhe përkohësisht, nuk përputhet me detyrimet ndaj të drejtës Evropiane, të cilat përbëjnë thelbin e kësaj të drejte.

Efektiviteti i plotë i së drejtës Evropiane do të dobësohej nëse rregullat kombëtare e pengojnë gjykatën të marrë masat e nevojshme për të zgjidhur mosmarrveshjet sipas të drejtës (Evropiane), pasi gjykata nuk do të ketë lehtësirat e nevojshme për të siguruar efektivitetin e plotë të gjykimit për të drejtat e pretenduara sipas kësaj të drejte. Si rrjedhim nëse gjykata do të kishte lehtësirat e nevojshme po të mos ishte për një dispozitë kombëtare, atëherë ajo është e detyruar të mos e zbatojë atë¹⁹⁵.

Një tjetër parim i afirmuar nga GJED është edhe ai i ekuivalencës. Sipas parimit të ekuivalencës procedurat kombëtare dhe mjetet juridike për zbatimin e së drejtës Evropiane nuk mund të jenë më pak të favorshme se procedurat e ndjekura për veprime të ngjashme në të drejtën e brendshme¹⁹⁶. Procedurat kombëtare dhe mjetet juridike të ndjekura në asnjë rast nuk duhet të jenë diskriminuese ndaj së drejtës së Bashkimit.

Në çështjen *Germany & Arcor v. Germany*¹⁹⁷ Gjykata e Drejtësisë është shprehur se: *“parimi i ekuivalencës nënkupton se të gjitha rregullat e aplikuara për apelim, duke përfshirë edhe periudhën e parashkrimit të së drejtës, aplikohen pa diskriminim si në rastet e shkeljes së të drejtës kombëtare ashtu edhe të së drejtës së Bashkimit..... Kur, sipas rregullave të ligjit kombëtar, organeve i njihet e drejta të anullojnë një vendim administrativ që ka marrë formë të prerë, nëse ai është haptas në mospërputhje me të drejtën e brendshme, atëherë i njejtë detyrim duhet të ekzistojë edhe në rastet se vendimi është në mospërputhje me të drejtën e Bashkimit”*.¹⁹⁸ Në çështjen konkrete, pyetjes se kur vendimi kombëtar ishte ‘në mospërputhje të hapur’ me të drejtën Evropiane, Gjykata iu

¹⁹³ Vendimi datë 10 Prill 1984, Sabine Von Colson dhe Elisabeth Kamann kundër Land Nordrhein-Westfalen, Çështja 14/83, paragrafi 23.

¹⁹⁴ Vendimi datë 2 Gusht 1993, Marshall v. Southampton dhe South-West Hampshire Area Health Authority, Çështja 271/91, paragrafi 26.

¹⁹⁵ Vendimi datë 19 Qershor 1990, The Queen kundër Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others, Çështja 213/89, para. 13, 20.

¹⁹⁶ Vendimi datë 16 Dhjetor 1976, Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG kundër Landwirtschaftskammer für das Saarland, Çështja 33/76, para. 5.

¹⁹⁷ Vendimi datë 16 Shtator 2006, i-21 Germany GmbH dhe Arcor AG & Co. KG, ish - ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG kundër Bundesrepublik Deutschland, Çështjet e bashkuara C-392/04 and C-422/04.

¹⁹⁸ Po aty, paras. 62 - 3, 69.

përgjigj se kjo ishte në varësi të shkallës së qartësisë së të drejtës Evropiane. Ky fakt përcaktohej nga interpretimi që do të bënte gjykata kombëtare. Pra Gjykata megjithëse pranoi se interpretimi i kushteve për anulimin e vendimeve administrative do të kryej nga gjykatat kombëtare, këto kushte nuk duhet të ishin diskriminuese në raport me të drejtën Evropiane.

Parimi i ekuivalencës kërkon që të zbatohen të njëjtat mjete dhe të ndiqen të njëjtat procedura për çështjet e ngjashme. Por kush do të konsiderohen si çështje të ngjashme? Në një rast të veçantë, Shoqëria Italiane, Edilizia Industriale Siderurgica Srl¹⁹⁹ pretendoi se kishte shkelje të së drejtës Evropiane nga ana e shtetit Italian pasi ai parashikonte afate të ndryshme parashkrimi në varësi të subjektit që i kërkohej kthimi i shumave të mbajtura gabimisht. Për kthimin e shumave të mbajtura gabimisht ndërmjet privatëve parashikohej afat më i gjatë parashkrimi se për kthimin e tyre të mbajtura nga institucionet shtetërore. Përpara Gjykatës u ngrit pyetja: *“A ka të drejtë gjykta kombëtare të zgjerojë afatet proceduriale në rastet e kthimit të shumave nga organet shtetërore, kur këto detyrime rridhnin si rezultat i shkeljes së të drejtës Evropiane?”* Sipas Gjykatës parimi i ekuivalencës nuk mund të interpretohet në mënyrë që të detyrojë Shtetet Anëtare të përdorin rregullat më të favorshme kombëtare që kanë të bëjnë me kthimin e shumave të marra gabim, kur këto detyrime rrjedhin nga e drejta Evropiane. Në rast se një regjim i caktuar i kthimit të shumave aplikohet për veprimet e bazuara në të drejtën kombëtare atëherë ky regjim do të aplikohet edhe për veprimet e bazuara në të drejtën komunitare. Si përfundim, parimi i ekuivalencës kërkon që gjykatat kombëtare të vlerësojnë ‘nëse veprimet e kryera janë të ngjashme duke u nisur nga qëllimi i tyre, shkaku i veprimit dhe karakteristikat kryesore të tij’²⁰⁰.

2.3.2 Parimi i Supremacisë në lidhje me Individët

Parimi i supremacisë ka lidhje edhe me individët. *Parimi për efekt të drejtpërdrejtë* u jep të drejtë individëve të kërkojnë zbatimin e të drejtës komunitare nga gjykatat vendase. Si një doktrinë që kryesisht mbron individët dhe shpesh u njeh të drejta të cilat mund t’i përdorin kundër shteteve anëtare mundëson zbatueshmërinë e drejtpërdrejtë të së drejtës komunitare për qytetarët evropianë. Çështja *Van Gend en Loos* përbën një shembull të qartë për këtë qëndrim që ka mbajtur Gjykata Evropiane e Drejtësisë. Gjykata vendosi një sërë kriteresh për efektin e drejtpërdrejtë të parashikimeve të Traktatit. Kështu, duhet të ekzistojë:

1. Një detyrim i qartë, i pakushtëzuar për një shtet anëtar,
2. Mungesa e mundësisë për të bërë rezervë ndaj parashikimeve,
3. si dhe të mos varet nga masa zbatuese që mund të marrë një shtet (shteti anëtar të mos ketë diskrecion për të zbatuar apo jo një parashikim).

¹⁹⁹ Vendimi datë 15 Shtator 1998 Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) kundër Ministero delle Finanze, Çështja 231/96, para. 36-7.

²⁰⁰ Vendimi datë 16 Maj 2000, Shirley Preston dhe të Tjerë kundër Wolverhampton Healthcare NHS Trust dhe të Tjerë dhe Dorothy Fletcher dhe të Tjerë kundër Midland Bank plc, Çështja 78/98, para.57.

Gjykata mbajti qëndrimin se neni 12 i Traktatit të KE-së kishte efekte direkte.²⁰¹ Ky proces krijoi të drejta private për individët që mund të kërkojnë zbatimin e tyre nga gjykatat vendase. Parimi zbatohet më shpesh në raportin midis autoriteteve kombëtare dhe individëve privatë. Ky quhet ndryshe si efekti vertikal. Ndërsa në rastin kur parashikohen apo vendosen detyrime midis qytetarëve apo subjekteve të ngjashëm quhet se ka efekt horizontal, si për shembull rasti kur rregullat e konkurrencës zbatohen për sipërmarrjet, secila prej këtyre subjekteve mund të ngrejë një çështje para gjykatave kombëtare. Për ta përforcuar idenë, një Rregullore, sikundër parashikohet në ish Nenin 189(2) të Traktatit të KE-së, tashmë Neni 249 – Traktati i Bashkimit Evropian “do të ketë zbatim të përgjithshëm. Ajo është e detyrueshme plotësisht dhe direkt e zbatueshme në Shtetet Anëtare”.

Rregullorja është një instrument ligjor i përgjithshëm që është i detyrueshëm dhe direkt i zbatueshëm në rendin ligjor të të gjitha shteteve anëtare pa patur nevojë që të ketë aktivizim nga trupat legjislative kombëtare. Ndaj, për këtë arsye ato kanë efekte horizontale dhe vertikale. Nga ana tjetër, Direktivat që parashikohen në Nenin 249 të Traktatit të Bashkimit Evropian “janë të detyrueshme për t’u realizuar përse i takon arritjeve që parashikojnë në çdo shtet anëtar, ndërsa mënyra apo metoda si do të realizohen u lihet autoriteteve kombëtare”. Ndaj, direktivat nuk janë direkt të zbatueshme në shtetet anëtare. Meqë shtetet anëtare i përcaktojnë vetë masat për të zbatuar direktivat, të drejtat dhe detyrimet që kanë të bëjnë me individët parashikohen pas inkorporimit të direktivës në legjislacionin vendas.

Në rastet *Marshall (1986)*²⁰² dhe *Van Duyn*²⁰³ (1974) për shembull, kur Gjykata interpreton parashikimet e pazbatuara të direktivës ka vërejtur se: “Për zbatimin e të drejtës kombëtare nëse kjo e fundit ishte zbatuar para apo pas direktivës, Gjykata bëri interpretimin se një gjykatës kombëtar duhet të trajtojë çështjen nëse parashikimet dhe qëllimet e direktivës ndiqen apo jo edhe nga legjislacioni vendas.”

Në zbatim të nenit 10 të Traktatit të Bashkimit Evropian, gjykatat kombëtare duhet të njohin zbatueshmërinë e plotë të së drejtës komunitare, si dhe të interpretojnë legjislacionin vendas nën këndvështrimin e të drejtës evropiane, pavarësisht faktit nëse dispozita evropiane konsiderohet me efekt të drejtpërdrejtë apo jo: “E drejta e komunitetit evropian nuk duhet domosdoshmërisht të ketë efekt të drejtpërdrejtë në mënyrë që të përfitojë e të hyjë në sferën e zbatimit të doktrinë së supremacisë, sikundër ilustruhet në çështjen *Van Colson (1984)*²⁰⁴.

Gjithashtu, Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka dhënë një përkufizim të gjerë të konceptit shtet “që përfshin gjithçka që ofron shërbime publike” dhe “me pushtet të njohur nga akte normative jashtë të cilave zbatohen rregullime që vendosin individët me njëri-tjetrin”. Bazuar në arsyetimin dhe vendimin e Gjykatës në rastin *Foster (1991)*²⁰⁵ autoritetet rajonale të shëndetit, taksave, ato të pushtetit vendor mund të përfshihen në konceptin e

²⁰¹ “Making European Law Work: Why Member States (fail to) Implement EC Directives – Të bësh Ligjin Evropian të funksionojë – Pse Shtetet Anëtare (dështojnë të) vënë në zbatim Direktivat e Komisionit Evropian”, faqe 2-3.

²⁰² Çështja 152/84 Marshall kundër Southampton and South – West Area Health Authority (1986).

²⁰³ Çështja 41/74l, Van Duyn kundër Home Office (1974).

²⁰⁴ Çështja 14/83, Von Colson dhe Kamann kundër Land Nordrhein – Westfalen (1984).

²⁰⁵ Çështja C-188/89, A. Foster dhe të tjerë kundër British Gas (1990).

shtetit. Shtetet mund të konsiderohen përgjegjëse për shkelje të së drejtës komunitare, parashikimeve të një direktive të caktuar dhe të kenë përgjegjësi për dëme që janë shkaktuar pikërisht sepse nuk është zbatuar një direktivë e caktuar, sikundër është shprehur Gjykata në rastin *Francovich*²⁰⁶ (1991). Gjithsesi, duhet të përmbushen 3 kushte paraprakisht, sipas arsyetimit të Gjykatës:

- Zbatimi i direktivës lidhet me njohjen e të drejtave të individëve
- Terminologjia e përdorur përsa i takon përcaktueshmërisë të të drejtave duhet të jetë e saktë dhe e pakushtëzuar, si dhe
- Duhet të ketë lidhje shkakësore midis shkeljes të direktivës dhe humbjes së shkaktuar.

Brenda sistemit të brendshëm ligjor të komuniteteve, Gjykata e Drejtësisë ka përcaktuar në raport me një vendim të Këshillit të Asocimit, Turqi - BE, se këto vendime mund të kenë efekt direkt *“kur në lidhje me fjalët dhe qëllimin e natyrën e tyre, si dhe ato të Marrëveshjes së Asocimit, ato përmbajnë një detyrim të qartë dhe preciz i cili nuk është subjekt në zbatimin e tij dhe/ose efektet e saj nga adoptimi i ndonjë mase tjetër pasuese”*²⁰⁷. Megjithatë në sistemet kushtetuese të EQL-së, vetëm marrëveshjet e ratifikuara dhe të shpallura në mënyrë të rregullt janë në gjendje të jenë direkt të aplikueshme dhe të kenë përparësi mbi nenet e brendshme. Vendimet e Këshillit të Asocimit, ndërkohë i përkisnin kategorisë së marrëveshjeve ekzekutive, të cilat zakonisht finalizoheshin nga qeveritë dhe nuk i nënshtroheshin ratifikimit parlamentar.

2.3.3 Përgjegjësia e shteteve anëtare për shkeljen e së Drejtës së Bashkimit.

Parimi i përgjegjësisë së Shteteve Anëtare për dëmet e shkaktuara individëve, të cilët kanë pësuar humbje si rezultat i shkeljes së të drejtës Evropiane nga Shtetet Anëtare, përbën një nga gurët e themelit të së drejtës Evropiane. Ky parim është përmendur nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë në çështjet e bashkuara C-6/90 dhe C-9/90 *Francovich v Italian State and Bonifaci v Italian State*. Formulimi i tij është justifikuar me epërsinë e së drejtës Evropiane, domosdoshmërisë së efektivitetit të kësaj të drejte dhe me përmbushjen e detyrimeve mbi bashkëpunimin e ndershëm.

Në mënyrë që të rritej presioni mbi Shtetet Anëtare për implemetimin e direktivave dhe në të njejtën kohë të sigurohej që të drejtat e parashikura nga legjislacioni Evropian të mbrohen në mënyrë të përshtatshme në nivel kombëtar, GJED vendosi parimin e përgjegjësisë jashtë kontraktore të Shteteve Anëtare²⁰⁸.

Por kush janë kushtet që përcaktojnë përgjegjësinë e Shtetit Anëtar në rast se shkel të drejtën e Bashkimit? Në çështjen *Francovich*, GJED mbajti qëndrimin se tre janë

²⁰⁶ Çështja C-6/90 dhe C-9/90, *Francovich kundër Italisë* (1991).

²⁰⁷ Vendimi datë 30 Shtator 1987, Çështja *Meryem Demirel kundër Stadt Schwäbisch Gmünd*, Çështja 12/86.

²⁰⁸ Kaczorowska Alina, “European Union Law – Ligji mbi Bashkimin Evropian”, Botimi i Dytë, i publikuar në 2011 nga Routledge, faqe 366.

kushtet²⁰⁹ e domosdoshme që vendosin përgjegjësinë e Shtetit Anëtar në rastet e dështimit total në implemetimin e direktivave. Këto kushte që i kemi përmendur edhe më sipër rikujtojmë se janë : 1. Direktiva duhet të përmbaj të drejta dhe detyrime për individët 2. Përmbajta e këtyre të drejtave duhet të jetë e qartë dhe 3. Duhet të ekzistoj lidhja shkakësore ndërmjet shkeljes së detyrimeve nga ana e Shtetit dhe dëmit që i ka ardhur individit.

Në çështjet pasardhëse Gjykata e ka plotësuar më tej kriterin e dytë²¹⁰, ku sipas të cilit shkelja detyrimeve të së drejtës së Bashkimit duhet të jetë “serioze dhe e rëndë”. Ky term vlerësohet nga një sërë faktorësh si: qartësia dhe saktësia e dispozitës së BE që është shkelur; elementët e diskrecionit që i janë dhënë organeve kombëtare në adoptimin e këtyre akteve; nëse shkelja ka qënë e qëllimshme ose jo; nëse është e justifikueshme bërja e një gabimi ligjor; nëse ndonjë veprim ose këshillë nga ana e Komisionit ka ndikuar në shkelje. “Mbrotjtja e të drejtave të individëve të cilat derivojnë nga legjislacioni i Bashkimit Evropian nuk mund të ndryshoj në varësi të organit që ka kryer shkeljen, pra nëse ai është organ kombëtar i Shteteve Anëtare ose organ i Bashkimit”²¹¹.

Shteti anëtar është përgjegjës pavarësisht organit shtetëror që ka kryer shkeljen e të drejtës së BE-së. Ai mban përgjegjësi për veprimet e paligjshme të kryera si nga organet e tij legjislative (kur ato në mënyrë të rëndë veprojnë jashtë kompetencave që u janë dhënë) ashtu edhe në rastet kur shkelja kryet nga organet ekzekutive²¹². Gjithashtu GJED i është përgjigjur pozitivisht pyetjes nëse Shteti Anëtar mban përgjegjësi edhe për shkeljet e kryera nga Gjykata e Lartë e këtij Shteti²¹³.

Megjithëse sipas së drejtës tradicionale ndërkombëtare të drejtat dhe detyrimet kanë si subjekte Shtetet, sistemi ligjor i Bashkimit nënvizon se e drejta Evropiane mund të vendosë në mënyrë direkte detyrime për individët. ‘Efekti praktik i detyrimeve të parashikuara në Traktate do të vihej në risk nëse nuk do të pranoheshin pretendimet e palëve private për dëmet e shkaktuara nga individët’²¹⁴. Pra për shkeljen e së drejtës Evropiane mbajnë përgjegjësi edhe individët.

E drejta ndërkombëtare njeh në përgjithësi si subjekte vetëm Shtetet ndërsa procedurat dhe shpërblimet e dëmeve që ndiqen brenda shtetit janë jashtë fushës së saj të veprimit. Bashkimi Evropian ka funksionuar mbi bazën e këtyre parimeve kur është themeluar, por ai i është nënshtruar një procesi integrimi të vazhdueshëm. Në zbatimin e së drejtës Evropiane kënë vlerë zhvillimi i doktrinë mbi efektin e drejtëpërdrejtë të së drejtës Evropiane dhe epërsia e saj mbi rendet juridike kombëtare të Shteteve Anëtare. Megjithatë këto doktrina nuk përcaktojnë organet kombëtare dhe procedurat që duhet të ndjekin Shtetet Anëtare për zbatimin e së drejtës Evropiane. Ky fakt merr rëndësi të

²⁰⁹ Vendimi datë 19 Nëntor 1991, Francovich kundër Italian State dhe Bonifaci kundër Shtetit Italian, Çështjet e bashkuara C-6/90 dhe C-9/90, para. 40 – 1.

²¹⁰ Vendimi datë 5 Mars 1996, Brasserie Du Pecheur Sa kundër Republikës Federale Gjermane dhe “The Queen kundër Secretary of State For Transport”, Ex Parte Factortame Ltd dhe të tjerë, Çështjet e bashkuara 46/93 dhe 48/93 paragrafi 56.

²¹¹ Po aty, paragrafi 42.

²¹² Vendimi datë 28 Qershor 2001, Larsy kundër Institut national d’ assurances sociales pour travailleurs independants, Çështja 118/00, para. 38.

²¹³ Vendimi datë 30 Shtator 2003, Gerhard Köbler kundër Austria, Çështja 224/01.

²¹⁴ Vendimi datë 20 Shtator 2001, **Courage Ltd** kundër **Bernard Crehan dhe Bernard Crehan** kundër **Courage Ltd dhe te Tjere**, Çështja 453/99.

vecantë duke marrë parasysh se Bashkimi nuk i ka kompetencat e nevojshme për zbatimin e drejtëpërdrejtë të të drejtës Evropiane që ai miraton.

Parimisht zbatimi i të drejtës Evropiane nga organet kombëtare bëhet sipas mjeteve juridike dhe procedurave të Shteteve Anëtare. Pavarësisht rregullit të 'autonomisë procedurale' të Shteteve Anëtare, ai kufizohet nga katër parime të së drejtës Evropiane:

- Së pari, gjykatat kombëtare kanë detyrimin ta intrerpretojnë të drejtën e tyre, aq sa është e mundur, në përputhje me frymën e së drejtës Evropiane.
- Së dyti, parimi i ekuivalencës i cili i ndalon Shtetet Anëtare të zbatojnë ndaj të drejtës Evropiane mjete ose procedura diskriminuese në raport me të drejtën e tyre të brendshme.
- Së treti, parimi i efektivitetit, sipas të cilit mjetet juridike dhe rregullat procedurale do të sigurojnë në mënyrë eficiente zbatimin e së drejtës së Bashkimit, pavarësisht faktit që mund të jenë më të favorshme se ato kombëtare.
- Së katërti, parimi i shpërblimit të dëmit, sipas të cilit Shtetet Anëtare dhe individët e tyre kanë përgjegjësi (kur ekzistojnë kushtet) të shpërblejnë dëmin e shkaktuar nga shkelja e dispozitave të së drejtës Evropiane.

3.3 Veprimtaria e Gjyqtarit Kombëtar

E drejta komunitare ka një karakter imperativ dhe absolut: organet kombëtare kompetente nuk mund të zbatojnë norma të brendshme që rezultojnë të papajtueshme me Traktatin dhe nëse ndodh kështu, duhet të merren të gjitha masat e nevojshme për të mundësuar ushtrimin e efektit të plotë të së drejtës komunitare. Pra, normat e së drejtës komunitare duhet të zbatohen automatikisht dhe duhet të kenë superioritet absolute ndaj së drejtës së brendshme të Shteteve Anëtare.

Gjykatësit apo organet ligjzbatuese të vendeve anëtare nuk mundet të venë në diskutim përmbajtjen dhe interesin e legjislacionit komunitar, si dhe nuk mund të venë në diskutim nëse vlerat dhe parimet e brendshme të shtetit a do të mund të pranonin aplikueshmërinë e normave komunitare. Kështu ato nuk mund të venë në diskutim nëse një normë komunitare është në kundërshtim me parimet e rendit publik, moralit, vlerave fetare dhe shoqërore. Pra kemi të bëjmë me një rend juridik superior që nuk lë hapësirë për interpretime. Nëse do të kishim të bënim me një konflikt normash për t'u aplikuar, gjykatat vendase kanë të drejtë të refuzojnë të aplikojnë një legjislacion të huaj nëse ajo normë do të ishte kundër parimeve bazë të vendit të gjykatës (p.sh një gjyqtar anglez do të refuzonte të njihte martesën poligame të një shtetasi që vjen nga një vend që e njeh këtë lloj martese).

E drejta komunitare në bazë edhe të interpretimit të Gjykatës së Drejtësisë në Luksemburg nuk njeh dhe nuk lejon as konceptin e vënies në dyshim apo në diskutim të faktit nëse norma përshtatet me parimet e brendshme të rendit juridik të një shteti. Duke aderuar në Traktatatet themeluese, kjo e drejtë pranon vlerat, parimet dhe funksionimin normativ të Bashkimit e nuk mundet t'i verë ato në diskutim, pasi e pranon normativën

drejtpërdrejtë të imponueshme ashtu siç është, dhe vlerat e parimet udhëheqëse si element të përbashkët që karakterizojnë edhe këtë shoqëri²¹⁵.

Nga ana tjetër kemi thënë që normativa Komunitare (apo e Bashkimit) nuk mundet të qendrojë mbi normativën kushtetuese, të cilës i duhet të nënshtrohet. Realiteti ka treguar që normativa kushtetuese në rradhë të parë është konsideruar si e aplikueshme në mënyrë të drejtpërdrejtë mbi normativën komunitare por që nga ana tjetër supozohet se normativa kushtetuese nuk mundet të jetë në kundërshtim me normat evropiane dhe traktatet themeluese, pasi supozohet se ndahen të njëjtat vlera dhe parime në të gjitha rendet juridiko kushtetuese të vendeve anëtare si pjesë e një koncepti të përbashkët të rendit shoqëror dhe të vlerave dhe parimeve përkatëse. Ndërkohë realiteti ka treguar që përplasja midis normave të Traktateve dhe Kushtetutave të shteteve anëtarë është një fenomen jo i rallë dhe siç kemi shpjeguar më sipër, shtetet kanë ndërhyrë në Kushtetutat e tyre për t'i përshtatur me normativën BE. Nga këto raste del në pah fakti se Normativa BE qëndron faktikisht mbi sistemin e brendshëm, ose më saktë është kjo e fundit që përulet dhe përshtatet përpara një interesi më madhor, zhvillimit institucional të BE-së.

Çdo parashikim kombëtar qoftë ligjor, administrativ apo praktikë gjyqësore që i ndalon gjyqtarit kombëtar juridiksionin që të zbatojë direkt ligjin komunitar, apo që i mohon atij të drejtën që të mos zbatojë ligjin kombëtar i cili pengon ligjin komunitar të ketë fuqi dhe efekt të plotë, është në kundërshtim me kërkesat themelore komunitare. Gjyqtari nuk ka pse të pezullojë të drejtat që u burojnë individëve nga ligji komunitar deri sa organet kompetente, ligjvënësi apo Gjykata Kushtetuese ta nxjerrë ligjin kombëtar jashtë rendit ligjor. Është përgjegjësi e Gjykatave kombëtare për t'u dhënë efekt të plotë parashikimeve të Komunitetit që të mos zbatojnë ligjet në kundërshtim me ligjet komunitare, edhe pse këto të fundit mund të jenë të mëvonëshme në kohë, pa pasur nevojë që gjyqtari kombëtar të bëjë një kërkesë apo të presë vendimin e organeve kompetente, që e shfuqizojnë atë apo që Gjykata Kushtetuese të shteteve duke e deklaruar anti- kushtetues, ta nxjerrin aktin ligjor apo nënligjor jashtë rendit juridik.

Gjykata shprehet në çështjen Simmenthal: “Gjyqtari kombëtar, i ngarkuar për të zbatuar në kuadër të kompetencave të tij dispozitat e së drejtës komunitare, ka detyrimin të sigurojë efektet e plota të kësaj norme, duke lënë të pa aplikueshme të gjitha dispozitat e legjisllacionit kombëtar në kundërshtim me atë komunitar edhe ato që kanë qënë në fuqi para normës komunitare pa kërkuar ose pritur paraprakisht që këto dispozita kombëtare të eliminohen paraprakisht nëpërmjet rrugës legjislative ose asaj kushtetuese”. Gjithashtu, Gjykata e Drejtësisë ka vlerësuar se i takon atij gjyqtari kombëtar konstatimi pa afat të faktit që ligji kombëtar në kundërshtim me të drejtën komunitare nuk mund të aplikohet. Sigurisht që Gjykata nuk e ka kompetencën për të sanksionuar pavlefshmërinë e një ligji kombëtar që bie në kundërshtim me të drejtën komunitare, prandaj ajo mund të shkojë deri aty sa të konstatojë detyrimet që ka Shteti Anëtar të cilit i burojnë nga e drejta Komunitare ose një mungesë në veprim të Shtetit Anëtar, duke ia lënë autoriteteve të këtij shteti detyrën që të “*pastrojë pasojat*”.

Në qoftë se do merrnim rastin e aplikimit të parimit të prioritetit në të drejtën klasike ndërkombëtare, Gjykata kufizohet në faktin e pohimit të prioritetit në një rast konkret dhe i lë rrugë të lirë Shtetit Anëtar për të pastruar efektet negative të prodhuara në ambientin e

²¹⁵ McLean David, “The Conflict of Laws – Konfliktet e Ligjeve”, Londër, Angli, 1993, faqe 41.

tij të brendshëm për shkak se “*është dhunuar një normë ndërkombëtare*”. Në të drejtën komunitare kjo liri është më e kufizuar, pasi Shtetet Anëtare kanë sipas Gjykatës së Drejtësisë detyrimin për të abroguar (shfuqizuar) normën juridike kombëtare që nuk pajtohet me të drejtën komunitare.²¹⁶

Në mungesë të dispozitave specifike në legjislacionin komunitar, i takon shteteve anëtare të vënë në jetë të drejtën komunitare, duke përdorur për këtë institucionet dhe legjislacionin e tyre procedurial. Shtetet anëtare aplikojnë të drejtën e tyre kombëtare pra mbetet në fuqi pavarësia institucionale dhe procedurale e shteteve anëtare.

Në qoftë se shtetet anëtare kanë lirinë për të përcaktuar organet e ngarkuara me vënien në jetë të së drejtës komunitare, kjo e drejtë nuk është absolute edhe në prizmin procedurial. Pavarësia e shteteve anëtare është e kufizuar për shkak të kërkesës për aplikimin uniform të së drejtës komunitare. Gjykata kufizon pavarësinë procedurale të shteteve anëtare duke u bazuar në dy parime, atë të efektivitetit dhe atë të ekuilibrit (ekuivalencës)²¹⁷. Parimi i efektivitetit synon të ndalojë aplikimin e një dispozite procedurale kombëtare e cila mund të bëjë të pamundur ose tejet të vështirë aplikimin e së drejtës komunitare. Pra, mesazhi që transmetohet nëpërmjet këtij parimi është: Duhet të lihen pa aplikuar të gjitha dispozitat kombëtare të cilat kanë një efekt të tillë pra duhen lënë menjëherë të paaplikueshme rregullat procedurale kombëtare në kundërshtim me ato komunitare.

Parimi ekuivalencës nënkupton atë që rregulla të njëjta procedurale do të zbatohen, si në çështjet të cilat bazohen në të drejtën komunitare ashtu dhe në çështjet e brendshme të së njëjtës natyrë. Vështirësia më e madhe që buron nga zbatimi i këtij parimi qëndron në vlerësimin e ekuivalencës, pasi kjo e fundit nënkupton që rregullat që zbatohen në një rast që bazohet mbi të drejtën komunitare si dhe rregullat sipas procedurës kombëtare të së njëjtës natyrë, duhet të jenë efektive të përputhshme.

²¹⁶ Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë i dt.24.03.1988, Comisioni k. Italisë, çështja 104/86 rec 1799.

²¹⁷ Vendimi i dt 10 korrik 1997, Palmisani, çështja c-261/95, rec 1-4025.

Kapitulli IV

Hapësira Administrative Evropiane dhe funksionimi i administratave shtetërore në bashkëpunim me atë të BE.

- 4.1 Raportet Institucionale – Administrative në funksionimin e Bashkimit Evropian
 - 4.1.1 Hyrje
 - 4.1.2 Zhvillimi i marrëdhënieve administrative ndërkombëtare
 - 4.1.3 Shpërndarja e Kompetencave midis Bashkimit dhe Shteteve Anëtare në Fushën e së Drejtës Administrative
- 4.2 Hapësira Administrative Evropiane
 - 4.2.1 Lindja e Konceptit të Hapësirës Administrative Evropiane
 - 4.2.2 Forcat Shtytëse për Konvergjencë
 - 4.2.3 Roli i Gjykatës Evropiane të Drejtësisë në Ngritjen e një Hapësire Administrative të Përbashkët Evropiane
- 4.3 Organizimi Institucional administrativ në vendet ish-socialiste të Evropës Qendrore
 - 4.3.1 Kuadri ligjor për krijimin e strukturave të specializuara organizative në vendet e EQL
 - 4.3.2 Ministrinë qendrore tradicionale të integruara në mënyrë vertikale
 - 4.3.3 Agjencitë dikasteriale

4.1 Raportet Institucionale – Administrative në funksionimin e Bashkimit Evropian

4.1.1 Hyrje

Nga natyra e vet, Bashkimi Evropian ka një seri karakteristikash të përbashkëta me llojin e zakonshëm të organizatave ndërkombëtare apo dhe me strukturën e llojit federal, por

nga ana tjetër ekzistojnë ndërkohë një numër dallimesh. BE-ja nuk është ende një produkt përfundimtar por në fakt është duke kaluar në një proces evolucioni dhe forma përfundimtare e tij nuk mund të parashikohet në këtë fazë.

Karakteristika e vetme që BE-ja ka të përbashkët me organizatat tradicionale ndërkombëtare është se kur u krijua pati për bazë themeluese një traktat ndërkombëtar. Pra kemi të bëjmë me një organizatë që ka origjinë traktatuale ndërkombëtare në momentin e lindjes së komuniteteve paraprirëse të Bashkimit. Megjithatë, edhe pse Traktatet themeluese të BE-së bazoheshin në traktatet ndërkombëtare, ato çuan deri tek krijimi i një Bashkimi të pavarur me të drejtat dhe përgjegjësitë e veta sovraane ku shtetet anëtare kanë hequr dorë nga disa prej kompetencave të tyre sovraane për t'ia dorëzuar ato Unionit. Veç kësaj, detyrat që i janë dhënë BE-së dallojnë shumë nga ato të organizatave të tjera ndërkombëtare. Ndërsa organizatat ndërkombëtare kryesisht kanë detyra të përcaktuara qartë të natyrës teknike, BE-ja ka fusha përgjegjësie të cilat të vëna në funksionim së bashku përbëjnë atributet themelore të një shteti.

Përmes këtyre dallimeve midis BE-së dhe llojit tradicional të organizatave ndërkombëtare, BE-ja po zhvillohet drejt marrjes së statusit të ngjashëm me atë të një shteti individual. Sidomos, dhënia e pjesshme e të drejtave sovraane të Shteteve Anëtare u konsiderua si shenjë se BE-ja tanimë ishte strukturuar në një lloj të shtetit federal. Megjithatë, ky qëndrim dështon të marrë parasysh se institucionet e BE-së kanë fuqi vetëm në fusha të caktuara për të ndjekur synimet e përcaktuara në Traktate. Kjo do të thotë se ato nuk mund të zgjedhin synimet e veta në mënyrë të njejtë siç bëjnë shtetet sovraane. Ato nuk janë as në pozitë të përballen me sfidat më të cilat përballen shtetet moderne sot. BE-ja nuk ka as juridiksionin e përgjithshëm që e gëzojnë shtetet sovraane, e as fuqinë për themelimin e fushave të reja të përgjegjësisë ('juridiksion mbi juridiksion'). Prandaj, BE-ja nuk është as organizatë ndërkombëtare në kuptimin e zakonshëm dhe as asocim i shteteve, por më saktë është një entitet autonom që paraqet kombinimin e të dy formave të lartëpërmendura. Në qarqet juridike, tani përdoret shprehja 'organizatë mbikombëtare'²¹⁸, për të vlerësuar organizimin strukturor të saj.

Tabloja e përgjithshme e legjislacionit të Komunitetit Evropian tregon se sasia e rregullave të shkruara të së drejtës administrative është zgjeruar rrënjësisht gjatë dekadave të fundit. Megjithatë, kjo nuk do të thotë se nuk ka më vend për zbatimin e parimeve të pashkruara të natyrës administrative. Ndonjëherë mund edhe të jetë e vështirë për të klasifikuar një parim si kushtetues apo administrativ. Si shembuj të parimit të proporcionalitetit apo të mbrojtjes së interesit legjitim dhe të drejtave subjektive, parimet e përgjithshme mund të jenë të dy natyrave, kushtetuese dhe administrative. Në shumë raste, parimet e përgjithshme të së drejtës administrative janë thjesht një shprehje më e saktë e një parimi më të gjerë kushtetues. Me anë të përfshirjes së parimeve të pashkruara kushtetuese, si dhe ato të së drejtës administrative në burimet e ligjit të

²¹⁸ Termi Organizatë Mbikombëtare apo Sovranacionale, sipas përcaktimit të Enciklopedisë Italiane (Treccani) – "... është një metodë e procesit vendimmarrë në një komunitet politik shumëkombësh, në të cilin sovraniteti transferohet apo delegohet tek një Autoritet nga ana e qeverive të shteteve anëtare. Koncepti i Bashkimit Mbikombëtar përdoret rregullisht për të përshkruar Bashkimin Evropian si një tip entiteti politik. Bashkimet Mbikombëtare dallojnë nga organizatat ndërkombëtare për një shkallë më të lartë të integritetit midis anëtarëve të tyre. Kjo mund të dallohet nga prania e një rendi juridik të veçantë, të një Gjykatë të Drejtësisë me pushtete detyruese, apo nga institucione që janë pajisur me legjitimitet direkt si Parlamenti Evropian."

Bashkimit Evropian, synohet angazhimi institucional administrativ në shtetet anëtare në kuadër të zbatimit të të drejtës uniforme të legjislacionit të BE-së.

Ndërveprimi midis parimeve të pashkruara juridike dhe atyre të së drejtës administrative të kodifikuar, ashtu siç ekziston në ligjin kombëtar, mund të identifikohet edhe në ligjin e Komunitetit²¹⁹. Kjo është një nga veçantitë e të drejtës administrative në përgjithësi që është shfaqur shumë shpesh në formën e parimeve të pashkruara juridike, të zhvilluara nga gjykatat. Këto parime të pashkruara juridike, të cilat ishin më tepër të përgjithshme në fillim, kanë qenë shpesh të rafinuara dhe të sofistikuara në rrjedhën e zhvillimit të institucioneve dhe ligjshmërisë së Komuniteteve Evropiane. Në një fazë të caktuar, ato janë shndërruar në një ligj të shkruar administrativ. Për këtë ndërveprim midis parimeve të pashkruara juridike dhe të drejtës së kodifikuar administrative, mund t'i referohemi si shembull ligjit për Proçedurat Administrative në Republikën Federale të Gjermanisë, i cili pas një periudhe të gjatë të zbatimit praktik dhe debateve të shumta doktrinale është kodifikuar gati 30 vjet më parë.

Një zhvillim i ngjashëm mund të identifikohet në nivel evropian. Për shembull në fushën e ligjit të konkurrencës, Rregullorja e vjetër (EEC) Nr 17/62 dhe, mbi bazën e saj ligjore, Rregullorja specifike për të drejtën për t'u dëgjuar në çështjet e karteleve (EEC) Nr 99/63 si dhe Rregullorja e miratuar së fundmi (EC) Nr 1/2003 mbi proçedurën Administrative në Ligjin Evropian për Konkurrencën, mundet të na provojë se ligjvënësi Evropian ndjek shpesh parimet e përgjithshme juridike që kanë qenë zhvilluar dhe formuar fillimisht nga gjykatat. Parimet më parë të pashkruara të së drejtës për t'u dëgjuar, si dhe të së drejtës së informimit në lidhje me dosjet për çështjet e karteleve janë kodifikuar tashmë në legjislacionin dytësor të BE-së.

Duke marrë parasysh perspektivën për të ardhmen mund të fillohet të parashikohet se prirja drejt ligjit të shkruar e kodifikuar, gjithashtu do të rritet në nivelin evropian. Ky zhvillim tashmë është vënë re në fillim të së drejtës administrative Evropiane. Duke filluar që në vitin 1963 Avokati i Përgjithshëm Roemer deklaroi në një nga opinionet e tij që parimi i sundimit të ligjit (parimi i ligjshmërisë) ishte zgjeruar në fushën e veprimit administrativ²²⁰. Ky zgjerim ndodhi nëpërmjet ligjifikimit të vazhdueshëm të së drejtës administrative si dhe të përpunimit të parimeve të pashkruara juridike.

Për më tepër, parimet e pashkruara juridike do të vazhdojnë të jenë me rëndësi për zhvillimin evropian. Parime të përgjithshme ligjore ndihmojnë për të siguruar fleksibilitetin e nevojshëm dhe aftësinë e ligjit evropian për të përmbushur sfidat e reja politike, ekonomike, dhe sociale. Parimet e pashkruara janë veçanërisht të dobishme në trajtimin e problemeve të reja. Në lidhje me rregullat e shkruara ato funksionojnë si një lloj katalizatori për të siguruar ligjshmërinë²²¹.

Parimet e pashkruara juridike mund të aplikohen gjithashtu gjatë procesit të zgjerimit të fundit të Bashkimit Evropian. Në rast se jo të gjitha problemet administrative janë

²¹⁹ Schwarze Jürgen, "European Administrative Law – E Drejta Administrative Evropiane", botuar nga "Office for Official Publications of the European Communities- "Zyra për Publikime Zyrtare të Komuniteteve Evropiane", 2006.

²²⁰ Opinioni i Avokatit të Përgjithshëm në çështjen Van Gend en Loos.

²²¹ Rivero J., "Vers un droit européen: nouvelles perspectives en droit administratif – Drejt një të drejte Evropiane: Perspektiva të reja mbi të drejtën administrative", në M. Capelletti (ed.), Publikime të European University Institute, Vol. 1, Firenze, Itali, 1978, fq. 389 ff.

parashikuar dhe zgjidhur që më parë në mënyrë të kënaqshme, parimet e përgjithshme mund të përdoren për të plotësuar gjërat e dëshiruara duke qënë se ato u përfshinë në vitet e hershme të Komuniteteve Evropiane.

Për më tepër, përveçse në lidhje me plotësimin e boshllëqeve të mundshme, parimet e përgjithshme të ligjit administrativ mund të përdoren edhe në rastet kur mendimet devijuese rreth administrimit ndodhin midis shteteve anëtare të vjetra dhe të reja. Komuniteti i Shteteve Anëtare kështu mund t'i referohet parimeve të përgjithshme ligjore për të kapërcyer divergjencat e mundshme në zbatimin dhe ekzekutimin e ligjit të Komunitetit.

4.1.2 Zhvillimi i marrëdhënieve administrative ndërkombëtare

Një nga tiparet më të rëndësishme të administratave publike në dekadat e fundit është ndërkombëtarizimi në rritje i funksioneve dhe shërbimeve, me bashkimin nga ana e Shteteve të sektorëve të rëndësishëm të “sovrانيتit administrativ” të tyre, nëpërmjet themelimit të organizatave ndërkombëtare dhe mbikombëtare të cilave u kërkohej të veprojnë në fusha nga më të ndryshmet.

Fenomeni i marrëdhënieve administrative ndërkombëtare nuk e ka origjinën në shekullin e XX-të, duke qënë se edhe në shekujt e mëparshëm kanë ekzistuar marrëveshje ndërkombëtare për administrimin e koordinuar të disa shërbimeve dhe aktiviteteve. Këto marrëdhënie janë shfaqur për një kohë të gjatë në format tradicionale të traktateve ndërkombëtare, zakonisht dypalëshe, me të cilët Shtetet përcaktonin forma të integruara të administrimit që nuk vinin në diskutim ekskluzivitetin e rolit shtetëror dhe as pjesët e ndryshme të administratave të përfshira. Shembulli më i njohur, në eksperiencën e shkuar, jepet nga marrëveshjet për transportin ndërkombëtar të postës. Nga këto marrëdhënie, zakonisht, nuk rridhnin forma të reja të organizimit të përbashkët dhe ato pak organizime ishin të një rëndësie modeste, si Komisioni për Lundrimin mbi Ren, i themeluar në 1815-ën, apo Komisioni Evropian për Danubin, i themeluar në vitin 1856.

Duke filluar nga fundi i shekullit të nëntëmbëdhjetë dhe në veçanti në gjysmën e dytë të shekullit të XX-të, u themeluan organizata ndërkombëtare të shumëllojta, të cilave u janë besuar funksione të rëndësishme administrative, veçanërisht në sektorët ekonomikë, socialë dhe kulturorë e për këtë, të përcaktuara si Unione Administrative. Bëhet fjalë për organizma me personalitet të veçantë juridik, struktura dhe personel, që ndjekin në një nivel botëror dhe rajonal synime që rezultojnë tashmë të pamundura dhe të papërshtatshme, nëse trajtohen në sistemin e brendshëm shtetëror, apo nëse zbatohen nëpërmjet marrëveshjeve dypalëshe. Këto eksperiencia i kanë dhënë jetë një administrate publike ndërkombëtare të vërtetë, me rregulla dhe parime origjinale që përfaqësojnë bërthamën themeluese të së drejtës administrative ndërkombëtare.

Arsyet që mbështesin themelimin e organizatave ndërkombëtare – të quajtura dhe organizata ndërqeveritare për t'i dalluar nga ato qeveritare, apo me natyrë private, të cilat gjithashtu marrin pjesë në përmbushjen e objektivave të ngjashme – janë të ndryshme, edhe pse të gjitha i referohen krizës së marrëdhënies shoqëri – ekonomi – territor – Shtet. Duhet konsideruar në veçanti arsyet e mëposhtme:

- nevoja për të siguruar forma të përshtatshme të administratës publike në fushën territoriale dhe për pushtetin e ushtruar ndaj rritjes së ndërkombëtarizimit të ekonomisë;
- dukuria e dekolonizimit dhe krijimit të shumë Shteteve të pavarura, e përcaktuar nga probleme të rëndësishme ekonomike dhe administrative që nxisin një mbështetje ndërkombëtare me mjete *ad hoc*;
- shprehjet ndërkombëtare të formës së Shtetit social, si për shembull në sektorin e punës dhe të shëndetit;
- zhvillimi teknologjik dhe në veçanti i transporteve dhe telekomunikacioneve, përkundrejt të cilave çdo dimension kombëtar dhe i kufizuar është i papërshtatshëm parimisht.

Në shek. e XIX-të, siç e kemi thënë, janë zhvilluar forma organizimi ndërkombëtar për lundrimin në lumenjtë më të mëdhenj evropianë, për zhvillimin e tregtive, apo për arsye të veçanta si për shembull të drejtat mbi peshkimin. Disa nga këto organizata karakterizoheshin prej mundësisë për të marrë vendime që kishin si synim të drejtpërdrejtë personat e veçantë, si dhe nga themelimi i gjykatave të specializuara, vendimet e të cilave ishin efikase në sistemet e brendshme të Shteteve të tjera.

Një zhvillim vendimtar ndodhi me paraqitjen e parë të nevojave për forma të organizuara të shërbimeve të karakterit universal, të cilave ju kërkua t'u jepej përgjigje efikase me themelimin e institucioneve ndërkombëtare të specializuara, zakonisht të emërtuara si Unione ndërkombëtare administrative. I tillë është rasti i Unionit Universal Postar dhe i Unionit Telegrafik Ndërkombëtar, të themeluara përkatësisht në vitet 1874 dhe 1865; të Unionit të Peshave dhe Masave, i 1875-ës; i Unionit për Transportet Hekurudhore Ndërkombëtare i vitit 1890. Bëhej fjalë për organizata origjinale të pajisura me struktura vepruese të vetat dhe të pushteteve të rëndësishme të rregullimit teknik dhe të hapura ndaj të gjitha Shteteve që synonin të merrnin pjesë. Në vazhdim, në të njëjtin drejtim, është lëvizur drejt fushave veçanërisht të specializuara si meteorologjia, me Organizatën Meteorologjike Botërore; telekomunikimet, me Unionin Ndërkombëtar të Telekomunikacioneve; energjisë atomike me Agjensinë Ndërkombëtare për Energjinë Atomike. Në të njëjtën mënyrë është vepruar dhe për aktivitete që kërkojnë rregulla të përbashkëta, si për zhvillimin e tyre, ashtu edhe për sigurinë e personave të përfshirë në to: I tillë është rasti, i Organizatës Ndërkombëtare për Aviacionin Civil, të themeluar në vitin 1919.

Shtysa më e madhe drejt një administrate ndërkombëtare ka rrjedhur llogjikisht nga ngjarjet politike dhe ekonomike të shek. të XX-të. Kështu, objektivi i një sistemi të ri ekonomik ndërkombëtar, nevoja për të marrë pjesë në ringritjen e Shteteve në pasluftën e dytë botërore dhe në pavarësinë e shteteve të reja, si dhe motivime të tjera të ngjashme kanë çuar në themelimin organizatave të ndryshme ndërkombëtare. Sipas përlllogaritjeve të fundit ato janë më shumë se treqind të themeluara nga fillimi dhe gati dymijë, nëse konsiderohen edhe organizatat e themeluara nga të parat.

Një rëndësi të veçantë kanë marrë në sektorin ekonomik dhe financiar organizatat që kanë lindur nga marrëveshjet e Bretton Woods të 1944-ës, si Fondi Monetar Ndërkombëtar, Banka Botërore dhe Marrëveshja e Përgjithshme mbi Tarifat Doganore dhe mbi Tregtinë (e njohur nga inicialet në anglisht GATT). Situatat e "Luftës së Ftohtë", kanë çuar më pas, në zhvillimin e organizatave për mbrojtjen e përbashkët ushtarake

midis vendeve të të dy blloqeve, që kanë favorizuar edhe integrimin prodhues dhe zhvillimin e një normative teknike të përbashkët.

Përveçse mjete dhe përfaqësime të Shteteve, organizatat ndërkombëtare mund të hynë edhe në marrëdhënie juridike midis tyre. Ekziston një parim i pranuar tashmë, se organizatat ndërkombëtare mund të marrin pjesë në organizata të tjera ndërkombëtare edhe në origjinë. Një shembull i tillë është Organizata Botërore e Tregtisë, që me marrëveshjen e Marrakeshit të vitit 1994, njeh Bashkimin Evropian si anëtar themelues; dhe Konventa e Kombeve të Bashkuara mbi të Drejtën e Detit e vitit 1982, e hapur ndaj pjesëmarrjes edhe të organizatave ndërkombëtare.

Organizatave të specializuara, të karakterit administrativ, u janë bashkangjitur organizata veçanërisht politike apo shumëfunktionale, shembujt më të rëndësishëm të të cilave janë, Lidhja e Kombeve midis dy lufrave botërore dhe Kombet e Bashkuara (OKB) nga viti 1945.

Do të dallojmë kështu midis organizatave ndërkombëtare administrative, të karakterizuara nga objektiva të veçanta dhe teknike koordinimi edhe organizatat ndërkombëtare politike synimi i të cilave konsiston thelbësisht në garantimin e sigurisë ndërkombëtare dhe në zhvillimin e marrëdhënieve ndërkombëtare, sepse të parat mund të zhvillohen drejt modelit të organizatave politike dhe këto të fundi mundet nga ana tjetër të themelojnë organizata administrative ndihmëse.

Një dallim i mëtejshëm është ai midis organizatave të përgjithshme dhe të veçanta. Të parat përbëhen në përgjithësi nga të gjitha Shtetet, ndërsa të dytat përfshijnë vetëm një numër të përcaktuar të Shteteve duke vepruar në rajone të veçanta të globit apo për fusha të caktuara jo të një interesi të përgjithshëm.

Qëllimi kryesor i organizatave ndërkombëtare politike është, siç e kemi thënë, ruajtja e paqes dhe e sigurisë ndërkombëtare, pra bashkëpunimi ndërkombëtar dhe stabiliteti në marrëdhëniet midis Shteteve. Për pjesëmarrjen e përgjithshme të Shteteve dhe rëndësinë e synimeve të ndjekura, Kombet e Bashkuara kanë një organizim veçanërisht kompleks dhe rezultojnë qendra e një rrjeti të organizatave të specializuara. Disa nga këto janë me origjinë të drejtpërdrejtë nga sistemi i Kombeve të Bashkuara, të tjerat kanë hyrë më pas si pjesë e institucioneve të specializuara.

Kombet e Bashkuara nxisin edhe organizata rajonale të ngarkuara për të zhvilluar synime të njëjta në një fushë më homogjene. I tillë është rasti i Organizatës së Shteteve Amerikane (OSHA) dhe e Organizatës për Sigurinë dhe Bashkëpunimin në Evropë (OSBE). Në kuadrin e aktiviteteve të Këshillit Ekonomik dhe Social të Kombeve të Bashkuara janë themeluar më pas komisione ekonomike rajonale, si Komisioni Ekonomik për Evropën i themeluar në vitin 1947. Të gjitha Shtetet anëtare të Bashkimit Evropian janë anëtare të tyre.

Nga Kombet e Bashkuara ka ardhur një mbështetje e fuqishme për themelimin e një serie të organizmave të specializuara në shumë sektorë të bashkëpunimit ndërkombëtar apo për transformimin e të tjerëve ekzistues – si për shembull, Organizata e Kombeve të Bashkuara për Edukimin, Shkencën dhe Kulturën (UNESCO), dhe Organizata Ndërkombëtare e Punës (ONP). Organizmat e specializuara të Kombeve të Bashkuara, megjithëse janë të lidhura nëpërmjet marrëveshjeve *ad hoc*, janë themeluar nëpërmjet traktateve specifike dhe juridikisht të veçanta nga Karta e Kombeve të Bashkuara. Në

këtë mënyrë konfirmohet paqëndrueshmëria e dallimit midis organizatave ndërkombëtare haptazi politike dhe organizatave ndërkombëtare administrative. Këto të fundit nuk rrjedhin në fakt vetëm nga vendimet e Shteteve, por edhe nga subjektet e rinj ndërkombëtarë përkundrejt të cilëve do të vihen si ente instrumentale, duke i forcuar influencën.

Fenomeni më i rëndësishëm i dekadave të fundit është pikërisht përcaktimi i organizatave ndërkombëtare nga ana e organizatave të tjera: edhe të “brezit” të dytë apo të tretë. Marrëdhënia midis organizatave në origjinë dhe organizatave pasuese është aktualisht një me katër, duke treguar kështu gjërësinë e tendencës në fjalë dhe kompleksitetin pasues organizativ ndërkombëtar.

Në fushën evropiane, që nga mbarimi i luftës së dytë botërore u përpunuan propozime për forma origjinale të organizatave të karakterit rajonal, të afta për të vendosur bazat për raporte ekonomike të integruara dhe për promovimin e idealeve dhe të parimeve që përbëjnë pasurinë e përbashkët të Shteteve anëtare. Midis organizmave të themeluara në periudhën e pasluftës, do të përmendim në veçanti Këshillin e Evropës dhe Bashkimin e Evropës Perëndimore (BEP). Këshilli i Evropës, i themeluar me Traktatin e Londrës së vitit 1949 është organizmi nxitës i konventave evropiane të rëndësishme, nga të cilat merr rëndësi të veçantë Konventa Evropiane e Mbrojtjes së të Drejtave të Njeriut dhe e Lirive Themelore e vitit 1950. Ndërkohë, Bashkimi i Evropës Perëndimore, i themeluar me Traktatin e Brukselit të 1948-ës, ishte një tjetër organizim ndërqeveritar për nxitjen e bashkëpunimit evropian në fushën e sigurisë dhe të mbrojtjes. Duke qënë një nga misionet më delikate, rezultatet e BEP kanë qënë relativisht të rëndësishme; por për një përkatësi të kryqëzuar në pjesën më të madhe të Shteteve anëtare me Bashkimin Evropian dhe me NATO-n, zhvillimet më të fundit lënë hapësirë për krijimin e organizatave të reja të rëndësishme, veçanërisht për një politikë të përbashkët për mbrojtjen në Bashkimin Evropian.

Një hap cilësor ndodhi në vitet pesëdhjetë me themelimin e tre organizatave me natyrë veçanërisht të re: Komuniteti Evropian për Qymyrin dhe Çelikun, i vitit 1951; Komuniteti Ekonomik Evropian dhe Komuniteti Evropian i Energjisë Atomike, në vitin 1957. Komunitetet Evropiane kanë karakteristika origjinale përkundrejt organizatave të tjera ndërkombëtare dhe ndaj sistemeve juridike të Shteteve, siç është sqaruar veçanërisht në Krerët II dhe III. Megjithëse të themeluara me akte ndërkombëtare, shumë shpejt Komunitetet kanë marrë një drejtim të veçantë dhe Gjykata e Drejtësisë e ka përcaktuar shumë herë Komunitetin Evropian si një sistem juridik më vete ndaj të cilit janë subjekte jo vetëm Shtetet anëtare por edhe shtetasit e tyre, dhe përkundrejt të cilit Shtetet kanë hequr dorë nga një pjesë e pushtetit të tyre sovran. Një sistem, i cili përfaqëson një lloj të tretë që dallon nga sistemi shtetëror dhe ai ndërkombëtar, duke mos pasur precedentë në eksperiencat juridike të mëparshme.

4.1.3 Shpërndarja e Kompetencave midis Bashkimit dhe Shteteve Anëtare në Fushën e së Drejtës Administrative

Duke analizuar ndarjen e kompetencave në fushën e së drejtës administrative në sistemin e BE-së vërejmë se nuk kemi ndryshime të konsiderueshme nga sistemi ligjor shtetëror aktual i shteteve anëtare. Si rregull i përgjithshëm, Shtetet Anëtare janë përgjegjëse për zbatimin e ligjit të BE-së, me përjashtim të fushave (të kufizuara) të administrimit të drejtpërdrejtë. Prandaj, administrata udhëhiqet në përgjithësi nga rregullat ligjore dhe parimet e Shteteve Anëtare. Megjithatë, GJED ka kufizuar këtë rregull të përgjithshëm në dy mënyra:

- Së pari, ekzekutimi i tërthortë i së drejtës Evropiane nuk duhet të çojë në trajtim të ndryshëm në krahasim me zbatimin e ligjit kombëtar.
- Së dyti, qëllimi i ligjit Evropian gjatë zbatimit të tij nuk duhet të deformohet.

Edhe Projekt Kushtetuta e Bashkimit Evropian nuk ndryshonte rregullat tradicionale të administratës Evropiane. Duke qënë se ajo nuk krijonte ndonjë kompetencë të re administrative, zbatohet rregulli i përgjithshëm i nenit 9 paragrafi 2. Pas kësaj “kompetencat e pa dhëna ndaj Bashkimit Evropian në Kushtetutën e tij mbeten tek Shtetet Anëtare”. Për më tepër, siç u përmend më lart, parimet e përgjithshme të interpretimit të zhvilluara nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë do të zbatohen në pajtim me nenin IV (3) në të ardhmen.

Megjithatë, drafti kushtetues përmbante një risi në Nenin 185 të Pjesës III, që rregullonte në mënyrë eksplicite procesin e bashkëpunimit administrativ në kuadër të BE-së. Bashkëpunimi administrativ do të konsiderohet më i rëndësishëm se kurrë për një bashkim të përbërë prej njëzet e pesë (tashmë 28) Shtetesh Anëtare, në mënyrë që të sigurojë koherencën e brendshme të BE-së. Nga njëra anë, në Nenin 111 (185) projekti deklaronte ekzekutimin efektiv të ligjit të BE-së nga ana e Shteteve Anëtare si një çështje me interes të përbashkët. Në këtë mënyrë, ajo afirmonte rregullin e përgjithshëm se Bashkimi mund të arrijë vetëm karakteristikat e një Bashkimi nga një aplikim uniform i ligjit të tij. Nga ana tjetër, projekti nuk duhet të ndryshojë kompetencat e dhëna. Edhe ligjet Evropiane duke krijuar masa për administratën për të punuar së bashku mbi një bazë vullnetare nuk mund të përdoren si një mjet për një harmonizim të rregullave administrative të Shteteve Anëtare (Neni 111 (185) paragrafi 2 fjalia 4).

Është e diskutueshme nëse vetëm jurisprudenca do të jetë në gjëndje të garantojë ekzekutimin uniform të ligjeve me anë të parimeve të përgjithshme të së drejtës. Kjo çon në pyetjen nëse një kodifikim uniform i rregullave të përgjithshme procedurale administrative në lidhje me administrimin e tërthortë të së drejtës së BE-së do të paraqesë një ndërhyrje më të fortë në kompetencat administrative të Shteteve Anëtare sesa rregullat shumë detajuara të zbatimit administrativ, të cilat aktualisht ekzistojnë në disa aspekte specifike. Kompromisi në këtë çështje mund të jetë që t'i jepet BE-së një kompetencë për të krijuar një kod me rregullat uniforme në zbatimin e ligjit të BE-së nga Shtetet Anëtare në fusha të tilla ku ekzistojnë dallime të konsiderueshme midis rregullave kombëtare në zbatim të ligjit të BE-së. Në mënyrë që të marrin pëlqimin e Shteteve Anëtare në këtë fushë të ndjeshme, një vendim i tillë duhet të rezervohet për një ligj Evropian që kërkon unanimitet në kuadër të Këshillit të Bashkimit Evropian. Ky propozim është përfshirë në Nenin 22 paragrafi 2 i “Projektit Freiburg²²² të një Traktati

²²² Projekt Freiburg i Traktatit Kushtetues Evropian, i realizuar nga bashkëpunim franko – gjerman, pranë Institutit Evropian të Freiburgut, në vitin 2000, ishte rezultat i bashkëpunimit të disa prej profesorëve francezë dhe gjermanë më të shquar të fushës.

Evropian Kushtetues”. Është e rëndësishme të përmendet se kjo dispozitë nuk përmban një kompetencë të përgjithshme dhe gjithëpërfshirëse për miratimin e ligjit evropian administrativ. Në të kundërtën, ajo do të jetë e kufizuar në zona të veçanta ku ekzekutimi i ndryshëm i së drejtës së BE-së do të rrezikojë sidomos Tregun e Vetëm Evropian. Së fundi, ky rrezik do të duhet të jetë i qartë, në mënyrë që të gjitha Shtetet Anëtare të jenë të gatshme për të dhënë pëlqimin për një akt ligjor Evropian që siguron rregullat për një ekzekutim uniform të ligjit të BE-së.

4.2 Hapësira Administrative Evropiane

4.2.1 Lindja e Konceptit të Hapësirës Administrative Evropiane

Funksionimi i administratës publike në shtetet anëtare, megjithëse është i kompletuar, ka ndryshime domethënëse në cilësi ndërmjet vendeve Anëtarëve. Me të vërtetë, problemet që dalin nga këto ndryshime ndërmjet Shteteve Anëtare janë një nga arësyet kryesore se përse ndërtimit të institucioneve i është dhënë prioritet kaq i lartë në procesin e zgjerimit drejt Evropës Qëndrore dhe Lindore. Vendet kandidate kanë nevojë të zhvillojnë administratat e tyre për të arritur nivelin e besueshmërisë së Hapësirës Administrative Evropiane (në vijim HAE) dhe në një prag të pranueshëm të parimeve të përbashkëta, procedurave dhe marrëveshjeve strukturore administrative. Vendet kandidate duhet të arrijnë një standart minimal cilësie dhe besueshmërie të administratës publike, në mënyrë që kjo e fundit të përballojë sfidat e përbashkëta të HAE.

Duhet të konsiderohet gjithashtu edhe fakti që Integrimi në BE është një proces evolues (parimi i ecurisë në ndërtimin e BE). Kjo do të thotë që një shtet duhet të tregojë një masë të mjaftueshme ecurie për ta krahasuar veten në mënyrë të kënaqshme me nivelin mesatar të Shteteve Anëtare të BE. Niveli i funksionimit institucional, administrativ dhe ekonomik të cilin një shtet kandidat për anëtar të BE duhet të arrijë për t’u konsideruar i përshatshëm për t’u anëtarësuar në Bashkimin Evropian shprehet me termin “Niveli i Konvergjencës”. Pra kemi të bëjmë me nivelin në të cilin një shtet ka arritur funksionalitetin e tij politik, ligjor dhe ekonomik për të përmbushur standardet e aderimit. Niveli i kërkuar i konvergjencës që ishte në vitin 1986 (vit kur Portugalia dhe Spanja hynë në BE) ndryshoi në vitin 1995 (kur hynë në BE, Austria, Finlanda dhe Suedia), dhe do të ndryshojë përsëri në të ardhmen për shtetet e tjera kandidate. Pra ndryshe ka qenë për Kroacinë në korrikun e vitit 2013 dhe ndryshe do të jetë për Shqipërinë në momentin e aderimit të saj në BE. Kjo do të thotë që nuk është e mjaftueshme për vendet kandidate të arrijnë nivelin mesatar të tanishëm të administratës publike në Shtetet Anëtare ekzistuese të BE – së, por nivelin mesatar të ardhshëm të Shteteve Anëtare. Me fjalë të tjera, një vend kandidat duhet të jetë në gjendje të mbushë boshllëkun midis nivelit të tanishëm të administratës publike të tij dhe nivelit të ardhshëm, kur të hyjë efektivisht në BE. Nuk është e mjaftueshme që një vend kandidat të krahasohet me Shtetin “më të keq” anëtar të BE - së. Krahasimi duhet të bëhet midis vendit kandidat dhe mesatares së gjithë Shteteve Anëtare. Natyrisht që për një shtet si Shqipëria me institucione në ndërtim e me problematika të mëdha funksionale çështja e konvergjencës përbën një element themelor që do ta vështirësojë shumë përmbushjen e nivelit të kushtëzimit të para – aderimit.

Por, mes shteteve të zhvilluara demokratike sot ekziston konsensus për komponentet bazë të udhëheqjes së mirë, të cilat i përfshinë parimet vijuese të sundimit të së drejtës: besueshmëri, parashikueshmëri (intuitë), përgjegjësi dhe transparencë, si dhe kompetenca teknike dhe menaxhuese (udhëheqëse), kapacitet organizativ dhe pjesëmarrje e qytetarëve në procesin e vendimarrjes. Ky konsensus ka sjellë deri në përcaktimin e parimeve të administratës publike të cilët janë të përbashkëta për vendet anëtare të Bashkimit Evropian dhe të cilat janë të përcaktuara dhe të rafinuara edhe me vendimet e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë. Parimet e përbashkëta të administratës publike në mes të vendeve anëtare të BE paraqesin kushte për Hapësirën Administrative Evropiane (H.A.E.). **H.A.E. përfshin një grup standardesh të përbashkëta për veprim në kuadër të administratës publike që janë të përcaktuara me ligj dhe zbatohen në praktikë nëpërmjet procedurave dhe mekanizmave përgjegjës.**

Në vendet anëtare të Bashkimit Evropian, këto standarde bashkë me parimet e përcaktuara në Kushtetutë zakonisht janë të vendosura ose barten nëpërmjet grupit të ligjeve administrative, ligjeve për lirinë e informimit për dokumentat zyrtarë dhe nga ligjet për shërbimin shtetëror.” Ideja për H.A.E. është marrë nga idetë më të njohura mbi Hapësirën Ekonomike Evropiane dhe Hapësirën Sociale Evropiane. Kontaktet konstante mes përfaqësuesve të administratave kombëtare të vendeve anëtare dhe Komisionit Evropian, zhvillimi i një sistemi evropian të së drejtës administrative nëpërmjet praktikës gjyqësore të Gjykatës Evropiane të drejtësisë, kërkesat që *acquis communautaire* të zbatohet me një shkallë të njëjtë besueshme në gjithë territorin e Bashkimit dhe standardet e përbashkëta e vlerat e administratës publike, kanë çuar deri në një nivel të afritit mes vendeve anëtare që përshkruhet si Hapësirë Administrative Evropiane. Është e pamundur që administrata kombëtare e një vendi të caktuar – anëtar të zbatojë dhe ekzekutojë ligjet vendase duke zbatuar parime dhe standarde të cilat dallohen nga parimet dhe standardet që kërkohen të zbatohen gjatë zbatimit dhe ekzekutimit të ligjeve Evropiane, përkatësisht *acquis communautaire*. Pra, ajo që vihet si parim dhe kërkohet si standard në ekzekutimin shkallë shkallë të ligjeve Evropiane kthehet edhe në parim vendas si dhe standard i përbashkët (i ashtuquajtur fenomen i infektimit të ligjeve nacionale me parimet juridike të Bashkimit Evropian ose Evropizimi i administratës kombëtare dhe të drejtës administrative).

Edhe pse H.A.E. formalisht nuk konsiderohet si pjesë e *acquis communautaire*, ajo duhet të shërbejë si një lloj udhëheqësi i reformave administrative në vendet që dëshirojnë të hyjnë në Bashkim. Kjo pasi shkalla deri ku vendi i caktuar kandidat i mënjanon këto parime të administratës publike dhe u përmbahet standardeve të H.A.E., jep indikacione për kapacitetin e administratës publike të saj për zbatim efektiv të *acquis communautaire*, në pajtim me kriteret e dhëna në mënyrë eksplicite nga Këshilli Evropian në Kopenhagen dhe në Madrid. D.m.th. pavarësisht nga organizimet konkrete institucionale të administratës në vendet e veçanta, administratat publike kombëtare duhet t’i pranojnë parimet dhe t’u përmbahen standardeve të cilat janë të përbashkëta me vendet anëtare të BE-së. Gjithashtu duhet pasur parasysh se pavarësisht nga garancia kushtetuese e tyre ose ajo e dhënë në ligj, resurset njerëzore si element themelor në administratë janë instrumentet qendrore që mundet ose duhet të sigurojnë apo dhe të pengojnë pranimin e parimeve themelore dhe standardeve në përditshmërinë reale të punës së administratës.

Në këtë kuadër ato kanë kapacitetin që përkatësisht t'i bartin në aktivitetet reale e për pasojë vendimet me këto parime dhe standarde, ngrihen në vlera juridike të administratës publike²²³.

Një hapësirë e përbashkët administrative është e mundur kur një grup parimesh administrative, rregullash dhe rregulloresh zbatohen në mënyrë uniforme në një territor të caktuar që mbulohet nga kushtetuta kombëtare. Tradicionalisht, territori ku e drejta administrative është e zbatueshme ka qënë i shteteve të pavarura. Çështja e ligjit të përbashkët administrativ për të gjitha shtetet e pavarura të integruara në Bashkimin Evropian është debatuar, me intensitet jo të njëtrajtshëm, që nga fillimet e Komunitetit Evropian. Një marrëveshje e përbashkët nuk ekziston ende.

Është e qartë që tekstet ligjore kushtetuese kryesore të Bashkimit Evropian, përkatësisht Traktati i Romës (1957) dhe Traktati i Maastricht (1992), nuk përcaktojnë ndonjë model të administratës publike për t'u implementuar nga Shtetet Anëtare të BE. Pasi të jetë vlerësuar natyra demokratike e regjimeve të tyre politike, çështjet e qeverisjes dhe administratës publike lihen me qëllim për zgjedhje të Shteteve Anëtare. Prandaj nga një pikëvështrim ligjor, Shtetet Anëtare kanë një autonomi të madhe administrative.

Deri tani vetëm disa elementë të një ligji Evropian administrativ eventual janë paraqitur në Traktatet themelore të Bashkimit Evropian dhe në legjislacionin dytësor të miratuar nga Komisioni. Parimet e administratës publike që pranohen nga Shtetet Anëtare të BE përbëjnë një nga kushtet thelbësore për një "Hapësirë Administrative Evropiane" (HAE). HAE përfshin një grup standartesh të përbashkëta për veprimet brenda administratës publike të cilat janë të përcaktuara me ligj dhe zbatohen në praktikë nëpërmjet procedurave dhe mekanizmave të përgjegjshmërisë. Vendet që po aplikojnë për anëtarësi në BE duhet të marrin parasysh këto standarde kur zhvillojnë administratat e tyre publike. Pavarësisht se HAE nuk është pjesë e *acquis communautaire*, ajo duhet të shërbejë për të udhëzuar reformat në administratat publike të vendeve candidate. Në Shtetet Anëtare të BE këto standarde, bashkë me parimet që vendosin kushtetutat e tyre, janë zakonisht të ngulitura ose transmetohen nga një set ligjesh administrative, si akte procedurash administrative, akte procesesh administrative, akte të së drejtës për informim dhe ligje të shërbimit civil.

Masa në të cilën një vend kandidat pranon këto parime të administratës publike dhe mbështetet tek standartet e HAE, është tregues për kapacitetin që ka administrata publike kombëtare për të zbatuar efektivisht *acquis communautaire* sipas kriterëve të përcaktuara nga Këshilli Evropian në Kopenhagen dhe Madrid. Disa element bazë shumë të rëndësishme të së drejtës administrative janë paraqitur që në Traktatin e Romës, si e drejta për hetim juridik mbi vendimet administrative miratuar nga institucionet e KE (neni 173) ose detyrimi për dhënien e arsyeve për vendimet administrative të KE (neni 190). Megjithatë, vetëm disa çështje administrative horizontale janë bërë subjekt i aktivitetit juridik nga institucione Evropiane. Këto raste kanë të bëjnë kryesisht me çështje mbi prokurimin publik, për të siguruar konkurrencë të lirë të firmave në territorin e BE - së dhe për t'i mundësuar atyre të japin oferta në tendera në këdo nga Shtetet Anëtare të BE – së, si dhe me çështjet që kanë të bëjnë me ndihmat e shtetit për

²²³ Pollozhani Bajram, Dobjani Ermir, Stavileci Esat, Salihu Lazim; "E Drejta Administrative – Aspekte Krahasese", Asdreni, Shkup, Maqedoni, 2010, fq. 86.

ndërmarrjet, që duhet të autorizohen dhe të monitorohen imtësisht nga institucionet e Bashkimit Evropian.

Në të kundërt, ekziston një legjislacion i gjerë mbi masat sektoriale të së drejtës administrative, që përbën ato që njihen si *acquis communautaire*. Kur një Shtet Anëtar dështon në vënien në jetë të ligjit të KE që përmbahet në direktivat dhe rregulloret, detyrimisht do të ketë një pasojë të rëndësishme ligjore. Shteti mbahet përgjegjës për përgjegjësinë jo - kontraktuale nëpërmjet dështimit të paligjshëm të përshtatjes së një direktive të KE ose aplikimit të një rregulle të KE. Kjo krijon terren të mjaftueshëm që një individ të hedhë në gjyq shtetin për kompensim të dëmeve²²⁴.

Mungesa e një trupi juridik formal që rregullon administratën publike, rregullat e saj procedurale, dhe marrëveshjet e saj institucionale, nuk do të thotë që e drejta administrative mbikombëtare Evropiane është e pakuptimtë ose e panjohur për Shtetet Anëtare të BE - së. Egziston një *acquis* e përbashkët e përbërë nga parime të së drejtës administrative, që mund të quhet edhe “*acquis communautaire* e pa formalizuar” në sensin që nuk ka një konventë formale. Megjithatë, ajo mund të përfaqësojë deri në një farë mase një ligj administrativ të përgjithshëm të përbashkët Evropian.

4.2.2 Forcat Shtytëse për Konvergjencë

Një nga motivet kryesore për realizimin e reformave në administratën publike në vendet e Evropës Lindore dhe Qendrore duke përfshirë edhe vendet e Ballkanit Perëndimor është hyrja në Bashkimin Evropian. Nga aspekti i procesit të hyrjes në Bashkimin Evropian, qëllimet dhe

përmbajtja e reformave në fushat që i mbulon administrata, siç kemi thënë më sipër, ka ndikim të veçantë tek *acquis communautaire* që vendet duhet drejtpërdrejtë ta zbatojnë ose ta transpozojnë në ligjet vendore para se të sigurojnë zbatimin e tyre. Qëllimet dhe përmbajtja e reformave të sistemit të administratës publike do të jenë më pak të qarta në mungesë të *acquis* që do të shërbente si udhëheqës në vendosjen e këtyre qëllimeve. Me fjalë tjera, në fushat e veçanta.

që i mbulon administrata (si p.sh. konkurrenca, mjedisi, telekomunikacionet, bujqësia, politika industriale, shkenca dhe hulumtimet, etj), ekziston normativa administrativo-materiale, sektoriale e Bashkimit të cilën shteti kandidat për hyrje në Bashkimin Evropian duhet t’i ndjekë nga e cila tërthorazi dalin qëllimet dhe përmbajtja e reformave në këto fusha, me qëllim harmonizimin deri në atë nivel që është e mjaftueshme për vendin-anëtar të Bashkimin Evropian²²⁵. Por, në raport të asaj, çfarë modeli të administratës publike duhet të ekzistojë në vendin konkret me qëllim që të përmbushen kushtet për hyrje apo anëtarësim në Bashkimin nuk ekziston legjislacion i domosdoshëm i bashkimit. Pikë së pari për shkak të faktit që vetë vendet anëtare dallojnë, respektivisht kanë tradita juridike të ndryshme dhe sisteme udhëheqëse (qeverisëse). Tekstet kushtetuese bazë të Bashkimit (marrëveshja e Romës dhe marrëveshja e Maastrichtit) nuk mbështesin

²²⁴ Shiko vendimin e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë në çështjet C-6/90 and C-9/90 “A. Francovich kundër Italisë”, 1991.

²²⁵ Parime Evropiane të Administratës Publike, Sigma Papers nr. 27.

dispozita për sistemin e administratës publike në vendet e veçanta anëtare. Përkundazi vendet anëtare kanë një shkallë të gjerë të autonomisë dhe të diskrecionit në raportet e vendimmarrjes së sistemit të administratës dhe udhëheqjes ekzekutive, derisa ai sistem vendoset dhe funksionon në suaza të regjimit politik dhe demokratik.

Komunitetet Evropiane, që fillimisht përfshinin kryesisht krijimin e një tregu të përbashkët ekonomik, janë zhvilluar drejt një Bashkimi Evropian, që nuk drejtohet vetëm nga interesa ekonomike, por gjithmonë e më shumë nga dëshira për të ndërtuar lidhje më të forta sociale dhe politike ndërmjet popujve të Evropës, siç ishte synuar nga nënshkruesit e Traktatit të Romës. Bashkimi Evropian nuk do të thotë më thjesht një treg i përbashkët i të mirave dhe shërbimeve.

Katër liritë e ngulitura në Traktatin e Romës, d.m.th. liria e lëvizjes së mallrave, shërbimeve, personave, dhe kapitalit, nënkuptojnë që administratat publike kombëtare të Shteteve Anëtare, si elementë kyç për sigurimin dhe implementimin e këtyre lirive, që rrjedhin direkt nga Traktatet, duhet të funksionojnë në një mënyrë të atillë që bën efektive implementimin e këtyre Traktateve në të gjitha aspektet. Traktatet e KE dhe legjislacioni dytësor i Komisionit Evropian për implementimin e tyre janë pjesë e rendit të brendshëm ligjor të Shteteve Anëtare. Administratat publike kombëtare dhe gjykatat kombëtare janë angazhuar të aplikojnë Traktatet dhe legjislacionin dytësor të miratuar nga Komisioni Evropian si “mbrojtësi i Traktateve”, me të njëjtin kujdes si të ishin me të vërtetë normativa të brendshme. Si rezultat brenda Bashkimit janë zhvilluar parime dhe mjete të njëjta megjithëse secili nga Shtetet Anëtare ka lirinë e plotë për të vendosur mbi mënyrat dhe mjetet e arritjes së rezultateve të predikuara nga Traktatet dhe legjislacioni dytësor i KE. Kjo situatë është veçanërisht e dukshme në fushën e parimeve të së drejtës administrative. Megjithatë është më pak e dukshme në fushën e marrëveshjeve dhe strukturave administrative dhe organizative për shkak të shumëllojshmërisë së madhe në formë dhe thellësi të decentralizimit ndërmjet Shteteve Anëtare

Rrjedhimisht, aktiviteti juridik i institucioneve Evropiane është një burim madhor i ligjit të përbashkët material Evropian që qeveris Shtetet Anëtare të BE, administratat e tyre publike, gjykatat dhe qytetarët e tyre. Kjo e drejtë administrative materiale ka karakteristikën e të qenit kryesisht sektoriale. Ajo ndikon disi në një shumëllojshmëri të gjerë të fushave të politikave, si konkurrenca e lirë në tregun e brendshëm, telekomunikimet, mjedisin, bujqësinë, politikën industriale, shkencën dhe kërkimet, kontrollet kufitare, e kështu me rradhë. Kjo e drejtë administrative materiale përbën *acquis communautaire*. Niveli i përputhshmërisë së tyre me rregullat korresponduese në vendet aplikante po kontrollohet dhe vlerësohet nga Komisioni Evropian në kuadrin e procesit të negociatave për hyrje në BE.

Një tjetër burim i harmonizimit administrativ është ndërveprimi i vazhdueshëm ndërmjet zyrtarëve të Shteteve Anëtare dhe midis këtyre të fundit dhe zyrtarëve të Komisionit Evropian. Këto marrëdhënie ndërshtetërore, që janë kryesisht marrëdhënie ndërmjet njerëzve, kontribuojnë për arritjen e një kuptimi të përbashkët se si të zbatohen politikat dhe rregullat e BE në nivele kombëtare dhe për një shkëmbim të frytshëm të praktikave më të mira për arritjen e rezultateve që këto politika kanë qëllim të arrijnë. Bashkëpunimi ndër - administrativ është gjithashtu një nga konceptet e nxitura dhe të përforcuara nga Traktati i Maastricht (neni 209A). Bashkëpunimi dhe shkëmbimi krijojnë presion

informal për të vendosur standarde të njëjta mbi mënyrën se si administratat publike kombëtare i përmbushin angazhimet e tyre mbi-kombëtare dhe sigurojnë arritjen e rezultateve të politikave të parashikuara në Traktatet themelore dhe legjislacionin sekondar të KE. Këto marrëdhënie ndërshtetërore kontribuojnë në shpërndarjen dhe ndarjen e një kategorie parimesh të përbashkëta të së drejtës administrative dhe mënyrave të menaxhimit.

Kjo ndihmon për të formuar një model ideal të përbashkët për sjelljen e nëpunësve civilë në BE. Efektet e përmendura si marrëdhënie ndërshtetërore, mundësohen sidomos nga që zyrtarët e përfshirë janë të aftë të zhvillojnë një karrierë profesionale të qëndrueshme në shërbimet e tyre civile kombëtare.

Megjithatë, Gjykata Evropiane e Drejtësisë është ajo që luan kryesisht rolin më të madh në formimin e parimeve të përbashkëta të së drejtës administrative në Bashkimin Evropian. Ndërsa legjislacioni dytësor i KE është gati ekskluzivisht sektorial, vendimet e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë prijnë në reflektime dhe zhvillim të parimeve administrative që kanë natyrë më të përgjithshme, edhe nëse janë parashtruar sipas secilës çështje specifike. Në fakt, jurisprudenca e Gjykatës është burimi kryesor i ligjit të përgjithshëm jo-sektorial, administrativ. Gjykata duhet të mbështetet mbi parimet e së drejtës administrative tashmë të përcaktuara, të cilat janë krijuar dhe rafinuar nga gjykatat kombëtare administrative të Shteteve Anëtare të BE. Gjykata, duke i marrë parasysh këto praktika gjyqësore kombëtare, përcakton dhe rafinon parimet e përgjithshme administrative, duke bërë të detyrueshëm aplikimin e ligjit të KE për të gjitha Shtetet Anëtare dhe qytetarët e tyre.

Së fundi, është vënë re një fenomen i depërtimit të ligjit të KE mbi rendet kombëtare ligjore²²⁶. Ky fenomen krijohet nga fakti që, brenda një shteti të caktuar, do të ishte shumë vështirë të përdoren standarde dhe praktika të ndryshe për aplikimin e së drejtës kombëtare dhe së drejtës së KE. Në mënyrë progresive, institucionet kombëtare aplikojnë të njëjtat standarde dhe përdorin të njëjtat praktika si për zbatimin e së drejtës kombëtare ashtu dhe atë të KE. Ky fakt të drejton tek ideja e së drejtës së përbashkët administrative që është zhvilluar ndërmjet Shteteve Anëtare të BE.

Kjo mënyrë “kontaminimi” e ligjeve kombëtare nga parimet e së drejtës së KE po kontribuon gjithashtu në vendosjen e një Hapësire Administrative Evropiane²²⁷.

Masa në të cilën vende të ndryshme ndajnë këto parime të së drejtës administrative gjithashtu jep një orientim mbi gradën e përputhshmërisë ndërmjet sistemeve të tyre administrative. Me fjalë të tjera, ato shërbejnë si parakushte për një integrim më të ngushtë ndërmjet tyre nga njëra anë, dhe nga ana tjetër si masa të kapacitetit të

²²⁶ Shiko. Schwarze Jurgen (ed.), “E Drejta Administrative nën Influcencën Evropiane: Mbi Konvergjencën e Ligjeve Administrative të Vendeve Anëtare të BE”, Nomos, Baden-Baden, dhe Sweet dhe Maxwell, Londër, 1996. Shiko gjithashtu Marcou G., “Les mutations du droit de l’administration en Europe : pluralisme et convergences, L’Harmattan – Ndryshimet e së drejtës administrative në Evropë: pluralizmi dhe konvergjenca, L’Harmattan”, Paris, Francë, 1995.

²²⁷ Schwarze Jurgen, “European Administrative Law – E Drejta Administrative Evropiane”, botuar nga “Office for Official Publications of the European Communities- “Zyra për Publikime Zyrtare të Komuniteteve Evropiane”, 2006, vepër e cit.

marrëveshjeve institucionale të administratës publike për zbatimin e *acquis communautaire* të formalizuar në një vend të caktuar.

Përveç akteve ligjore të përshtatshme procedurale dhe materiale, shërbimi civil është një nga elementet kryesorë përbërës të administratës publike. Sjellja e shërbimit civil është modeluar sipas parimeve të së drejtës administrative si parime udhëzuese të detyrueshme. Ligjet administrative materiale dhe procedurale, të formuluar sipas kushtetutave kombëtare dhe së drejtës administrative Evropiane, krijojnë kuadrin ligjor brenda së cilit duhet të sillen autoritetet ligjore dhe nëpunësit civilë në Shtetet Anëtare të BE.

Në të njëjtën kohë të gjitha këto elementë, marrëveshjet ligjore dhe sjellja e aktorëve në sferën publike të shoqërive Evropiane formojnë hapësirën në ngritje administrative dhe politike Evropiane. Aktorët në këtë fushë presupozohen të marrin si të mirëqëna një set parimesh, që rrallë shfaqen në mënyrë formale si ligje të shkruara ose të klasifikuara në një kod, por që janë të detyrueshme nga ana ligjore dhe etike dhe që prekin horizontalisht të gjitha mjediset e administratës publike. Këto parime përbëjnë atë që quhet *acquis communautaire* i paformalizuar. Kjo *acquis communautaire* administrative e paformalizuar kontribuon në forcimin e hapësirës administrative Evropiane në ngritje dhe në Evropianizimin e administratave publike kombëtare dhe së drejtës administrative të Shteteve Anëtare të BE.

Siç përmendej më sipër, Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka përpunuar shumicën e parimeve të së drejtës administrative që qeverisin atë që mund të quhet e drejta administrative e përbashkët Evropiane. Kjo është e natyrshme për shkak të natyrës së fragmentuar të së drejtës së shkruar administrative Evropiane. Traktatet u hartuan për të shërbyer si kornizë që kërkonte zhvillime të mëtejshme dhe të vazhdueshme. Shumë çështje iu caktuan për rregullim legjislationit dytësor të Komisionit (direktiva dhe rregullore), që mbulon shumë fusha të politikave sektoriale, si dhe praktikave gjyqësore të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë.

Gjykatave kombëtare u kërkohet të sigurojnë zbatimin e Traktateve të BE dhe legjislationit dytësor të Komisionit. Meqenëse ligji i KE duhet të interpretohet në mënyrë të njëtrajtshme, gjykatat kombëtare detyrohen të referojnë çështjet tek Gjykata Evropiane e Drejtësisë për interpretim, kur një pjesë e këtij legjislationi duket e paqartë (neni 177, Traktati i KE). Kjo ka kontribuar në rolin kryesor që Gjykata Evropiane luan në zhvillimin e parimeve të përbashkëta, duke vendosur një kuadër interpretues për t'u ndjekur nga gjykatat kombëtare. Mund të thuhet se sot egziston një *acquis* i përbashkët i parimeve ligjore administrative që janë zhvilluar nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë.

Për të kuptuar veçoritë gjeografike të hapësirës administrative Evropiane, në një përshkrim të shkurtër për zhvillimin e ndikimit të ligjeve evropiane në zhvillimin e strukturës së shteteve anëtare të saj duhet përcaktuar se pikërisht konteksti i natyrës administrative i veprimtarisë së brendshme të shteteve të bazuar në legjislationin e Bashkimit Evropian na çon në përfundimin e një përkufizimi të hapësirës administrative Evropiane si një hapësirë e krijuar për ndërveprimin dhe implementimin e ligjeve të BE-së/KE-së). Shtrirja e veprimtarisë administrative në Hapësirën Administrative Evropiane (H.A.E.) do të vlerësohej plotësisht vetëm nëse këndvështrimi tradicional të jashtëm si një sistem administrativ të përbashkët brenda institucioneve të BE-së do t'i shtohej edhe një këndvështrim i brendshëm në sistemin normativ nacional. Kjo na lejon të kthehemi

mbrapa dhe të shohim implementimin e aktivitetit të kërkuar nga BE përkundrejt shteteve anëtare.

Kjo gjë të krijon një imazh të Hapësirës Administrative Evropiane jo si dy struktura të mbivendosura territoriale, përkundrazi vihet re se kjo hapësirë është zhvilluar me kalimin e kohës, nga njëra anë, në de-territorializimin e ushtrimit të pushtetit, dhe nga ana tjetër në krijimin e një rrjeti të integruar administrimi. Nevoja për të pasur një administrim të integruar ndikon në kriteret e përgjegjshmërisë. Duke skicuar disa nga çështjet kryesore të përgjegjshmërisë në modelin e Hapësirës Administrative Evropiane mund të përcaktojmë se:

- Hapësira Administrative Evropiane është një koncept tredimensional me marrëdhënie komplekse vertikale, horizontale dhe diagonale të aktorëve të saj;
- Pavarësisht diferencimit në fushat politike të veçanta, fenomeni i bashkëpunimit administrativ ka çuar në një administratë të integruar, pra një bashkëpunim intensiv ndërmjet aktorëve administrativë dhe aktiviteteve në çdo nivel të qeverisjes;

Administrimi i integruar është ajo që e dallon sistemin qeverisës të BE-së dhe qeverinë e saj përkundrejt sistemeve ligjore të shteteve anëtare. Vetë normativa e Komuniteteve i imponon vendeve anëtare që të organizojnë një bashkëpunim administrativ midis tyre. Në vitin 1977, për herë të parë në këtë kuadër, Këshilli miratoi një direktivë që kishte të bënte me detyrimin për dhënien e ndihmës reciproke ndërmjet autoriteteve kompetente të Shteteve Anëtare në fushën e taksimit të drejtpërdrejtë (Direktiva 77/799, OJ 27.12.1997 L336/15). Direktiva përcakton detyrimin për shkëmbimin e informacionit nëpërmjet autoriteteve kompetente në bazë të kushteve dhe garancive të caktuara. Në vazhdim, Këshilli adoptoi Direktivën 2001/44 duke zgjeruar synimet e direktivës së mëparshme²²⁸. Ndërkohë kritikët janë shprehur se struktura heterogjene e hapësirës administrative Evropiane, nxjerr në pah nevojën për t'a kuptuar këtë kompleksitet, si dhe faktin se nuk mund të mos vihet në dukje problemi i transparencës në këtë zinxhir delegates. Në këtë kuadër propozohen dy pikë- nisje për shqyrtimin e këtij problemi: të krahasohet hapësira administrative Evropiane me hapësirat e tjera administrative në sistemet federale, dhe ndoshta, t'i bashkohemi këtij fenomeni me institucionet e tjera ndërkombëtare .

Nëse shqyrtojmë dy llojet kryesore të modeleve që janë përdorur deri më sot për të analizuar delegimin e kompetencave si të organeve mbi-kombëtare në përgjithësi dhe të agjencive evropiane në veçanti, çështja e delegimit nuk mund të analizohet pa marrë parasysh parimet themelore mbështetëse të strukturës institucionale të Bashkimit Evropian, e cila karakterizohet nga prania e parimeve me shumëllojshmëri preferencash. Me anë të këtij modeli alternativ të propozuar këtu mund të kuptojmë me mirë një numër karakteristikash të cilat janë në kundërshtim me modelin "standard" të delegimit, në të cilin, në parim, ekziston një zinxhir i qartë komandues nga qeveritë dhe partitë politike. Shumëllojshmëria e parimeve shpjegon politikën e krijimit të agjencive dhe shumëllojshmërinë e tensioneve që mund të lindin brenda tyre, të tilla si konfliktet midis drejtuesve të agjencisë ose zbehjen e përgjegjësisë.

²²⁸ Toth A.G., "The Oxford Encyclopedia of European Community Law – Enciklopedia e Oksford-it mbi Ligjin e Komunitetit Evropian", Volumi II, "The Law of the Internal Market – Ligji i Tregut të Brendshëm", Shtëpia Botuese e Universitetit të Oksford-it University, 2005.

Ekzistojnë katër karakteristika të hapësirës administrative Evropiane duke i krahasuar ato me urdhërat e brendshme administrative²²⁹.

Para së gjithash, nëse administrata e brendshme varet nga një qendër (d.m.th kryetari ose kabineti) administrata Evropiane ka më shumë se një qendër pushteti. Ekzekutivi Evropian ka dy "kokat" dhe ka një dallim të madh midis këtyre dy "kokave", Këshilli është një organ ndërqeveritar, ndërsa Komisioni është thjesht një institucion evropian.

Tipari i dytë dallues është se ndërsa administrata e brendshme ka kompetenca zbatimi ekskluzive, administrata evropiane nuk është autoriteti i vetëm i zbatimit në BE. Administrata Evropiane ka fuqi për të zbatuar ligjin Evropian vetëm në qoftë se shkalla e veprimeve të propozuara nuk përballohet dot nga pushteti shtetëror. Kompetenca e zbatimit si pasojë nuk është monopoliste në BE. Është administrata shtetërore ajo që duhet të lehtësojë dhe të zbatojë ligjin Evropian.

Së treti, ndërkohë që ligji i brendshëm administrativ është binominal (d.m.th. ka marrëdhënie ndërmjet dy poleve, ekzekutivit dhe palëve private), e drejta administrative Evropiane është trinom. Janë marrëdhëniet midis Komisionit Evropian, administratës kombëtare dhe palëve private, dhe secili mund të luajë role të shumta. Kjo shumëllojshmëri palësh sjell një "proçes gjykimi policentrik".

Së fundi, ndërsa e drejta e brendshme administrative është zakonisht dega e privilegjuar e ligjit, e mbushur me prerogativa pozitive, e drejta administrative evropiane në përgjithësi nuk gëzon të drejta dhe privilegje të veçanta.

Këto dallime thelbësore ndërmjet Hapësirës Administrative Evropiane dhe veprimtarisë administrative kombëtare tregojnë se të gjithë shkencëtarët politikë dhe avokatët duhet të braktisin konceptin tradicional të shtetit për të kuptuar realitetin e hapësirës Administrative Evropiane. Në këtë situatë është e qartë vënia në dukje e nivelit të lartë të konvergjencës midis shkencës politike dhe ligjit. Mbetet e nevojshme për të stimuluar një bashkëpunimin ndërmjet këtyre dy shkencave themelore për të kuptuar më mirë shkencën administrative Evropiane. Këtu duhet theksuar në veçanti edhe roli i luajtur nga ligji si një instrument vendimtar për një revolucion kulturor në BE.

Nëse paraqesim një prezantim të "Rrjetit të Qeverisjes dhe Delegimit – ERN"²³⁰, duhet evidentuar se Komisioni Evropian, qeveritë kombëtare si dhe agjencitë e pavarura rregullatore kanë nxitur krijimin e rrjeteve rregullatore, karakterin institucional të këtyre rrjeteve dhe duke patur parasysh implikimet e tyre për një qeverisje rregullatore në Evropë. Rrjetet evropiane rregullatore janë krijuar në disa industri si për shembull: telekomunikacionit, letrat me vlerë, energjisë dhe transportit. Ata kanë shërbyer si shembuj të rëndësishëm të rritjes së rrjetit të qeverisjes në Evropë. Sipas strukturës së parimit-agjent, autorët argumentojnë se problemet e koordinimit ishin faktorët kryesor që

²²⁹ Heidbreder, Eva G. 2009: "Structuring the European Administrative Space: Channels of EU Penetrations and Mechanisms of National Chance – Strukturimi i Hapësirës Administrative – Kanalet e Penetrimit të Bashkimit Evropian dhe Mekanizmat e Shansit Kombëtar", "Seritë e Artikujve të KFG-së, Nr.5, KFG, Fuqia Transformuese e Europës", Universiteti Free Berlin, Gjermani, Shtator 2009.

²³⁰ Rrjetet e tilla janë sisteme qendrore koordinimi në zhvillimin e aktivitetit të përbashkët administrativ ndërmjet organeve administrative simotra në secilin prej vendeve anëtare.

çuan në krijimin e rrjeteve rregullatore. Rrjeteve të reja u është dhënë një numër i madh përgjegjësish dhe anëtarësh²³¹.

Rrjetet përfaqësojnë një raund të ri delegacioni të ravijëzuar për t'iu përgjigjur shtimit të rregullatorëve dhe zhvillimit të parregullt të tyre duke koordinuar zbatimin rregullator në shtetet anëtare dhe për të harmonizuar rregulloret qeveritare. Megjithatë, në nivel zyrtar, rrjetet e rregullatorëve janë të kufizuara nga aktorët ekzistues. Komisioni Evropian dhe rregullatorët kombëtarë bëjnë shpesh kontrolle mbi rrjetet. Dobësimi i rrjeteve dhe kontrollet e drejtorëve të tyre ndihmojnë në shpjegimin se përse aktorët kombëtarë dhe ata BE-së ranë dakord për delegimin drej administratave kombëtare. Ai gjithashtu sugjeron se në qoftë se rrjetet do të kenë ndikim në qeverisjen rregullatore në Evropë, ato duhet të zhvillojnë burimet informale dhe influencuese, duke qenë se pozita e tyre institucionale është e dobët. Për më tepër, ia vlen të theksohet se krijimi i ERN u zhvillua vetëm pasi krijimi i Euro-Rregullatorëve nuk u pranua. ERN mund të konsiderohet si metoda "e dytë më e mirë" në lidhje me zbatimin e rregullores së BE-së. Ato shfaqen gjatë kompromisit ndërmjet aktorëve të gatshëm për një integrim më të gjerë evropian dhe atyre skeptikeve, si p.sh. qeveritë kombëtare.

Tre elemente meritojnë vëmendje të mëtejshme për thelluar njohuritë e qeverisjes së rrjeteve.

E para është në lidhje me shpjegimin e refuzimit të rregullatorëve të BE-së. Çështja e dytë është në lidhje me motivimin e shteteve anëtare për të hyrë në rrjete. Arsye janë për të përmirësuar kapacitetin e dobët të rregullatorëve kombëtarë dhe për të dhënë tiparet e forta të rregullatorëve kombëtarë. Çështja e tretë është ajo e fuqisë së ndryshme të rrjeteve të ngritura. Përgjegjshmëria e këtyre rrjeteve duket e paqartë. Në mënyrë të veçantë roli i Komisionit mund të ndryshojë sipas çdo rrjeti. Në disa rrjete të caktuara Komisioni është anëtar, në të tjera Komisioni është drejtues, dhe nganjëherë ai thjesht mungon. Paqartësia shtohet për shkak se disa rrjete janë krijuar nga Komisioni dhe të tjerë nga Këshilli ose Parlamenti. Një çështje tjetër që ngrihet është në lidhje me personelin e rrjeteve, nëse ata janë ekspertë apo zyrtarë të një dore të dytë. Ky dallim është vendimtar për të kuptuar rolin dhe efektet e rrjeteve.

Në lidhje me shqyrtimin e "efekteve përfundimtare" në hartimin e politikave evropiane mbi ato kombëtare, fokusi kryesor vihet në nxitjen e sjelljeve evropiane të tilla si pajtimi, maksimalizimi i burimeve, mbarëvajtje e ndërsjellët si dhe siguri i legjitimitetit. Duke parë me sy kritik qasjen "klasike" të studimit të përfundimeve politike, hipotezat paraprake janë tërhequr në lidhje me efektet e politikave kombëtare pas përfundimit të hartimit të politikave evropiane. Vihet re se politikat kombëtare ndryshojnë nën ndikimin e BE-së dhe në fakt kjo gjë përbën një komponent sistematik përfundimi. Megjithatë, vihet re se rezultatet përfundimtare të pritura ndryshojnë në varësi të mënyrës së zbatimit dhe dimensionit politik, respektivisht. Efektet janë më të theksuara me metodën e pajtimit. Nëse BE-ja do të përcaktonte "me dekret", imperativ konkret politikat kombëtare, kjo gjë do të çonte në eliminimin e politikave kombëtare.

²³¹ Lottini Micaela, "Correct Application of EU Law by National Public Administrations and Effective Individual Protection: the SOLVIT Network – Aplikimi Korrekt i së drejtës së Bashkimit Evropian nga Administratat Publike Kombëtare dhe Mbrojtjet Efektive Individuale: Rrjeti SOLVIT", rishikimi i Ligjit Administrativ Evropian; vol. 3, nr. 2, 5-26, Evropa law publishing, 2010.

4.3 Organizimi Institucional - Administrativ në vendet ish-socialiste të Evropës Qëndrore e Lindore

Kuadri kushtetues për organizimin dhe funksionimin e administratës qendrore të shtetit ndryshon së tepërmi nga njëri vend në tjetrin. Është veçanërisht e rëndësishme të kuptohen mirë modelet e ndryshme ekzistuese të rregullave dhe të parimeve përkatëse kushtetuese në mënyrë që: 1) të kuptohen vështirësitë zyrtare dhe politike të cilat kanë kushtëzuar dhe akoma vazhdojnë të kufizojnë zgjedhjet për organizimin dhe/ose reformimin e administratës shtetërore qendrore; 2) të identifikohen parakushtet kushtetuese për një reformë të mundshme të administratës shtetërore qendrore; 3) të identifikohen ndryshimet kushtetuese të cilat mund të jenë të domosdoshme për zbatimin e një reforme të caktuar; dhe 4) të zgjidhet varianti i dytë më i mirë në rastin kur kufizimet kushtetuese ekzistuese nuk mund të kapërcehen për shkak të rëndësisë politike të rregullit ose të parimit në fjalë ose për shkak të mungesës së konsensusit për reformë ndërmjet partive politike.

Në përjashtimin e rregullave të organizimit e veprimtarisë së administratës, sot vihet re fenomeni se “Efikasiteti menaxherial po zëvendëson efektivitetin politik”²³². Kjo mënyrë çoi drejt një rritjes në koordinimin e sektorit publik brenda arkitekturës organizative të shtetit dhe rëndësinë e saj në lidhje me kapacitetin e politikave në qeverisje. Kapaciteti i politikave në qeverisje është gjithashtu diçka që vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore janë përpjekur të ndërtojnë gjatë procesit të kalimit në qeverisje demokratike. Midis çështjeve të tjera, ka ekzistuar nevoja për t’u marrë me instrumentet dhe mekanizmat që lidhin sektorët publikë së bashku në situatën ku partia komuniste, si qendër koordinuese supreme, u zhduk. Pavarësisht rezultatit, ndryshimi i strukturës administrative ka hasur në shumë transformime të vogla ose të mëdha që kanë çuar në konfigurimin strukturor të tanishëm në vendet e EQL (Evropa Qendrore dhe Lindore) pas zhvillimit në dy dekada.

Ka faktorë të ndryshëm që ndihmojnë për të shpjeguar trajektoret specifike të ndryshimit administrativ. Në thelb, këta faktorë shpjegues mund të grupohen në tri lloje: së pari, strategjitë e vetëdijshme të udhëheqësve politikë, së dyti, kultura administrative dhe kuptimi i duhur i kursit të zhvillimit (konteksti historik-kulturor), dhe e treta, presionet e ambientit rrethues, që rrjedhin si nga kontekstet ndërkombëtare dhe ato kombëtare²³³. Sipas qasjes transformuese, ndryshimet në strukturën organizative të sektorit publik mund të lindin gjatë një ndërveprimi të ndërlikuar midis këtyre tre faktorëve.

- Struktura politike;
- Konteksti historiko-kulturor;

²³² Koen Verhoest, Geert Bouckaert, “Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination – Makineria e Qeverisë dhe Kapaciteti i Politikave: Efektet e Specializimit dhe Koordinimit”. Në Martin Painter, Jon Pierre (Eds.) “Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives – Sfidat kundrejt Kapacitetit të Politikave të Shtetit, Tendencat Globale dhe Perspektivat Krahësuese”, Palgrave Mac Millan, Basingstoke, 2005, f. 104.

²³³ Christensen Tom, “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform – Perqasja me Gjithë- Qeverinë në Reformat e Sektorit Publik” botuar në “Public Administration Review – Revista e Administratës Publike”, Volumi 67, Nëntor/Dhjetor 2007, fq. 1059–1066.

- Presionet e ambientit rrethues.

Këto elementë janë parë të kombinuara për krijimin e ndryshimeve në reformat post-komuniste në vendet e EQL²³⁴. Si faktorë ato kombinohen në periudha të ndryshme në kohë për të prodhuar formacione të veçanta institucionale.

Fundi i viteve 1980 dhe fillimi i viteve 1990 i gjeti vendet e EQL në një situatë kritike. Kishte ardhur një moment ku ndryshimet thelbësore ishin të mundura dhe rregullat themelore në politikë, ekonomi dhe shoqëri ishin të përcaktuar. Disa autorë e vënë theksin në shkallën e kompleksitetit të këtyre ndryshimeve të ndërmarra. Offe e përcaktonte iniciativën transformuese si 'një revolucion pa model historik dhe një revolucion pa një teori revolucionare'²³⁵. Në atë kohë, ishte e mundur zgjedhja e rrugës së zhvillimit. Megjithatë, zhvillimi politiko-administrativ ka një prirje të fortë drejt "varësisë në zgjedhjen e rrugës", që nënkupton se vitet e para të tranzicionit post-komunist përbënin një periudhë kritike në marrjen e vendimeve që vendosën bazat për zhvillimin në të ardhmen. Megjithatë, si transformimet e viteve të para të tranzicionit edhe transformimet që u shfaqën në vitet e fundit të zhvillimit mund të kenë lindur si pasojë e një bashkëveprimi të tre faktorëve të sipërpërmendur. Është e arsyeshme të mendohet se në periudha të ndryshme kohore, rëndësia dhe bashkëveprimi i secilit faktor ka qenë i ndryshëm. Analiza e zhvillimit post-komunist në EQL ofron disa periodizime duke u përpjekur të shfaqë frymën e përkohshme të tranzicionit.

Gjithsej janë përcaktuar vetëm tre faza në lidhje me përmbajtjen dhe kategoritë e udhëheqësve ekzekutivë të ndryshimeve administrative.

-Së pari, faza fillestare e transformimit (zakonisht e ka nismën në fund të viteve '80 ose fillimi i viteve '90) u karakterizua nga një shfuqizim radikal i kuadrit të vjetër ligjor, politik, social dhe ekonomik si dhe formimin e hershëm të strukturave të reja. Me rritjen e stabilitetit u bë e mundur një qasje më sistematike si për reformat ekonomike ashtu dhe për ato institucionale. Ashtu si dhe Hesse²³⁶ (1997) argumentoi bindshëm, në fillesat e viteve të tranzicionit, reformat e sektorit publik ndikoheshin më pak nga vlerësimi që u bëhej kërkesave të rendit të ri shoqëror dhe ekonomik të lidhura me ndryshimet politike dhe ekonomike, ndërkohë që më shumë vareshin nga qëllimi për të kapërcyer trashëgiminë socialiste. Vdekja e sistemit komunist solli një de-institucionalizim masiv të sektorit politik dhe ekonomik. Sidomos në shtetet ish-sovjetike, çështja nuk kishte aq shumë të bënte me reformimin e shteteve por me ndërtimin e tyre nga fillimi sepse strukturat e trashëguara nga komunizmi ishin të pamjaftueshme dhe të papërshtatshme. Për më tepër, sistemi komunist la si trashëgimi një administrim institucional të

²³⁴ Johan Olsen, P., "European governance: Where do we go from here? – Qeverisja evropiane: Ku shkojmë ne nga këtu?" Në Kohler-Koch B. dhe Larat F. (eds.) "European Multilevel Governance: Contrasting Images in National Research - Qeverisja Evropiane me Shume Nivele: Kontrastimi i Imazheve në Kërkimin në Nivel Kombëtar" Cheltenham, UK, Edward Elgar 2009.

²³⁵ Claus Offe, "Political Corruption: Conceptual and Practical Issues – Korrupsioni Politik: Çështje Praktike dhe Konceptuale" në: Kornai, János/ Rose- Ackerman, Susan (eds.), "Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition – Të ndërtosh një shtet të besueshëm në Tranzicionin Post – Socialist", New York, Palgrave, 2004, 77-99

²³⁶ Hesse, Jens Joachim, Venna Y., dhe Verheijen T., "Strategy Options for Public Administration Reform in Central and Eastern Europe – Opsionet për Strategjitë për Reformën e Administrimit Publik në Evropën Qendrore dhe Lindore" Projekti Phare, IMF, 1998.

fragmentuar. Ashtusi Goetz dhe Eöllumann (2001, f. 867) përshkruajnë situatën në katër shtetet e Evropës Qendrore (Bullgari, Republika Çeke, Hungari dhe Poloni):

Ekzekutivi qendror përbëhej nga një numër i lartë ministrish, duke përfshirë ministrinë sektoriale dhe agjencitë e tjera qendrore. Shumë prej këtyre të fundit ishin bashkangjitur zyrtarisht Zyrës së Këshillit të Ministrave, por operonin kryesisht në mënyrë autonome. Aparati qendror shtetëror ishte institucionalisht i ndarë dhe kishte të përhapura njësi të specializuara. Të njëjtën gjë theksoi dhe Beblavý²³⁷, i cili tregon se sistemet komuniste u lanë pas trashëgimtarëve të tyre demokratikë, administrata shumë të specializuara me një numër të madh organizatash individuale që shpeshherë bazoheshin në të njëjtin qëllim. Në të njëjtën kohë, këto organizata nuk ishin pjesë e centralizuar, e një hierarkie të mirë-integruar horizontale apo vertikale, siç supozohet shpesh, por e një sistemi amorf i cili zgjati fal mbështetjes së interesave individuale të partisë dhe anëtarëve të saj.

Në fazën e parë të tranzicionit, ndryshimet administrative janë nxitur më së shumti nga strategjitë e elitës politike me një qëllim për të kapërcyer sistemin e vjetër të trashëguar. Ata u ndihmuan në mënyrë të konsiderueshme nga donatorë të ndryshëm ndërkombëtarë të cilët u dhanë ndihmë financiare dhe konsulencë menjëherë pas shembjes së regjimeve komuniste.

- Së dyti, me kërkesën e tyre për t'u bashkuar me Bashkimin Evropian, vendet e EQL hynë në një periudhë të re zhvillimi e cila u karakterizua nga presionet në rritje të adoptimit me politikat dhe standardet e BE-së. Anëtarësimi në BE është i lidhur zakonisht me nocionin e 'kushtëzimit'. Kushtëzimi reflekton prezumimin se kandidati nga shtetet e EQL duhet të demonstrojë kapacitetet administrativ dhe aftësi për të aplikuar në mënyrë efektive normat komunitare para se të merrte aprovimin e plotë të anëtarësimit. Kushtëzimi lejon një ndërhyrje të konsiderueshme të BE-së në zhvillimin administrativ të shteteve kandidate. Ka disa mekanizma për këtë - sigurimi i shembujve legjislativ dhe institucional, asistencë teknike, krahasimi dhe monitorimi, këshillat dhe binjakëzimi. Megjithatë, duhet të theksohet gjithashtu se ndikimi i këtyre mekanizmave ka qenë i kufizuar. Ato kanë qenë të lidhura me "aspektet e pasigurisë" të përfshira në këtë proces. Ndër të tjera, nuk kishte rregulla apo modele të administratës publike nga BE-ja, si dhe ndikimi i BE-së në zhvillimin e modeleve të qeverive kandidate ishte i kufizuar për shkak të difuzionit të saj dhe pjesërisht për shkak të diversitetit të shteteve anëtare ekzistuese. Por meqenëse anëtarësimi përkonte me reformën e përgjithshme administrative dhe barra e adoptimit të *acquis* ishte i rëndësishëm, ka arsye të mira të mendohet se procesi do të ketë fuqi transformuese. Jo vetëm se ka një "mospërshtatshmëri" ndërmjet pritshmërive të BE-së dhe institucioneve administrative të shteteve kandidate, por edhe për shkak të prezencës të elitës politike dhe administrative aktuale në Evropën Qendrore dhe Lindore të cilët ishin të motivuar për të "rimëkëmbur" vendin e tyre me vendndodhje në Evropë si dhe për t'a përshtatur atë me presionet e nivelit evropian.

²³⁷ Miroslav Beblavý, 2002, "Understanding the waves of agencification and the governance problems they have raised in Central and Eastern European Countries – Të kuptuarit e Valëve të Agjencifikimit dhe të Problemeve Qeverisëse që ato kanë ngritur në Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore", *Gazeta OECD mbi Buxhetimin, Publikimi OECD*, vol. 2(1), faqet 121-139.

- Së treti, me anëtarësimin në BE (në vitin 2004 për shumicën e tyre), rifilluan presionet ndërkombëtare, dhe shtetet e EQL e gjetën veten papritur në një situatë të re ku duhet të marrin vendime në lidhje me zhvillimin e mëtejshëm të sistemeve të tyre administrative. Deri në atë kohë, vendeve të EQL mund t'ju referohesh si 'vende me demokraci normale'. Ndryshimet strukturore të periudhës së post-aderimit mund të kenë lindur nga një ndërveprimi i ndërlikuar midis strategjive politike, historike-kulturore, dënimeve dhe presioneve të ambientit rrethues, pa lejuar asnjë prej tyre që të kishte një rol vendimtar ashtu siç ndodhi në dy fazat e mëparshme. Megjithatë, faza e fundit e zhvillimit është përballur me ardhjen e krizës globale financiare gjë që ka ushtruar një presion të ri dhe intensiv ndaj qeverive të cilat janë detyruar që të ndërmerrin masa dhe të bëjnë ndryshime, qoftë për arsye ekonomike në mënyrë që të ulen kostot e qeverisjes apo për arsye politike për të ndryshuar politikat ekonomike që kanë kontribuar në krizë. Megjithatë, reagimet ndaj krizës dallohen për kontekstin e tyre shumë specifik, dhe nuk ka modele për reforma të këtij lloji. Në mjedisin ndërkombëtar, faza e fundit ka hasur përsëri rithëksimin e koordinimit po ashtu dhe të gjitha iniciativat qeveritare të përmendur më sipër. Ndër të tjera, kjo gjë ka pas për qëllim ri-forcimin e qendrave qeverisëse (politike dhe administrative) për ndërtimin e koherencës në bërjen e politikave dhe zbatimin e tyre. Duhet pasur parasysh se kapacitetet koordinuese e qendrave qeverisëse kanë qenë në përgjithësi të dobëta në Evropën Qendrore dhe Lindore, si pasojë kalimi i fazës së fundit në nivelin ndërkombëtar pritej që të ushtrohesh nën kontekstin e EQL.

4.3.1 Kuadri ligjor për krijimin e strukturave të specializuara organizative në vendet e EQL

Kërkesat ligjore për krijimin e strukturave organizative të specializuara në administratën qendrore varen shumë nga pengesat kushtetuese. Një kuadër i përgjithshëm ligjor mund të ekzistojë ose jo, në momentin kur lind nevoja për hartuesit e politikave për të krijuar struktura të tilla ose për t'i deleguar atyre funksione. Ky kuadër ligjor i përgjithshëm mund të jetë i ngulitur në një sërë rregullash, parimesh dhe rregulloresh të cilat përbëjnë një grupim koherent rregullash të shkruara e të aksesueshme lehtësisht. Ato mund të ndryshojnë, në të kundërtën, të shpërndahen në klauzola të ndryshme kushtetuese, instrumenta statutorë dhe rregullatorë dhe në jurisprudencën e gjykatave administrative dhe kushtetuese, si edhe ndonjëherë në gjykatat civile ose tregtare gjithashtu.

Është gjithashtu e mundur që kërkesa të tilla ligjore të jenë të përfshira në rregullat ose direktivat e Komunitetit Evropian ose në vendimet kuadër të Bashkimit Evropian, ose të jenë rrjedhim i klauzolave të traktateve të KE-së dhe të BE-së, ashtu siç ato interpretohen dhe zbatohen nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë. Në përgjithësi, duhet të kihet parasysh se sipas ligjit të BE-së/KE-së, si edhe sipas ligjit ndërkombëtar, një shtet është përgjegjës për funksionet e ushtruara në emër të tij, pavarësisht strukturës organizative që ndërmerr veprimin (është përgjegjëse jo vetëm për autoritetet shtetërore, por gjithashtu për pushtetet ndërmjetëse dhe ato vendore si edhe për personat privatë që veprojnë në emër të tyre).

Specializimi i funksioneve të qeverisë ndodh në një shkallë të gjerë — si në çdo organizatë publike ose private — duke i ndarë detyrat dhe pushtetet vendimmarrëse ndërmjet një numri personash të ndryshëm. Këta persona, nga ana tjetër grupohen brenda njësive organizative, të cilave u jepen grupe detyrash dhe funksionesh mbi baza relativisht të përhershme. Detyrat dhe pushtetet mund t'i atribuohen një personi të vetëm — anëtar i qeverisë të zgjedhur drejtpërsëdrejti nga parlamenti apo një nëpunësi të emëruar — por puna e tyre e përditshme, me përjashtim ndoshta të ndonjë autoriteti vendor tepër të vogël, kërkon një lloj delegimi tek persona të tjerë në mënyrë që të funksionojë.

Ekzistojnë forma të ndryshme strukturash organizative, si edhe mënyra të ndryshme për t'i drejtuar ato, që nënkuptojnë më shumë ose më pak autonomi. Duke hedhur një vështrim mbi eksperiencën e Shteteve Anëtare të BE-së dhe më tej të strukturave qeverisëse të tyre, mund të bëhet një përmbledhje e arsyeve përse përzgjidhet një lloj organizimi dhe jo një tjetër. Nevoja për një shkallë të autonomisë organizative në pushtetin qendror mund të vijë nga një numër arsyesh²³⁸.

Diferencimi i funksioneve mbi bazën e specializimit teknik ka bërë që shumë organizata publike dhe private të shkojnë drejt asaj çka Maks Ēeberi²³⁹ e quante “burokraci”, kur përshkruante një sistem organizativ i cili ishte — dhe akoma është — mënyra më racionale e specializimit. Ai bazohet jo vetëm në integrimin vertikal të njësive sipas specializimit dhe ekspertizës profesionale të punonjësve, që punojnë në secilën njësi, por gjithashtu edhe në ekzistencën e grupeve të rregullave, të standardeve dhe të direktivave të përgjithshme për zbatimin e politikave, si edhe të mekanizmave që mundësojnë devijimin nga këto rregulla, standarde dhe direktiva të përgjithshme, nëse kjo është e nevojshme.

Diferencimi funksional i aktivitetit të qeverisë është veçanërisht i dobishëm për identifikimin e nevojave të diferencuara tekniko-funksionale. Një diferencim ndërmjet hartimit të politikave dhe zbatimit të tyre. Sa më shumë të perceptohet ndryshimi ndërmjet këtyre dy funksioneve, aq më shumë autonomi do të ishte e dëshirueshme për njësitë organizative përgjegjëse për zbatimin e politikave. Ky arsyetim përbën themelin e modelit Suedez të qeverisjes, si edhe të shumë ndryshimeve organizative, të cilat u zbatuan në mesin e viteve '80-të, me idenë se hartimi i politikave është një çështje që u përket politikanëve të zgjedhur apo të emëruar dhe këshilltarëve të tyre, ndërkohë që ekzekutimi është çështje që u përket specialistëve dhe menaxherëve. Një shembull i kësaj përjasaje mund të vërehet në rregulloren e KE-së mbi agjencitë ekzekutive²⁴⁰.

Struktura administrative ka një rëndësi vitale në një shtet sepse ajo drejton mënyrën sesi politikatat publike hartohen dhe zbatohen. Format organizative dhe mënyrat e tyre të veprimit krijojnë kufizime mbi mundësitë e përdorimit të diskrecionit dhe si rrjedhojë

²³⁸ Prof. Michal Ben Gera, “Organizimi i Administratës qendrore: Politikatat dhe Instrumentat”, dokumenti SIGMA nr. 43, 2007.

²³⁹ Weber, Max, “Basic Sociological Terms – Konceptet Bazë Sociologjike”, në “Economy and society: an outline of interpretive sociology - Ekonomia dhe shoqëria: një përmbledhje e sociologjisë interpretuese”, New York, Shtëpia Botuese Bedminster, 1968.

²⁴⁰ “Council Regulation (EC) No [58/2003](#) - Rregullorja e Këshillit Nr. [58/2003](#)” e datës 19 Dhjetor 2002, që parashtron statutin për agjencitë ekzekutive që mund të besohen me detyra të vecanta në menaxhimin e programeve të Komunitetit.

përcaktojnë sjelljen e tyre në proceset politike²⁴¹. Ndryshimet në strukturën organizative të një shteti mund të ndryshojnë balancën në mes vlerave të ndryshme, zhvendosin fokusin në kryerjen e detyrave dhe rrisin ose nuk e zvogëlojnë potencialin e kontrollit politik.

Si rrjedhojë, struktura administrative luan një rol kritik në funksionimin e sistemit politiko-administrativ. Dekadat e fundit kanë parë një përpjekje të madhe për ndërmarrjen e reformave të cilat do të sillnin ndryshime në strukturat administrative të shteteve, si në vendet perëndimore ashtu edhe në ato lindore. Në vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore reformat strukturore kanë qenë një magnitudë e madhe. Ndryshimi radikal i regjimit politik nga komunizëm në demokraci bëri të nevojshme pasjen e ndryshimeve në strukturat institucionale të shteteve. Sidomos në vendet që ishin dikur pjesë e Bashkimit Sovjetik, çështja nuk kishte të bënte me reformimin e organizatave të shteteve por me ndërtimin e tyre nga e para sepse strukturat e krijuara nga paraardhësit komunistë ishin të papërshtatshme madje në disa fusha të politikës ato dhe mungonin. Si pasojë, vendet e Evropës Lindore dhe Qendrore u përballën me sfidën e krijimit të institucioneve administrative që do të ishin në gjendje të përmbushnin rolin e tyre në hartimin dhe miratimin e politikave dhe zbatimin e tyre në mënyrë demokratike. Ndër të tjera, nënkuptohet dhe reformimi i mekanizmave të bashkëpunimit dhe koordinimit në një situatë ku partia komuniste kishte humbur pozitën e të qenit një parti qendrore koordinuese. Kjo nuk ishte një detyrë e lehtë duke marrë parasysh se shumica e vendeve të EQL (Evropës Qendrore dhe Lindore) trashëguan sisteme të fragmentuara administrative me një numër të madh organizatash të veçanta, shumica e të cilave ishte projektuar si agjenci me një qëllim të vetëm.

Aktualisht ministritë janë me numër mjaft të vogël dhe roli i tyre është kryesisht i kufizuar në formulimin e politikave. Zbatimi i politikave kryhet nën mbikëqyrjen e agjencive të ndryshme. Kjo formë decentralizimi ka treguar anë të forta të konsiderueshme dhe dobësi të konsiderueshme. Nga njëra anë ka një përgjegjësi të qartë në caktimin e fushave politike, akumulimin e njohurive profesionale, mundësi relativisht e shpejtë për zgjidhjen e problemeve dhe kërkon më pak shpenzime për koordinimin e njësive qendrore. Nga ana tjetër kanë lindur vështirësi në lidhje me zgjidhjen e problemeve që lidhen me disa fusha të qeverisjes sepse disa e konsiderojnë ekzistencën e përgjegjësisë së qartë dhe mungesën e përplasjeve mes agjencive të ndryshme si ideologjike. Thirrje për një integrim sa më të mirë horizontal të sektorëve të politikës si dhe për një qasje të përbashkët të të gjitha organeve të qeverisjes janë bërë shpesh herë nga aktorë socialë si dhe nga Zyrat Kombëtare të Auditimit, apo dhe ekspertiza të tjera të rëndësishme.

Ka një rritje të numrit të diskutimeve akademike në rang ndërkombëtar në lidhje me çështjet që kanë të bëjnë me fenomenin e 'agjencifikimit' natyrën dhe efektet e tij. Në thelbin e tyre, këto diskutime sillen rreth arkitekturës organizative të shteteve dhe ndarjes së funksioneve mes aktorëve të ndryshëm në sistemin qeverisës. Gjithashtu në kontekstin

²⁴¹ Christensen Tom, "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform – Perqasja me Gjithë-Qeverinë në Reformat e Sektorit Publik" botuar në "Public Administration Review – Revista e Administratës Publike", Volumi 67, Nëntor/Dhjetor 2007, fq. 1059–1066.

e Evropës Qendrore dhe Lindore është e rëndësishme të studiohet se si specializimi i strukturave administrative ka qenë i drejtuar në përshtatje me procesin e tranzicionit drejt demokracisë.

Specializimi mund të analizohet në dy dimensione - vertikale dhe horizontale. Specializimi vertikal tregon se si detyrat politike dhe autoriteti administrativ është ndarë nëpërmjet organizatave të nivele të ndryshme, d.m.th. ndërmjet ministrive dhe agjencive në vartësi të tyre.

Specializimi horizontal fokusohet në mënyrën se si autoriteti dhe detyrat janë të shpërndara nëpërmjet organizatave të ndryshme të të njëjtit pozicion hierarkik d.m.th. ndërmjet ministrive apo midis agjencive qeveritare. Specializim horizontal do të thotë që organizatat ekzistuese ndahen në nën-njësi më të vogla apo organizata të reja të cilat janë themeluar në të njëjtin nivel hierarkik.

Në kontekstin e një strukture të ndërlikuar administrative, shfaqet dhe një kontekst tjetër i specializimit – dhe ai është rritja e nevojës për koordinim²⁴². Në përputhje me të dy dimensionet e specializimit dhe të koordinimit ato kanë edhe dy dimensione të vetat. Koordinimi horizontal shfaqet ndërmjet organizatave në të njëjtin nivel hierarkik brenda qeverisë, p.sh. ndërmjet ministrive. Koordinimi vertikal ndodh kur organizatat e një niveli më të lartë (p.sh. ministrinë) koordinojnë organizmat e një niveli më të ulët (p.sh. agjencitë).

Qeveritë e Shteteve ish - Socialise të Evropës Qendrore i kanë ri-organizuar shërbimet publike me formën e re të shtetit duke hequr dorë nga pjesëmarrja në aktivitetet tregtare që mund të kryhen nga sektori privat pa ndërhyrjen e qeverisë, ndërkohë që në të njëjtën kohë, kanë rritur përfshirjen e sektorit privat në ofrimin e shërbimeve ngushtësisht publike. Pavarësisht këtyre tendencave të rëndësishme, shërbimet publike bazë ofrohen ende nga organizmat e qeverisë, si nëpërmjet mënyrës tradicionale me ministri të integruara vertikalisht, ashtu edhe nëpërmjet delegimit të përgjegjësisë tek qeveria lokale. Këto vende i kanë diversifikuar format organizative të qeverisë në mënyrë që të përballojnë sfidat për shërbime të përmirësuara dhe qeveri të përmirësuar.

Që prej fillimit të këtij shpërqendrimi, kanë lindur shqetësime për një humbje të mundshme të kontrollit politik, dobësim të përgjegjshmërisë publike (mungesë transparence, kontrollin e vështirë prej degës legjislative), koordinimin e dobët të politikave për shkak të fragmentimit të hartimit të politikave, si edhe për shkak të sjelljes jo-etike në sektorin publik dhe një sistem të dobësuar të garancive për të drejtat e qytetarëve.

Çështja gjen aplikueshmërinë e saj për çdo vend të Evropës Qendrore dhe Lindore, duke përfshirë Shtetet e reja anëtare të BE-së dhe shtetet e tjera të cilat kanë qenë më parë pjesë e sistemit komunist, ku “agjencifikimi” përbënte një situatë më se të zakonshme shumë kohë përpara se të fillonte tranzicioni drejt demokracisë. Kjo përshkruhet nga Beblavý si “paradoksi i autonomisë komuniste”:

²⁴² Koen Verhoest, Geert Bouckaert, “Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination – Makineria e Qeverisë dhe Kapaciteti i Politikave: Efektet e Specializimit dhe Koordinimit”. Në Martin Painter, Jon Pierre (Eds.) “Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives – Sfidat kundrejt Kapacitetit të Politikave të Shtetit, Tendencat Globale dhe Perspektivat Krahësuese”, Palgrave Mac Millan, Basingstoke, 2005, f. 104.

“Meqenëse komunizmi (apo realizmi socialist siç quhej zyrtarisht dhe deri diku në mënyrë më të përshtatshme në vetë këto vende) nënkuptonte një sistem totalitar të bazuar në pronësinë e përbashkët të të gjitha mjeteve prodhuese dhe një sistem politik shtypës dhe ndërhyrës, si personat e huaj dhe ata të brendshëm shpesh kanë tendencën ta shikojnë atë si një mjedis me një nivel shumë të ulët të autonomisë të aktorëve individualë në çdo fushë. Një pikëpamje e tillë çon drejt perceptimit të të gjithë shoqërisë komuniste si një hierarki e centralizuar dhe e integruar vertikalisht dhe horizontalisht, ku qendra (p.sh. komiteti qendror i partisë komuniste dhe aparati i tij qeveritar) drejtonte burimet dhe aktivitetet e sektorëve, e organizatave dhe të individëve. Në mënyrë specifike në rastin e aparatit shtetëror, kemi identifikimin e strukturave të tilla nëpërmjet ministrive të integruara vertikalisht përpara se të fillonte fushata e agjencive. Për rrjedhojë, është e lehtë të perceptosh ngjashmëri ndërmjet rënies së komunizmit dhe fillimit të reformave në vendet e Evropës Lindore, për të ofruar më tepër autonomi për disa pjesë të makinerisë qeveritare. Një përqasje e tillë nuk merr parasysh disa fakte tepër të rëndësishme. Hierarkia zyrtare e ndërthurur fort, përmbante mijëra organizata me autonomi ligjore dhe miliona individë.

Ndërkohë që sistemi mund të mbështetej deri në një farë mase në aftësinë e tij për të përdorur arbitrarisht pushtetin për zgjidhjen e konflikteve ndërmjet interesave në këtë hierarki, përdorimi arbitrar i pushtetit në vetvete ishte një përgjigje e pamjaftueshme ndaj rutinave të përditshme të administratës në një shoqëri komplekse²⁴³. Sistemi komunist zgjati nga 40 deri në 70 vjet në vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore si një ekonomi e industrializuar ku qytetarëve u ofrohej një supershtet social nga djepi në varr (pavarësisht çështjeve në cilësi, reagueshmëri dhe aftësinë për të krijuar pasuri). Asnjë sistem ekonomik, politik dhe social nuk do të ishte në gjendje të mbijetonte kaq gjatë në këto kushte komplekse nëse nuk do të kishte zhvilluar një sistem relativisht të parashikueshëm për zgjidhjen e konflikteve si ndërmjet interesave individuale dhe atyre të organizatave. Rezultati ishte se sistemi komunist i dhuroi trashëgimtarëve të tij demokratikë një sistem me një numër të madh organizatash individuale si në sektorin “publik” ashtu edhe në atë “korporativ”. Këto organizata shpeshherë bazoheshin në parimin e agjencisë për një qëllim të vetëm dhe sistemi komunist kishte rregulla të sakta për përgatitjen e buxhetit, menaxhimin dhe për procedurat e burimeve të tyre njerëzore.

Pavarësisht kësaj, këto organizata zakonisht nuk kishin sisteme të përgjegjshmërisë, përveç mbikqyrjes që u bëhej atyre nga ministritë. Nga ana tjetër, ato kishin një numër marrëdhëniesh ligjore ndonjëherë të vëna në zbatim nga gjykatat me elementë të tjerë të qeverisjes. Meqenëse vetë organizatat e “sektorit publik” dhe ministritë e tyre i shikonin ato në mënyrë të barabartë me “korporatat” (duke qenë se ishte gjithsesi e paqartë se çfarë i takonte kujt) dhe meqenëse kuadri rregullator ishte i ngjashëm, kjo çoi në një nivel të lartë qoftë të autonomisë *de juro* ashtu edhe të asaj *de facto*.

²⁴³ Miroslav Beblavý, 2002, “Understanding the waves of agencification and the governance problems they have raised in Central and Eastern European Countries – Të kuptuarit e Valëve të Aqjencifikimit dhe të Problemeve Qeverisëse që ato kanë ngritur në Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore”, prezantim në konferencën e organizuar nga OECD-ja në Bratislavë më 22 deri 23 Nëntor 2001 dhe e pritur nga Qeveria Sllovaqe.

Gjatë tranzicionit, kjo filozofi u përforcua nga një mentalitet “nevojë për të-mbijetuar” i shkurtimeve dramatike në shpërndarjen e buxhetit, ku organizatat publike inkurajoheshin dhe detyroheshin të nxirrnin të ardhura, pavarësisht misionit dhe përshtatshmërisë së kësaj përjasaje.

E gjitha kjo ka çuar në një situatë ku trashëgimia e vërtetë e komunizmit nuk është një sektor publik i disiplinuar dhe hierarkik, por një situatë kaotike “liri-për-të-gjithë”, ku organizatat (entet publike) dhe stafi i tyre shpesh kanë një autonomi, të drejta dhe përgjegjësi të përcaktuar me ligj, sidomos menaxherët (drejtorët) ndiejnë disa të drejta joformale pronësie dhe dallimi ndërmjet mentalitetit të sektorit publik dhe atij privat është i turbullt ose jo ekzistues në sytë e shumicës së aktorëve. Sigurisht që një situatë e tillë influençoi edhe proceset e agjencifikimit gjatë periudhës së tranzicionit”.

Nëse i referohemi veçanërisht mekanizmave të përgjegjshmërisë të cilat janë vënë (ose jo) në zbatim nga vendet e BE-së për të garantuar koherencë politikash në të gjithë administratën shtetërore, kontrollin e fondeve publike dhe shkallën e reagimit të qeverisë si e tërë ndaj pritshmërive të qytetarëve. Këto mekanizma duhen ekzaminuar duke patur parasysh detyrimet e të kthyerit në një Shtet Anëtar i BE-së, që do të thotë respektimi i parimeve dhe i rregullave të përcaktuara në traktatet e BE-së dhe të KEE-së si edhe në legjislacionin e BE/KEE-së dhe në përputhje me parimin e besnikërisë, siç është formuluar në nenin 10 të Traktatit të krijimit të Komunitetit Evropian:

Shtetet Anëtare duhet të marrin të gjitha masat e nevojshme, qofshin këto të përgjithshme apo të veçanta, për të garantuar përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga ky Traktat apo që vijnë si rezultat i veprimeve të ndërmarra nga institucionet e Komunitetit. Ato duhet të lehtësojnë procedurat për kryerjen e detyrave të Komunitetit. Ato nuk duhet të ndërmarrin asnjë masë e cila mund të rrezikonte arritjen e objektivave të këtij Traktati.

Përgjegjshmëria demokratike bën të mundur kapërcimin e paradoksit të autonomisë komuniste në funksionimin e administratës, por në të njëjtën kohë sjell edhe probleme të tjera, të cilat janë të parashikuara në disa prej Shteteve që kanë qenë Anëtare të BE-së përpara vitit 2004. Në këto vende mbetet ende një sfidë thelbësore, ajo e hartimit të kuadrove ligjore organizacionale të përgjithshëm për administratën, të cilët vendosin një ekuilibër të qëndrueshëm ndërmjet autonomisë menaxheriale dhe përgjegjshmërisë politike dhe administrative. Një skemë e tillë duhet të përfshijë kuadro të qartë për të evituar arbitraritetin, ndërkohë që në të njëjtën kohë lejon liri veprimi legjitime në vendimmarrjen menaxheriale.

4.3.2 Ministritë qendrore tradicionale të integruara në mënyrë vertikale

Numri i ministrive të qeverisë dhe i strukturave të tyre ndryshon në mënyrë të vazhdueshme. Shumica e qeverive të reja e shkundin mirë strukturën e kabinetit dhe numrin e ministrive. Por në përgjithësi, madhësia dhe numri i ministrive në qeveritë e Shteteve të Evropës Qendrore është rritur ndjeshëm që prej vitit 1950, për t’u stabilizuar në mes të viteve 1980-të dhe që prej atëhere ka pësuar ulje përsa i përket disa sektorëve të ekonomisë tashmë të privatizuar.

Është e pamundur të nxirren konkluzione të përgjithshme mbi faktin nëse organizimet e mëdha ministeriale janë më të mira se organizimet e vogla apo anasjelltas. Kjo varet nga natyra e funksioneve, nga konteksti më i gjerë institucional, nga objektivat menaxheriale që kërkohet të arrihen dhe nga kultura e organizatës. Sidoqoftë, në përgjithësi organizimet më të vogla ofrojnë një fokus më të ngushtë dhe një përgjegjshmëri më të qartë, por e bëjnë kolektivitetin më të vështirë. Organizimet më të mëdha mund të ofrojnë ekonomi të shkallës, mund të shkrijnë njësi që nuk funksionojnë mirë me ato funksionale, por mund të marrin vendime të brendshme të cilat duhet të zgjidhen politikisht.

Pikat e forta kryesore të ministrive si një formë organizative janë se ato janë shumë-funksionale, relativisht të kufizuara nga ndërhyrjet politike në proceset administrative (rregullat mbi stafin dhe menaxhimin financiar), reagues ndaj kontekstit politik, të dallueshëm nga një pikëpamje demokratike dhe janë forma organizative të qëndrueshme. Ministrinë nuk kanë identitet të shpërndarë nga shteti dhe zakonisht funksionojnë sipas ligjit publik ose ligjeve të përgjithshme të menaxhimit të qeverisë ose sipas rregulloreve të përgjithshme administrative. Ministri ushtron drejtpërsëdrejti një kontroll zyrtar hierarkik, ndërkohë që Drejtori i Përgjithshëm ushtron një kontroll operacional. Ministrinë financohen nga taksat mbi baza vjetore dhe nuk kanë aftësinë për të marrë apo dhënë hua dhe zakonisht kanë aftësi të kufizuar për të mbartur teprica buxhetore. Ato u nënshtrohen procedurave administrative dhe proceseve të kontrollit (p.sh. kontrolli mbi blerjen e materialeve që nuk kanë lidhje me fuqinë punëtore). Tradicionalisht, ka pasur kontrolle mbi kontributet në borderonë e rrogave ose mbi rrogat individuale dhe/ose në numrin e stafit. Stafi i tyre i nënshtrohet proceseve të kontrollit mbi emërimin, promovimin dhe shkarkimin e tyre.

Pikat e dobëta kryesore të tyre në lidhje me disa nga funksionet rregullatore janë; mungesa e kompetencave qendrore; tendenca e tyre e kundërshtimit të tepruar ndaj riskut; novacioni i kufizuar dhe zbatimi i kufizuar i menaxhimit të performancës; kultura e tyre e menaxhimit me shumë pak fokus tek qytetarët dhe ndërhyrja e mundshme politike mbi çështje ku palët kanë një të drejtë të ligjshme. Ato përdoren më mirë kur ekziston një nevojë e fortë për një mbikëqyrje ministrore direkte si dhe kur kryejnë funksione sovraniteti (administratat në fushën e mbrojtjes ushtarake e sigurisë publike). Si të tilla, ministria është forma e përshtatshme organizative për të gjitha aktivitetet shumë - funksionale, për hartimin e politikave dhe më e preferuara për të gjitha funksionet ekzekutive përveç grupimeve të aktiviteteve me një fokus të ndërlidhur dhe atyre që kanë të bëjnë me aktivitete tregtare.

4.3.3 Agjencitë dikasteriale

Agjencitë dikasteriale janë një formë organizative relativisht e re. Ato janë degë të drejtpërdrejta të ministrive dhe funksionojnë sipas ligjit publik dhe nëpërmjet proceseve të përgjithshme administrative që janë të zbatueshme për të gjitha ministrinë. Ndryshimi i tyre kryesor me ministrinë e integruara vertikalisht është se agjencive u jepen më tepër liri menaxheriale dhe funksione brenda një kontrate menaxhimi dhe performance mbi objektivat dhe performancën e negociuar me ministrinë tradicionale të integruar vertikalisht. Në Shqipëri këto do të shpreheshin me termin Organe të Varësisë që kanë të shpërndarë një pjesë e Ministrive, si psh. Drejtoria e Doganave apo e Tatimeve nga

Ministria e Financave, Drejtoria e Hipotekave, dhe e Burgjeve nga Ministria e Drejtësisë, etj. Kjo do të thotë se një raportim i mirë mbi produktet (outputs) dhe rezultatet (outcomes) nga ana e agjencive dikasteriale dhe një kontroll i detajuar i produkteve dhe rezultateve nga ministritë është kyç për funksionimin e sistemit.

Është veçanërisht interesante të shqyrtosh rastin e agjencive ekzekutive të Komunitetit Evropian, i cili përbën një prej përpjekjeve të rralla për të formuluar në mënyra të ndryshme elementët që nevojiten në përgjithësi për krijimin dhe drejtimin e agjencive, kuadrin e shkruar rregullator i cili është lehtësisht i arritshëm (si p.sh Rregullorja e Këshillit (EC) Nr. 58/2003 e 19 Dhjetorit 2002 e cila formulon statutin për agjencitë ekzekutive të cilave u duhen besuar detyra të caktuara në menaxhimin e programeve të Komunitetit). Ndërkohë që kjo nuk duhet të konsiderohet si një model që duhet ndjekur domosdoshmërisht, rregullorja ka avantazhin që është tepër e detajuar, përsa i përket trajtimit të problemeve që kanë nevojë të rregullohen. Për më tepër, ka shumë mundësi që ajo do të përdoret si një referencë në Vendet Anëtare të BE-së në tërësi.

Agjencitë dikasteriale mund të jenë shumë të ndryshme dhe mund të mbulojnë shumë funksione që zakonisht kryhen nga disa prej ministrive tradicionale të integruara vertikalisht, veçanërisht ofrimin e shërbimeve jo - fitimprurëse për qytetarët ose mund të mbështesin shërbime ndaj organeve të tjera të sektorit shtetëror. Të tilla janë për shembull, shërbime të përputhshmërisë rregullatore (p.sh. dhënia e patentave për shoferët), shërbime mbështetëse për ministritë, etj. Kjo formë organizative ka më tepër të ngjarë të zbatohet për ofrimin e shërbimeve administrative të prekshme, kur informacioni kryesor nuk është në Agjencitë dikasteriale dhe që nuk kanë një bord qeverisjeje. Ministri ushtron kontroll zyrtar por më pak të drejtëpërdrejtë sesa në ministri, ndërkohë që drejtori i përgjithshëm ushtron kontroll operacional. Agjencitë dikasteriale financohet krejtësisht nga taksat ose pjesërisht nga taksat/pjesërisht nga pagesat e përdoruesve. Ato kanë një buxhet vjetor dhe shpesh mund të mbartin teprica buxhetore. Ato mund t'i nënshtrohen ose jo kontrolleve ndaj proceseve të tyre. Stafi i tyre është pjesë e shërbimit civil por shpesh është më i çtendosur përsa i përket proceseve të nëpunësve të shërbimit civil dhe shifrave. Ato zakonisht nuk kanë autoritet për të marrë apo për të dhënë fonde hua, por mund të mbajnë fitimet nga shitjet e aseteve të tyre. i nënkuptuar, por mund të transformohet në të dhëna (p.sh. mbledhja e të ardhurave dhe furnizimi i shërbimeve mbështetëse, kur për ndonjë arsye, kontraktimi i sektorit privat ose privatizimi nuk përbëjnë një mundësi).

Megjithatë, ashtu si forma të tjera organizative, agjencitë dikasteriale nuk janë të përshtatshme për të gjitha llojet e shërbimeve publike. Aty ku ndërlidhshmëria ndërmjet politikave është e lartë, forma e agjencisë mund të rezultojë në vështirësi koordinimi. Atëhere kur rëndësia politike është e lartë, ato mund të çojnë në një humbje të kontrollit politik. Gjithashtu, vetëm disa aktivitete të qeverisë janë të matshme dhe specifikimi i dobët mund të minojë modelin organizativ. Agjencitë e fokusuara mundet gjithashtu t'i bëjnë rezistencë shpërndarjes së burimeve, një problem i veçantë ky atëhere kur situata e politikave nuk është e stabilizuar ose jetëgjatë. Së fundmi, menaxhimi ka më pak ekspertizë rreth të punuarit në një kontekst politik dhe qeveritar.

Ndërkohë që Komisioni Evropian ka pasur në bazë të ideve të tij sistemin e shpërndarë në disa nivele të qeverisjes si dhe dëshirën për pjesëmarrje në nivel krahinor e lokal të

politikave të qeverisjes në vendet e Evropës Lindore aktualisht anëtare të BE-së, negociatat për aderim janë kufizuar vetëm në një diskutim me dy palë, ku nga njëra anë qëndronte Komisioni dhe BE-ja në përgjithësi dhe nga ana tjetër drejtuesit ekzekutivë qendrorë të vendeve kandidatë.

Asnjë formulim standard nuk ekziston akoma në lidhje me mënyrën se si delegimi apo transferimi i kompetencave duhet të formulohet në kushtetutë. Përkundrazi, shumë formulime ka në raport me zgjerimin e BE-së dhe kushtetutat e Evropës Qendrore dhe Lindore në përdorim, të tilla si ‘delegimi’, ‘transferimi’, ‘marrja e të drejtave’, ose ‘pushteti’ i ‘fuqive’ ose ‘të drejtave sovraane’, dhe ‘limitimi’ ose ‘kufizimi’ i ‘(ushtrimi) të sovranitetit’.

Komisioni nuk realizoi një model institucional koherent për nivelet nënqeveritare të drejtimit në këto vende²⁴⁴. Politikat lokale mbeten kompetencë e vendeve anëtare dhe sistemi i tyre insitucional ndryshon në një spektër të gjërë duke filluar nga shtete unitare të përqëndruara deri në shtete federale të decentralizuara. Duke shprehur këtë interesim të kufizuar në këtë fushë nga ana e Komisionit, kapitulli 21 i *acquis communautaire*, përqendrohet më shumë tek procedurat sesa në modelin e organizimit institucional. Ai i kërkon vendeve anëtare që të kenë një “sistem ligjor të përshtatshëm”, një “organizim territorial” të aprovuar, “aftësi programimi” duke përfshirë një plan zhvillimi, procedura për programim shumëvjeçar, parimin e partneritetit i cili përcakton përfshirjen e organeve administrative krahinore dhe aktorëve ekonomikë dhe socialë në administrimin e fondeve strukturore, “kapacitet administrativ” të përcaktuar si një ndarje e qartë e detyrave dhe përgjegjësi të të gjithë organizmave dhe institucioneve të përfshira në përgatitjen dhe aplikimin e Fondeve Strukturore²⁴⁵ dhe të Fondit të Kohezionit²⁴⁶, si dhe një bashkëpunim ndërministror efektiv.

Organet administrative lokale përbëjnë një pjesë thelbësore të konfigurimit vertikal dhe horizontal të hapësirës administrative të një vendi. Komisioni është përpjekur të ndërtojë kapacitete administrative në vendet kandidatë për aplikimin e politikave krahinore me ndihmën e një sërë mjetesh të para aderimit në BE, si programet PHARE, Sapard dhe ISPA, me anë të projekteve të veçanta në fusha specifike, si dhe me anë të programeve “Twinning – Binjakëzime”. Raportet e përvitshme të Komisionit kanë vënë në dukje në mënyrë të përsëritshme ekzistencën e aftësive administrative të dobëta në lidhje me kapitullin 21 dhe kjo në veçanti në nivelin e qeverisjes lokale dhe në termat e koordinimit midis niveleve të qeverisjes vendore dhe qendrore. Edhe në raportet e fundvitit 2003, që mbeten raportet më të fundit të para aderimit të majit 2004 për shumicën e vendeve të Evropës Lindore, vihen në dukje mungesat e theksuara në këto fusha. Këto vende megjithëse tashmë janë anëtare të BE-së u diferencuan në mënyrë domethënëse nga

²⁴⁴ Gwendolyn Sasse, James Hughes & Claire Gordon, “Sub-National Governance in Central and Eastern Europe: Between Transition and Europeanization – Qeverisja Nën – Kombëtare në Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore: Ndërmjet Tranzicionit dhe Evropianizimit” në “Spreading Democracy and the Rule of Law? – Përhapja e Demokracisë dhe Rëndit të Ligjit”, “The impact of EU Enlargement on the rule of law, democracy and constitutionalism in Post-Communist Legal Orders – Ndikimi i zgjerimit të Bashkimit Evropian mbi rendin e ligjit, demokracisë dhe kushtetutëzimit të Rendeve Ligjore Post- Komuniste”, e edituar nga: Sadurski Wojciech, Czarnota Adam dhe Krygier Martin, Botimet “Springer”, Hollandë, 2006.

²⁴⁵ Fondet Strukturore janë mjete të ndërhyrjes të krijuara dhe drejtuara nga Bashkimi Evropian për të financuar projekte të ndryshme të zhvillimit Brenda Bashkimit Evropian.

²⁴⁶ Fondet e Kohezionit janë krijuar me Rregulloren n. 1164/94 të Këshillit e datës 16 maj 1994.

kërkesa e Komisionit për “kapacitete administrative krahinore” të afta për të zbatuar *acquis communautaire* dhe në përgjithësi të normativës komunitare.

Megjithëse i përqëndruar në strukturat organizative, kërkesat e Komisionit ndaj vendeve kandidatë për antarësim kanë të bëjnë në radhë të parë me kapacitetet administrative, ku përfshinte ndër të tjera edhe referenca për rekrutimin dhe trajnimin e stafit. Për realizimin e *acquis*, strukturat e reja të sapo themeluara duhet të pajisen me personel të aftë, njerëz të cilët janë të përgatitur me njohuritë dhe standardet e duhura për të vepruar në kuadrin e adoptimit të drejtpërdrejtë të një normative të re të detyrueshme e cila do të jetë objekt i përditshëm i veprimtarisë së tyre.

Kjo problematikë e hasur nga ana e vendeve të Evropës Lindore tashmë anëtare të Bashkimit Evropian, duhet të na shërbejë si shembull vlerësimi për marrjen e masave konkrete që kanë të bëjnë me natyrën e veprimtarisë së organeve të pushtetit vendor në kuadër të një aderimi të afërt në BE. Fakti i mos tregimit të një interesi të veçantë nga ana e Komisionit në procesin e aderimit në lidhje me Organet e Pushtetit Vendor dhe ekzistenca e një sistemi administrativ lokal të bazuar në një udhëheqje me natyrë politike siç tregojnë rastet e Polonisë dhe të Hungarisë, sjellin për pasojë ekzistencën e një sistemi administrativ vendor që do të krijonte diferenca serioze dhe që do të evidentohet problematik në lidhje me organet e tjera shtetërore në momentin e aderimit. Ndërkohë nga ana tjetër vetë sistemi normativ komunitar i jep një rol shumë të rëndësishëm aktivitetit të organeve lokale në zbatimin e politikave komunitare, duke krijuar ndër të tjera një sërë institucione²⁴⁷ dhe duke realizuar një sërë veprimtarish bashkëpunimi midis institucioneve BE dhe organeve qeverisëse lokale duke anashkaluar qeveritë qendrore me të cilat ndërkohë ishin thellësisht të lidhura gjatë periudhës së negociimit për aderim.

Menaxhimi Publik i Ri (MPR)²⁴⁸ është një lloj reforme agjencifikimi e cila manifeston efektet negative të specializimit. “Efikasiteti menaxhial po zëvendëson efektivitetin politik”²⁴⁹. Kjo mënyrë ka çuar drejt një ritheksimi në koordinimin e sektorit publik. “Ri-integrimi i qeverisë, “i të gjithë qeverisë”, “të bashkuar” dhe “të vetme”, nismat qeveritare kanë sjellë në vëmendje edhe njëherë rëndësinë e koordinimit brenda arkitekturës organizative të shtetit dhe rëndësinë e saj në lidhje me kapacitetin e politikave të administrimit. Kapaciteti i politikave në qeverisje është gjithashtu diçka që vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore janë përpjekur të ndërtojnë gjatë procesit të kalimit në një formë të qeverisjes demokratike.

²⁴⁷ Si p.sh. Komiteti i Rajoneve i Bashkimit Evropian.

²⁴⁸ Menaxhimi Publik i Ri (MPR), është një term që u referua për herë të parë nga Hood dhe i referohet gjerësisht politikave të qeverisjes që nga vitet 1980 që synuan të modernizojnë dhe të bëjnë më efektiv sektorin publik. Për më tepër Hood, Carl, “A Public Management for All Seasons. Public Administration – Një Menaxhim Publik për të gjitha Stinët. Administrata Publike”, 69 (Spring), 1991, fq.3-19.

²⁴⁹ Koen Verhoest, Geert Bouckaert, “Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination – Makineria e Qeverisë dhe Kapaciteti i Politikave: Efektet e Specializimit dhe Koordinimit”. Në Martin Painter, Jon Pierre (Eds.) “Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives – Sfidat kundrejt Kapacitetit të Politikave të Shtetit, Tendencat Globale dhe Perspektivat Krahësuese”, Palgrave Mac Millan, Basingstoke, 2005, f. 104.

Forma e saktë organizative e njësisë së specializuar ose e agjencisë, që duhet të krijohet si rezultat i detyrimeve ndërkombëtare apo atyre ndaj BE-së, rrallë specifikohet në marrëveshjet shumëpalëshe, në rregulloren e KE-së apo direktivën përkatëse. Në shumicën e rasteve dhe veçanërisht në rastin e instrumentave ligjorë të KE-së, ajo çka specifikohet janë objektivat që duhen arritur, lloji i pushteteve që do të ushtrohen, ndonjëherë lloji i mjeteve që do të përdoren (veçanërisht kur bëhet fjalë për menaxhimin e fondeve që hyjnë apo dalin nga buxheti i BE-së) dhe lloji i garancive që i duhen dhënë publikut dhe grupeve të interesit. Ndonjëherë këto detyrime proceduriale nuk rrjedhin nga një klauzolë e shkruar e marrëveshjes, rregullores, apo direktivës, por nga jurisprudenca e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë. Ndonjëherë këto detyrime janë specifike dhe mjaftueshmërisht të shumta për të nënkuptuar nevojën për krijimin e një autoriteti të pavarur të një lloji të caktuar, por klauzolat përkatëse lenë akoma një mundësi të madhe zgjedhjeje për hartuesit e politikave.

Kjo mundësi zgjedhjeje shpesh nënvlerësohet, apo edhe nuk perceptohet në Shtetet e reja Anëtare të BE-së. Arsyeja për këtë është se, gjatë periudhës përpara futjes në BE, përfaqësues të Komisionit Evropian dhe homologët e tyre kombëtarë në vendet kandidate shpesh kanë zbatuar modele të parapërcaktuara agjencish ose autoritetesh publike, njëlloj sikur të kishte e qenë e detyrueshme për të zgjedhur një model në vend të një tjetri.

Kjo metodë ka disa përfitime. Dikush mund të citojë, si një prej detyrimeve më të vjetra proceduriale, detyrimin për të ofruar arsye për vendimet e autoriteteve publike dhe për të krijuar mekanizma korrigjimi që mundësojnë rishikimin gjyqësor të atyre vendimeve që u mundësojnë qytetarëve Evropianë të ushtrojnë të drejtat e tyre që rrjedhin nga parimi i mos-diskriminimit mbi bazën e kombësisë, i cili u krijua në vitin 1987 (15/10/1987 rasti 222/86 Unectef/Heylens), ku i referohet mundësisë se përsa i përket asaj se lejon një vendimmarrje dhe një krijim tepër të shpejtë të organeve përkatëse, por kjo gjithashtu ka çuar shpesh në “krijimin e strukturave formale pa thelb”.

Kapitulli V

Parimi Costanzo, aplikimi i drejtëpërdrejtë i normativës BE nga administratat vendase.

5.1 Detyrimi Costanzo

5.2 Veprimtaria e Administratave vendase sipas Parimit Costanzo

5.2.1 Detyrimi mbi administratën

5.2.2 Parimi i Autonomisë Kombëtare Institucionale

5.2.3 Roli i Qeverive Qendrore në zbatimin e të drejtës BE nga njësitë administrative vendase

5.3 Çështje të aplikueshmërisë së normativës komunitare nga ana e organeve administrative të qeverisjes vendore.

5.4 Legjislacioni Evropian mbi Kontratat Publike dhe adoptimi i tij në sistemin ligjor shqiptar

5.1 Detyrimi Costanzo

Shoqëria “Vëllezërit Costanzo” SH.A. (Fratelli Costanzo SpA – këtu e më poshtë do t'i referohemi si Costanzo) kishte marrë një ftesë për prokurim nga Komuna e Milanos, në një tender për lidhjen e një kontrate punësh publike për kryerjen e punimeve të zgjerimit në një stadium futbolli e pikërisht Stadiumin “Meazza” të Milanos për Kampionatin Botëror të Futbollit të vitit 1990. Kriteri përzgjedhës për kontratën fituese ishte ai i çmimit më të ulët. Oferta e dorëzuar nga Costanzo ishte me çmimin më të ulët nga të gjithë të dorëzuarit, por megjithatë ishte refuzuar pa ekzaminime shtesë mbi bazën e arsyetimit se ishte “tepër i ulët”²⁵⁰.

²⁵⁰ Ligji shqiptar për Prokurimet Publike i harmonizuar aktualisht në legjislacionin komunitar e pikërisht ligji nr. 9643, datë 20.11.2006, në nenin 56 parashikon rastin e “Ofertës anomalisht të ulët”, “1. Kur autoriteti kontraktor vëren se një ose më shumë oferta për kontratat e mallrave, punëve apo shërbimeve, janë anomalisht të ulëta, ai, përpara se t'i kualifikojë ato, kërkon me shkrim shpjegime për elemente të veçanta të ofertës, ...; 2. Autoriteti kontraktor i verifikon këto elemente duke u këshilluar me ofertuesin dhe në bazë të informacionit të paraqitur. Autoriteti kontraktor mund ta refuzojë ofertën, kur edhe pas shqyrtimit të informacionit të paraqitur nga ofertuesi, nuk bindet se ajo është e rregullt në të gjitha elementet e saj.”.

Costanzo kundërshtoi vendimin duke argumentuar se ligjet italiane që implementonin Direktivën 71/305 të datës 26 korrik 1971 “Për koordinimin e procedurave për përzgjedhjen e kontratave të punëve publike, tashmë direktiva No 93/37/EEC e datës 14 qershor 1993 “Për koordinimin e procedurave për përzgjedhjen e kontratave të punëve publike”, nuk kënaqnin kërkesat e direktivës. Në veçanti Kostanzo argumentonte në lidhje me termin “ofertë tepër e ulët”, se neni 29 (5) parashikonte se: “N.q.s për një kontratë të dhënë, ofertat e tenderit janë dukshëm tepër të ulëta në lidhje me transaksionin, autoriteti lëshues i kontratave duhet të analizojë të dhënat e ofertës para se të vendosi se kujt do t’ia japë kontratën publike. Rezultati i kësaj analize duhet të merret në konsideratë. Për këtë qëllim administrata prokuruese do të duhet t’i kërkojë pjesëmarrësve në tender që të japin shpjegime shtesë mbi ofertat e tyre dhe aty ku është e mundur mundshme të tregojnë se cilat pjesë i gjen të papranueshme.

N.q.s. dokumentet e kontratës kërkojnë për përzgjedhjen e saj çmimin më të ulët në tender, autoriteti përzgjedhës i kontratave duhet të justifikojë refuzimin e ofertës së tenderit që konsiderohet shumë e ulët nga ana e Komitetit Këshillues i organit administrativ tenderues, i krijuar në bazë të vendimit të Këshillit të datës 26 korrik 1971.

Pra neni 30 (4) i Direktivës 93/37/EEC nuk është transpozuar në mënyrë të përshtatshme. Ligjet italiane *inter alia* përjashtonin të gjitha ofertat e tenderit të cilat rezultonin të ishin tepër të ulëta dhe jo vetëm ato që ishin “tepër të ulëta në mënyrë të dukshme”. Për më tepër ligji italian parashikonte ekzistencën e një reference fikse që mund të aplikohet nën çmimin tavan të tenderit, e pikërisht të një përqindje maksimale se deri ku mund të ulët oferta në mënyrë që të përcaktohet nëse një tender ishte “tepër i ulët”.

Gjykata Rajonale Administrative e Lombardisë (T.A.R. – Lombardia) tek e cile Costanzo ankimoi, pezulloi procedurat dhe e referoi çështjen tek G.J.E.D., duke paraqitur një numër pyetjesh të shprehura në vijim në lidhje me ligjin e aplikueshëm të Komuniteteve:

1. A është një ligj kombëtar në përputhje me direktivën 71/305 për të siguruar përjashtimin automatik nga procedurat e kontratave për punët publike për disa oferta duke u bazuar në kriterin matematik në vend që të detyrojë autoritetin dhënës të licencës të aplikojë procedurat e parashikuara në këtë direktivë, duke i dhënë pjesëmarrësit në tender të drejtën të japë shpjegime shtesë dhe në përgjithësi, a mundet që Shtetet Anëtare kur implementojnë direktivën të lënë mënjane ndonjë element të parashikuar nga neni 29 (5) i direktivës në fjalë?
2. A i detyron neni 29(5) shtetet anëtare të kërkojnë analiza shtesë të ofertave të tenderave në rast se ato rezultojnë të jenë tepër të ulëta dhe jo vetëm kur janë tepër të ulëta në mënyrë të dukshme?
3. A janë autoritetet administrative gjithashtu të detyruara të aplikojnë direkt nenin 29(5) të direktivës 71/305 dhe të heqin dorë nga zbatimi i parashikimeve të ligjeve kombëtare që bien në kundërshtim me to?

Për sa i përket pyetjes së parë Gjykata nënvizon se një kriter matematik i përgjithshëm nuk është në përputhje me parashikimet e detajuara të përfshira në nenin 29(5) të Direktivës. Në veçanti një kriter matematik nuk i jep mundësinë një pjesëmarrësi në një tender me vlerë të ulët, për të treguar se ajo ofertë tenderuese është vërtetë ajo që neni 29(5) parashikon. Gjykata refuzon argumentin se ai lloj kriteri matematik kënaq qëllimin e mbrojtjes së pjesëmarrësve në tender kundër arbitraritetit nga ana e autoritetit licencues. Ajo arrin në konkluzionin se ai lloj kriteri është në përshtatje me qëllimin e promovimit

të konkurrencës efektive në fushën e kontratave publike. Një shtet anëtar nuk mundet që në kundërshtim me nenin 29(5) të Direktivës 71/305 të paraqesë rregullime që kërkojnë përjashtimin automatik në bazë të një kriteri matematikor; më në përgjithësi, nuk mundet që në implementimin e direktivës 71/305 të heqë dorë nga çdo informacion i përfshirë nga parashikimet e nenit 29(5) në fjalë.

Pyetja e dytë i referohej faktit nëse ligjet italiane në vend të referimit “oferta tepër të ulëta në mënyrë të dukshme” referonin në konceptin e “ofertës tepër të ulët”. Me përgjigjen e pyetjes së parë, ky referim nuk mund të përdorej për përjashtimin e ofertave të tenderave nga procedurat konkurruese. Neni 29(5) i direktivës 71/305 nga i cili shtetet anëtare s’mund të heqin dorë nga asnjë material shtesë kur e implementojnë atë, i ndalon shtetet anëtare nga paraqitja e rregullimeve të cilat kërkojnë një përjashtim automatik nga procedurat për dhënien e kontratave të punëve publike për oferta të caktuara të vendosura në bazë të një kriteri matematik, në vend të detyrimit të autoritetit përzgjedhës që të aplikojë procedurën e kontrollit të parashikuar në direktivë, duke i dhënë pjesëmarrësit në tender mundësinë të shtojë shpjegimet. Shtetet anëtare mundet të kërkojnë që ofertat të kontrollohen kur ato duken tepër të ulëta dhe jo vetëm kur janë tepër të ulëta në mënyrë të dukshme. Autoritetet administrative duke përfshirë autoritetet bashkiake, janë nën të njëjtin detyrim si gjykatat kombëtare në aplikimin e parashikimeve të nenit 29(5) të direktivës dhe duhet të shmangen nga aplikimi i parashikimeve të ligjeve kombëtare që janë në papajtueshmëri me to.

Megjithatë, Gjykata pranon që një shtet anëtar mundet të referojë te një përdorim më i gjerë i termi “tepër të ulët” që përfshin një fushë zbatimi më të gjerë ofertash tenderi me anë të një rishikimi të thelbit të tyre. Çfarëdo pragu që të jetë vendosur për fillimin e një procedure konkurrimi, pjesëmarrësit në tender duhet të jenë të sigurtë që ata nuk do të përjashtohen nga dhënia e kontratës pa pasur më parë mundësinë e dhënies së sqarimeve shtesë për natyrën e vërtetë të ofertave të tyre. Kjo zgjatje e parashikimeve të veçanta për ofertat “tepër të ulëta” parashikuar nga neni 29(5), duket në pikëpyetje sepse direktiva pranon – me gjithë parashikimet për masat mbrojtëse procedurale në parashikimin në fjalë – që ato oferta mund të refuzohen në bazë të faktit se ato “janë tepër të ulëta në mënyrë të dukshme”. Duke iu referuar termi “ofertë tepër të ulët”, ligjet italiane zgjerojnë fushën e zbatimit të aplikimit jo vetëm për procedurat e veçanta të ekzaminimit, por gjithashtu për bazën e përjashtimit.

Gjykata së fundmi rikonfirmon qëndrimin e mbajtur më parë në lidhje me pyetjen e tretë e pikërisht atë të efektit direkt të direktivës. Duke ripohuar jurisprudencën e formuar prej saj (Becker²⁵¹, Marshall²⁵²) gjykata vë në dukje se direktiva është direkt e aplikueshme për sa kohë parashikimet janë të pakushtëzuara dhe mjaftueshmërisht preçize. Më konkretisht sipas Gjykatës, kudo që parashikimet e direktivës shfaqen qartazi të pakushtëzuara dhe mjaftueshmërisht preçize, ato parashikime mund të përdoren nga individët kundër shteteve ku ai shtet ka dështuar në implementimin e direktivës në ligjet kombëtare në fund të periudhës të përshkruar ose atje ku ka dështuar në implementimin e direktivës në mënyrë korrekte. Kur janë plotësuar kushtet mbi bazën e të cilave individët

²⁵¹ Vendimi datë 19 Janar 1982, Ursula Becker k. Finanzamt Münster-Innenstadt. Çështja 8/81, pp. 24

²⁵² Çështja 152/84 Marshall kundër Southampton and South – West Area Health Authority (1986) ECR 723, (1988)1 CMLR 688

mund të bazohen te parashikimet e direktivës para gjykatave kombëtare, të gjitha organet e administratës përfshirë organet e decentralizuara si bashkitë, janë të detyruara të zbatojnë këto rregullime.

Në një rast të tillë një individ mund të bazohet në detyrimet përkatëse kundër një shteti, kur shteti ka dështuar në implementimin e duhur të direktivës në ligjet kombëtare brenda kohës së transpozimit të ndikuar nga direktiva. Ai mund të kërkojë zbatimin e parashikimeve që ka direktiva kundër çdo autoriteti shtetëror, pavarësisht se cilës degë të qeverisjes i përket ose në cilin nivel të organizimit shtetëror është vendosur : “është e rëndësishme të theksohet se arsyeja për të cilën një individ mundet ... () që të bazohet në parashikimet e direktivës në çështjet para autoriteteve gjyqësore kombëtare është që detyrimet që dalin nga këto parashikime të jenë të detyrueshme mbi të gjitha autoritetet e shteteve anëtare”. Për më tepër mundet që në kundërshtim me rregullin se një individ mund të mbështetet tek parashikimet e direktivës të cilat (janë të pakushtëzuara dhe mjaftueshmërisht preçize) në çështjet kundër autoriteteve administrative para gjykatave kombëtare, dhe akoma të pretendojnë se këto autoritete janë para detyrimit që të zbatojnë parashikimet e direktivës dhe të shmangen nga aplikimi i dispozitave të ligjeve kombëtare që bien në kundërshtim me to. Prandaj nëse parashikimet e direktivës janë direkt të aplikueshme “të gjitha organet e administratës, duke përfshirë organet e decentralizuara si bashkitë, janë të detyruara të zbatojnë këto parashikime”.

Në lidhje me çështjen në fjalë, Gjykata vendosi se neni 29(5) i direktivës 71/305 është i pakushtëzuar dhe mjaftueshmërisht preciz dhe si rezultat i kësaj Shoqëria Constanzo mundet të bazohet në parashikimet e saj kundër Bordit Ekzekutiv të Bashkisë.

“Detyrimi Costanzo” nënkupton me fjalë të tjera që autoritetet kombëtare administrative janë të detyruara të zgjidhin konfliktet midis dispozitave të ligjit kombëtar dhe dispozitave të ligjit evropian në favor të dispozitave të këtij të fundit, kur është e nevojshme, duke lënë dispozitën e ligjit kombëtar të pazbatuar. Është paradoksale që ky detyrim është i drejtuar drejtpërdrejt tek autoritetet administrative, duke qenë se ligji evropian në përgjithësi nuk është i ndikuar nga struktura e brendshme e Shteteve Anëtare. Gjithashtu në vija të përgjithshme do të niseshim nga koncepti se në secilin vend anëtar, administratat vendase ruajnë një shkallë të tillë autonomie edhe të veprimtarisë së tyre procedurale që nuk mund të ndikohet nga detyrimet që marrin shtetet anëtare përkundrejt BE-së.

Një element tjetër themelor që duhet pasur parasysh ndër faktorët që ndikojnë në defektet e zbatimit të një direktive janë gjithashtu edhe kostot dhe në përgjithësi pasojat ekonomike që do të kihen parasysh në zbatimin e saj në sistemin e brendshëm të vendeve anëtare. Këto element do të kufizojnë zbatimin në të gjitha nivelet që reforma e përcjellë nëpërmjet direktivës do të kërkojë të zbatohet. Kostoja ekonomike dallon nga çdo formë tjetër defekti në zbatim në rendet juridike të shteteve. Shpesh një reformë shumë themelore mund të ketë nevojë për shuma të vogla (p.sh. një e drejtë e re që do i njihet një grupi të caktuar mund të jetë shumë e kufizuar në zbatimin e saj në praktikë), ndërkohë që nga ana tjetër mjafton një rregullim i vogël që të kërkojë kosto domethënëse (p.sh. në fushën e vlerësimit të orareve të punës)²⁵³.

²⁵³ Falkner Gerda, Trieb Oliver, Hartlapp Miriam, Leiber Simone, “Complying with Europe – Në përputhje me Evropën: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States – Harmonizimi i BE dhe Ligjet e Buta në Shtetet Anëtare, Cambridge University Press, Cambridge, Britani e Madhe, 2005, fq. 29.

Duke analizuar historikun e marrëdhënieve të administratave me të drejtën BE mund të rikujtojmë arsyetimin e GJDKKE të dhënë në çështjen *Simmenthal* sipas të cilit gjykatësi kombëtar, i thirrur për t'u shprehur në gjykim, duhet të aplikojë të drejtën komunitare në mbrojtje të të drejtave që kjo e fundit u jep individëve, duke mos aplikuar dispozitat kundërshtuese kombëtare (si të mëparshme dhe të mëpasshme me normën komunitare). Ky rregull duhet të mbartet edhe për organet e tjera të shteteve, në veçanti ato administrative. Kështu, sipas GJDKKE, do të ishte kontradiktor qëndrimi i mbajtur nga administrata sipas të cilit një individ mund të kërkojë para gjykatës aplikimin e dispozitave të direktivës komunitare, kur në të njëjtën kohë administrata të mos jetë e detyruar të zbatojë dispozitat e direktivës, duke mos zbatuar rregullat kombëtare, të cilat bien ndesh me të²⁵⁴. Në zhvillim të jurisprudencës së saj, GJDKKE ka arritur pikërisht në konkluzionin se gjykatësit kombëtarë kanë detyrimin që të mos aplikojnë normat e brendshme, të cilat edhe pse nuk bien ndesh në mënyrë të drejtpërdrejtë me normat komunitare, *de facto* pengojnë aplikimin e tyre efektiv²⁵⁵.

Duke ripërsëritur çfarë është thënë më sipër në krye të këtij studimi, sipas nenit 249 të Traktatit të Komunitetit Evropian, (ose shkurt "*Traktati*") direktiva cilësohet si një nga burimet e së drejtës komunitare. Ajo ka për qëllim disiplinimin uniform të çështjeve të ndryshme në nivel komunitar. Mbi të gjitha, direktiva përkufizohet si një nga instrumentet kryesore të harmonizimit të legjislacionit të shteteve anëtare me njëri-tjetrin, me qëllim konsolidimin e tregut të brendshëm dhe realizimin e objektivave të Traktatit. Direktiva është një akt komunitar e cila përcakton qartë objektivin e saj final duke detyruar shtetet anëtare që këtë objektiv final ta marrin dhe ta trupëzojnë në sistemin e tyre të brendshëm normativ, sipas mënyrës dhe sipas përmbajtjes më të përshtatshme për to, por gjithmonë brenda kornizës së krijuar nga direktiva dhe pa dalë përtej objektivit që ka për qëllim të arrijë ajo. Për këtë arsye direktiva, ndërsa përcakton mirë qëllimin e saj kryesor, u lejon hapësira të nevojshme shteteve anëtare për ta arritur atë në mënyrën më të përshtatshme për to. Traktati parashikon nevojën e miratimit të një akti ligjor të brendshëm të shteteve anëtare, me anë të së cilit të përcaktohet mënyra e realizimit ose e arritjes së objektivit final të përcaktuar nga direktiva, duke realizuar në këtë mënyrë transpozimin e saj në bashkësinë e normave që formojnë sistemin e brendshëm ligjor të shtetit anëtar. Në këtë mënyrë, për të arritur qëllimin e direktivës dhe, në një plan më të gjerë, për të realizuar harmonizimin e legjislacioneve të brendshme të shteteve anëtare me njëri tjetrin nën kornizën e legjislacionit komunitar, Traktati i detyron shtetet anëtare që të adoptojnë brenda sistemit të tyre ligjor me anë të një ligji të brendshëm dhe akteve të tjera për vënien e tij në zbatim, direktivën e miratuar nga Këshilli i Bashkimit Evropian. Pra, sipas Traktatit, direktiva nuk mund të ketë një efikasitet dhe zbatueshmëri të drejtpërdrejtë brenda shteteve anëtare, pa patur një ligj nga ana e këtyre shteteve që t'ia njohë direktivës këtë efekt brenda legjislacionit të tyre.

²⁵⁴ Vendimi datë 22 Qershor 1989, *Fratelli Costanzo SpA kundër Comune di Milano*, çështja 103/88. Referehu tek: <http://curia.evropa.eu/juris/recherche.jsf?language=en>

²⁵⁵ Në Çështjen 213/89, *Factortame, GJDBE*, në lidhje me dispozitën në të drejtën angleze sipas të cilës gjykatësit i ndalohej që për efekt parandalues të pezullonte normën e brendshme derisa të ndodhte një mospërputhje me të drejtën komunitare.

Nga tendenca e shteteve anëtare për të mos kryer në kohë transpozimin e direktivave komunitare në legjislacionin e brendshëm, rrezikohej që një seri të drejtash dhe detyrimesh të lindura në bazë të legjislacionit komunitar të mos ishin të aplikueshme brenda shteteve anëtare që nuk i implementonin ato, duke provokuar kështu jo vetëm mungesën e uniformitetit të zbatimit të dispozitave komunitare brenda BE-së, por edhe mungesën e gëzimit të të drejtave ose të zbatimit të detyrimeve në mënyrë uniforme dhe të barabarte për të gjithë qytetarët e ndodhur brenda territorit komunitar.

Kjo praktikë e shteteve anëtare ka krijuar jo pak probleme për mirëfunksionimin dhe thellimin e mëtejshëm të integritetit komunitar. Në veçanti diskutimi kishte të bënte me faktin nëse direktiva mund të operonte dhe të krijonte efektet e saj në mënyrë direkte në brendësi të legjislacionit të një shteti anëtar, duke e kapërcyer kështu nevojën e transpozimit të saj me anë të një ligji kombëtar dhe duke prekur drejtpërsëdrejti sferën individuale të të drejtave të qytetarëve të shteteve anëtare, ashtu siç e preknin ligjet e tyre kombëtare.

Synimi ishte të aplikohet edhe për direktivat ajo që tashmë sipas interpretimit të GJED aplikohet për disa dispozita të vetë Traktatit, të cilave GJED i kishte njohur mundësinë e zbatimit të drejtpërdrejtë në brendësi të sistemit të brendshëm ligjor të shteteve anëtare duke filluar që me vendimet në çështjen *Vand Gen en Loos* ne 1963²⁵⁶, në çështjen *Costa Enel* ne 1964²⁵⁷ dhe më vonë me çështjen *Simmenthal* ne 1978²⁵⁸. Zbatimi i drejtpërdrejtë ka të bëjë me mungesën e nevojës se një dispozite komunitare për t'u inkorporuar brenda një sistemi ligjor të një shteti anëtar me anë të një dispozite kombëtare²⁵⁹.

Karakteristikat të cilat duhet të jenë të pranishme tek dispozitat komunitare për të patur efektin e drejtpërdrejtë tashmë janë përcaktuar në vendimet e GJED në çështjet e lartpërmendura. Dispozita komunitare, thotë GJED, duhet të jetë e *qartë, preçize* dhe duhet të jetë e aftë të zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, pra e *pakushtëzuar*²⁶⁰. Këto janë efektet që gëzojnë ato akte komunitare siç janë rregulloret dhe vendimet.

Duhet përmendur fakti që direktivat, në përbërjen dhe formulimin e tyre, shpesh herë kanë karakter të përgjithshëm dhe janë shumë të zgjeruara, por shpesh herë janë aq specifike dhe të detajuara saqë pothuajse në një lloj mënyre diktojnë edhe mënyrën e arritjes së objektivave që ato përmbajnë. Nga jurisprudenca e konsoliduar tashmë e GJED, të njëjtat kritere të cilat përdoren për të përcaktuar efektin e drejtpërdrejtë të dispozitave të tjera të Traktatit apo të akteve të tjera komunitare që i drejtohen shteteve anëtare, vlejnë edhe për të justifikuar efektin e drejtpërdrejtë të direktivave të paadaptuara. Në çështjen *Van Duyn*, GJED theksonte se neni 249 i Traktatit nuk e përjashton në mënyrë të shprehur dhe absolute që edhe direktivat të kenë efekt të drejtpërdrejtë. GJED shton se do të ishte në kundërshtim me nenin 249 dhe forcën e tij detyruese, nëse do të përjashtohej në vija të përgjithshme mundësia që detyrimi i vendosur kundrejt shteteve të mos pretendohet si i zbatueshëm nga ana e qytetarëve të interesuar.

²⁵⁶ Vendimi datë 5 Shkurt 1963, *Van Gend en Loos* kundër Administratës Holandeze, çështja 26/62

²⁵⁷ Vendimi i vitit 1964 *Flaminio Costa* kundër *Enel*, Çështja 6/64 (1964).

²⁵⁸ Vendimi datë 9 Mars 1978, “*Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.a*”, çështja 106/77

²⁵⁹ Tesaro G., “*Diritto Comunitario – E drejta e komunitetit*”, Cedam, Padova, Itali, 2001, f.147.

²⁶⁰ Çështja *Costa Enel* C-6/64; Çështja *Van Gend en Loose* C- 26/62; Çështja *Muller* C-10/71; Çështja *Van Duyn* C-41/74.

Bazuar në këto kritere, GJED, ne çështjen *Van Duyn*, doli në përfundimin se duhet parë rast pas rasti nëse një detyrim i vendosur mbi një ose disa shtete anëtare krijon të drejta për qytetarët e tyre të cilat mund të pretendohen në gjykatë si rrjedhojë e karakterit të tyre preçiz dhe të pakushtëzuar²⁶¹. Sipas interpretimeve të GJED, dispozitat e një direktive janë të pakushtëzuara nëse ato përcaktojnë një detyrim të qartë e preçiz për të cilin nuk parashikohet asnjë ndërhyrje për ekzekutimin apo vlefshmërinë e këtij detyrimi, as e shtetit anëtar dhe as i organeve komunitare. Fakti që direktiva për vetë llojin e aktit, u lë disa hapësira shteteve anëtare në mënyrën e arritjes së qëllimit të saj, nuk prek aspak karakterin preçiz dhe të pakushtëzuar të formulimit të tyre²⁶².

Pasi me anë të jurisprudencës së saj arriti t'u njohë direktivave te pa-adaptuara një efekt të drejtpërdrejtë në praninë e disa kritereve, GJED trajtoi edhe llojin e efekteve të këtyre direktivave në lidhje me detyrimet dhe të drejtat që ato krijojnë. Në çështjen *Marshall*²⁶³ në 1986, GJED bëri dallimin midis efekteve vertikale dhe atyre horizontale për sa i përket zbatimit të drejtpërdrejtë të direktivave të pa adaptuara. GJED theksoi se efektet vertikale kanë të bëjnë me të drejtat dhe detyrimet e lindura midis shtetit dhe qytetarit të tij (ose *personave juridik*) dhe efektet horizontale janë ato që lindin midis vetë qytetarëve.

GJED i njohu efekt të drejtpërdrejtë efekteve vertikale, të cilat sipas vetë interpretimit të zgjeruar të GJED, përfshinin pretendimin nga ana e qytetarëve për zbatimin e të drejtave të krijuara nga direktiva kundrejt të gjitha organeve të aparatit shtetëror, autoriteteve qëndrore të shtetit, autoriteteve vendore, autoriteteve fiskale, organeve të sigurisë publike dhe të shëndetit publik, si dhe kundrejt ndërmarrjeve publike në pozicionin e monopolit shtetëror²⁶⁴. Por, nëse për njohjen e efektit të drejtpërdrejtë për direktivat e paadaptuara me efekt vertikal GJED nuk hezitoi aspak, madje përkundrazi, e forcoi akoma më shumë pas vendimit doktrinën e saj, për sa i përket efekteve horizontale ajo refuzoi t'i njohë atyre efekt të drejtpërdrejtë.

Sipas GJED, me nocionin e efektit vertikal, siç theksohet më sipër, shpjegohet mundësia e individëve për të pretenduar njohjen e të drejtave të parashikuara nga direktiva e paadaptuar vetëm kundrejt shtetit. Në këtë rast kemi të bëjmë me një efekt vertikal të njëanshëm: individit, i cili kërkon të drejtën e tij të dhënë nga direktiva e paadaptuar, shteti nuk mund t'i përgjigjet duke pretenduar se kjo e drejtë nuk është e vlefshme pikërisht për arsye të mungesës së këtij transpozimi, sidomos kur përgjegjësia për këtë është pikërisht e shtetit. Ndërkohë, shteti nuk mundet t'i kërkojë individit detyrime të cilat parashikohen nga direktiva pa qenë kjo e fundit e adaptuar në sistemin e brendshëm të tij. Kjo pikërisht sepse direktiva në llojin e saj të përcaktuar në Traktat (neni 249) nuk mund të vendosë detyrime të drejtpërdrejta për individët.

Për sa i përket efekteve horizontale, pra pretendimit të individit për të kërkuar të drejta edhe kundrejt një individi tjetër, të cilat parashikohen nga direktiva e patranspozuar, ky

²⁶¹ Mengozzi P., "Istituzioni di diritto comunitario e dell'unione europea- Istitucionet e së drejtës së komunitetit dhe Bashkimit Evropian", CEDAM, Padova, 2003, f. 155.

²⁶² Çështja "Cooperativa agricola zootecnica kundër Amministrazione delle Finanze dello Stato", C-249/94.

²⁶³ Çështja Marshall, C-152/84.

²⁶⁴ Çështja A.Foster kundër Bristol Gas plc, C-188/98; Çështja Busseni, C-221/88; Çështja Costanzo, C-103/88; Çështja Johnston, C-222/84.

efekt nuk konsiderohet nga GJED si i aftë për t'u zbatuar në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe si rrjedhojë, këto të drejta nuk mund të jenë të vlefshme deri sa direktiva të adaptohet. Kjo për arsye se neni 249 parashikon që direktiva detyron vetëm shtetin anëtar dhe nuk mund të krijojë vetë, në mungesë të një akti të brendshëm, detyrime për individët. Për rrjedhojë, kundrejt këtyre individëve, nuk mund të kërkohej zbatimi i kësaj kategorie detyrimesh nga ana e individëve të tjerë. Megjithatë, doktrina në një masë të madhe të saj nuk është dakord për ndarjen e bërë nga ana e GJED në efekte vertikale dhe efekte horizontale sepse sipas tyre krijon vend për aplikim të diskriminuar të dispozitave komunitare²⁶⁵. Edhe vetë GJED shpesh herë ka treguar tendencën për të zbutur dallimin midis dy efekteve vertikale dhe horizontale me qëllim njohjen e efektit të drejtpërdrejtë²⁶⁶.

Kjo situatë pabarazie u mundua të ndryshohej në rastin kur, kundrejt shtetit i cili kishte qëndruar neglizhent në transpozimin e direktivës komunitare, GJED njohu të drejtën e individit të kërkonte dëmshpërblim kundrejt shtetit për mungesë të zbatimit të së drejtës komunitare. Kjo ndodhi në çështjen *Francovich* kundër Italisë, C-6/90, ku GJED për herë të parë njohu përgjegjësinë dhe detyrimin për dëmshpërblim të shtetit anëtar për mosadaptim të direktivës komunitare në sistemin e brendshëm ligjor. GJED theksoi se mundësia e një individi për t'u dëmshpërblyer nga ana e një shteti anëtar është e pamohueshme dhe e domosdoshme në rastet kur vlefshmëria e normave komunitare varet direkt nga veprimet e një shteti anëtar, i cili nëse nuk i ndërmerr, pengon individin të gëzojë të drejtat e njohura nga legjislacioni komunitar, si dhe t'i mbrojë ato pranë gjykatësit të vendit të tij. Megjithatë, ekzistenca dhe njohja e përgjegjësisë së shtetit anëtar varet nga prezenca e disa kushteve të vendosura nga GJED siç janë:

- (I) dispozitat e direktivës duhet të parashikojnë dhënien e të drejtave tek individët;
- (II) përmbajtja e këtyre të drejtave duhet të jetë e identifikueshme në dispozitat e direktivës; dhe
- (III) të ekzistojë një lidhje shkak midis shkeljes së detyrimit të shtetit për transpozimin e direktivës dhe dëmit që i është shkaktuar individit.

Prezenca e këtyre kriterëve është e mjaftueshme që të lindë tek individët e drejta për të kërkuar dëmshpërblim, e bazuar kjo në të drejtën komunitare. Sidoqoftë në këtë rast, përgjegjësia e shtetit do të vlerësohet sipas legjislacionit të brendshëm që njeh përgjegjësinë e organeve shtetërore për dëmet kundrejt të tretëve, dhe kompetenca për zbatimin e parimit të përgjegjshmërisë së shtetit i takon gjykatave kombëtare.

Pas vendimit në çështjen *Francovich* dhe njohjen e përgjegjësisë së shtetit në rastet kur ka një direktivë të paadaptuar dhe pa efekt të drejtpërdrejtë, duhet theksuar se akoma më e mundur është njohja e përgjegjësisë së shtetit në rastet kur shkelja ka të bëjë me dispozita të cilat kanë efekt të drejtpërdrejtë sipas kriterëve të vendosura nga jurisprudenca e GJED. Përderisa dispozita komunitare ka për qëllim krijimin e të drejtave, atëherë pak rëndësi ka njohja e përgjegjshmërisë së shtetit, nëse ato kanë efekte të drejtpërdrejta ose jo. Në një vendim të mëvonshëm, GJED refuzoi të zbatonte këto

²⁶⁵ Tesauro G., "Diritto Comunitario – E drejta e komunitetit", Cedam, Padova, Itali, 2001, f.151.

²⁶⁶ Çështja *Marleasing* kundër *La Comercial Internacional della Alimentacion SA*, C-106/89.

kritere për njohjen e përgjegjësisë së shtetit në rastin e mos-transpozimit të direktivës për sa i përket efekteve horizontale²⁶⁷.

Tek çështja Ciola v. Land Vorarlberg²⁶⁸ u shtrua pyetja nëse doktrina e supremacisë shtrihet edhe mbi aktet nënligjore, konkretisht edhe mbi aktet administrative individuale? Qeveria Austriake ngriti pretendimin se parimi i supremacisë nuk duhet të zbatohet automatikisht në akte administrative individuale. Sipas tyre, një zbatim automatik i këtij parimi mbi të gjitha aktet administrative do të vinte në rrezik parimin e ligjshmërisë së aktit administrativ dhe parimin e sigurisë së rendit juridik. Gjykata e hodhi poshtë këtë argument duke ripohuar se çdo parashikim kombëtar që vjen në konflikt me një normë komunitare direkt të zbatueshme nuk duhet të zbatohet prej gjyqtarëve kombëtarë në zgjidhjen e një konflikti. Kështu parimi i përparësisë së aktit komunitar është i pranuar dhe i kërkuar të zbatohet për të gjitha aktet njëloj, pavarësisht nëse norma kombëtare ka veshjen ligjore apo të një akti administrativ.

Arsyetimi i gjykatës mbi zbatueshmërinë e drejtpërdrejtë të normave të TKE lidhet me formulimin e qartë të detyrimit që përmbajnë normat e traktatit, i cili nuk kërkon detajime të mëtejshme dhe është i aftë të krijojë efekte të drejtpërdrejta. Këtë opinion GJED e ka shprehur qartë në rastin Demirel²⁶⁹, ku theksoi se: *“Një dispozitë në një marrëveshje ndërkombëtare e nënshkruar nga Komuniteti me vende jo anëtare, duhet të konsiderohet si e zbatueshme në mënyrë të drejtpërdrejtë kur, duke pasur parasysh formulimin, qëllimin dhe natyrën e vetë marrëveshjes, dispozita përmban një detyrim të qartë dhe të saktësuar, i cili nuk i nënshtrohet, për sa i përket zbatimit ose efekteve të tij, miratimit të ndonjë mase pasuese.”*.

Këto cilësi i gëzojnë edhe marrëveshjet ndërkombëtare të nënshkruara nga BE apo KE me vendet jo anëtare. Në këtë kuadër do të duhej të aplikohesh edhe Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit mes Shqipërisë dhe BE në nivelin e zbatimit dhe efektet që sjell si në rendin ligjor komunitar por edhe në atë kombëtar të Shqipërisë²⁷⁰.

Arsyetimi i Gjykatës së Drejtësisë së BE mbi zbatueshmërinë e drejtpërdrejtë të normave të Traktateve lidhet me formulimin e qartë të detyrimit që përmbajnë normat e Traktatit, i cili nuk kërkon detajime të mëtejshme dhe është i aftë të krijojë efekte të drejtpërdrejta. Për normat e Traktatit që nuk e kanë këtë shkallë qartësie në formulim, krijimi i efekteve detyruese është subjekt i normave të mëtejshme zbatuese komunitare apo shtetërore. Megjithatë asgjë nuk e ndryshon natyrën e tyre detyruese dhe absolute edhe kur ato nuk janë të vetëzbatueshme. Thjesht zbatimi është subjekt i nxjerrjes së akteve vijuese të zbatimit. Kjo megjithatë nuk e përjashton nevojën që në disa raste zbatimi i këtyre akteve komunitare kërkon jo thjesht një aktivitet ekzekutiv, por edhe ndërhyrjen e akteve normative të brendshme, edhe të rangut të parë.

²⁶⁷ Çështja Faccini Dori, C-91/92.

²⁶⁸ Çështja C-224/97 Ciola v. Landvorarlberg

²⁶⁹ GJED Çështja C-12/86, Meryem Demirel kundër Stadt Schöäbisch Gmünd, 1987, ECR 3719. Gjykata vendosi: “Një dispozitë në një marrëveshje ndërkombëtare e nënshkruar nga Komuniteti me vendet jo antare, duhet të konsiderohet si e zbatueshme në mënyrë të drejtpërdrejtë”.

²⁷⁰ Zajmi Iva, “Autonomia e zbatimit të ligjit komunitar”, Revista Shqiptare për Studime Ligjore, Volumi 1, Tiranë, 2011.

5.2 Veprimtaria e Administratës vendase sipas Parimit Costanzo

5.2.1 Detyrimi mbi administratën

Përveç administrimit të drejtpërdrejtë dhe atij të tërthortë, legjislacioni i Komuniteteve ka zhvilluar një shumëllojshmëri të gjerë sistemesh të zhvillimit të organeve administrative, duke shkaktuar, rritjen e sektorëve të përgjithshëm, të cilët karakterizohen nga bashkëjetesa dhe ndërvartësia e nivelit ndërkombëtar me atë kombëtar²⁷¹.

Nëse i referohemi njërit ndër shembujt më të vjetër, e pikërisht administratës evropiane për informacionin mjedisor, do vemi re se ajo rregullohet kryesisht nga legjislacioni i vitit 1990. Të lidhura me veprimtarinë e informacionit mjedisor së fundmi kanë hyrë në lojë propozimet e BE për krijimin e një institucioni administrativ evropian për mbrojtjen e konsumatorit dhe të një administrate evropiane për mbrojtjen civile, ashtu siç janë prezantuar fillimisht nga Komisioni në vitin 2003. Bëhet fjalë për një fenomen kompleks e të diferencuar, që sot njihet si karakteristikë e së drejtës administrative evropiane dhe që është ndërveprimi institucional midis administratës qendrore në Bruksel (apo në qendra të tjera të administratës BE) dhe asaj ekzistuese të vendeve anëtare. Ky sistem është parashikuar ndër të tjera edhe në Traktatin që themelon një Kushtetutë për Evropën (neni III.285). Krahasuar me disiplinën e procedurës administrative, zhvillimi i të ashtuquajturit “sistem i përgjithshëm i koordinimit administrativ” ka përfshirë lidhjen dhe koordinimin mes procedurave të organeve në varësi të Komisionit dhe procedurave kombëtare²⁷². Me fjalë të tjera, procedurat e përbëra, karakterizohen nga ndërhyrja e qeverisë të Shteteve anëtare dhe autoriteteve evropiane, si edhe zyrat e “përfaqësuesve” të dy llojeve të organizmave. Rregullimi i këtyre proceseve ndryshon në një mënyrë të konsiderueshme nga sektori në sektor, që nga fuqia e vendimit e deri tek shpërndarja dhe ndërhyrja e qeverisë ndërkombëtare, kombëtare dhe të përzier. Në përgjithësi, sistemi i zhvilluar nga legjislatura e përbashkët karakterizohet nga tre aspekte të zakonshme, që janë ndërkohë edhe të ndryshme mes tyre si dhe të rralla:

- Ky sistem i përzierë është së pari një projekt bazë procedural i cili do të bënte të mundur përfaqësimin e të gjithë interesave politikë në lojë. Në këtë mënyrë synohet që të sigurohet aksesin dhe dalja e plotë në pah e të gjitha interesave. Një model i tillë ka dy pasoja kryesore. E para është se administrata kombëtare zë një rol të dyfishtë: nga njëra anë përfaqëson interesat dhe pretendimet e shtetit duke u nisur nga një pozicion i papërshtatshëm në raport me subjektet private. Implikimi i dytë zhvillohet në lidhje me ushtrimin e një sërë procedurash të përbëra, të cilat janë si vertikale ashtu dhe horizontale; vertikale sepse prezanton fazat në ulje e ngritje, në një zyrë kombëtare të administratës ndërkombëtare ose anasjelltas, horizontale sepse ofron një dialektikë mes administratave të ndryshme të shteteve anëtare.

²⁷¹ Nocioni i sistemit të përbashkët evropian është përdorur nga S. CASSESE, Procedimi administrativ Evropian, sipas publikimit në Revistën tre mujore të të drejtës publike, 2004, ku gjithashtu prezanton një tipologji të rasteve të përbëra, i përpunuar në bazë të kriterit të funksioneve të kryera.

²⁷² Për rindërtimin e parimeve evropiane në procedurë, edhe me referencë të modeleve të ushtrimit të përbashkët, shih C. Franchini, Parimet e aplikueshme për procedurën administrative evropiane, në Revistën italiane të komunitetit të ligjit publik, 2003, 1037 ss.

- Së dyti, administrata kombëtare është bërë jo vetëm për të punuar por edhe për të konkuruar me vendet e tjera dhe me autoritetet evropiane. Në shumicën e rasteve, në fakt, elementi i integritetit të zyrave kompetente në një administratë funksionale, është i kombinuar me konkurrencën në administratën publike²⁷³. Kjo është arritur, për shembull, në krijimin e një procedure të decentralizuar në sistemin e autorizimeve të produkteve farmaceutike, e cila aktualisht rregullohet nga direktivat 2001/82 dhe 2001/83. Në këtë sistem është realizuar një klasifikim i njëjtë duke krijuar një kod të përbashkët në lidhje me pajisjet mjekësore dhe produktet për përdorim njerëzor.
- Së treti, interesat e kësaj garantohen jo vetëm nga përfaqësimi kombëtar, por edhe nga ai privat. Qytetarët dhe bizneset, prandaj janë thirrur, për të marrë pjesë në cilësinë e tyre si palë të interesuara, në funksionin për të monitoruar pushtetin publik dhe për të garantuar plotësinë e identifikimit dhe përfaqësimin e fakteve dhe interesave. Nuk janë vetëm disiplinat më pak të përpunuara, të cilat kanë një asimetri në mes të njohjes së interesave të privatëve dhe atyre kombëtare: kjo është e dukshme, për shembull, në skemën e produkteve farmaceutike e cila karakterizohet nga mungesa e shqyrtimit nga konsumatorët (apo pacientët) nga njëra anë dhe nga palët e tjera të interesuara nga ana tjetër.

Kur veprohet në kuadrin e "sistemeve të përgjithshme evropiane", administratat e brendshme janë mes të drejtës kombëtare dhe asaj mbikombëtare të Bashkimit. Çështja që lind ka të bëjë se kush nga këto dy burime të së drejtës ka ndikuar si i parë dhe si i dytë? Pra cili është rezultati i një "loje pushteti" dhe "matje forcash" midis dy sistemeve burimore të ndërthurura? Është realizuar, për shembull, një proces i konvergencës vertikale mes të drejtës administrative kombëtare dhe asaj të përgjithshme? Administratat shtetërore a u zhvillojnë më shumë dinamikën aplikative njërit sistem apo tjetrit?

Për të siguruar disa përgjigje për këto pyetje, duhet të shqyrtohen fillimisht disa karakteristika të përgjithshme të procedurës së "sistemit të përgjithshëm" evropian, pastaj, në mënyrë më specifike, raporti mes Ligjit të BE-së dhe atij kombëtar në veprimtarinë administrative.

Prej këtyre vëzhgimeve, është e mundur të përcaktohet marrëdhënia që është krijuar midis ligjit të BE-së dhe ligjit kombëtar, që na e kujton shkurtimisht skema. Procedurat e përbëra, së pari, janë pjesërisht të rregulluara nga normat evropiane, që diktojnë rregullat e aktivitetit, jo vetëm nga ato të qeverive ndërkombëtare, por edhe ato kombëtare dhe të përziera, që përbëjnë "sistemin e përgjithshëm". Mënyra e veprimit të administratës së brendshme, është në pajtueshmëri me ligjin e komunitetit, i cili zëvendëson të drejtën kombëtare, veçanërisht atë ndërkombëtare. Shtrirja e detajeve në këtë shkallë dhe këtë formë, ndryshon në mënyrë të konsiderueshme nga sektori në sektor.

Në disa raste, është futur në procedurat ekzistuese të ligjit administrativ të Shteteve anëtare, një seri e segmenteve të reja që modifikojnë procedurat e parashikuara tashmë nga legjislacioni kombëtar. Në raste të tjera, është bërë me miratimin *ex novo* e një sistemi procedural për komunitetin i plotë dhe i hollësishëm. Ky sistem i ri synon realizimin e metodikës dhe mjeteve të funksionimit në mes të një pluralizmi të zyrave strukturalisht të ndara dhe nga ana tjetër, integrimin e këtyre të fundit, në një kontekst ekskluzivisht procedural

²⁷³ Një klasifikim i përmblodhur i mekanizmave kryesore të bashkëpunimit mes autoriteteve të përbashkëta dhe administratës kombëtare është propozuar nga Chiti E. dhe Franchini C., "Integrimi administrativ evropian", Bologna, Itali, 2003.

vetëm për komunitetin. Shembuj të këtij llojit të dytë, janë ato proçese përmes të cilave zhvillohet aktiviteti i sistemit të koordinuar nga të ashtuquajturat “agjenci evropiane”.

Përsa i përket shembujve të llojit të parë, më thelbësore mbetet rregullimi ligjor: së pari, nëse e drejta evropiane kërkon rregullimin e detyrimeve të veçanta procedurale të aktivitetit të përgjithshëm, nga ana e Autoritetit rregullator, këto detyrime mund të jenë të specifikuar me ligj; nga ana tjetër, marrëdhënia mes autoriteteve dhe palëve private gjatë periudhës së aktivitetit individual është e rregulluar në mënyrë të pabarabartë nga rregulloret e ndryshme evropiane, dhe shpesh janë të rregulluara nga legjislacioni kombëtar²⁷⁴. Mbetet, pra, një hapësirë e mjaftueshme për kuadrin kombëtar të organizimit dhe zhvillimit të proçedurave të punës së autoriteteve vendase. Përveç që ka një shtrirje dhe një nivel të ndryshueshëm të detajeve, për më tepër, ka simetri në mënyrat e veprimit të komunitetit në administratën e brendshme e cila është e lidhur ngushtë me përvojat specifike juridike të Shteteve Anëtare.

Standardet evropiane kanë dhënë efektin e kriterëve të zhvilluara nga Gjykata e Drejtësisë si parime të përgjithshme të ligjit të BE-së, duke siguruar kështu institutet që zhvillojnë, për shembull, parimet e proporcionalitetit dhe asaj të një administrate të mirë procedurale, që përfshin të drejtën e mbrojtjes së subjekteve private përpara saj. Por këto institucione nuk bien nga lart në eksperiencën administrative të Shteteve anëtare, pasi parimet të cilat janë futur në brazdë janë përpunuar nga Gjykata e përbashkët duke filluar nga traditat e përbashkëta të Shteteve anëtare.

Raporti i dyanshëm mes të drejtës administrative të Shteteve anëtare dhe të drejtës evropiane, për më tepër, është konfirmuar edhe nga disa dispozita të veçanta. Ligji i Përbashkët mund të përdoret, në vija të përgjithshme ose alternative, edhe në teknika të ndryshme nga rregullat që përcaktojnë procedurën që do të ndiqet nga Autoritetet kompetente kombëtare.

Jo rrallë, në fakt, rregullat e përbashkëta të sektorit për krijimin e organeve sektoriale të përbashkëta dhe me përbërje të përzier të organeve të tyre drejtuese, përfaqësojnë Komisionin dhe autoritetet vendase. Pra një organizëm politik i përbashkët qendron në krye të atij sistemi në të cilin është imponuar respekti i rregullave të përcaktuara procedurale. Krahësuar me hipotezën e mëparshme, pra, disiplina administrative nuk është direkte tek administrata kombëtare, por tek qeveria.

Nga ana tjetër duhet theksuar që performanca nuk është vetëm vertikale por edhe horizontale në rezultatet e përbëra të procedimeve në Shtetet e ndryshme anëtare²⁷⁵. Efekti i këtij krahasimi mund të përshkruhet në aspektin e "infektimit" ndërmjet ligjeve kombëtare. Përmbajtja e kësaj specifike, gjithsesi është e vështirë të kategorizohet. Në disa raste, ajo mund të konsistojë në përhapjen e Institutit Kombëtar procedural më të përshtatshëm në administratat e vendeve të tjera nëpërmjet të drejtës së përbashkët komunitare për arsye të funksionit të veçantë; në raste të tjera, në përhapjen horizontale të institucioneve të Komunitetit në sistemet e brendshme administrative dhe në disa raste të tjera, nuk mund të

²⁷⁴ Për një shqyrtim të ndërveprimit mes të drejtës evropiane dhe të drejtës së brendshme në rastin e rregullimit, Chiti E., “Sistemi procedural i rregullimit”, në Revistën Tremujore të Drejtës Publike, 2004.

²⁷⁵ Një rindërtim i përgjithshëm i zhvillimit të të drejtës administrative të përbashkët është ofruar nga Cassese S., “E drejta administrative evropiane paraqet karaktere origjinale?”, në Revistën tremujore të drejtës publike 2003, f. 35.

gjykohet përshtatja e rregullave procedurale të Shteteve anëtare, tek ekzistenca e nevojave për të realizuar në maksimum interesin publik të Komunitetit.

Analiza e mësipërme na lejon që të arrijmë në tre konkluzione kryesore:

- Në radhë të parë, Marrëdhënia që zhvillohet mes të Drejtës Administrative Kombëtare dhe asaj të BE-së në kontekstin e "sistemeve të përgjithshme evropiane" është karakterizuar në katër mënyra: fillimisht, simetri e pjesshme për mënyrat e veprimit nga ana e autoriteteve vendase, pastaj, "ngjitja" që përcakton mes mënyrave të veprimit të autoriteteve kombëtare dhe veprimit të homologëve të BE-së, si rezultat i disiplinimit të veprimtarisë së këtyre të fundit nga ana e të drejtës ndërkombëtare; Pastaj, hapësira e mbetur për rregullat kombëtare; së fundmi "ngjitja" horizontale, mes të Drejtës Administrative që ndryshon sipas Shteteve anëtare.
- Së dyti, kjo teknikë e ndërhyrjes së të drejtës evropiane në sistemet e brendshme administrative jep një efekt të konvergjencës vertikale, mes të drejtës administrative kombëtare dhe asaj të BE-së. Një konvergjencë e tillë vertikale nuk mund të jetë e ndarë nga përvoja administrative e Shteteve anëtare, në të cilën janë bazuar parimet e zhvilluara nga Gjyqtarët e Gjykatës Evropiane dhe janë zbatuar nëpërmjet rregulloreve të fushave përkatëse të BE-së. Në vend të një "harmonizimi" të ligjit kombëtar procedural të BE-së, ai krijon një homogjenizim të standardeve procedurale, aty ku e drejta e BE-së është ndërtuar, jo rrallë në aftësinë e ligjit procedural administrativ të brendshëm për të hetuar dhe zhvilluar institucionet e të drejtës Komunitetit.
- Së treti, teknika që ka dalë paraqet një fleksibilitet të konsiderueshëm. Në varësi të dozës dhe të kombinimit të elementëve të ndryshëm, në fakt, ajo mund të ndikojë mbi të drejtën kombëtare më shumë ose më pak, bazuar në një përshtatje më të madhe apo më të vogël të komunitetit dhe përdoret pak a shumë intensivisht në cilësinë e shpërndarjes të së drejtës evropiane dhe në cilësinë e përshtatshmërisë dhe thellimit të legjislacionit të brendshëm administrativ. Ky fleksibilitet mund të jetë shumë i dobishëm duke ju referuar zgjerimit që ka ndodhur dhe që ka për qëllim të komplikojë jo vetëm organizimin por edhe funksionimin e "sistemit të përbashkët" evropian²⁷⁶.

5.2.2 Parimi i Autonomisë Kombëtare Institucionale

Ashtu siç kemi shpjeguar më sipër në hyrje të këtij kapitulli, përsa i përket rasteve në të cilat një dispozitë e ligjit kombëtar është e papërputhshme me ligjin Evropian, Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka imponuar një detyrim shumë të përgjithshëm për autoritetet administrative të Shteteve Anëtare. Kur një autoritet kombëtar administrativ konstaton se midis një dispozite të ligjit kombëtar dhe një dispozite direkt efektive të së drejtës evropiane ekziston konflikt – dhe

²⁷⁶ Për një krahasim mbi tendencat e të drejtës administrative globale, Cassese S., "Karkaleca, breshka dhe procedurat. Standartet globale për të drejtën administrative kombëtare, në shtyp në Revistën tremujore të së drejtës publike, 2004; dhe Della Cananea G., "Përtej Shtetit, Evropianizimi dhe Globalizmi i Ligjit procedural administrativë, në publikimin e ardhshëm të Ligjit evropian publik", 2004.

kështu nuk mund të zbatohen të dyja dispozitat njëkohësisht – autoriteti është i detyruar të zgjidhë këtë problem në favor të dispozitës të së drejtës evropiane. Nëse është e mundur, autoriteti administrativ mund të arrijë këtë duke interpretuar dispozitën e ligjit kombëtar nën dritën e së drejtës evropiane. Sidoqoftë, nëse interpretimi konsistent nuk është i mundur, autoriteti administrativ është i detyruar të lërë mënjane dispozitën e papajtueshme të ligjit kombëtar dhe në vënd të saj të zbatojë dispozitat efektive direkte të ligjit evropian²⁷⁷.

Ky detyrim, të cilën Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka formuluar qartë për të dy legjislacionet si ligjin Evropian primar²⁷⁸ dhe atë sekondar²⁷⁹ i referohemi më thjeshtë për arsye lehtësie, si “detyrimi i Costanzo-s”. Megjithëse ky detyrim mund të duket krejtësisht i qartë dhe i shpjegueshëm nga një perspektivë evropiane, probleme mund të shfaqen nga pikëpamja kombëtare e të drejtës kushtetuese dhe administrative. Një pyetje e rëndësishme është, për shembull, deri në çfarë përmasash autoritetet administrative kanë të drejtë sipas ligjit kombëtar të lënë mënjane dispozitat e legjislacionit kombëtar. Për shembull, në një rast të fundit një autoritet administrativ Gjerman, në Saarland-inë gjermane vendosi të mos e zbatojë një dispozitë të këtij ligji (Federal) mbi farmacitë, që e konsideronte në kundërshtim me lirinë e themelimit. Kjo çoi në dhënien e një liçence për të drejtuar një farmaci, duke lënë mënjane dispozitat e ligjit kombëtar i cili nuk përputhej me ligjin Evropian. Për fat të keq, Gjykata nuk kishte menduar pyetjen paraprake nëse një autoritet kombëtar ‘ka të drejtë dhe a është i detyruar sipas të drejtës së Komunitetit për të mos aplikuar dispozitat kombëtare?’. Në fakt në momentin që ajo e konsideron si në kundërshtim me ligjin e Komunitetit (edhe në rastin ku nuk ka asnjë shkelje të qartë të drejtës komunitare), por thjesht në përgjithësi të frymës dhe parimeve bazë udhëheqëse të administratës evropiane²⁸⁰.

Ky studim po fokusohet ndër të tjera në vështirësitë që detyrimi Costanzo dhe të tjera detyrime që janë imponuar direkt nga kjo çështje do të hasin në zbatim brenda Shteteve Anëtare e autoriteve administrative kombëtare në rastet e kontradiktave mbi mënyrën e aplikimit të të drejtës BE. Nga njëra anë, ligji evropian mbart rregullin tradicional të së drejtës ndërkombëtare që Shtetet Anëtare duhet të konsiderohen si subjektet në drejtim të përmbushjes së detyrimeve të së drejtës Evropiane. Kjo do të thotë se Shtetet Anëtare kanë përgjegjësinë ndaj Bashkimit Evropian për zbatimin korrekt të së drejtës Evropiane. Bashkimin Evropian nuk është i shqetësuar se cilat janë strukturat e brendshme kompetente të Shteteve Anëtare dhe cili autoritet i është caktuar secila detyrë, pasi kjo do të përbënte shkelje të parimit kryesor të autonomisë kombëtare institucionale. Megjithatë, nga ana tjetër, detyrimi Costanzo në thelb i është drejtuar drejtpërdrejt autoriteteve administrative të Shteteve Anëtare dhe jo Shteteve Anëtare.

Këto dy supozime themelore të së drejtës Evropiane duken të jenë në kundërshtim me njëri-tjetrin në pamje të parë: parimisht ato konsiderojnë vetëm Shtetin Anëtar si një entitet të vetëm unik, por pavarësisht kësaj nga ana tjetër ato adresojnë detyrime specifike

²⁷⁷ Shih Çështjen 103/88 Costanzo, 1989, ECR 1839; Çështjen C-224/97 Çiola, 1999, ECR I-2517 dhe Çështjen C-198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), 2003, ECR I-8055.

²⁷⁸ Çështja C-198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), 2003, ECR I-8055.

²⁷⁹ Për shkak të rregullores, ky detyrim mund të vijë nga natyra dhe karakteri i tij sikur është parashtruar në Nenin 288 TFEU (ish Neni 249 EC); për dispozitat e direktivave që janë direkt efektive dhe që nuk janë zbatuar në mënyrë korrekte në kohen e duhur. Kjo u vendos në çështjen Fratelli Costanzo

²⁸⁰ Vendimi datë 19 Maj 2009, Çështjet e përbashkëta C-171/07 and C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes.

tek autoritetet administrative vendase.

Çelësi për të zgjidhur këtë kontradiktë apo paradoks²⁸¹ mund të gjendet në mundësitë që qeveritë qendrore të Shteteve anëtare kanë për të mbikëqyrur autoritetet administrative. Është lehtësisht e shpjegueshme dhe e pranueshme që shtetet anëtare në vetvete, të jenë përgjegjëse ndaj Bashkimit Evropian për respektimin korrekt në lidhje me detyrimin Costanzo. Pas të gjithave, në qoftë se qeveritë qendrore ekzistojnë për të udhëzuar dhe mbikëqyrur këto autoritete, a kanë këto të fundit mundësi të mjaftueshme?

Për të kufizuar qëllimin e këtij punimi në temën specifike të detyrimit Costanzo duhet në rradhë të parë që diskutimi të jetë i përqendruar **në mundësitë e mbikëqyrjes nga qeveritë qendrore mbi organet e brendshme të administratës publike e në lidhje me aktet apo vendimet, të miratuara nga autoritetet administrative. Me fjalë të tjera, mundësitë e mbikëqyrjes janë diskutuar për rastet në të cilat qeveria qendrore do të detyrojë një autoritet administrativ për të ndryshuar një veprim ose vendim të miratuar, në mënyrë që të mos aplikojë të drejtën kombëtare në favor të një dispozite me efekt të drejtpërdrejtë të së drejtës evropiane me të cilën dispozita e ligjit kombëtar është e papajtueshme.** Duke qënë se është e vështirë për të diskutuar këtë strukturë kombëtare të brendshme në vija të përgjithshme për të gjitha Shtetet Anëtare, kapitulli i mëposhtëm fokusohet në sistemet e mbikëqyrjes në shtetet si Franca, Gjermania dhe Holanda si shembuj duke e krahasuar këtë me sistemin e brendshëm të funksionimit të administratës publike shqiptare dhe mundësitë e kontrollit mbi të nga ana e qeverisë qendrore. Në paragrafin final, gjetjet e paragrafit 2 dhe 3 janë të kombinuara për të arritur në një përfundim: a munden fuqitë aktuale mbikëqyrëse të mbyllin hendekun midis detyrimit Costanzo dhe parimit të autonomisë institucionale?

Ligji Evropian mbart rregullin tradicional të së drejtës ndërkombëtare që Shtetet Anëtare duhet të konsiderohen si subjekte në lidhje me përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga e drejta Evropiane, pasi ato janë palë e Traktateve themeluese të Bashkimit Evropian. Shteti Anëtar duhet të garantojë që rezultati i kërkuar nga dispozitat përkatëse e Traktatit apo e legjislacionit sekondar është arritur në rendin ligjor kombëtar²⁸². Kjo vlen edhe për shtetet federale²⁸³. Në këtë drejtim në lidhje me rastin e ligjit mbi detyrimet për shkeljet e së drejtës evropiane, është përcaktuar qartë qasja tradicionale e Gjykatës. Kur detyrimet nuk janë plotësuar, **vetë shteti është** përgjegjës, dhe jo organet individuale të tij, sikundër Gjykata vërejti qartësisht në vendimin e saj në *Brasserie du Pecheur*²⁸⁴

E njëjta ide qëndron qartësisht, pas rastit të ligjit mbi procedurën e shkeljes të nenit 258 TFEU (ish neni 226 EC). Detyrimet mbi Shtetet Anëtare transferohen mbi vetë shtetet dhe “detyrimi i një Shteti Anëtar në bazë të nenit 226 lind çfarëdo qoftë agjencia e Shtetit veprimi apo mosveprimi i të cilit është shkaku i dështimit në përmbushjen e detyrimeve

²⁸¹ Jans J.H. a.o., “Europeanisation of Public Law – Evropianizimi i së Drejtës Publike”, Europe Law Publishing 2007, Groningen, Hollandë, p. 18.

²⁸² Ky është një rast i qendrueshëm i Gjykatës. Shiko për shembull Çështjen 77/69 Commission kundër Belgium, 1970, ECR 237 ose Çështjen 17/85 Commission kundër Italy, 1986, ECR 1199. Shiko gjithashtu me kujdes Konkluzionin e Geelhoed në Çështjen C-129/00, Komisioni kundër Italisë, e në veçanti faqen nr. 55.

²⁸³ Shiko për shembull Çështjen C-383/00 Commission kundër Germany, par. 18.

²⁸⁴ Çështja C-46/93 dhe C-48/93 Brasserie du Pecheur, 1996, ECR I-1029, par 34.

të veta, edhe në rastin e një institucioni kushtetues të pavarur”²⁸⁵.

Arsyet e faktit që Shtetet Anëtare janë përgjegjëse për sjelljen e ligjit evropian në praktikë e tyre ligjore kombëtare janë të shumta dhe të një nature politike, ligjore dhe praktike²⁸⁶. Pavarësisht faktit se përqendrimi i fuqive në nivelin e Shteteve Anëtare mund të preferohet për arsye politike, është e qartë se institucionet Evropiane nuk kanë në dispozicion mjetet për të aplikuar dhe zbatuar vetë të gjitha masat e miratuara. Prandaj zbatimi i ligjit evropian, në përgjithësi është bërë nga Autoritetet e Shteteve Anëtare: një aplikim i decentralizuar i së drejtës Evropiane. Kjo e fundit ka dhe mjetet e duhura në dispozicion për të përdorur këto kompetenca, duke qënë se një strukturë institucionale dhe procedurale tashmë ekziston në secilin prej Shteteve Anëtare, kjo shihet në përgjithësi si qasja më realiste, gjithashtu për arsye praktike²⁸⁷. Kështu, kualifikimi i Shtetit Anëtar si subjekti më i rëndësishëm në zbatimin e së drejtës evropiane çon në një përdorim praktik të strukturave tashmë ekzistuese²⁸⁸. Për më tepër, ajo garanton që, “vendimet të merren sa më afër që të mundet qytetarit në përputhje me parimin subsidiaritetit”. Instrumenti i direktivës është një model i qartë i këtij bashkëpunimi midis Bashkimit Evropian dhe Shtetet të saj Anëtare në këtë drejtim, duke qënë se ajo vetëm imponon një detyrim përsa i përket rezultateve, por i lë mjete të sakta Shteteve Anëtare që të zhvendosin direktivën në ligjin e tyre vendas.

Kjo zgjedhje, për aplikim të decentralizuar të së drejtës evropiane nuk do të thotë se përmbajtja e infrastrukturës institucionale e Shteteve Anëtare të jetë vendosur në një nivel evropian. Në të kundërt, në parim, kjo është një çështje e së drejtës kombëtare. E drejta e Bashkimit Evropian në parim nuk është e shqetësuar me pyetjen se cili autoritetet merr masat e kërkuara për të përmbushur detyrimet e Shtetit Anëtar në bazë të ligjit evropian, ose cilat procedura të ligjit të brendshëm janë të aplikueshme.

Kjo shpesh përmendet si parimi i autonomisë procedurale të institucioneve kombëtare. Si një çështje parimore, e drejta evropiane respekton strukturën procedurale dhe institucionale të Shteteve Anëtare. Në literaturë, kjo autonomi është e njohur edhe si një e drejtë themelore e çdo Shteti Anëtar, që tregon respektin për autonominë kushtetuese të secilit Shtet Anëtar, dhe që dëshmon se Bashkimi Evropian nuk është një shtet federal në të cilin aspekte të tilla janë të harmonizuara. Për këtë arsye, mund të thuhet se autonomia institucionale dhe procedurale e Vendeve Anëtare shpreh zotërimin e saj.

Efekti i së drejtës evropiane në urdhërat e brendshme juridike kryesisht kryhet nga organet e Shteteve Anëtare. Autoritetet e tyre administrative përshtasin normativat e brendshme dhe gjykatat e tyre kombëtare garantojnë zbatimin e këtyre normave. Kjo çon tek e ashtuquajtura

²⁸⁵ Çështja 77/69 Commission kundër Belgium, 1970, ECR 237, paragraph 15. Shiko gjithashtu Çështjen 93/71 Leone-sio, 1972, ECR 287, paragraphs 22 and 23.

²⁸⁶ Malo L., “Autonomie locale et Union européenne: Thèse sous la direction de Henri Labayle - Qeveria lokale dhe Bashkimi Evropian: Teza nën drejtimin e Henri Labayle”, Université de Pau et des Pays de l'Adour 2008, fq. 270.

²⁸⁷ Mehdi R., “L'autonomie institutionnelle et procédurale et le droit administratif - Autonomia institucionale dhe procedurale administrative dhe ligji “, në: Auby J.B. & Dutheil de la Rochère J., “Droit administratif Européen – E drejta Administrative Evropiane”, Bruksel, Bruylant, 2007, fq. 685-726, në fq.693.

²⁸⁸ Le Barbier - Le Bris, “Les principes d'autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États Membres de l'Union Européenne: des États pas comme les autres - Parimet e autonomisë institucionale dhe procedurale dhe bashkëpunimit të drejte. Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian: Shtetet si asnjë tjetër”, në: “Le droit et L'Union européenne en principes – Ligji dhe parimet e Bashkimit Evropian”, Apogée 2007, p. 419-457, në fq. 422.

“dédoublement fonctionnel – dublimit të funksioneve” e autoriteteve administrative kombëtare, duke qënë se obligimet e tyre tani jo vetëm që rrjedhin nga ligji kombëtar, por edhe nga e drejta evropiane. Megjithatë kjo nuk influencon drejtpërdrejt strukturën institucionale të shteteve anëtare, e cila si rregull mbetet e paprekur. Shtetet Anëtare duhet të vendosin vetë cili autoritet administrativ ka fuqinë për të ushtruar autoritetin e dhënë me akte normative të brendshme dhe kështu të përmbushë detyrimet e ligjit evropian. Kjo rrjedh nga “Mungesa e Perfeksionit të të drejtës së Komuniteteve”, duke qënë se e drejta Evropiane përgjithësisht nuk përcakton cili Autoritet Kombëtar është kompetent. Si rregull, rregulloret, udhëzimet dhe vendimet përcaktojnë vetëm fuqitë, por i referohen “autoriteteve kompetente kombëtare” si aktorë.

Është më pas në varësi të Shteteve Anëtare (qeverive qendrore të tyre), shpërndarja e këtyre fuqive midis autoriteteve administrative vendase. Gjykata e Drejtësisë e ka shprehur këtë për herë të parë në çështjen “Kompanisë Ndërkombëtare të Frutave – International Fruit Company”:

“Edhe sipas Nenit 5 të Traktatit, Shtetet Anëtare janë të detyruara të marrin të gjitha masat e përshtatshme, të përgjithshme ose të veçanta, për të siguruar përmbushjen e detyrimeve që lindin nga Traktati, kështu ata duhet të përcaktojnë cilat institucionet brenda sistemit kombëtar do të fuqizohen për të miratuar masat e përmendura”.

Kur dispozitat e Traktatit ose Rregulloreve i japin fuqi ose imponojnë detyrime mbi shtetet për qëllime të zbatimit të së drejtës së Komunitetit pyetja se si ushtrimi i këtyre kompetencave dhe plotësimi i të tilla detyrimeve mund t’u besohet organeve të veçanta kombëtare nga Shtetet Anëtare është vetëm një çështje e sistemit kushtetues të çdo shteti²⁸⁹.

Pas çështjes së Kompanisë Ndërkombëtare të frutave, Gjykata e Drejtësisë ka ripohuar dhe përmirësuar parimin. Prandaj, Bashkimi Evropian respekton strukturën shtetërore të vendeve anëtare, të cilat mund të kenë organizim federal, rajonal ose unitar²⁹⁰. Për më tepër, Traktati i Lisbonës përfshiu respektimin për strukturat kushtetuese në Nenin 4 (2) TEU, i cili pohon: *“Bashkimi do të respektojë barazinë e shteteve anëtare para Traktateve ashtu edhe identitetin e tyre kombëtar, të pandarë në strukturat thelbësore, politike dhe kushtetuese duke përfshirë vetëqeverisjen rajonale dhe lokale”*. Edhe pse është e qartë se parimi i autonomisë institucionale kombëtare kryesisht ofron një mbrojtje për strukturën institucionale të Shteteve Anëtare, kjo autonomi nuk është e pakufizuar. Autonomia mund të përbëjë një kërcënim për kërkesat e aplikimit uniform të së drejtës evropiane, duke qënë se autonomia ka rrezik të çojë në diversitet të aplikimit. Prandaj, Gjykata ka vendosur si pasojë që autonomia kombëtare institucionale duhet të përputhet me nevojën e aplikimit uniform.

Është e vetëkuptueshme se këto detyrime nuk mund të shmangen duke ju drejtuar autonomisë kombëtare institucionale. Së fundi, struktura kombëtare institucionale nuk mund të përdoret si një justifikim për të siguruar keqpërdorimin e të drejtës evropiane. Shtetet anëtare nuk janë të lejuara të justifikojnë dështimet duke u mbështetur në dispozitat kombëtare, apo dhe duke përfshirë për shembull dhe rregullat në ndarjen e pushteteve dhe të kompetencave të ndryshme të organeve. Detyrimet për Shtetet Anëtare si një subjekt zbatohen gjithmonë, pavarësisht lirisë institucionale që mund të gëzojnë organet e tyre të brendshme.

²⁸⁹ Çështja 51-54/71 International Fruit Company II, 1971, ECR 1107, par. 4; Cf. shiko gjithashtu për shembull Çështjen 96/81 Commission kundër Hollandës, 1982, ECR 1791.

²⁹⁰ Çështja C-8/88 Germany kundër Commission, 1990, ECR I-2321

5.2.3 Roli i Qeverive Qendrore në zbatimin e të drejtës BE nga njësitë administrative vendase

Duke pasur parasysh parimin e autonomisë kombëtare institucionale, secili shtet anëtar është i lirë që të përcaktojë në mënyrë autonome organizimin e vet të brendshëm. Në këtë rast përfshihet edhe ndarja e pushteteve dhe detyrat midis autoriteteve administrative në të gjitha vendet anëtare. Megjithatë, detyrimi Costanzo, vlen për të gjithë autoritetet administrative në të gjitha shtetet anëtare. Si rrjedhojë, çdo autoritet administrativ, në rast të konfliktit me dispozitë të së drejtës evropiane, është i detyruar të vendosë mënjanë dispozitat të së drejtës kombëtare që bien ndesh me to duke mos i aplikuar ato. Për më tepër, Shtetet Anëtare kanë detyrimin e përgjithshëm të promovojnë në mënyrë aktive respektimin e të drejtës evropiane³¹. Megjithatë, fakti që Shteti Anëtar është përgjegjës ndaj Bashkimit Evropian për ndonjë shkelje të këtij detyrimi, të çon në pyetjen nëse Shtetet Anëtare a janë në gjendje të mbikëqyrin autoritetet e tyre administrative?

Nëse ekzistojnë kompetenca të mjaftueshme në nivel qendror për të mbikëqyrur autoritetet administrative në kuadër të shteteve anëtare në këtë drejtim, mund të pranohet më lehtë se Shtetet Anëtare janë vetë përgjegjëse për zbatimin korrekt të së drejtës Evropiane. Megjithatë nëse mundësitë për mbikëqyrje janë shumë të kufizuara, një konflikt i qartë mund të ekzistojë në nivel kombëtar.

Thelbësore mbetet sqarimi i mundësive të mbikëqyrjes nga qeveria qendrore në lidhje me aktet apo vendimet e miratuara nga autoritetet administrative. Me fjalë të tjera, mundësitë e mbikëqyrjes kanë të bëjnë me rastet në të cilat qeveria qendrore do jetë e detyruar nga sa thamë më sipër që të detyrojë një autoritet administrativ të pavarur (lokal apo qendror) për të ndryshuar një akt apo vendim të miratuar, në mënyrë që të kryejë mosaplikimin e ligjit kombëtar në favor të një dispozite efektive të drejtpërdrejtë të së drejtës evropiane me të cilat, dispozitë e ligjit kombëtar është e papajtueshme. Ekzistojnë tre situata të ndryshme të mbikëqyrjes nga qeveritë qendrore të organeve autonome në bazë të shpërndarjes vertikale apo horizontale të kompetencave ndërmjet autoriteteve administrative në strukturën e brendshme shtetërore.

- 1- Raportet me qeverinë federale dhe landet;**
- 2- Raportet me organe të tjera të pushtetit lokal në fazë decentralizimi;**
- 3- Raportet me autoritetet administrative të pavarura.**

Së pari: do të shohim se deri në çfarë mase është qeveria federale përgjegjëse dhe cili është organi kryesor i shtetit federal gjerman i autorizuar për të mbikëqyrur autoritetet administrative në Landet e ndryshme? Së dyti, vëmendje do t'i kushtohet sistemit të decentralizimit, i cili është i pranishëm në shtetet anëtare, si dhe shtrirjen e mbikëqyrjes që i lejohet qeverisë qendrore. Në këtë drejtim, fokusi do të jetë mbi organet e bashkive si një shembull. Së fundi, qëndrimi i autoriteteve të pavarura administrative mbetet një aspekt thelbësor në përgjegjësinë e shteteve. Autoritetet kombëtare të konkurrencës dhe ato postare dhe të telekomunikacionit janë diskutuar si shembuj, pasi ato veprojnë në fusha të cilat janë qeverisur në një masë të madhe nga e drejta Evropiane.

1. Karakteristikë kryesore e sistemit ligjor të Gjermanisë është padyshim se Gjermania është një Republikë Federale (Bundesrepublik) e përbërë nga shtete (Länder) dhe vetë shteti federal (Bund). Kjo nënkupton që pushteti shtetëror është thellësisht i decentralizuar: Federata është e bazuar në bashkimin e Landeve përbërëse, të cilat janë të gjitha të barabarta me njëra-tjetrën dhe gjithashtu paraqet cilësitë e shtetit të pavarur nga Federata. Për rrjedhojë, Länder-at kanë kushtetutat e tyre dhe sistemeve e tyre parlamentare. Megjithatë autonomia e tyre, është e kufizuar nga dispozitat e Kushtetutës Federale (Grundgesetz Federale).

Marrëdhënia midis Bund-ve dhe Länder-ave është qeverisur nga parimi i pashkruar i besnikërisë federale (Bundestreue ose parimi i Bundes- freundlichen Verhaltens). Si Bund-et dhe Länder-at janë të detyruara të respektojnë format, kompetencat dhe autoritetin e ushtruar nga qeveria federale. Me fjalë të tjera, parimi i besnikërisë federale ndalon çdo veprim që mund të dëmtojë interesat e federatës si një e tërë ose e një apo më shumë Länder-ave. Prandaj, ky është një detyrim reciprok për të konsideruar interesat legjitime të njëri-tjetrit që nënvizon të gjithë sistemin e federalizmit Gjerman.

Marrëdhënia midis Bund-ve nga njëra anë dhe Länder-ave të ndryshme nga ana tjetër është një marrëdhënie e dyanshme, në të cilën Grundgesetz e Federatës përcakton kufijtë qartë. Federata ka disa mundësi për të ndikuar Land-et. Kushteta Qendrore parashikon që kushtetutat e Lande-ve duhet të përputhen me Grundgesetz Federale (GG), duke vendosur një kornizë për kushtetutat e Landeve.

Länder-at, nga ana tjetër, janë të përfshirë edhe në nivelin e Bund-eve me anë të Bundesrat (Senati), e cila është e përbërë nga anëtarë të qeverisë të Landeve ndryshme (neni 50 GG). Në këtë mënyrë, ata janë të përfshirë në procesin e legjislacionit dhe administrimin e Bund-eve, si dhe në çështjet lidhur me Bashkimin Evropian.

Edhe pse kompetencat legjislative janë të përqendruara kryesisht në nivelin federal, Länder janë niveli më i rëndësishëm në lidhje me ekzekutimin e ligjit²⁹¹. Neni 83 GG parashikon që si rregull, çdo Länder të ekzekutojë ligjet federale në të drejtën e tyre të brendshme. Neni 84 (1) GG kufizon autonominë e Landeve në këtë drejtim, duke ofruar një grup të detajuar të rregullave se si federata megjithatë mund të përcaktojë rregulla mbi procedurën administrative:

“Ku Länder ekzekutojnë ligjet federale në të drejtën e tyre, ata do të sigurohen për krijimin e autoriteteve të nevojshme dhe të rregullojnë procedurat e tyre administrative. Ligjet e Landeve janë ekzekutuar qartë nga autoritetet e tyre. Përsa i përket ligjit federal, Neni 83 i GG përsërit rregullin e përgjithshëm të nenit 30 GG: Länder-at ekzekutojnë ligjet federale në të drejtën e tyre, përveçse kur GG parashikon përjashtime. Përsa i përket administratës, neni 86-90 GG përcakton vetëm disa përjashtime në favor të federatës, kështu që - në krahasim me fushën legjislative - rregulli i përgjithshëm është i zbatueshëm edhe në praktikë. Prandaj, **kompetencat legjislative të** Bund janë qartësisht më të gjera se kompetencat e tij ekzekutive. Mundësitë e mbikëqyrjes nga ana e federatës për zbatimin e ligjit federal nga Landeve ndryshojnë në përputhje me këtë temë.

Format e ekzekutimit nga ana e autoriteteve administrative mund të ndahen në tri kategori. Së pari, administrata e Landeve aplikojnë të drejtën e tyre të Landeve. Së dyti, autoritetet administrative të Landeve janë shpesh edhe kompetente për të aplikuar dhe ekzekutuar ligjin e

²⁹¹ Schröder M., “Administrative law in Germany – E drejta Administrative në Gjermani”, në: Seerden R.J.G.H., “Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States” – E drejta Administrative e Bashkimit Evropian, Shtetet Anëtare dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës”, Antwerpen-Oxford, Intersentia 2007, faqe 93-153, në fq. 101.

Bund, të cilin Kushtetuta e quan Landesverëaltung. Së fundi, në disa zona Bundesrecht ekzekutohet nga autoritetet administrative të vetë Federatës (e ashtuquajtura Bundesverëaltung, neni 86 GG).

Administrata në nivelin e Landeve

Në nivelin e Landeve, kushtetutat dhe ligjet e Landeve përcaktojnë një organizim administrativ, i cili është pak a shumë i krahasueshëm në të gjitha Landet²⁹² më të mëdha dhe është gjithashtu i krahasueshëm me hierarkinë federale. Neni 28 i GG garanton këtë autonomi institucionale në lidhje me organizatën administrative. Në nivelin e sipërm të drejtimit ndodhen autoritetet kryesore (oberste Landesbehörden) si Qeveria e Landeve (Landesregierung), ministri president dhe ministritë. Ky nivel ka detyra qeveritare dhe administrative. Autoritetet superiore të Landeve (Landesoberbehörden) janë të krahasueshme me autoritetet më të larta Federale, duke qenë në varësi të një ministrie dhe kompetente për një subjekt të veçantë në të gjithë territorin e shtetit. Jo çdo Land ka autoritetet të ndërmjetëm (Landesmittelbehörden), sidomos Landet më të vogla. Landesmittelbehörden janë në vartësi të një autoriteti të një landi suprem dhe janë kompetent vetëm për një pjesë të territorit të Land-it. Siç thotë Schröder: *“ky nivel është i karakterizuar nga përqendrimi horizontal i detyrave administrative, duke reflektuar unitetin e administratës”*²⁹³. Së fundi, autoritetet më të ulëta të Landeve (untere Landesbe-hörden) si drejtori ekzekutiv i një shteti, qytetet që nuk i përkasin një qarku, etj, kanë juridiksion vetëm për një pjesë të vogël të Landit dhe janë të varur ndaj një autoriteti të ndërmjetëm (ose një autoriteti superior, kur niveli i ndërmjetëm nuk ekziston).

Siç u tha më lart, Neni 83 GG presupozon që përgjegjësia kryesore e administratës shtrihet në nivelin e Landeve. Në radhë të parë, autoritetet administrative të Landeve janë kompetente për të ekzekutuar dhe zbatuar ligjet që janë miratuar në nivelin e tyre, në përputhje me Nenin 30 GG. Në këtë drejtim, nuk ka mbikëqyrje apo kontroll nga ana e Bund-it.

Mbikëqyrja e Bund-it mbi zbatimin e ligjit federal nga Landet është e mundur vetëm në një masë të kufizuar. Kjo do të thotë se qeveria federale mund të mbikëqyrë vetëm për të siguruar që ekzekutimi i statuteve federale është në përputhje me ligjin (neni 84 III 1 GG, e ashtuquajtura Rechtsaufsicht, e cila ka të bëjë me ligjshmërinë e aplikimit). Kur Bund është i mendimit se zbatimi nuk është në përputhje me ligjin, Neni 84 IV përcakton rregullat se si të zgjidhet ky problem. Në përgjithësi, nuk ekziston asnjë fuqi për të mbikëqyrur Landet në lidhje me atë se si ligjet federale duhet të ekzekutohen në raste të veçanta, apo për shembull për dobinë apo për efektivitetin e vendimeve të administratës së Landeve (të ashtuquajtura Fachaufsicht, e cila ka të bëjë me efektivitetin).

Sa më sipër qartëson se sistemi federal në Gjermani çon në një veprim të përbashkët si të Bund-it ashtu edhe të Land-it të ndryshëm. Kjo vlen edhe për ligjin e BE-së, i cili mund të përfshihet në skemën e përgjithshme në marrëdhëniet Bund-Länder, ashtu siç është skicuar më poshtë. Përsa i takon sistemit ku e drejta evropiane kërkon zbatimin në ligjin kombëtar nga Shteti Anëtar kombëtar, rregullat për ndarjen e kompetencave legjislative midis Bund dhe Lander-it ashtu si janë të kodifikuara në Kushtetutën gjermane zbatohen në mënyrë analoge

²⁹² Schröder 2007, fq. 103.

²⁹³ Schröder 2007, fq. 104.

për të vendosur nëse ky zbatim duhet të zbatohet në nivelin federal apo të shtetit²⁹⁴. Kjo do të thotë se subjekti në fjalë përcakton nivelin e zbatimit nga ana e legjislationit në nivelin e Bund ose në nivelin e Land-it. Në lidhje me zbatimin e ligjit evropian, Nenet 83-89 GG zbatohen në mënyrë analoge. Kjo do të thotë se ekzekutimi dhe aplikimi i ligjit evropian kryesisht zhvillohet në nivelin e Landeve, ashtu si është dhe rregulli i përgjithshëm për zbatimin e ligjit gjerman.

Kontrolli nga ana e Federatës për mënyrën e zbatimit të ligjit evropian nga ana Landeve nuk përfshin rregullat për mbikëqyrjen të cilat janë të destinuara veçanërisht për çështjet e të drejtës Evropiane²⁹⁵. Prandaj, zbatohen dispozitat e përgjithshme për ndarjen e kompetencave midis Federatës dhe Landit, që nënkupton se mundësitë e mbikëqyrjes ndryshojnë nga rasti në rast.

Kössinger ka përshkruar mundësitë në këtë drejtim dhe ka dalluar tri metoda me të cilat Federata mund të ndikojë në aplikimin e të drejtës evropiane nga autoritetet e Landeve²⁹⁶: mbikëqyrja federale (Bundesaufsicht), detyrimi federal (Bundeszöang) dhe mundësia e një rekursi në Bundesverfassungsgericht – Gjykatën Kushtetuese²⁹⁷. Mundësia e parë e mbikëqyrjes federale zbatohet vetëm në lidhje me rastet në të cilat zbatimi i ligjit federal kryhet nga autoritetet administrative të Länder. Kur aplikimin i së drejtës evropiane ka të bëjë me një temë e cila është pjesë e kompetencave legjislative të Landeve, federata nuk ka ndonjë kompetencë sipas nenit 84 GG për të mbikëqyrrë nëse ky ligj i Länder-it është aplikuar si duhet - ose për shembull është i papajtueshëm me të drejtën evropiane. Megjithatë detyrimi federal dhe një rekurs interpretativ drejtuar Bundesverfassungsgericht (Gjykatës Kushtetuese Federale), janë një mundësi e mirë, pavarësisht nëse autoritetet administrative të vendit në fjalë zbatojnë ligjin federal ose ligjin e Landeve.

Länder aplikojnë dhe zbatojnë ligjin federal “në të drejtën e tyre” (als eigene Angelegenheit). Mbikëqyrja e Bund udhëhiqet pastaj nga Neni 84 GG i kufizuar në të ashtuquajturin Rechtsaufsicht (Mbikëqyrja Ligjore): qeveria federale mund të mbikëqyrë nëse ekzekutimi i statuteve federale është në përputhje me ligjin (neni 84 III GG). Bund ka të drejtën e informacionit (Neni 84 II dhe III GG) në këtë drejtim. Në pajtim me Nenin 84 (5) GG, mbikëqyrja mund të përfshijë udhëzime në raste të veçanta individuale, kur kjo ka qenë shprehimisht e parashikuar në një ligj federal.

Së fundi, kur Bundesregierung është i mendimit se autoritetet administrative të njërit prej Landeve nuk kanë respektuar detyrimet e tyre sipas ligjit evropian, ai mund ta ankimojë çështjen në Bundesverfassungsgericht (Gjykatën Kushtetuese Federale). Një rekurs për Abstrakte Normenkontrolle (Kontroll Abstrakt) nënkupton se ligji vendas është i rishikuar në

²⁹⁴ Rengeling H.W., “Evropäische Normgebung und ihre Umsetzung in nationales Recht -Vendosja e standardeve evropiane dhe zhvendosja e tyre në Ligjin Kombëtar”, DVBl 1995, fq. 945-962, ne fq 949; Weber A., “Rechtsfragen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik - Çështjet ligjore lidhur me zbatimin e ligjit të Komunitetit në Republikën Federale”, Köln, Berlin, Bonn, München, Carl Heymanns Verlag KG 1987, fq. 27.

²⁹⁵ Kortmann C.A.J.M., “Constitutioneel Recht, Deventer: Kluwer – E drejta Kushtetuese” 2008, në f. 482.

²⁹⁶ Kössinger W., “Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bundesstaat - Zbatimi i ligjit të Komunitetit Evropian në shtetin qendror”, Duncker & Humblot, Berlin, Gjermani 1989, f. 150.

²⁹⁷ Gjykata Kushtetuese Federale e Republikës Gjermane, në bazë të nenit 93 të Ligjit Themeltar Gjerman (Grundgesetz) gjykon çështjet e mosmarrëveshjeve të aplikimit të së drejtës dhe ndarjes së kompetencave midis organeve të qeverisjes së Landeve dhe asaj Federale.

dritën e Kushtetutës. Megjithatë, duhet të kihet mirë parasysh se është Kushtetuta dhe jo ligji Evropian baza e standardit të rishikimit dhe kështu ky veprim nuk mund të zgjidhë drejtpërdrejtë problemet në lidhje me zbatimin e detyrimit Costanzo në nivel të Landeve. Edhe pse nuk ekziston një rast ligjor i aplikuar drejtpërdrejtë, nga doktrina është argumentuar se detyrimi Costanzo mund të "përkthehet" në një 'Bundespflicht' – 'Detyrim Federal' ose një aspekt i veçantë i Bundestreue – 'Paktit të Besimit' që udhëheq si parim kushtetues bashkëveprimin midis organeve të niveleve të ndryshme shtetërore.

Bundesregierung (Qeveria Federale) gjithashtu mund të kryejë veprimet e nevojshme sipas nenit 93, 1, 3 të GG, i ashtu-quajtur i neni i Bund-Länder-streit (Beteja Federatë – Lande, apo konflikti mbi kompetencat në Gjykatën Kushtetuese Federale), nëse konsideron se një nga Landet shkel një prej detyrave të tij, duke vepruar në kundërshtim me ligjin Evropian, ose të përmbahet nga veprimi siç kërkohet. Kjo është një mundësi më tepër drastike, e cila nuk është përdorur shpesh, por që aplikohet ndonjëherë në lidhje me rastet të cilat shqetësojnë ligjin Evropian. Megjithatë, ajo asnjëherë nuk ka qenë përdorur deri tani në lidhje me detyrimin Costanzo, por teorikisht ky lloj rekursi kushtetues mbetet në dispozicion të organeve ekzekutive lokale apo federale. Duhet të kihet parasysh megjithatë, që të dyja opsionet për thirrur në lojë Gjykatën Kushtetuese Federale (Bundesverfassungsgericht) janë fokusuar kryesisht në qëllimin për të siguruar pajtueshmërinë me ligjin federal, dhe nuk kanë qenë të krijuara për detyrimin Costanzo. Detyrimi për të lënë mënjane ligjin Kombëtar (ose ligjin federal ose atë shtetëror) dhe për të zbatuar në vend të tyre ligjin evropian, është natyrisht një 'detyrim i çuditshëm', dhe është mjaft e vështirë që të përshtatet në kornizat e marrëdhënieve të tipit Bund-Lande. Megjithatë, si një detyrim federal, detyrimi për të lënë mënjane të drejtën kombëtare në rast të konfliktit dhe në vend të saj, të zbatojnë ligjin evropian, mund të përfshihet në sistemin gjerman, megjithëse kjo nuk ka ndodhur në praktikë deri tani.

Kontrolli i Qeverisë Qendrore mbi Autoritetet e decentralizuara administrative

2. Sistemi i decentralizimit është i pranishëm në Shtetet Anëtare dhe gjendet i përfshirë në Kushtetutat e tyre²⁹⁸. Në terma të përgjithshëm, decentralizimi nënkupton se jo i gjithë pushteti qeveritar është dhënë në qeverinë qendrore në nivel shtetëror, por se autoritetet e decentralizuara gjithashtu kanë detyrat e tyre, detyrimet dhe kompetencat për të marrë vendimet e tyre. Përveç këtyre fuqive autonome, autoritetet e decentralizuara shpesh kryejnë detyra të cilat i janë caktuar atyre nga qeveria qendrore. Për më tepër, autoritetet e decentralizuara kanë legjitimitetin e tyre demokratik, të pavarur nga baza demokratike e pushtetit qendror.

Komisioni parashtroi këtë procedurë kundër Gjermanisë për shkak se Bashkia e qytetit të Braunschweig dhe Braunschweigische Kohle-bergwerke (Gjermani) nënshkroi një kontratë sipas të cilës kjo e fundit është bërë përgjegjëse për deponimin e mbeturinave të mbetura nga përpunimi termik për një periudhë prej 30 vitesh. Kjo çështje u mbyll pa publikimin paraprak të shpalljes për lidhjen e kontratës, edhe pse kjo u kërkua nga një direktivë lidhur me koordinimin e procedurave për dhënien e kontratave të shërbimit publik. Edhe pse Gjermania vuri në dukje se Qeveria e Saksonisë së Poshtme kishte udhëzuar të gjitha

²⁹⁸ Shih në përgjithësi Gohin O., "Institutions Administratives – Institutionet Administrative", Paris: L .G.D.J. 2006, f. 742, dhe Chapus R., "Droit administratif général - Tome 1 – e Drejta e Përgjithshme Administrative – Volumi 1", Paris: Montchrestien 2001, f. 408.

autoritetet vendore të përmbushnin dispozitat për dhënien e kontratave publike, Gjykata vendosi që shteti anëtar (Gjermania) nuk arriti të përmbushë detyrimet e veta nën Direktivën 92/50/EEC. Ky rast tregon rëndësinë e autoriteteve të decentralizuara në zbatimin e ligjit evropian. Decentralizimi mund të ketë një karakter territorial - të tillë si, për shembull, Rajonet, Provincat dhe Bashkitë, të ashtuquajturat *collectivités territoriales* sipas ligjit francez. Kjo është forma origjinale e decentralizimit, e cila mbështetet në dallimin midis çështjeve kombëtare dhe lokale. Aktualisht decentralizimi bëhet jo vetëm territorial por edhe me një karakter funksional nëpërmjet “*Les institutionet spécialisées*” ose “*Établissement publique*” sipas ligjit francez, - apo të tilla si Bordet e Mallrave bazë për disa degë të administratës në sektorin bujqësor sipas ligjit hollandez.

Së fundi, një kombinim i decentralizimit territorial dhe atij funksional gjithashtu mund të aplikohet, si psh Bordet e ujit të qarkut hollandez të cilët kanë të gjithë rajonin e tyre për të qeverisur mbi temën e menaxhimit të ujërave. Siç është e pamundur të diskutohet mbikëqyrja për të gjitha këto autoritete të decentralizuara në detaje, këto paragrafe përqendrohen në mbikëqyrjen e organizimeve të përbashkëta administrative (Borde ose Këshilla). Këshillat mund të gjenden në të tre vendet e diskutuara, dhe ata veprojnë në fushat në të cilat ndikimi i ligjit evropian është i dukshëm. Përveç kësaj, ato duhet të respektojnë rregullat e rëndësishme të ligjit evropian në rutinën e tyre të përditshme, si, për shembull, rregullat e ndihmës shtetërore dhe Direktivën për Koordinimin e Proçedurave për Dhënien e Kontratave të Shërbimit Publik. Për më tepër, diskutime të krahasueshme ekzistojnë në Gjermani, Francë dhe Hollandë në lidhje me përgjegjësitë e qeverisë qendrore për zbatimin e ligjit evropian nga këto Këshilla. Rezultati i këtyre diskutimeve, megjithatë, ndryshon nga një shtet anëtar në një tjetër, siç do të shihet më poshtë.

Edhe pse disa mund të shohin ende Francën si një shtet të centralizuar, centralizimi është reduktuar në një masë të madhe në dekadat e fundit. Fuqia e anulimit nga qeveria qendrore e vendimeve rajonale u hoq që në reformën e parë të decentralizimit në vitet 1982-1983, prandaj autoritetet e decentralizuara fituan disa fuqi të reja në fushën ekonomike, politikave sociale, kulturore, edukimin, si dhe planifikimi mjedisor. Për më tepër, në reformën e dytë të decentralizimit 2003-2004, mbrojtja kushtetuese e sistemit të decentralizimit është forcuar. Aktualisht, Kushtetuta Franceze garanton ekzistencën e komuniteteve territoriale, si të Komunave, të Départements dhe Rajoneve, në nenin e tij të parë. Për më tepër, edhe Kushtetuta parashikon një parim të pavarësisë administrative në Neni 72 (2) të Kushtetutës, megjithëse autoritetet franceze të decentralizuara nuk kanë detyrat e tyre autonome (si në Gjermani dhe Hollandë), por vetëm ato detyra të caktuara nga legjislatura.

Mbikëqyrja është gjithashtu e parashikuar tashmë në kushtetutë: të gjitha autoritetet administrative territoriale veprojnë nën mbikëqyrjen e një shteti përfaqësues, e cila ushtron të ashtuquajturën ‘*autorité de tutelle*’ (kujdestaria). Kjo fuqi e kujdestarisë duhet të jepet nga ligji ose, rregullorja, dhe përfshin vetëm ato kompetenca të cilat janë dhënë në mënyrë eksplicite nga ligji. Në praktikë “*autorité de tutelle*” ushtrohet nga prefektët

Prefekti është përfaqësues i autoritetit shtetëror dhe përfaqësojnë kryeministrin dhe secilin prej ministrave. Kjo vlen si për prefektët e rajoneve, ashtu edhe për prefektët në departamente. Ata kanë për detyrë të mbrojnë interesat kombëtare dhe të respektojnë ligjin. Ata vëzhgojnë zbatimin e rregulloreve dhe vendimeve qeveritare dhe drejtojnë shërbimet rajonale të shtetit nën autoritetin e ministrave si dhe në kushtet e dekretit nr. 70

të vitit 2004 për Prefekturat.

Një nga kompetencat kryesore që prefekti ka në departamentin apo rajonin e tij është fuqia për të kontrolluar ligjshmërinë e akteve të autoriteteve lokale. Aktet e organeve të rajonit janë të kontrolluara nga *préfet de region*, ato të departamentit nga *préfet de département* dhe ato të komunave në përgjithësi nga sous-préfet - nënprefekti. Deri në hyrjen në fuqi të ligjit të 2 mars-it të vitit 1982, nr. 72 kontrolli nga prefektët kryhet me efekt të mëpasshëm; kështu që aktet e autoriteteve lokale janë menjëherë të aplikueshme dhe hyjnë në fuqi pas botimit (akte rregullatore) ose njoftimit (vendimet individuale), pa kërkesën e një miratimi nga ana e prefektit. Për më tepër, një ndryshim i rëndësishëm është se prefekti nuk ka më të drejtë të anulojë një akt vetë, por vetëm mund të referojë aktin përkatës përpara një gjykate të pavarur, ashtu siç do të diskutohet në vazhdim.

Fuqia më e rëndësishme që prefekti ka në lidhje me kontrollin e ligjshmërisë së akteve të autoriteteve lokale është se ai ka të drejtë të paraqesë aktet e pretenduara të paligjshme, në një gjykatë, brenda dy muajve nga marrja e aktit. Kjo është e ashtuquajtura veprimi i "déféré préfectoral" apo referimit prefektorial, e cila ngjan me shprehjen e njohur franceze 'pour Exces de pouvoir'²⁹⁹. Një procedurë e veçantë, i cili meriton të përmendet, pasi ajo është shumë e rëndësishme në fushën e procedurave të tenderimit, është e ashtuquajtura *référé précontractuel*. Sipas Neni L 551-1 të Kodit të Drejtësisë Administrative, kjo procedurë mund të përdoret për të detyruar autoritetet e decentralizuara t'i përmbahen rregullave procedurale evropiane në procedurat e tenderit. Qoftë prefekti apo një tjetër palë e interesuar mund të fillojë procedurën në gjykatën administrative para se kontrata të jetë përfunduar. Për më tepër, Neni L 551 (4) përmend në mënyrë eksplicite se procedura mund të zbatohet edhe kur Komisioni Evropian ka deklaruar se rregullat evropiane për procedurat e tenderit janë shkelur.

Është e qartë se prefekti ka një pozicion të rëndësishëm, dhe ka një normë të lartë suksesi kur ai sjell një vepër të supozuar të paligjshme përpara gjykatës administrative. Megjithatë, ajo që mbetet natyrisht e paqartë është nëse aktet e 'pakundërshtuara', a janë të gjitha në përputhje me ligjin Evropian.

Baza për mbikëqyrjen e autoriteteve të decentralizuara në Hollandë duhet që të gjendet në Nenin 132 të Kushtetutës Hollandeze Grondëet (këtu e në vazhdim do i referohemi si GË), nen i cili parashikon mbikëqyrjen parandaluese, mbikëqyrjen ex-post si dhe të rregullave të neglizhencës së detyrës. Duke ju referuar mbikëqyrjes parandaluese ose miratimit të vendimeve, neni 132 (3) i Kushtetutës Hollandeze siguron se kjo mund të bëhet vetëm në rastet e specifikuara nga ose në pajtim me një akt të Parlamentit. Neni 253 (1) i Aktit mbi krahinat parashikon që mbikëqyrja paraprake e akteve të krahinave duhet të specifikohet nga një Akt i Parlamentit. Megjithatë, sistemi i mbikëqyrjes paraprake, është në kundërshtim me pozicionin jo-hierarkik të autoriteteve të decentralizuara. Prandaj, në praktikë numri i rasteve për të cilat ka qenë i nevojshëm miratimi paraprak është ulur ndjeshëm në vitet e fundit, pasi, sipas fjalëve të Hessel, "ajo është konsideruar tepër kujdestare ndaj autoriteteve lokale dhe rajonale, dhe është shumë e kërkuar mbi autoritetin mbikëqyrës"⁹⁷. Aktualisht, kjo kërkesë vështirë se mund të gjurmohet në Aktin mbi komunat dhe në Aktin mbi provincat³⁰⁰.

²⁹⁹ Për tejkalim të kompetencave.

³⁰⁰ Kortmann C.A.J.M., "Constitutioneel Recht, – E Drejta Kushtetuese" Deventer, Kluwer 2008, në fq 482.

Megjithatë, kur kërkohet miratimi, Ministri është në përgjithësi i autorizuar ta bëjë këtë në lidhje me provincat duke qenë se ekzekutivi provincial është fuqizuar në lidhje me komunat. Rregullat e përgjithshme për mbikëqyrjen parandaluese janë përfshirë në kapitullin e dhjetë të Aktit të Përgjithshëm të Ligjit Administrativ (GALA).

Neni 132 (4) i Kushtetutës parashikon gjithashtu edhe mbikëqyrjen ex post, pasi që “vendimet nga organet administrative mund të anulohen vetëm me dekret Mbretëror dhe me arsyetimin se ato bien në kundërshtim me ligjin ose me interesin publik”. Për këtë arsye, anulimi mund të bëhet si për arsye të ligjshmërisë ashtu edhe për arsye të efektivitetit. Kjo mbikëqyrje ex post mund të bëhet në formën e pezullimit dhe të anulimit dhe të ushtrohet nga ana e Kurorës, me iniciativën e Ministrit të Brendshëm. Kryetari dhe Komisioneri Krahinor janë të detyruar t’u referohen akteve administrative, të cilat sipas mendimit të tyre meritojnë të anulohen, nga ana e Ministrit të Brendshëm. Rregullat e përgjithshme janë të parashikuara në kreun XVII të Aktit të Komunve dhe në kapitullin 10 të Gala-së.

Ligjet Evropiane mund të përfshihen në të dyja sistemet duke iu referuar si organizmave autonome në lidhje me detyrat për të pasur një bashkëpunim të administratës. Një fushë e rëndësishme në të cilat komunat hollandeze kanë kompetencat e bashkëpunimit të administratës është ligji i mjedisit dhe i planifikimit hapësinor. Legjislatura Evropiane është gjithashtu aktive në këtë fushë, sidomos në direktivat evropiane mjedisore të tilla si direktiva e habitateve mjedisore, direktiva EIA, direktiva IPPC, etj. Detyrat autonome që përfshijnë ligjin evropian janë, për shembull, politikat komunale të subvencionimit. Pikërisht kjo politikë duhet të jetë në përputhje me rregullat evropiane për ndihmën shtetërore, si dhe me rregullat e fondeve strukturore evropiane në qoftë se subvencionet janë të financuara nga këto fonde. Një tjetër temë e rëndësishme në të cilën ligji Evropian është i rëndësishëm për komunat, është fakti se hyrja e tyre në sistemin e kontratave publike duhet të përmbushë parashikimet që përmbajnë direktivat në lidhje me organizimin e procedurave tenderuese.

Çështja nëse instrumentet tradicionale mbikëqyrëse mjaftojnë për të garantuar zbatimin korrekt të ligjit evropian është diskutuar gjerësisht në dekadën e fundit. Dy komisione ndër-departamentale shkruan raporte të gjera mbi këtë çështje dhe u diskutua në veçanti edhe në doktrinë gjithashtu. Mendimi i përgjithshëm është se instrumentet tradicionale mbikëqyrëse, nuk janë të mjaftueshme për të siguruar zbatimin e saktë të Ligjit Evropian, për shkak të disa kufizimeve të caktuara. Instrumentat për kontrollin ex-post mund të zbatohen vetëm pas veprimit të gabuar ligjor nga ana e një autoriteti të decentralizuar administrativ, jo kur ai dështon të veprojë. Për më tepër, nuk kanë ekzistuar mjete ligjore për të recuperuar paratë të cilat duhet t’i paguheshin Bashkimit Evropian nga ana e pushtetit qendror, për shembull kur, subvencionet janë dashur të paguheshin mbrapsht, ose në rastin e ndëshkimeve financiare në bazë të nenit 260 TFEU (ish Neni 228 EC). Në vitin 2002, u prezantua “Wet Tes” (Statuti për mbikëqyrjen e subvencioneve evropiane), i cili i ka dhënë qeverisë qendrore fuqinë e recuperimit në fushën e pagimit të subvencioneve, në rast se detyrimi për të shlyer është pasojë e sjelljes së një autoriteti të decentralizuar. Duhet të thuhet, megjithatë, se kjo fuqi nuk është përdorur kështu kurrë deri në këtë masë³⁰¹.

Kohët e fundit qeveria hollandeze paraqiti një propozim ligjor për rregullat e mbikëqyrjes mbi

³⁰¹ Communication - Komunikim nga Komisioni – Aplikimi i Nenit 228 të Traktatit të Bashkimit Evropian (SEC (2005)1658), i cili tregon se Gjykata deri më tani ka dënuar vetëm tre herë një Shtet Anëtar nën Nenin 228 EC. Asnjë nga këto raste nuk kishte lidhje me autoritetet e decentralizuara.

zbatimin e ligjit evropian nga “entitet publike”. Ky propozim ofron fuqinë për ministrat për të dhënë udhëzime për autoritetet administrative, të cilat nuk i përmbushin detyrimet e tyre sipas ligjit evropian, dhe autoritetet administrative të cilat nuk arrijnë ose janë gati të dështojnë, në kryerjen e kontrollit të duhur dhe mbikëqyrjen e subvencioneve evropiane³⁰². Për më tepër, ajo përfshin pushtetin për të rimarrë paratë nga autoritetet e decentralizuara kur ata janë fajtorë për shkeljen e ligjit evropian, për shembull, pagesa e subvencioneve ose në rast të një dënimi sipas nenit 260 TFEU. Pikërisht Statuti i Ëet TES sipërpërmendur është i përfshirë në këtë propozim. Megjithatë, këto kompetenca duhet, të përdoren vetëm pas konsultimeve midis ministrit dhe autoritetit në fjalë, përveç në rast të urgjencës. Për më tepër, fuqia e mësimit është menduar si një shtesë e kompetencave tashmë ekzistuese mbikëqyrëse për neglizhencë të detyrës siç u diskutua më sipër. Nëse këto sigurojnë mundësi të mjaftueshme për të riparuar gjendjen në fjalë, këto duhet të zbatohen; është për t’u theksuar se pushteti i ri i mësimit duhet të përdoret vetëm në raste të jashtëzakonshme si një shans i fundit. Kur autoriteti administrativ në fjalë nuk ndjek mësimin, ministrit i lejohet të marrë veprimet e nevojshme aktuale dhe ligjore në emër dhe për llogari të autoritetit të administrativ.

3. Autoritetet e pavarura administrative

Autoritetet e pavarura administrative janë - ashtu si çdo autoritet tjetër administrativ - të detyruara të lënë mënjane ligjin kombëtar, kur kjo nuk është në përputhje me ligjin Evropian. Në një rast Gjykata detyroi autoritetin e konkurrencës italiane për të lënë mënjane legjislacionin kombëtar i cili ishte i papajtueshëm me Nenin 81 EC³⁰³. Megjithatë karakteri specifik i autoriteteve të pavarura administrative, mund të shkaktojë tensione të veçanta, sepse natyra e tyre e pavarur kufizon automatikisht mundësitë e qeverisë qendrore për të mbikëqyrur zbatimin nga ana e tyre të së drejtës evropiane.

Të tre Shtetet Anëtare kanë autoritete të pavarura administrative në nivelin e qeverisjes qendrore. Kushtetuta holandeze nuk ka dispozita të përgjithshme për autoritetet e pavarura. Megjithatë në praktikë, ata funksionojnë në mënyrë të pavarur, dhe lista e autoriteteve publike të parashikuara nga Kushtetuta nuk është e kufizuar, duke qenë se ligjvënësi është i lirë për të miratuar organe të reja të pavarura.

Megjithatë, kufizimet mund të rrjedhin edhe nga ligji Evropian. Një rast i tillë konkret është për shembull, deklarata e bërë kohët e fundit nga Gjykata e Drejtësisë në një procedurë shkeljeje kundër Gjermanisë mbi pavarësinë e autoriteteve mbikëqyrëse përgjegjëse për të siguruar mbrojtjen e të dhënave personale³⁰⁴. Neni 28 (1) i Direktivës 95/46/EC136 përcakton se: “Çdo Shtet Anëtar duhet të sigurojë që një ose më shumë autoritete publike të jenë përgjegjëse për monitorimin e aplikimit brenda territorit të tij për dispozitat e miratuara nga ana e shteteve anëtare në bazë të kësaj Direktive”.

Megjithatë ligji Gjerman, bën një dallim në varësi të faktit nëse përpunimi kryhet ose jo nga organet publike. Mbikëqyrësit e procesimit të të dhënave nga organet publike janë përgjegjës vetëm për përkatësinë e tyre politike dhe nuk janë normalisht subjekt i asnjë

³⁰² Në lidhje me këtë të fundit, ky propozim i statutit zëvendëson një statut të mëparshëm mbi mbikëqyrjen e Filialeve Evropiane.

³⁰³ Çështja C-198/01 CIF, 2003, ECR I-8055.

³⁰⁴ Direktiva 95/46/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshilit e datës 24 October 1995 mbi mbrojtjen e individëve në lidhje me procesimin e të dhënave personale dhe qarkullimit të lirë të këtyre të dhënave.

kontrolli, udhëzimi apo çfarëdo ndikimi tjetër nga organet publike të cilat janë sipas ligjit mbikëqyrësit e tyre të vërtetë. Organiza e autoriteteve përgjegjëse për mbikëqyrjen e përpunimin e të dhënave nga organeve jo-publike, ndryshon midis Landeve. Megjithatë, të gjitha ligjet në nivel të Landeve shprehimisht i nënshtrojnë autoritetet mbikëqyrëse për shqyrtim nga Shteti.

Gjykata e Luksemburgut vendosi në lidhje me këtë sistem të organizimit të mbikëqyrjes se:

“Garantimi i pavarësisë së autoriteteve mbikëqyrëse kombëtare ka për qëllim të sigurojë efektivitetin dhe besueshmërinë e mbikëqyrjes së përputhje me dispozitat për mbrojtjen e individëve në lidhje me përpunimin e të dhënave personale dhe duhet të interpretohet në dritën e këtij qëllimi. Ajo ishte vendosur të mos japë asnjë status të veçantë të këtyre autoriteteve, ashtu edhe agjentët e tyre, në mënyrë që të forcojë mbrojtjen e individëve dhe organeve të prekura nga vendimet e tyre. Ai vijon se, kur kryejnë detyrat e tyre, autoritetet mbikëqyrëse duhet të veprojnë me objektivitet dhe paanshmëri. Për këtë qëllim, ata duhet të mbeten të lirë nga çdo ndikim i jashtëm, duke përfshirë ndikimin direkt apo indirekt të shtetit ose Landit, dhe jo vetëm atë të organeve të mbikëqyrur”. Për më tepër, Gjykata vendosi se kjo nuk do të përbënte një kërcënim për parimin e demokracisë, siç ka argumentuar shteti Gjerman:

Ky parim nuk përjashton ekzistencën e autoriteteve publike jashtë administratës me hierarki klasike dhe më shumë ose më pak të pavarur nga qeveria. Ekzistenca dhe kushtet e veprimit të këtyre autoriteteve në Shtetet Anëtare janë të rregulluara me ligj ose madje, në disa shtete, nga Kushtetuta dhe ato autoritete duhet të jenë në përputhje me subjektin e ligjit për rishikimin e gjykatave kompetente. Të tilla autoritete administrative të pavarura, siç ekzistojnë për më tepër në sistemin gjyqësor gjerman, shpesh kanë funksione rregullatore ose merren me detyra të cilat duhet të jenë të lira nga influenca politike, ndërsa ende u kërkohet të jenë në përputhje me përmbajtjen e ligjit për rishikimin e gjykatave kompetente. Kjo është pikërisht çështja në lidhje me detyrat e autoriteteve mbikëqyrëse që lidhen me mbrojtjen e të dhënave. Pa dyshim, mungesa e çfarëdolloj ndikimi parlamentar gjatë veprimtarisë së këtyre autoriteteve është e pakonceptueshme. Megjithatë, duhet theksuar se Direktiva 95/46 në asnjë mënyrë nuk e konsideron mungesën e ndikimit parlamentar si të detyrueshëm për shtetet anëtare”.

Në Gjermani dhe në Francë, nuk ekzistojnë rregulla të përgjithshme ligjore mbi mbikëqyrjen e autoriteteve të pavarura administrative, kështu që mundësitë e mbikëqyrjes ndryshojnë për çdo autoritet të pavarur administrativ. Deri në një masë të caktuar, kjo vlen edhe në Hollandë, pasi rregullat e përgjithshme janë dhënë në statutin kornizë, por devijimi është i mundur në aktin e veçantë në të cilin autoriteti administrativ i pavarur është themeluar.

Për të dhënë shembuj më specifikë, do të diskutojmë në veçanti funksionimin e Autoritetit të Konkurrencës dhe Autoritetin e Telekomunikacionit për të tre shtetet anëtare. Këto autoritete janë zgjedhur pasi ata janë të përfshirë në mënyrë të veçantë përse i përket përjasjes me subjektet e ligjit evropian.

Kombinimi i parimit të autonomisë kombëtare institucionale dhe detyrimit Costanzo çon në një paradoks interesant në lidhje me mbikëqyrjen e autoriteteve administrative në rendin ligjor kombëtar. Nga njëra anë, Bashkimi Evropian ka një marrëdhënie direkte vetëm me shtetet anëtare të saj, dhe respekton strukturën e brendshme shtetërore. Nga ana tjetër, detyrimet si detyrimi Costanzo nuk i janë drejtuar vetë shteteve anëtare, por ndaj autoriteteve

administrative brenda këtyre shteteve. Shtetet Anëtare si të tillë i përgjigjen vetë në mënyrë të drejtpërdrejtë Bashkimit Evropian për zbatimin korrekt të këtij detyrimi nga ana e autoriteteve të tyre administrative. Prandaj, çështja shtrohet se deri në çfarë mase aplikimi i detyrimit Costanzo nga këto autoritete administrative mund të kontrollohet apo mbikëqyrret nga qeveria qendrore. Prandaj ne jemi fokusuar në mundësitë e mbikëqyrjes në lidhje me federalizmin, autoritetet administrative të decentralizuara dhe ndaj autoriteteve administrative të pavarura përse i përket këtyre shteteve të marra në studim si Gjermanisë, Francës dhe Hollandës.

Në sistemin federal gjerman, zbatimi i ligjit evropian zhvillohet qoftë në nivelin e Bund ashtu edhe të Landeve, pavarësisht se cili prej të dyve është kompetent për të nxjerrë ligje. Zbatimi i ligjit evropian zhvillohet kryesisht në nivelin e Landeve, duke qënë se ai është niveli kryesor për ekzekutimin e ligjeve. Edhe pse nuk ka shembuj të njohur në lidhje me mbikëqyrjen nga ana e Bund për zbatimin e detyrimit Costanzo në nivelin e Landeve, është e qartë se një sërë problemesh mund të ndodhin në praktikë. Tre format e mbikëqyrjes nga qeveria (federale) qendrore janë në dispozicion: Mbikëqyrja federale (Bundesaufsicht), Detyrimi Federal (Bundeszëang) dhe mundësia e një rekursi për te Bundesverfassungsgericht – Gjykata Kushtetuese Federale. Megjithatë, secila prej këtyre metodave të mbikëqyrjes ka limitet dhe vështirësitë e veta. Shkurtimisht, mbikëqyrja dhe detyrimi federal ekziston vetëm në lidhje me ligjin federal, dhe nuk sigurojnë asnjë zgjidhje, kur janë ndikuar rregullat e së drejtës brenda kompetencave ligjore të Landeve. Për më tepër, detyrimi federal, është një fuqi e tillë drastike dhe me ndikim të gjerë sa ajo kurrë nuk është përdorur deri tani. Në rastet kur problemi ka të bëjë me ligjin e njërit prej Landeve dhe mbikëqyrja federale apo detyrimi federal nuk ofrojnë një zgjidhje, një rekurs në Gjykatën Kushtetuese mund të shërbejë si zgjidhje. Megjithatë, duhet të kihet parasysh, se kjo gjykatë përdor kushtetutën Gjermane si një standard për rishikim ligjor, dhe jo ligjin Evropian. Edhe pse një shkelje e ligjit evropian mund të përkthehet në një shkelje të një detyrimi federal është ende e diskutueshme nëse Gjykata Kushtetuese në praktikë do të jetë në gjendje të zgjidhë problemet në lidhje me detyrimin Costanzo. Përveç këtyre tri metodave mbikëqyrëse, Kushtetuta Gjermane parashikon dispozita të cilat lejojnë Bund-in të mbulojnë kostot financiare të përballuara nga ana e Landit. Kjo është një ndërhyrje e rëndësishme financiare, e cila plotëson marrëdhënien midis Bund-it dhe Lander-it brenda ligjit evropian: Lëndet ruajnë kështu pozicionin e tyre të pavarur, por gjithashtu janë të detyruara të përballojnë pasojat e mundshme financiare.

Pozicioni i autoriteteve të decentralizuara administrative është i krahasueshëm në të tre vendet: Në një masë më të madhe ose më të vogël, këto autoritete kanë kompetenca autonome. Megjithatë, mundësia e mbikëqyrjes nga ana e pushtetit qendror, ndryshon në masë të madhe në natyrë midis Gjermanisë dhe Hollandës nga njëra anë, dhe Francës në anën tjetër. Në Francë, préfet –i si një autoritet përfaqësues për qeverinë qendrore - ka një rol qendror në mbikëqyrjen e autoriteteve të decentralizuara. Disa prej vendimeve dhe akteve të kryera nga këto autoritete duhet t'i dorëzohen atij, që ai duhet t'i sjellë para një Gjykate në rastin e paligjshmërisë, duke përfshirë papajtueshmërinë e mundshme me ligjin Evropian. Në Hollandë dhe Gjermani, një figurë e tillë e veçantë mbikëqyrëse, duke vepruar si një autoritet përfaqësues i qeverisë qendrore dhe me kompetenca të veçanta për të sjellë rastet e para gjykatës, nuk ekziston.

Sistemi i mbikëqyrjes nga ana e prefekturave ka avantazhet dhe dizavantazhet e veta. Ai

punon shumë mirë në qoftë se organi mbikëqyrës ka një njohuri të mirë të së drejtës evropiane dhe aftësi të mjaftueshme për shqyrtimin e duhur të numrit të lartë të akteve të cilat janë dorëzuar. Megjithatë, në praktikë, ajo mund të jetë një barrë e madhe për autoritetin mbikëqyrës.

Në të tre vendet, sistemi tradicional i mbikëqyrjes së autoriteteve të decentralizuara ka dhënë për një kohë të gjatë të vetmin instrument që ka në dispozicion për të siguruar zbatimin korrekt të ligjit evropian. Megjithatë, aktualisht, mjetet e përcaktuara posaçërisht për mbikëqyrjen e ligjit evropian hyjnë në përdorim. Një shembull i mirë në Hollandë, për shembull, është statuti qeverisës i rekuperimit të subvencioneve të paligjshme nga Bashkimi Evropian që duhet të ripaguhet nga qeveria qendrore. Ky ligj në fakt u shkel shpesh herë nga ana e autoriteteve kompetente të decentralizuara. Për këtë arsye në Hollandë një propozim ligjor për më tepër instrumente mbikëqyrëse për qeverinë qendrore është në pritje. Kjo lidhet me mjete të një natyre të përgjithshme, të cilat mund të zbatohen për çdo veprim të ndërmarrë nga një bashki, pavarësisht nga tema në fjalë. Në Francë, një qasje e ndryshme është duke u marrë, pasi mjete specifike të reja mbikëqyrëse janë futur në fusha specifike. Për këtë arsye, këto instrumente mund të aplikohen vetëm në këto fusha të veçanta. Kjo lejon ligjvënësin francez vetëm për të përfshirë më shumë kontroll ku është e nevojshme, për shembull, në lidhje me procedurat për dhënien e kontratave publike apo kontrollin e mbeturinave. Në Gjermani, përfshirja e instrumenteve të reja mbikëqyrëse mund të ndryshojë nga Landi në Land.

Mundësitë e ndryshme për mbikëqyrjen e autoriteteve të pavarura administrative gjithashtu ndryshojnë në një masë të madhe. Në Gjermani dhe në Hollandë udhëzimet e përgjithshme të Ministrave janë të lejuara - të cilat mund të mjaftojnë në rastet kur e drejta kombëtare ligjore është e papajtueshme me ligjin Evropian, dhe qeveria qendrore dëshiron të parandalojë autoritetet nga aplikimi i të mëparshmes. Në sistemin francez, Commissaire du Gouvernement mund të japin mendimin e qeverisë në raste të tilla - edhe pse ai ka vetëm një funksion të këshillimor, dhe për më tepër nuk është i pranishëm në të gjitha autoritetet e pavarura administrative. Mbikëqyrja e vendimeve të veçanta individuale nga qeveria qendrore mungon në një masë më të madhe. Kjo, megjithatë, është arsyetimi se përse duhet të ridiskutohet niveli i pavarësisë së këtyre autoriteteve administrative. Për më tepër, siç tregohet në praktikën gjyqësore të Gjykatës dhe në literaturë, pavarësia më e madhe politike është mbështetur gjithmonë e më shumë në të gjitha sistemet. Ata duhet të jenë në gjendje të marrin vendime për llogari të tyre, pa ndikimin (të mundshëm) të pushtetit qendror. Një pikë edhe më praktike e cila zvogëlon rrezikun e shkeljes së ligjit evropian në praktikë janë edhe detyrat shumë specifike që zhvillojnë organe të veçanta si autoriteti për mbrojtjen e konkurrencës ashtu edhe ai për telekomunikacionet. Qëllimi i punës së tyre nuk është vetëm i kufizuar në një subjekt shumë të veçantë - në krahasim me, për shembull, autoritetet e decentralizuara administrative - për më tepër ky subjekt është, në një masë shumë të lartë, i qeverisur nga rregullat e së drejtës evropiane. Për këtë arsye, autoritetet, si autoriteti i konkurrencës dhe ai i Postës dhe Telekomunikacionit mund të pritet të jenë në gjendje të sigurojnë personel shumë të specializuar dhe me një nivel të njohurive më të madhe të subjekteve të veçanta, e cila, sigurisht, përfshin ligjin evropian.

Prandaj, ne mund të konkludojmë se disa metoda të mbikëqyrjes ekzistojnë brenda

sistemit gjerman, francez dhe hollandez. Shumica e këtyre metodave janë futur kryesisht për mbikëqyrjen e zbatimit të ligjit kombëtar. Megjithatë, në një masë të caktuar ato mund të përshtaten me detyrimet që autoritetet administrative evropiane kanë, për të lënë mënjane dispozitat e ligjit kombëtar që është i papajtueshëm me ligjin Evropian. Në disa raste, nuk ka diskutim nëse metodat në dispozicion të mbikëqyrjes mjaftojnë, apo nëse të reja duhet të paraqiten, të tilla si në Hollandë me mbikëqyrjen e autoriteteve të decentralizuara. Megjithatë, duhet të thuhet, se instrumentet e destinuara për ligjin evropian mund të jenë më të rëndësishme për shkak të efektit të tyre parandalues sesa për përdorimin e tyre praktik. Kompetencat e qeverisë qendrore hollandeze të parashikuara nga statuti i sipërcituar në lidhje me rekuperimin e subvencioneve të paligjshme, për shembull, kurrë nuk janë zbatuar në praktikë. Ky mendim duket se mbizotëron në përgjithësi në lidhje me fuqitë e mëparshme mbikëqyrëse, si kompetenca mbikëqyrëse në sistemin federal gjerman që gjithashtu nuk janë përdorur ndonjëherë në praktikë. Me kompetencat mbikëqyrëse *ex ante*, gjërat janë ndryshe nga natyra, siç tregohet për shembull nga praktika e préfet francez. Megjithatë, edhe pse kompetencat mbikëqyrëse jo shpesh mund të provojnë të jenë më efektive si një pengesë, kjo nuk do të thotë se ata janë të tepërt. Ajo jo vetëm që mund t'i ofrojë qeverisë qendrore të Shtetit Anëtar një mjet më efektiv të mbikëqyrjes për rastet në të cilat kjo mund të jetë e pashmangshme, por më e rëndësishme është se pengesa mund të parandalojë shkeljen e ligjit evropian. Kjo do të thotë se instrumentet mbikëqyrëse mund të përmbushin qëllimin për të cilin ata janë menduar, pavarësisht se nuk po zbatohen në praktikë. Në këtë aspekt, mundësitë e mbikëqyrjes, edhe nëse ato nuk janë fort të përdorura ndonjëherë në praktikë, mund të quhen një urë për të mbyllur hendekun.

Së fundi, çështja e shtruar tashmë në hyrje duhet të ritheksohet. Mbikëqyrja mbi pajtimin nga qeveria qendrore të detyrimit Costanzo nga autoritetet administrative kombëtare shpesh është shumë e veçantë për nga natyra. Kjo do të thotë, se situata Costanzo detyron autoritetet administrative të lënë mënjane dispozitat e ligjit kombëtar, të miratuar shpesh nga qeveria qendrore. Me fjalë të tjera, qeveria qendrore është shpesh ajo që ka shkelur ligjin evropian në vendin e parë, duke mos prodhuar legjislacionin e saj në përputhje me ligjin Evropian. Natyrisht situata është më pak e komplikuar kur vetë autoriteti administrativ është autor i dispozitës që shkel ligjin Evropian, por nëse jo, ajo është në fakt shpesh e mbikëqyrur nga shkelësi kryesor i së drejtës evropiane pra qeveritë qendrore të shteteve. Në të tilla raste, mbikëqyrja vështirë se mund të quhet një urë për të mbyllur hendekun.

Në parim, e drejta evropiane kërkon, as më shumë dhe as më pak, atë që kërkojnë dhe sistemet e brendshme ligjore dhe pikërisht aplikimin e drejtpërdrejtë të normativës së prodhuar prej tyre. Baza e këtij sistemi të “mbizotërimit të njërit mbi tjetrin” (one-on-one rule) siç kemi thënë në fillim të këtij punimi gjendet tek vendimi “Van Schijndel” i Gjykatës së Drejtësisë, i cili përqendrohet tek fakti nëse është e nevojshme që një gjykatë e brendshme e një shteti të ketë si detyrë të aplikojë me iniciativën e vetë, të drejtën evropiane të konkurrencës në një çështje të brendshme hollandeze. Gjykata e Drejtësisë së BE-së shpreh se; në rastin kur gjykatat janë të detyruara të ngrenë për shqyrtim çështje të së drejtës së brendshme të vendit pa i evidentuar këto problematika palët në proces, kjo në bazë të parimit të vjetër romak “*Iura novit curia*”, atëherë i njëjti detyrim

do të duhet të aplikohet nga gjykatat edhe për normativën në nivel komunitar. Pra kur sistemi i brendshëm ligjor i detyron gjykatësit në proces të jenë faktorë aktivë në ngritjen e problematikave dhe nxjerrjen në pah si të aplikueshme për çështjen në shqyrtim të një normative ligjore të pa pretenduar nga palët kundërshtare në proces, atëherë i njëjti detyrim mbi këta gjykatës vendas lind edhe për aplikimin e normativës evropiane³⁰⁵. Ky argumentim bazohet në detyrimin se parimi i bashkëpunimit të ndershëm i parashikuar në nenin 5 të Traktatit BE, u përcakton gjykatave kombëtare detyrën që të sigurojnë mbrojtjen e nevojshme ligjore ndaj individëve të cilëve parashikime normative me efekt të drejtpërdrejtë të së drejtës komunitare u japin të drejta shtesë në raport me të drejtën e brendshme të shtetit përkatës.

Duke u rikthyer në sistemin tonë juridik, nga sa u tha më sipër mund të nxjerrim një seri konkluzionesh të rëndësishme që vlejné për t'u aplikuar në sistemin tonë administrativ detyrimin Costanzo.

- a. Sistemi jonë i ngjashëm me atë francez i mbikëqyrjes së organeve të pushtetit vendor nga ana e Prefektëve³⁰⁶ është një mjet shumë i përshtatshëm për mbikëqyrjen e ligjshmërisë, qoftë kjo kur rrjedh nga një burim ligjor komunitar. Gjithashtu për sa i përket organizimit të brendshëm të këtij institucioni (Prefekturës) një zyrë e posaçme për koordinimin, mbikëqyrjen komunitare dhe për informimin e organeve të pushtetit vendor mbi normativën komunitare bëhet i nevojshëm që në këtë fazë të zbatimit të të MSA apo edhe në përgjithësi të Acquis Communautaire. Ndryshime të nevojshme në ligjin “Mbi Prefektin” dhe në Ligjin “Për organizimin dhe funksionimin e Qeverisjes Vendore”³⁰⁷ duhet të përshtasin normativën aktuale në lidhje me këtë aspekt.
- b. Për sa i përket sistemit të mbikëqyrjes ndaj organeve administrative të pavarura, është e qartë që një organizëm i veçantë i koordinimit që aktualisht vepron brenda strukturave të Ministrisë së Integrimit duhet të veprojë në veçanti në nivel Parlamentar dhe atë të Këshillit të Ministrave;
- c. Ngritja e Gjykatave Administrative me ligjin e ri 49/2012 përbën një tjetër sistem të rëndësishëm që duhet të luajë një rol themeltar në kontrollin mbi veprimtarinë administrative.
- d. Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë në bazë të parashikimeve kushtetuese³⁰⁸ vendos për: pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, siç parashikohet në nenin 122 të Kushtetutës, si dhe për pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare. Ndërkohë vetë neni 122 i Kushtetutës në paragrafin 3 të tij njihet epërsinë e normave të nxjerra nga një organizatë ndërkombëtare mbi të drejtën e vendit. Në thelb Gjykata Kushtetuese mundet të thirret në gjykim për

³⁰⁵ Snijders Henk, “Interpretation of national rules for ex officio raising of points of Community law by national courts – Interpretimi normave kombëtare mbi ngritjen kryesisht të çështjeve të të Drejtës Komunitare nga Gjykatat vendase”, në “Content and Meaning of National Law in Context of Transnational Laë – Përmbajtja dhe Kuptimi i Ligjit Kombëtar në kontekstin e Ligjit Transnacional”, nga Henk Snijders and Stefan Vogenauer, Sellier – European Law Publishers, Mynih, Gjermani, 2009.

³⁰⁶ Shih Ligjin 8927 datë 25.07.2002 “Për Prefektin”, i ndryshuar.

³⁰⁷ Ligji nr. 8652 datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Qeverisjes Vendore”, i ndryshuar.

³⁰⁸ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, neni 131.

kundërshtitë me ligjin BE, si të ligjeve të vendit ashtu edhe për aktet normative qendrore dhe atyre të pushtetit lokal. Megjithëse kompetencat duken shumë të gjera, do të jetë interesante të shohim qëndrimin që do të mbajë pikërisht Gjykata Kushtetuese në momentin e pas anëtarësimit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian. Gjithashtu ngelet për t'u diskutuar nëse këto akte do të jenë të interpretuara nga gjyqtarët kushtetues si thjesht ndërkombëtare apo do të trajtohen si norma të një tjetër natyre mbishtetërore siç edhe është konsideruar nga ana e GJED e për pasojë të jenë thjesht të pa – aplikueshme. Në këtë mënyrë Gjykata Kushtetuese mund të mbajë qëndrimin se kemi të bëjmë me norma që janë jashtë objektit të parashikimit të nenit 131 të Kushtetutës.

- e. Një funksion të veçantë të mbikëqyrjes komunitare duhet t'u ngarkohet organeve të tjera të pavarura të kontrollit administrativ siç është Avokati i Popullit dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit. Zyra të specializuara të mbikëqyrjes komunitare, por edhe të informimit mbi legjislacionin BE, janë të domosdoshme të krijohen në veçanti dhe këto elementë duhet të kihen parasysh që në këtë periudhë të para - aderimit dhe sidomos gjatë hartimit të legjislacionit të ri për këto institucione.
- f. Për sa i përket çështjes së shkëljes së pavarësisë në rastet e kontrollit mbi organet e pavarura në nivel vertikal (pushteti vendor) dhe atyre të pavarura në nivel horizontal (organet e pavarura në nivel qendror) duhet të kemi parasysh se mbikëqyrja për zbatimin e të drejtës BE është në thelb një kontroll mbi ligjshmërinë. Kontrolli mbi ligjshmërinë kërkon në themel të tij zbatimin e një parimi tashmë të konsoliduar në doktrinën tonë e pikërisht atë të ligjshmërisë. Në këtë kuadër kontrolli mbi ligjshmërinë nënkupton jo cënim të pavarësisë por synon zbatimin e ligjit në kuadër të një kontrolli reciprok midis organeve të pavarura horizontalisht apo vertikalisht.

5.3 Çështje të aplikueshmërisë së normativës komunitare nga ana e organeve administrative të qeverisjes vendore.

Efekti i drejtpërdrejtë i normativës së Bashkimit Evropian do të shtrihet edhe në efektshmërinë dhe vlefshmërinë e akteve administrative të nxjerra në kundërshti me normativën komunitare. Kjo kundërshti do të shprehet si në rastin kur akti administrativ është në kontrast me normativën komunitare pa pasur një parashikim të brendshëm ligjor që e rregullon çështjen në mënyrë të qartë, ashtu edhe në rastin kur akti administrativ është në përputhje me legjislacionin e brendshëm por ky i fundit qëndron në kontrast me normativën komunitare. Në të dyja rastet kemi një mospërputhje me të drejtën komunitare, dhe për rrjedhojë do të kemi një akt administrativ të prekur nga pavlefshmëria për shkak se është në kundërshtim me dispozitat ligjore në fuqi sipas nenit 116 të Ligjit nr. 8485 datë 12.05.1999 “Kodi i Proçedurave Administrative”, ku me shprehjen dispozita ligjore në fuqi do të kuptojmë tërësinë e normativës ligjore të aplikueshme në shtetin shqiptar qoftë kjo e brendshme apo me origjinë komunitare. Në fakt kjo mospërputhje midis sistemit të normave do të karakterizonte në rradhë të pare

lindjen e konflikteve për ligjshmërinë a aktit administrativ dhe në raste ekstreme mund të përfshinte edhe rastet e lindjes së një kontesti në lidhje me juridiksionin e plotë³⁰⁹.

Ky vlerësim do të duhet të kryhet mbi trajtën e analizës së vlefshmërisë të parashikuar nga sistemi i brendshëm për një akt administrativ duke pasur si model analog, modelin e aplikimit të efekteve që jep mbi aktin administrativ zbatues shpallja e një ligji në kundërshtim me Kushtetutën nga ana e Gjykatës Kushtetuese. Në këtë rast do të merren parasysh edhe pasojat që do të bien mbi administratën që ka nxjerrë aktin, duke përcaktuar këtu edhe detyrimin për të nxjerrë një akt të ri të ligjshëm apo dhe efektet që mund të japë në lidhje me përgjegjësinë civile, siç do të trajtohej kjo çështje në rastin tipik të një akti të pavlefshëm në kundërshtim me legjislacionin e brendshëm të shtetit³¹⁰. Të gjithë këta elementë janë çështje thelbësore që do të prekin veprimtarinë e përditshme të administratës në përgjithësi dhe duke pasur parasysh disa specifika të administratës vendore, efektet që do të jepte normativa komunitare mbi sistemin administrativ të qeverisjes lokale do të implikonte një sërë reformash të nevojshme për aplikueshmërinë e brendshme të sistemit komunitar.

Ndërkohë që Komisioni Evropian ka pasur në bazë të ideve të tij sistemin e shpërndarë në disa nivele të qeverisjes si dhe dëshirën për pjesëmarrje në nivel krahinor e lokal të politikave të qeverisjes në vendet e Evropës Lindore aktualisht anëtare të BE-së, negociatat për aderim janë kufizuar vetëm në një diskutim me dy palë, ku nga njëra anë qëndronte Komisioni dhe BE-ja në përgjithësi dhe nga ana tjetër drejtuesit ekzekutivë qendrorë të vendeve kandidate. Komisioni nuk realizoi një model institucional koherent për nivelet nënqeveritare të drejtimit në këto vende³¹¹. Politikat lokale mbeten kompetencë e vendeve anëtare dhe sistemi i tyre insitucional ndryshon në një spektër të gjërë duke filluar nga shtete unitare të përqëndruara deri në shtete federale të decentralizuara.

Duke shprehur këtë interesim të kufizuar në këtë fushë nga ana e Komisionit, kapitulli 21 i *acquis communitaire*, përqendrohet më shumë tek procedurat sesa në modelin e organizimit institucional. Ai i kërkon vendeve anëtare që të kenë një “sistem ligjor të përshtatshëm”, një “organizim territorial” të aprovuar, “aftësi programimi” duke përfshirë një plan zhvillimi, procedura për programim shumëvjeçar, parimin e partneritetit i cili përcakton përfshirjen e organeve administrative krahinore dhe aktorëve ekonomikë dhe socialë në administrimin e fondeve strukturore, “kapacitet administrativ” të përcaktuar si një ndarje e qartë e detyrave dhe përgjegjësi të të gjithë organizmave dhe

³⁰⁹ Pollozhani Bajram, Dobjani Ermir, Stavileci Esat, Salihu Lazim; “E Drejta Administrative – Aspekte Krahasese”, Asdreni, Shkup, Maqedoni, 2010.

³¹⁰ Guido Greco, “Argomenti di Diritto Amministrativo – Tema mbi të Drejtën Administrative”, Milano, Itali, 2008.

³¹¹ Gwendolyn Sasse, James Hughes & Claire Gordon, “Sub-National Governance in Central and Eastern Europe: Between Transition and Europeanization – Qeverisja Nën – Kombëtare në Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore: Ndërmjet Tranzicionit dhe Evropianizimit” në “Spreading Democracy and the Rule of Law? – Përhapja e Demokracisë dhe Rendit të Ligjit”, “The impact of EU Enlargement on the rule of law, democracy and constitutionalism in Post-Communist Legal Orders – Ndikimi i zgjerimit të Bashkimit Evropian mbi rendin e ligjit, demokracisë dhe kushtetutëzimit të Rendeve Ligjore Post- Komuniste”, e edituar nga: Sadurski Wojciech, Czarnota Adam dhe Krygier Martin, Botimet “Springer”, Hollandë, 2006.

institucioneve të përfshira në përgatitjen dhe aplikimin e Fondeve Strukturore dhe të Fondit të Kohezionit, si dhe një bashkëpunim ndërministror efektiv.

Ky përcaktim ligjor dhe institucional i kapitullit 21 rrjedh nga Regullorja Kuadër 1260/1999 e Këshillit të Ministrave mbi Fondet Strukturore, i cili në vetvete nuk kërkon një procedurë transportuese në sistemin e brendshëm ligjor të shteteve. Vetë kapitulli 21 rezultoi të ishte një nga çështjet më problematike e më shumë të debatuar gjatë procesit të negocimit për anëtarësimin në BE³¹².

Ndërkohë që adoptimi i *acquis communautaire* ishte një kusht thelbësor në bazë të Kriterëve të Kopenhagenit, për aderimin në Bashkimin Evropian, Këshilli Evropian i Madridit i vitit 1995 ndërhyri për të shtuar një kusht që supozohej me efekt sqarues, duke përcaktuar se vendet kandidatë duhet të kenë “kapacitetin administrativ” për çështje specifike të *acquis*, si për shembull kapacitetin sektorial, struktura efektive për të koordinuar procesin e negocimit, reforma të administratës dhe të gjyqësorit, si dhe përgatitjen për implementimin e politikave strukturore. Komisioni adoptoi kriteret bazë për reformat administrative të zhvilluara nga Grupi SIGMA i OECD³¹³. Këto kriterë fokusohen në reformën administrative në përgjithësi, si dhe në përcaktimin e një shërbimi civil dhe të gjyqësorit të pavarur dhe profesional dhe nuk përmbajnë rekomandime të detajuara për reformat në qeverisjen lokale, apo për nevojën e organizimit strukturor të administratave lokale.

Organet administrative lokale përbëjnë një pjesë thelbësore të konfigurimit vertikal dhe horizontal të hapësirës administrative të një vendi. Komisioni është përpjekur të ndërtojë kapacitete administrative në vendet kandidatë për aplikimin e politikave krahinore me ndihmën e një sërë mjetesh të para aderimit në BE, si programet PHARE, Sapard dhe ISPA, me anë të projekteve të veçanta në fusha specifike, si dhe me anë të programeve “Tëinning – Binjakëzime”. Raportet e përvitshme të Komisionit kanë vënë në dukje në mënyrë të përsëritshme ekzistencën e aftësive administrative të dobëta në lidhje me kapitullin 21 dhe kjo në veçanti në nivelin e qeverisjes lokale dhe në termat e koordinimit midis niveleve të qeverisjes vendore dhe qendrore. Edhe në raportet e fundvitit 2003, që mbeten raportet më të fundit të para aderimit të majit 2004 për shumicën e vendeve të Evropës Lindore, vihen në dukje mungesat e theksuara në këto fusha. Këto vende megjithëse tashmë janë anëtare të BE-së u diferencuan në mënyrë domethënëse nga kërkesa e Komisionit për “kapacitete administrative krahinore” të afta për të zbatuar *acquis communautaire* dhe në përgjithësi të normativës komunitare.

Megjithëse i përqëndruar në strukturat organizative, thirrja e Komisionit për kapacitete administrative përfshinte ndër të tjera edhe referenca për rekrutimin dhe trajnimin e stafit. Për realizimin e *acquis*, strukturat e reja të sapo themeluara duhet të pajisen me personel të aftë, njerëz të cilët janë të përgatitur me njohuritë dhe standardet e duhura për të vepruar në kuadrin e adoptimit të drejtpërdrejtë të një normative të re të detyrueshme e cila do të jetë objekt i përditshëm i veprimtarisë së tyre.

Kjo problematikë e hasur nga ana e vendeve të Evropës Lindore tashmë anëtare të Bashkimit Evropian, duhet të na shërbejë si shembull vlerësimi për marrjen e masave

³¹² Po aty (shih pikën 17).

³¹³ OECD - Organizata për Bashkëpunimin dhe Zhvillimin Ekonomik.

konkrete që kanë të bëjnë me natyrën e veprimtarisë së organeve të pushtetit vendor në kuadër të një aderimi të afërt në BE. Fakti i mos tregimit të një interesi të veçantë nga ana e Komisionit në procesin e aderimit në lidhje me Organet e Pushtetit Vendor dhe ekzistenca e një sistemi administrativ lokal të bazuar në një udhëheqje me natyrë politike siç tregojnë rastet e Polonisë dhe të Hungarisë³¹⁴, sjellin për pasojë ekzistencën e një sistemi administrativ vendor që do të krijonte diferenca serioze dhe që do të evidentohet problematik në lidhje me organet e tjera shtetërore në momentin e aderimit. Ndërkohë nga ana tjetër vetë sistemi normativ komunitar i jep një rol shumë të rëndësishëm aktivitetit të organeve lokale në zbatimin e politikave komunitare, duke krijuar ndër të tjera një sërë institucionesh³¹⁵ dhe duke realizuar një sërë veprimtarish bashkëpunimi midis institucioneve BE dhe organeve qeverisëse lokale duke anashkaluar qeveritë qendrore me të cilat ndërkohë ishin thellësisht të lidhura gjatë periudhës së negocimit për aderim.

Duke qenë se Bashkimi Evropian dhe normativa që ai prodhon i drejtohet siç thamë më sipër jo vetëm shteteve anëtare por në rradhë të parë individëve qofshin këta persona fizikë apo juridikë, veprimtaria e organeve të qeverisjes lokale mbetet një pjesë thelbësore e efektshmërisë së të drejtës komunitare dhe e integritit të saj me sistemin e brendshëm ligjor. Që me Aktin e Përbashkët Evropian të vitit 1986, Traktatet themeluese iu referuan krahinalizimit ekonomik dhe social duke i dhënë vlerë të veçantë edhe institucioneve krahinore dhe zhvillimit të partneritetit me to. Megjithëse u realizua në një afat kohor të kufizuar, ajo shpreh një nga idetë themelore që përbëjnë karkaterin e sistemit komunitar ku krahinalizmi është kthyer në një nga elementët karakterizues të sistemit komunitar³¹⁶.

Nga ana tjetër vetë natyra e funksioneve të qeverisjes lokale përcakton ekzistencën e funksioneve të veta të qeverisjes dhe funksioneve të deleguara në bazë edhe të natyrës së tyre si organe por kryesisht mbi bazën juridike të ndarjeve të përgjegjësisë³¹⁷. Struktura administrative e të cilave presupozon një organizim territorial të përshtatshëm e thelbësor që do të realizonte bazën e kompetencave të ngarkuara, përfshirë këtu zbatimin e parimit të subsidiaritetit siç e shpjeguem më sipër.

Në këtë kuadër edhe modeli administrativ shqiptar i organeve të qeverisjes lokale, megjithëse shumë pak është fokusuar në lidhje me pjesëmarrjen e tij në procesin e integritit evropian, shpreh një sërë problematikash që kanë të bëjnë jo vetëm me natyrën e ngushtë politike që karakterizojnë këto administrata, por edhe me kapacitetet e kufizuara administrative që kanë ato sidomos në lidhje me organizimin administrativ në komuna apo bashki të vogla të një pjese të madhe të tyre. Në këtë kuadër zbatimi i legjislacionit të gjërë komunitar në fushat që janë kompetencë e qeverisjes lokale do të përkthehet në problematik përse kohë pushteti lokal nuk disponon kapacitetet e duhura në lidhje me moszbatimin e normativës evropiane. Në këtë aspekt këto organe do të duhet të

³¹⁴ Shih pikën 15 më sipër...

³¹⁵ Si p.sh. Komiteti i Rajoneve i Bashkimit Evropian.

³¹⁶ Mario Chiti P., "Diritto Amministrativo Europeo - E Drejta Administrative Evropiane", Botimi i tretë, Giuffrè Editore, Milano, Itali, 2008.

³¹⁷ Stavileci Esat, "Nocione dhe Parime të Administratës Publike – Aspekte metodologjike dhe shqyrtime krahasimtare", Prishtinë, Kosovë, 2007.

përballen me rrezikun e sanksioneve të ndryshme, si të nivelit komunitar ashtu edhe në raportet e krijuara me palë të treta qofshin këta institucione apo individë privatë të cilët do të ushqejnë pritshmëri të natyrshme nga këto organe administrative lokale në bazë të legjislacionit komunitar në fuqi.

Dhënia e kompetencave të gjera përkundrejt njësive të vogla të pushtetit vendor si kompetencat për infrastrukturë dhe shërbime publike, shërbimet me karakter social kulturor dhe sportiv, zhvillimin ekonomik vendor, rendi dhe mbrojtja civile³¹⁸, duke u shtuar këtyre, kompetencat me natyrë të përbashkët që kanë të bëjnë me arsimin, shëndetësinë, kujdesin social, rendin publik dhe mbrojtjen e mjedisit etj, përbëjnë një sërë detyrimesh të gjera që kërkon nga organet e pushtetit lokal një strukturë administrative të zgjeruar, vështirësisht të përballueshme nga ana e komunave apo bashkive të vogla³¹⁹. Duke qenë kjo strukturë e lidhur ngushtë me çështjen e buxhetit dhe të ardhurave të pushtetit lokal, do të kërkohej në rradhë të parë një sistem më i favorshëm për këto njësi administrative territoriale, pra një zhvillim të mëtijshëm të decentralizimit fiskal, por edhe një organizim institucional më i zgjeruar i cili do të jetë i aftë që të japë zgjidhjet e nevojshme institucionale një kuadri të gjerë legjislativ.

Si përfundim, duke pasur parasysh sa u paraqit më lartë, roli i normativës evropiane në sistemin e brendshëm administrativ shqiptar do të jetë shumë i rëndësishëm duke synuar integrimin e sistemit komunitar me sistemin e brendshëm të shtetit. Duke qenë se legjislacioni BE i drejtohet në mënyrë të drejtpërdrejtë subjekteve të së drejtës qofshin këta individë, autoritete gjyqësore apo organe të administratës, detyrimi për aplikim të saj do të lindte mbi secilin prej këtyre subjekteve. Në këtë aspekt një rol thelbësor i bie të luajnë për shkak të kompetencave të tyre të gjera dhe organeve të qeverisjes lokale. Moszbatimi i menjëhershëm dhe i drejtpërdrejtë i kësaj normative jo vetëm që do të përcaktonte përgjegjësinë e këtyre njësive administrative përkundrejt të tretëve, por do të sillte për pasojë dhe një sistem sanksionues edhe nga ana e organeve komunitare përkundrejt vetë njësive të qeverisjes lokale. Për këto arsye nevoja e një bashkëpunimi më efikas në fushën e integritit të brendshëm evropian, si dhe ekzistenca e një sërë detyrimesh në fusha të gjera të kompetencave të pushtetit vendor e bën të nevojshme rishikimin e strukturës aktuale kushtetuese të organizimit të pushtetit lokal, ku të fuqizohet roli dhe kompetencat e njësive lokale administrative më të gjera në raport me ato ekzistuese në mënyrë që ky riorganizim i sugjeruar të sigurojë kapacitete më të mëdha të administratës lokale³²⁰. Në këtë kontekst fuqizimi i rolit të Qarkut si një njësi administrative me kompetenca më të gjera duke i shtuar dhe tiparin demokratik, atë të zgjedhjes së organeve të tij drejtuese me anë të një votimi të drejtpërdrejtë nga populli, do të ishte një alternativë më pozitive për arritjen e një efikasiteti më të gjerë dhe të kapaciteteve të nevojshme të administratave lokale përkundrejt zhvillimeve shumë të afërta në kohë me të cilat do të duhet të përballlet shumë shpejt i gjithë sistemi administrativ shqiptar.

³¹⁸ Neni 10 i ligjit 8652 datë 31.07.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore".

³¹⁹ Muçollari Oriona Dr., "Politikat dhe Instrumentat e Zhvillimit Vendor (Cikël Leksionesh)", Tiranë, Shqipëri, 2010.

³²⁰ Për më tepër në këtë aspekt; Platforma – IDR, "Drejt Rajonalizimit, Shqipëria dhe përvojat Evropiane", Decentralizimi, Rajonalizimi, Dekoncentrimi, Ndarja Administrativo – Territoriale, Tiranë, Shqipëri, 2007.

5.4 Legjislacioni Evropian mbi Kontratat Publike dhe adoptimi i tij në sistemin ligjor shqiptar

Siç është shpjeguar me lart, Kontratat Publike janë një pjesë e rëndësishme e aktivitetit të Administratës Publike. Ato kanë efekte të rëndësishme ekonomike në tregjet financiare, shërbimet publike, mirëqeverisjen etj. Në këtë fushë edhe Bashkimi Evropian (BE) ka luajtur një rol unifikues në sigurimin e parashikimeve ligjore në fushat përkatëse sidomos të Prokurimit Publik³²¹. Mos harrojmë që edhe vetë Detyrimi Costanzo e ka pikërisht origjinën e tij në shkeljen e dispozitave mbi prokurimet publike. Dispozitat ligjore më të rëndësishme që duhet të përmenden janë:

- a) Direktiva 2004/17/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit të 31 Marsit 2004 që koordinon procedurat e prokurimit të organizmave që veprojnë në sektorët e shërbimeve të ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postare (30.04.2004);
- b) Direktiva 2004/18/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit të 31 Marsit 2004 që koordinon procedurat për dhënien e kontratave të punëve publike, kontratat e furnizimeve publike dhe kontratat për shërbime publike (30.04.2004).

Shqipëria ka ratifikuar Marrëveshjen për Stabilizim Asocimin me BE dhe në këtë mënyrë po përafron strukturën e saj ligjore me legjislacionin e BE-së dhe me ‘*Acquis Communautaire*’ të BE-së.

Meqenëse vendet e Evropës Juglindore janë duke u përpjekur që të aderojnë në Bashkimin Evropian në të ardhmen e afërt, legjislacioni i lartpërmendur ose modifikimet e mundshme të ardhshme të legjislacionit të BE-së do të duhet që të aplikohen direkt në sistemin e brendshëm ligjor të Shqipërisë. Ky burim i jashtëm ligjor do të ngrejë për diskutim çështje të ndryshme në lidhje me aplikimin e tyre.

Sipas Kushtetutës shqiptare, ligji ndërkombëtar është superior përkundrejt ligjit të brendshëm. Gjithashtu sikurse përcaktohet në nenin 123 të Kushtetutës shqiptare, organizatat ndërkombëtare mund të prodhojnë norma ligjore të cilat duhet të aplikohen në sistemin legjislativ të brendshëm³²². Si rregull i përgjithshëm një ligj i vlefshëm duhet të aplikohet direkt nga organizmat e brendshëm shtetërorë si Gjykatat apo Administrata Publike. Për rrjedhojë edhe Direktivat e lartpërmendura të BE-së mbi Prokurimet Publike duhet të aplikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë.

Në rast të një kontrasti të mundshëm midis Direktivave të BE-së dhe Ligjit për Prokurimin Publik³²³ ose Ligjit mbi Konçesionet³²⁴, Direktivat e mësipërme duhet të mbizotërojnë. Këto dispozita të jashtme duhet të aplikohen direkt nga ana e organeve të

³²¹ Puto Erlir, Artikulli me temë “Public Administration Contracts – Kontratat e Administratës Publike”, botuar në “Comparative View of Administrative Law Issues”, nga AECID, Albdesign Printing House, Tiranë, 2010.

³²² Prof. Dr. Omari Luan, Prof. Dr. Anastasi Aurela, “E Drejta Kushtetuese”, Tiranë, Shqipëri, 2010.

³²³ Ligji nr. 9643 datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, i ndryshuar.

³²⁴ Ligji nr. 9663 datë 18.12.2006 “Për Konçesionet”, i ndryshuar.

Administratës Publike të cilat organizojnë procedurat e tenderit për kontratat e prokurimeve publike. Nëse një akt administrativ, i bazuar në ligjin e brendshëm është në kontrast me dispozitat e të drejtës së prodhuar nga Bashkimi Evropian atëherë kjo do të përcaktojë pavlefshmërinë e tij dhe si rrjedhojë edhe pavlefshmërinë e kontratës publike. Aplikimi i brendshëm i sistemit legjislativ të BE-së do të përcaktojë lindjen e problematikave të ndryshme të cilat duhet të trajtohen me kujdes nga administrata publike dhe subjektet private kontraktuese. Organet shtetërore duhet të krijojnë një rrjet të informacionit të mirë-organizuar dhe një sistem aktiv ligjor i cili do të parandalojë kontrastet e mundshme ligjore të lidhura këto me pasoja të rëndësishme ekonomike. E gjitha kjo do të jetë konkrete në pak vite, por duhet të konsiderohet që tani nga ana e operatorëve të sistemit.

Gjithashtu një sistem i veçantë i mbikëqyrjes komunitare, përbën thelbin për funksionimin e prokurimeve publike dhe dhënies së konçesioneve. Një autoritet i veçantë i inkuadruar në Agjensinë e Prokurimeve Publike duhet të ndjekë në veçanti veprimtarinë e organeve administrative në fushën e prokurimeve publike. Kompetenca të ngjashme duhet t'i ngarkohen këtij autoriteti edhe për konçesionet e në përgjithësi për kontratat publike.

Në varësi të vullnetit politik një autoritet i pavarur i veçantë duhet të zëvendësojë APP, i cili ashtu siç funksionon Autoriteti i Konkurrencës, të zbatojë në mënyrë të pavarur mbikëqyrjen e shpjeguar më sipër. Një Agjensi e veçantë e Mbikëqyrjes së Kontratave Publike, do të shërbente jo vetëm për zbatimin e detyrimit Costanzo, por edhe në veçanti në transparencën dhe profesionalizmin e funksionimit të kontratave administrative. Në rast se nuk do kemi një veprimtari specifike në këtë drejtim, shumë shpejt do të duhet që edhe shteti shqiptar e më saktësisht qeveria qendrore të përballet me vendime të tipit Costanzo.

Kapitulli VI

Çështje të pavlefshmërisë, fuqisë juridike dhe zbatueshmërisë së aktit administrativ shqiptar në kundërshti me të drejtën BE.

6.1 Marrëveshja e Stabilizim Asocimit me Shqipërinë e zbatuar në sistemin e brendshëm.

6.1.1 Shtrirja e MSA ndërmjet Shqipërisë dhe Bashkimit Evropian.

6.1.2 Funkcioni koordinues në zbatimin e MSA me autoritetet komunitare.

6.1.3 Jurisprudenca kombëtare në raport me MSA.

6.2 Aplikimi i të drejtës së BE-së dhe efektet e saj në vlefshmërinë e aktit administrativ shqiptar.

6.1 Marrëveshja e Stabilizim Asocimit me Shqipërinë e zbatuar në sistemin e brendshëm.

6.1.1 Shtrirja e MSA ndërmjet Shqipërisë dhe Bashkimit Evropian

Vendet si Shqipëria që janë në fazën paraintegruese të hyrjes në fuqi të Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit me Bashkimin Evropian, e konsiderojnë mbase të largët çështjen e integritetit dhe të ndërveprimit institucional e ligjor në një shkallë të tillë të ngjashme me atë që funksionon aktualisht sot brenda Bashkimit Evropian. Por nga ana tjetër mbetet e nevojshme që një sërë elementësh të problematikës që do të lindi menjëherë pas aderimit, t'u jepet përgjigje adequate përpara se problemi të kthehet në një çështje serioze. I takon institucioneve shqiptare duke filluar nga Parlamenti e Këshilli i Ministrave deri tek Gjykatësit si dhe Doktrinës Juridike të analizojnë dhe të japin zgjidhjet më të përshtatshme me synim realizimin e aplikueshmërisë së të drejtës BE në sistemin e brendshëm. Duke pasur parasysh këtë pikë u ndërmor iniciativa për të realizuar këtë studim në këtë fushë. Ajo çfarë prek në thelb studimin është se duke analizuar dhe duke shpjeguar situatën në vendet e vjetra anëtare dhe duke e krahasuar atë me sistemet administrative të shteteve të reja anëtare të vendeve të Evropës Lindore, të krijohen kushtet teorike për të realizuar pikat e përbashkëta me rendin juridik shqiptar, si dhe të ndiqen rrugët më efikase për të realizuar synimin e adaptimit institucionalo administrativ të së drejtës evropiane në përgjithësi dhe asaj evropiano administrative në veçanti në sistemin e brendshëm shqiptar.

Në këtë kuadër ashtu siç kemi shpjeguar në kapitujt e mëparshëm vihet theksi tek fakti se vetë themeluesit e Komuniteteve dhe vendimmarrësit politikë evropianë në përgjithësi, në të gjitha fazat e zgjerimit të Traktateve, nuk kanë arritur (ose nuk kanë pasur kurajon apo vullnetin e qartë e të plotë politik) për të zgjidhur problematikat që prekin çështjen e aplikimit të brendshëm të normave komunitare, në kuadër të efektit që ato do të jepnin mbi jetën individuale të qytetarëve evropianë. Një nga problemet që shqetëson rregullisht kontribuesit politikë të Bashkimit Evropian është shkalla e popullaritetit që Unioni gëzon në qytetarët e vet. Duke qenë një organizim mbikombëtar me tipare dhe efekte thellësisht pozitive, nuk duhet të harrojmë që ky është një organizim jo detyrues i domosdoshëm ashtu siç janë në thelb shtetet për ekzistencën e shoqërive njerëzore. Kjo do të thotë që humbja e mbështetjes popullore, do sillte rrezikun e shpërbërjes së Bashkimit. Kjo mund të realizohej hipotetikisht edhe në kuadër të sistemit demokratik të sovranitetit popullor ku secili prej shteteve anëtare funksionon. Për pasojë mosmarrja e një kostoje politike të mirëfilltë nga ana e të ashtuquajturit pushtet themelues ka nxitur nevojën e përshtatshmërisë së sistemit të ri me nevojat e veta ekzistenciale duke ja kaluar këto detyra sistemit të gjyqtarëve evropianë, si subjekte më pak të përgjegjshme politikisht. Vendimet e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë dhe të Gjykatës së Shkallës së Parë duhet të konsiderohen si burime gati normative të së drejtës evropiane. Kjo do të thotë se gjatë shqyrtimit të konflikteve në këtë fushë, interpretimet e gjykatave të mësipërme përbëjnë pjesë integrale të *acquis*. Prandaj, për të parandaluar interpretimet e gabuara në *acquis*,

gjatë plotësimit të legjislacionit shqiptar, si për shembull ai për mbrojtjen e konsumatorëve³²⁵, janë aplikuar në mënyrë të drejtpërdrejtë parashikimet ligjore të normativës BE në këtë fushë (Rregullorja nr. 178/2002 e Këshillit).

Në sistemin e burimeve të së drejtës në një rend ligjor nuk duhen anashkaluar ato që konsiderohen si burimet mbi prodhimin e normave³²⁶. Më konkretisht duke filluar nga Kushtetuta, por duke ia dhënë këtë të drejtë për nxjerrjen e normave për prodhimin e normave edhe ligjeve, referendumit, apo rregulloreve të organeve kushtetuese.

Përshtatshmëria për shembull, e sistemit italian me atë komunitar është disiplinuar nga i ashtuquajti “ligji komunitar” që miratohet nga parlamenti i cili përmbledh në vetvete një sërë normash të fushave të ndryshme për të siguruar përshtatshmërinë e mësipërme nëpërmjet: a) dispozitave modifikuese dhe shfuqizuese të normave në fuqi në kontrast me detyrimet që rrjedhin nga përkatësia e Italisë në Komunitetin evropian; b) dispozitat për të bërë aktuale dhe për të siguruar aplikimet e rregulloreve, direktivave, të vendimeve dhe rekomandimeve. Në lëndët e disiplinuar tashmë me ligj por jo të rezervuara në ligj, direktivat mund të jenë efektive nëpërmjet rregullimit, nëse kështu disponon ligji komunitar.

Në Republikën e Shqipërisë, në momentin e aderimit, i gjithë sistemi i normativës së brendshme tashmë do të duhet të përballet me një burim normativ mbizotërues që ka zanafillën e vetë mbi gjysëm shekulli më parë i cili është aplikuar me përjashtimet dhe specifikat e veta në një territor dhe një popullsi me përmasa gjigande. Në këtë kuadër ligj zbatuesit vendas do të duhet të përballen me një realitet disi të huaj për ta e të panjohur i cili nuk merr parasysh realitetin e brendshëm dhe super - inflacionin legjislativ që aktualisht është në fuqi në sistemin e brendshëm.

Më konkretisht sasia në rritje e ligjeve të prodhuara nga organet ligjvënëse shqiptare dhe që janë aktualisht të zbatueshme nga sistemi ligjor institucional është kthyer në një dukuri të dukshme dhe me aspekte të shumta problematike, saqë shprehja inflacion legjislativ po përdoret gjithmonë e më shpesh nga studiuesit si fenomen që po karakterizon shoqëritë e sotme dhe sistemet e tyre ligjore. Numri i ligjeve dhe gjatësia e teksteve të tyre po rritet pa pushim në përmasa të pakontrollueshme. Kjo është dukuri që në fakt duke ju referuar një aspekti krahasues nuk po kursen asnjë vend përfshirë dhe organizimin e përbashkët evropian.

Në përgjithësi shkaqet e kësaj rritjeje janë të ndryshme. Që nga fillimet e revolucionit francez ku gjykatësi do të kthehej tashmë në atë që konsiderohet “*la bouche de la loi – goja e ligjit*”, ligjifikimi i çdo aspekti jetësor është kthyer në nevojë thelbësore të funksionimit të sistemit. Ajo pjesë e të drejtave dhe e detyrimeve, që njeriu gëzon si individ dhe realizon në fushën e veprimtarisë së administratës publike (shtetërore) dhe që vendoset për të nga normat e të drejtës administrative, quhet gjendje juridike administrative e njeriut ose statusi juridik administrativ i tij³²⁷.

Duhet të ekzistojë patjetër një parashikim rregullativ ligjor apo nënligjor në bazë të të cilit do të vepronte çdo gjyqtar, nëpunës apo dhe individ. Veprimtaria jashtë parashikimeve ligjore nuk do të thotë asgjë më shumë përveçse abuzim me ligjin edhe në

³²⁵ Ligji nr. 9902, datë 17.04.2008 i ndryshuar.

³²⁶ Martinez Temistocle, “E Drejta Kushtetuese”, e botuar në shqip nga UET Press, Tiranë, Shqipëri, 2011.

³²⁷ Dobjani Ermir, Prof. Dr. “E Drejta Administrative 1”, Tiranë, 2010, f. 246.

rastin kur ky ligj për çështjen konkrete faktikisht nuk ekziston. Ndërkohë për evoluimin e mëvonshëm të inflacionit legjislativ, si arsye kryesore qëndron fakti i kalimit progresiv nga shteti liberal, i cili siguronte lirinë formale, mirëmbajtjen e rregullit të brendshëm dhe mbrojtjen nga jashtë në formën e shtetit social, në një shtet ndërhyrës dhe të pranishëm, që synon të realizojë si objektiv një barazi thelbësore, të korrigjojë shtrembërimet e tregut, të vendosë kufij për të drejtat individuale në emër të interesit të përgjithshëm, të mbrojë pozicionet më të dobëta, t'u sigurojë qytetarëve një minimum sigurie sociale, etj³²⁸.

Aftësia për të bashkëngjitur 'kushtëzimin' si pjesë e procesit të demokratizimit në fazën e pranimit në Organizëm e dallon BE-në nga organizatat e tjera ndërkombëtare. Hapi final ndaj integritetit në anëtarësim në BE, e vendos atë në një pozitë të favorshme në të kërkuarit e politikave të ndryshimit në vendet kandidate. Ky 'kushtëzim' bazohet në një llogari instrumentale të kostove dhe përfitimeve se sa në socializimin apo konvergjencën midis mendimeve. Pikërisht BE-ja është përfshirë në disa raste të tregtimit asimetrik më shtete të ndryshme të Evropës Jug - Lindore, në të cilat ajo ka shtrirë parimin e kushtëzimit në bazë të shqetësimeve mbi demokratizimin³²⁹.

Politikat shtetërore janë njëra nga fushat kryesore në të cilat mund të shihet mjaft qartë se si debati publik është ndikuar nga presioni i dyfishtë i populizmit dhe konkurrencës teknokratike. Politika të tilla përbëhen nga ajo se çfarë shteti bën - rregullimet, privatizimet, shteti i së drejtës, rishpërndarja - dhe mënyra se si shteti e bën diçka të tillë - decentralizimi, reforma administrative apo edhe kodi i shërbimit civil. Në Evropën Lindore, Bashkimi Evropian i ka kufizuar shumë nocionet mbi atë që shteti mund të bëjë apo të bëhet. Për shembull, lobimi ndaj pushtetit i sektorëve industrialë të shteteve anëtare nënkuptonte se fuqia e standarteve dhe normave të Bashkimit Evropian varion nga njëri sektor ekonomik në tjetrin - pavarësisht strukturave sektoriale dhe interesave primare të shteteve të reja anëtare.

Vetë Komisionerët Evropianë dhe shtetet e Bashkimit Evropian, këmbëngulin se ajo çka ata 'eksportojnë' nuk është një 'model shteti', përkundrazi janë praktikatat më të mira teknike të cilat mbulojnë tërë fushat e politikave publike. Gjithsesi, për Evropën Lindore, një rajon në të cilin përjasja në fillimet e viteve 90 ishte ajo e tkurrjes së shtetit, "arna" e sofistikuar e *acquis communautaire* në pesë vitet e fundit ka qënë modeli përcaktues për prodhimin e legjislacionit që do i jepte formë edhe vetë shtetit.

Fakti që *acquis-i* është inkoherent në nivel kombëtar dhe që kërkon struktura si p.sh. administratë eficiente dhe të decentralizuar për disbursimin e fondeve strukturale, pa përcaktuar se si do të krijohen këto struktura të tilla, nuk duhet të interpretohet si hapësirë

³²⁸ Berberi Sokol, "Funksioni Legjislativ", botuar në revistën "Studime Juridike", nr. 1, Tiranë, Shqipëri, 2006.

³²⁹ Gjomema Eranda K., "The EU and Consolidating Democracy In Post-Communist States— The Democratization Process in Albania – Bashkimi Evropian dhe Konsolidimi i Demokracisë në Vendet Post – Komuniste – Proçesi i Demokratizimit në Shqipëri", "School of Political, Social and International Studies & Centre for Research in European Studies PSI Papers in Culture, Ideas and Policy WP 2/2007 – Shkolla e Studimeve Politike, Sociale, dhe Ndërkombëtare & Qendra për Kërkime në Studime Evropiane Esetë PSI në Kulturë, Ide dhe Politika WP 2/2007", Universiteti i East Anglia.

në të cilën vendet e Evropës Lindore mund të bëjnë manovra³³⁰. Plani kombëtar i përafrimit të legjislacionit dhe i zbatimit të marrëveshjes së stabilizim – asocimit planifikon se adoptimi i *acquis* në këtë fushë do të përqendrohet në hartimin e legjislacionit specifik në sektorë të veçantë.

Shqipëria edhe në vazhden e ngritjes së një procesi të plotë ligjor në përputhje me parimet e pluralizmit dhe të ekonomisë së tregut, nuk mund t’u shmanget këtyre rrjedhëve të zhvillimit të shtetit modern. Ndryshimi i roli të shtetit, që ka lënë pas një histori të luftës së klasave, konflikte sociale, mungesën e stabilitetit politik, etj., është karakterizuar në anën tjetër nga një zgjerim i jashtëzakonshëm i shërbimeve publike që kanë shkaktuar një zgjerim dhe një shtim të rregullave ligjore. Midis të tjerave, si shkaqe që kanë çuar në shtimin e rregullave, shkurtimisht mund të përmenden edhe këta faktorë:

- Globalizimi i marrëdhënieve ekonomike ndërkombëtare dhe i sistemeve ekonomike dhe financiare i cili ka kërkuar një uniformim legjislativ të detajuar të aplikueshëm në situata edhe jashtë atyre të zakonshme të shteteve;
- Ritmet e vazhdueshme të krijimit të metodave, të sistemeve të reja shkencore dhe teknologjike, duke sjellë kështu situata të reja dhe sjellje shoqërore, të cilat kërkojnë rregulla të reja veprimi e të drejta të tjera për të mbrojtur;
- Zhvillimi i institucioneve që kanë autonomi normative, të cilat kanë krijuar shpesh mbivendosje normative me organet qendrore duke kërkuar nga ana tjetër që këto institucione autonome të shprehin individualitetin e tyre dhe funksionimin e tyre sa më pranë nevojave të qytetarëve dhe interesave të tyre specifike.

Dukurisë së inflacionit i shtohet edhe ai i ndryshimeve dhe gabimeve të shpeshta që i bëhen legjislacionit për shkaqe të ndryshme, elementë këto që sjellin të ashtuquajturën “ndotje” legjislative. Me këtë shprehje kuptojmë tërësinë e të metave dhe të gabimeve, të cilat krijojnë një situatë pasigurie për sistemin legjislativ³³¹. Ka të meta të cilat i përkasin legjislacionit në tërësinë e tij. Sasia e madhe e ligjeve, rregullave dhe normave është pa dyshim një element që objektivist është një pengesë për thjeshtimin dhe qartësinë. Në këtë mënyrë bëhet gjithmonë e më i vështirë rregullimi i një norme të zbatueshme. Ka gjithashtu të meta strukturore, që lidhen me sistemin kushtetues brenda të cilit ligjbërësi vepron dhe prej të cilit është i kushtëzuar. Për shembull, ekzistenca e një numri të madh të burimeve normative konkurruese mbi të njëjtin objekt pa një ndarje fikse të qartë të kompetencave është shkak pasigurie, pështjellimi dhe kontradiktash.

Duke ju referuar marrëdhënieve të shtetit shqiptar me Bashkimin Evropian mund të themi se Marrëveshja e Stabilizim Asocimit me Shqipërinë, shfaqet jo vetëm si një akt mbi-ligjor, por nga disa autorë është konsideruar edhe si një akt mbi-kushtetutor³³². Pavarësisht nga fakti nëse do ta quajmë MSA-në një marrëveshje ndërkombëtare si ato klasike, apo nëse do ta konsiderojmë atë pjesë të së drejtës komunitare, detyrimet e Shqipërisë në kuadrin e procesit të integrimi Evropian nuk do të kishin dallime. Në të

³³⁰ Shih Innes Abby, “Party competition in Post Communist Europe: The great electoral Lottery, Comparative Politics – Konkurenca partiake në Evropën Post Komuniste: Llotaria e madhe elektorale, Politikat Krahase” 35, 2002.

³³¹ Po aty, Berberi Sokol, “Funksioni Legjislativ”, botuar në revistën “Studime Juridike”, nr. 1, Tiranë, Shqipëri, 2006.

³³² Zaganjori Xhezair, Anastasi Aurela, Çani Eralda (Methasani), “Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Adelprint, Tiranë, Shqipëri, 2011.

dyja rastet një gjyqtar shqiptar duhet të refuzojë të zbatojë një dispozitë të ligjit të brendshëm, që kundërshton ndonjë nga normat e Marrëveshjes (MSA). Një kundërshti e tillë mund të bëjë që Gjykata Kushtetuese të shfuqizojë aktin e brendshëm normativ, si antikushtetues³³³.

Adoptimi i *acquis communautaire* nga ana e një shteti jo anëtar ndryshon thelbësisht nga i njëjti proces në shtetet anëtare të Komunitetit Evropian. Kjo pasi shteti jo anëtar nuk mund të marrë pjesë në procesin e miratimit të aktit në nivel evropian dhe nuk i mbetet veçse ta pranojë atë akt në mënyrë të njëanshme³³⁴. Pikërisht këtë kërkon Marrëveshja e Stabilizim – Asocimit për Shqipërinë, në fushën e përafrimit të legjislacionit.

Në vazhdim, është e rëndësishme që organi përgjegjës për përafrimin e legjislacionit në këtë fushë të përcaktojë një metodë për monitorimin e ndryshimeve në normativën komunitare dhe reflektimin e tyre në të drejtën e brendshme. Marrëveshja e Stabilizim Asocimit e koncepton përafrimin e legjislacionit shqiptar me atë të BE-së si një proces gradual dhe të vazhdueshëm. *Acquis communautaire* karakterizohet nga një dinamizëm i vazhdueshëm, ku dhe vetë legjislacioni ndryshon gjatë zbatimit në praktikë, prandaj është i nevojshëm monitorimi i praktikës së Gjykatës Evropiane të Drejtësisë dhe inkorporimi i ndryshimeve të *acquis* në kuadrin ligjor shqiptar³³⁵.

Të gjitha fazat e procesit legjislativ, për adaptimin e normativës BE në sistemin e brendshëm të vendit anëtar, duke nisur me formulimin e politikave dhe përcaktimin e instrumentit rregullues (ligj ose akt nënligjor) deri tek hartimi i tekstit të aktit janë pjesë e procesit të adresimit të kërkesave të *acquis communautaire* në legjislacionin shqiptar, i quajtur ndryshe procesi i transpozimit³³⁶.

Në përgjithësi, përgjegjësia për zhvillimin e politikave dhe përmbushjen e detyrës së transpozimit bie së pari mbi ministrinë ose ministrinë përgjegjëse për hartimin e legjislacionit sipas kompetencës së tyre. Ministria që propozon projektin duhet të analizojë dhe të bëjë vlerësimet e saj të përputhshmërisë dhe të paraqesë atë në relacionin që shoqëron projekt - aktin.

Gjatë fazës së para - anëtarësimit nuk ka ndonjë ndryshim midis procesit të përafrimit të rregulloreve, direktivave, apo akteve të tjera ligjore të BE-së. Megjithatë gjatë transpozimit para - aderues të rregulloreve kujdes duhet t'i kushtohet mënjanimi të rregullimit të dyfishtë. Me fjalë të tjera një ligj i brendshëm që transponon një rregullore të veçantë duhet të shfuqizohet ose të humbasë fuqinë në momentin e hyrjes në BE, pasi këto rregullore do të hyjnë menjëherë në fuqi në momentin e anëtarësimit³³⁷. Ashtu siç është thënë më sipër në kapituj e mëparshëm, në përgjithësi rregulloret nuk kërkojnë legjislacion kombëtar për zbatimin e tyre. Vetëm direktivat kërkojnë transpozim, çka do

³³³ Po aty si më sipër...

³³⁴ Cibuku Elvis, "Mbrojta e Konsumatorëve në Marrëveshjen e Stabilizim Asocimit", botuar në revistën "Studime Juridike" nr.2, Tiranë, Shqipëri, 2005.

³³⁵ Bushati Ditmir, "Reforma Zgjedhore në BE dhe roli i Parlamentit Evropian", botuar në revistën "Studime Juridike" nr. 2, Tiranë, Shqipëri, 2004.

³³⁶ Transpozim - Sinonim i fjalës "Zhvendosje", spostim apo ndërrim i dy elementëve të vendosur në një sistemim precis. Në fushën e aplikimit të të drejtës BE i referohet procesit të aplikimit në mënyrë të harmonizuar të legjislacionit të BE-së, nëpërmjet legjislacionit të brendshëm të shteteve anëtare.

³³⁷ Manual i Hartimit të Ligjeve – Një Guidë për Procesin Legjislativ në Shqipëri, Shtëpia Botuese Pegi, Tiranë, Shqipëri, 2007.

të thotë, nxjerrje legjislacioni të brendshëm që të harmonizojë zbatimin në sistemin e brendshëm shtetëror.

Kur transpozohen në legjislacionin e brendshëm kërkesat e marrëveshjeve ndërkombëtare ose të akteve të tjera që nuk janë të vetëzbatueshme, është e nevojshme të rishikohet me kujdes i tërë legjislacioni shqiptar që ka lidhje me këto kërkesa. (Kjo është tashmë praktika që është realizuar në çdo rast).

Kur legjislacioni i brendshëm ekzistues plotëson, ose tejkalon kërkesat e akteve ndërkombëtare, ose kur këto akte janë të vetëzbatueshme, mund të përgatitet një memorandum që thekson këtë fakt. Një regjistër i posaçëm duhet mbajtur për të gjithë marrëveshjet ndërkombëtare që janë ratifikuar; nëse marrëveshja nuk kërkon ndryshime legjislative, memorandum i në regjistër duhet të konstatojë këtë gjë, duke identifikuar nenet e specifike të ligjeve të veçanta që plotësojnë kërkesat e akteve ndërkombëtare³³⁸.

Një pjesë e problemit të implementimit do të evitohej, nëse legjislacioni implementues miratohet në të njëjtën kohë me aktin e ratifikimit, si paketë e përbashkët. Me rritjen e kërkesave legjislative dhe të atyre të përafërimit, me të cilat Shqipëria do të ballafaqohet në rrugën e saj drejt integritetit evropian, përdorimi efektiv i burimeve është thelbësor. Një ngarkesë gjithnjë në rritje e akteve të ratifikuara ndërkombëtare, por jo të transpozuar në legjislacionin e brendshëm, do të krijojë probleme të llojeve nga më të ndryshmet.

Ligji ratifikues mund të ndryshohet vetëm për çështje që janë organikisht të lidhura me procesin e ratifikimit, si p.sh. rezervat. Arsyeja është se funksionet e ligjit ratifikues sipas së drejtës ndërkombëtare janë; të bëjë këtë akt ndërkombëtar pjesë të sistemit të brendshëm ligjor, si dhe të shërbejë si instrument për hyrjen në fuqi të konventës në rang ndërkombëtar (sigurisht, në qoftë se do të arrihej numri i nevojshëm i shteteve ratifikuese). Në rastin e Shqipërisë, ka dhe një arsye më tepër për të veçuar aktin ndërkombëtar me ligjin që e ratifikon atë nga pjesa tjetër e legjislacionit të vendit që mund të preket nga detyrimet e aktit ndërkombëtar. Mund të krijohet konfuzion në lidhje me hierarkinë e ligjeve të përcaktuar në nenin 116/1 të Kushtetutës (sipas të cilit marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj kanë epërsi ndaj ligjeve të brendshme) dhe në nenin 81/2 të Kushtetutës (sipas të cilit disa ligje siç është Kodi Civil kërkojnë një shumicë të cilësuar në krahasim me miratimin e ligjeve të tjera).

Duke pasur parasysh konkurrencën e dobët të produkteve origjinale të shtetit të asociuar, një hapje brutale e tregut të këtij të fundit menjëherë me hyrjen në fuqi të MSA do të kishte pasoja të dëmshme për ekonominë e shtetit të asociuar. Aksesit i menjëhershëm i importeve komunitare do të shkaktonte rrënimin e disa ndërmarrjeve të vendosura në territorin e shtetit të asociuar, gjë që mund të sillte probleme sociale. Duke patur parasysh se qëllimi i Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit është vendosja e stabilitetit politik dhe ekonomik në Shtetin e asociuar, tregu i përbashkët parashikohet të realizohet gradualisht dhe në mënyrë asimetrike, gjë që përbën ndoshta veçorinë më karakteristike të saj. Zbatimi asimetrik i detyrimeve që parashikon MSA ka të bëjë, nga njëra anë me

³³⁸ EURALIUS - Misioni Evropian i Asistencës për Sistemin Shqiptar të Drejtësisë, "Rekomandime për Transpozimin e Angazhimeve Ndërkombëtare në Legjislacionin e Brendshëm", Tiranë, Shqipëri 12 dhjetor 2005.

qarkullimin e lirë të mallrave dhe nga ana tjetër me fushat kyçe të zbatimit të kësaj lirie.³³⁹ Kemi ritme të ndryshme të liberalizimit tarifor për një periudhë 10 vjeçare sipas kategorive të produkteve industriale apo bujqësore. Një aspekt tjetër i asimetrisë së zbatimit të Marrëveshjes së Stabilizim - Asocimit është dhe asistencë financiare e akorduar nga Komuniteti Evropian me qëllim realizimin e objektivave të saj.

Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire* është një proces i nevojshëm dhe kompleks, i cili nuk kërkon vetëm që Shqipëria të hartojë një kuadër ligjor në përputhje me kërkesat e para - anëtarësimit në BE, por edhe që të sigurohen strukturat administrative dhe kushtet e tjera për një zbatim korrekt të *acquis*³⁴⁰.

Gjatë fazës së parë të zbatimit, siç përcaktohet dhe në nenin 6 të MSA-së, pesë vitet e para pas hyrjes në fuqi të Marrëveshjes, miratimi dhe zbatimi i *acquis* fokusohet në elementët themelorë të tregut të brendshëm, si dhe në fushat e tjera të rëndësishme si konkurrenca, pronësia industriale dhe intelektuale, prokurimi publik, standardet dhe certifikimi, shërbimet financiare dhe transporti hekurudhor – me theks të veçantë në sigurinë në punë dhe standardet mjedisore, si dhe aspektet sociale – ligji për shoqëritë tregtare, mbrojtja e konsumatorit, mbrojtja e të dhënave, shëndeti dhe siguria në punë. Gjatë fazës së dytë, vendi do të fokusohet në pjesët e mbetura të *acquis*.

6.1.2 Funksioni koordinues në zbatimin e MSA me autoritetet komunitare.

Me miratimin dhe hyrjen në fuqi të Urdhrit të Kryeministrit Nr. 46, datë 01.04.2009 “Për ngritjen, përbërjen dhe funksionimin e strukturave të bashkërendimit ndërministror për realizimin e angazhimeve të ndërmarra në kuadër të Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit”³⁴¹, Komiteti Ndërministror për Integrimin Evropian (KNIE) dhe Komiteti Bashkërendues Ndërministror (KKN) u ngritën me qëllimin për të udhëhequr, monitoruar dhe bashkërenduar realizimin e angazhimeve të ndërmarra në kuadër të MSA-së në nivel politik dhe administrativ. KNIE, *inter alia*, është përgjegjëse për përafrimin e legjislacionit me *acquis communautaire*³⁴². Gjatë kësaj kohe, pritet të ngrihen nënkomitetet e përhershme dhe grupet ndërinstitutionale të punës në nivel teknik, të cilat kanë në përbërje nëpunës civilë, duke respektuar kapituajt e *acquis communautaire*. Këto do të përafërsojnë Shqipërinë në nënkomitetet e Stabilizim Asocimit.

³³⁹ Kumbaro Odeta, “Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit: Marrëdhënia e re juridike mes Shqipërisë e Bashkimit Evropian”, botuar në revistën tremujore “Angazhimi Evropian”, Botim i Qendrës Evropiane, Nr. 1, 2004.

³⁴⁰ Blockmans Steven, “Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire*. Përfshirja institucionale dhe teknikat e hartimit të akteve ligjore” në Revistën “E Drejta Parlamentare dhe Politikë Ligjore”, Nr. 6, Tiranë, Shqipëri, 2008.

³⁴¹ Urdhri i Kryeministrit Nr. 46, datë 01.04.2009 “Për ngritjen, përbërjen dhe funksionimin e strukturave të bashkërendimit ndërministror për realizimin e angazhimeve të ndërmarra në kuadër të Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit” i ndryshuar me Urdhrit e Kryeministrit nr. 46, datë 01.04.2009.

³⁴² Blockmans Steven, “Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire*. Përfshirja institucionale dhe teknikat e hartimit të akteve ligjore” në Revistën “E Drejta Parlamentare dhe Politikë Ligjore”, Nr. 6, Tiranë, Shqipëri, 2008.

Në procesin bashkërendues, Ministria e Integrimit ka tri role të rëndësishme në procesin e integrimit:

1. Ndihmon ministritë e linjës në fazën përgatitore për hartimin, identifikimin e nevojave të transpozimit në një fushë të veçantë dhe identifikimin e *acquis* që duhet të transponohet.

2. Verifikon nivelin e përputhshmërisë së legjislacionit shqiptar me *acquis*, në përputhje me “instrumentet e përafrimit” të përfshira në Aneksin e Rregullores të Këshillit të Ministrave: Raporti i Përafrimit dhe Tabelat e Përputhshmërisë³⁴³.

3. Ka të drejtë të kthejë tek ministritë e linjës projekt - aktin, i cili nuk shoqërohet me relacionin shpjegues dhe tabelën e Përputhshmërisë si më sipër.

Kontrolli i përputhshmërisë nuk përfundon në nivel qeveritar. Në mbështetje të nenit 68/2 dhe 68/4 të Rregullores së Kuvendit³⁴⁴, çdo projektligj duhet të shoqërohet me një relacion bashkëlidhur, i cili duhet të trajtojë çështjet e përafrimit të legjislacionit me atë të BE-së dhe Kryetari i Kuvendit mund t'i kthejë projektligjin Këshillit të Ministrave në rast se kjo kërkesë nuk është përmbushur.

Tendenca zhvillimore e së drejtës administrative dhe literaturës shkencore që krijohet në hapësirën mbarëkombëtare shqiptare, ka për synim jo vetëm harmonizimin e legjislacionit normativ me legjislacionet normative për organizimin e administratës si pjesë e pushtetit ekzekutiv administrative në procesin e krijimit të së drejtës administrative përgjithësisht, por edhe në implementimin e saj dhe funksionimin institucional të organeve të administratës shtetërore mbase edhe publike në aspektin e standardeve euro integruese dhe euroatlantike, për t'u inkuadruar në hapësirën e gjerë administrative evropiane, duke i përqafuar edhe vlerat universale të të drejtës³⁴⁵.

Në fazën përgatitore të akteve gjatë procesit të përafrimit të legjislacionit me *acquis*, hartuesi duhet të përgatisë tekstin në përputhje me parimet ligjore vendase, si dhe me parimet bazë ligjore dhe administrative të BE-së, duke përfshirë respektimin e shtetit juridik, mirëqeverisjes, sigurinë ligjore dhe transparencën. Hartuesi duhet të ketë parasysh edhe problemet terminologjike gjatë transpozimit të legjislacionit të BE-së në rendin e brendshëm ligjor. Në mënyrë që të organizohet puna përgatitore në një mënyrë më të thjeshtë, duhet të ndiqen hapat e mëposhtëm:

- Ministritë e përfshira në këtë proces duhet të përdorin *acquis communautaire* të përditësuar, versionin e konsoliduar që përfshin edhe mendimet. Drejtoria e Legjislacionit Komunitar liston *acquis* në fushat e Shtyllës së Dytë dhe të Tretë të BE-së. Baza e të dhënave e TAIEK, e cila është hapur për të gjitha ministritë dhe është e aksesueshme nga Ministria e Integrimit, organizon *acquis* sipas sektorëve. Plani Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit është, gjithashtu, një instrument i mirë për identifikimin e *acquis*.

³⁴³ Vendimi Nr.584, datë 28.8.2003 të Këshillit të Ministrave “Për miratimin e rregullores së Këshillit të Ministrave”, e ndryshuar.

³⁴⁴ Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, miratuar me Vendimin e Kuvendit nr. 166 datë 16.12.2004, e ndryshuar.

³⁴⁵ Pollozhani Bajram, Prof. Dr., Stavileci Esat Prof. Dr., Dobjani Ermir Prof. Dr., Salihu Lazim Dr., “E Drejta Administrative – Aspekte Krahasese, Shkup, 2010, f. 30.

- Hartuesit duhet të krahasojnë legjislacionin ekzistues kombëtar me përmbajtjen e akteve ligjore të BE-së, të cilët duhet të transponohen.
- Hartuesit duhet të dinë nëse çështja është rregulluar dhe nëse po, sa në legjislacionin kombëtar. Nëse jo, duhet të hartohet një akt në mënyrë që të transponohet përmbajtja e aktit ligjor komunitar. Nëse çështja është rregulluar, atëherë hartuesi duhet të krahasojë nëse çështja mbulohet plotësisht ose pjesërisht dhe nëse është bërë në përputhje me *acquis*.
- Hartuesit duhet të kontrollojnë nëse çështja trajtohet në MSA; nëse po ata duhet të kontrollojnë nëse është i nevojshëm legjislacion shtesë.
- Hartuesit duhet të kontrollojnë programin vjetor të Qeverisë, i cili përmban afatin kohor dhe fazat e procedurës legjislative për miratimin e aktit ligjor në vitin që kërkohet.
- Hartuesit e ligjit, duhet të testojnë përafrimin e tij, duke përdorur një listë që kombinon kontrollin e përafrimit me legjislacionin evropian, me kontrollin e përputhshmërisë dhe me kërkesat e sistemit ligjor shqiptar. Lista duhet të përfshijë por jo të kufizohet në to, mbi pyetje të tilla si:
 1. A është kjo një masë legjislative që do të parashikojë një kuadër të përgjithshëm, si dhe parimet kryesore për një sektor specifik?
 2. Si do të përshtatet kjo masë në sistemin e brendshëm ligjor?
 3. A do të kërkojë kjo masë miratimin e një rregulloreje tjetër më teknike?
 4. A parashikon kjo masë procedura që kanë efekt në sistemin e procedurave administrative?
 5. A kërkon kjo masë ngritjen e një strukture mbikëqyrëse dhe/ose monitoruese?

Gjatë fazës së para - anëtarësimit nuk ka ndryshim në procesin e përafrimit të legjislacionit nëse kemi të bëjmë me rregulloret, direktivat ose akte të tjera ligjore të BE-së. Në bazë të vendimeve të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, vendet anëtare janë të detyruara të shmangin transpozimin e rregulloreve në legjislacionin e brendshëm, përderisa këto akte janë drejtpërdrejtë të zbatueshme në legjislacionin e brendshëm të këtyre vendeve³⁴⁶. Kjo do të thotë se pas anëtarësimit në BE, vendet anëtare duhet të shfuqizojnë legjislacionin e tyre të brendshëm sipas të cilit nenet e vetë zbatimit të rregullores janë inkorporuar në sistemin ligjor të brendshëm, në fazën e para - anëtarësimit. Ky detyrim nuk zbatohet për aktet, të cilat janë të nevojshme për zbatimin e rregulloreve ose pjesë të tyre, (p.sh. Masat me të cilat janë ngritur strukturat administrative për të monitoruar dhe zbatuar rregulloret në sistemin e brendshëm ligjor).

Edhe pse kërkesat përgatitore të lartpërmendura janë të zbatueshme për përafrimin e legjislacionit të brendshëm, transpozimi i direktivave të BE-së është një proces i veçantë dhe për këtë arsye meriton vëmendje të posaçme në fazën përgatitore.

Në rradhë të parë duhet kryer identifikimi i llojit të harmonizimit. Preambula në përgjithësi është ajo që tregon llojin e harmonizimit që kërkon Direktiva. Ka tre lloje të ndryshme të harmonizimit:

- a) *Harmonizim minimal*. Në këtë rast Direktiva nuk e ndalon ekzistencën e rregullave kombëtare më strikte. Direktivat e këtij lloji shpesh përdoren në

³⁴⁶ Çështja 39/72 e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, “Komisioni kundër Italisë (Varela)”, Ecr [1973] 101.

fushat e politikës së konsumatorit dhe mbrojtjes mjedisore, ku objektivi është sigurimi i mbrojtjes minimale të BE-së.

- b) *Harmonizim i Plotë*. Në këto raste ligji kombëtar do të ndjekë nenet e tekstit të Direktivës. Psh, kur kërkesat teknike për produktet harmonizohen në mënyrë që të shmangin barrierat tregtare.
- c) *Harmonizim Opsional*, ky është pak a shumë një harmonizim “*tailor made*”³⁴⁷ përse i përket p.sh, masës, fushave specifike të punës, normave etj.

Disa Direktiva kanë nevojë për dy ose tre lloje harmonizimi. Ndaj natyra e Direktivës mund të sqarohet mjaftueshëm vetëm duke bërë një analizë dhe interpretim të secilit prej neneve operationale të saj. Ekzistojnë dy lloje përjasjeje për transpozimin e legjislacionit të BE-së në rendin e brendshëm ligjor në fazën e para aderimit, ku përjasja e dytë mund të përdoret vetëm në raste të veçanta.

Përjasja kryesore është transpozimi i thelbit të Direktivës, ose Rregullores në rendin e brendshëm ligjor, në përputhje me teknikat kombëtare ligjore të hartimit të legjislacionit, në mënyrë që të lehtësojë konsistencën dhe transpozimin e plotë. Në të gjitha rastet, nevojitet një transpozim i përshtatshëm i akteve ligjore të BE-së. Nenet nuk mund të jenë plotësisht të kuptueshme ose në përputhshmëri të plotë, në mungesë të përkthimit.

Përjasja e dytë është kopjimi i pjesës së përzgjedhur të tekstit të Direktivës ose Rregullores në aktin e brendshëm ligjor. Kjo metodë është e përshtatshme në rastet kur ka nene teknike dhe shumë të detajuara, shpesh të shprehura në formën e listave, tabelave, formulave dhe numrave³⁴⁸.

Integrimi Evropian kërkon veç të tjerash një vëmendje të veçantë ndaj *acquis communautaire* gjatë hartimit të legjislacionit. Kjo kërkon një fjalor të ri, teknika të reja dhe forma të reja të bashkërendimit. Ndërsa shoqëria i afrohet gjithnjë e më shumë momentit të anëtarësimit në BE, kjo fushë do të kërkojë një vëmendje të veçantë në vijimësi. Ligjvënësist duhet të jenë të përgatitur me këtë gjë.

Në kuadër të MSA duhet analizuar situata në lidhje me aplikimin e saj në realitetin e përditshëm të gjyqësorit dhe veprimtarinë e administratës publike. Edhe pse një sistem i gjërë normash dhe rregullash jo saktësisht të përcaktuara dhe aq më pak lehtësisht të identifikueshme, nga kjo marrëveshje lindin detyrime të qarta e të sakta që janë të detyrueshme për zbatim nga gjyqësori dhe administrata shqiptare.

Mëgjithëse Marrëveshja është e vetëzbatueshme është e nevojshme që legjislacioni specifik sektorial (si p.sh. ai doganor dhe tatimor) të bëjnë modifikimet e duhura në rastet kur midis parashikimeve të marrëveshjes dhe akteve të tjera ligjore apo nënligjore mund të ketë mospërputhje. Pikërisht në këtë moment Marrëveshja detyron organet e nismave legjislative që të marrin hapat e duhura për të përshtatur legjislacionin shqiptar me pikat e marrëveshjes. Ekzekutivi ka detyrim që në varësi të situatave të konstatuara t'i kërkojë Kuvendit të Shqipërisë të ndërhyjë me ndryshime apo të miratojë kur është e nevojshme ligje të veçanta. Nga ana tjetër, për zbatimin e kësaj marrëveshje, pushteti ekzekutiv

³⁴⁷ “Tailor made” – E përshtatur në veçanti sipas nevojave të secilit vend.

³⁴⁸ Blockmans Steven, “Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire*. Përfshirja institucionale dhe teknikat e hartimit të akteve ligjore” në Revistën “E Drejta Parlamentare dhe Politikat Ligjore”, Nr. 6, Tiranë, Shqipëri, 2008.

mund të nxjerrë akte nënligjore, me synim zbatimin sa më të mirë të marrëveshjes dhe udhëzimit të organeve në varësi të Këshillit të Ministrave për mënyrën e aplikimi të neneve të saj³⁴⁹.

Nëse do i referohemi sistemit administrativo ekzekutiv të organeve të brendshme të shteteve anëtare në kuadër të ndjekjes së dinamizmit komunitar dhe të integritetit të brendshëm në BE, administratës qendrore të shteteve pjesëmarrëse në procesin e integritetit të brendshëm evropian, i është dashur të përshtatë metodat e saj të punës për t'iu përgjigjur negociatave dhe detyrimeve që rrjedhin nga ky angazhim. Të gjitha Ministrinë dhe një numër gjithnjë e më i madh nëpunësish kanë të bëjnë me politikën dhe veprimtarinë e përbashkëta të përpiluara në gjirin e Bashkimit Evropian. Banalizimi i “*dimensionit*” evropian³⁵⁰ nënkupton heqjen dorë nga kompetencat tradicionale të Shtetit, dikur mbretëror dhe në të njëjtën kohë përshtatjen me misionet e reja.

Në raportet me Bashkimin Evropian, dallohen në shumicën e vendeve anëtare dy tipe ministrish; ato që edhe mund të pretendojnë akoma një përafrim horizontal të politikave komunitare dhe ato që, në të kundërt, nuk mund të pretendojnë veçse një përafrim për sektorë të veçantë të disa politikave. Ministria e Çështjeve Evropiane dhe Ministrinë e Ekonomisë, Financave, Industrisë në varësi të grupimit të tyre sipas kabineteve përkatëse, i përkasin kategorisë së parë.

Në Ministrinë e Punëve të Jashtme katër shërbime ndajnë midis tyre detyrat e ndryshme të dhëna nga Bashkimi Evropian.

- Drejtoria e Bashkëpunimit Evropian në varësi të zëvendës-sekretarit të përgjithshëm, drejtor i përgjithshëm për çështjet evropiane dhe ekonomike, kontrollon përpilimin e politikave komunitare ‘*stricto sensu*’, duke u përpjekur të sjellë si përparësi ekspertizën e saj të negociatës në debatin ndërministror. Përveç kësaj kjo drejtori trajton në mënyrë thelbësore marrëdhëniet e jashtme të Komunitetit Evropian, si dhe çështjet lidhur me institucionet komunitare dhe zgjerimet.
- Drejtoria e Bashkëpunimit Ekonomik e cila për shkak të efektivave dhe të shtimit të çështjeve evropiane, synon t'i trajtojë dosjet gjithnjë e më pak në detaje. Ajo sjell një kuadrim diplomatik duke u kujdesur, nga njëra anë për respektimin e angazhimeve komunitare, dhe nga ana tjetër për kompaktësinë në tërësi të pozicionit dhe interesave të shtetit brenda institucioneve komunitare. Edhe pse të formuar për të qenë të përgjithshëm diplomatët që punojnë në të përbëjnë shpesh një rezervuar specialistësh për çështjet evropiane, që më pas, si pasojë e rotacioneve të njëpasnjëshme, i gjejmë në poste të ndryshme ndërministrorë që kanë lidhje me ndërtimin evropian (Sekretariati i Përgjithshëm i Komitetit Ndërministror për çështjet e bashkëpunimit ekonomik evropian SGCI, Përqasja e Përhershme pranë Bashkimit Evropian, ...etj.).

³⁴⁹ Marrëveshje e Përkohshme Shqipëri – BE, Manual për Gjyqësorin Shqiptar, Ministria e Integritetit, Tiranë, 2007.

³⁵⁰ Doutriaux Yves dhe Lequesne Christian, “Les Institutions de l’Union Européenne - Institucionet e Bashkimit Evropian” –Paris, France, 2005, botuar në shqip nga Papirus, Botimi i 5-të, Tiranë, Shqipëri, 2007.

- Shërbimi i Politikës së Jashtme dhe i Sigurisë së Përbashkët (PESC) në varësi të zëvendëssekretarit të përgjithshëm, Drejtoria e Përgjithshme për Çështjet Politike dhe të Sigurisë, siguron ndjekjen e politikës së jashtme dhe të sigurisë së përbashkët, për të cilën përgjegjësia i takon Ministrisë së Punëve të Jashtme. Shërbimi i PESC-ut ngarkohet me bashkërendimin e qëndrimeve të përgatitura nga shërbimet e ndryshme kompetente të ministrisë, qofshin këto gjeografike apo sektoriale. Ndryshimi funksional midis një shërbimi të ngarkuar me politikat komunitare dhe një shërbim të ngarkuar me PESC-un, që reformat e ministrisë e kanë lënë të paprekur, nënvizon vullnetin e qartë për ta konsideruar PESC-un si bashkëpunim ndërqeveritar, por asgjë më shumë. Ky konceptim tregon pa asnjë dyshim frikën që kanë diplomatët francez kur shohin që ndërtimi evropian hyn gjithnjë e më shumë në fushën “e tyre” të aktivitetit tradicional, gjë që forcon një lloj krize legjitimiteti në gjirin e këtij grupi të shtetit, ndërkohë që të gjitha politikat publike ndërkombëtarizohen.
- Nëndrejtorja e së Drejtës Ndërkombëtare Ekonomike dhe e së Drejtës Komunitare, në varësi të drejtorisë për çështjet juridike, këshillon ministrat që ndeshin probleme të së drejtës komunitare. Ajo siguron përfaqësimin e qeverisë në Gjykatën e Drejtësisë së Komuniteteve Evropiane.

Përveç këtyre tre strukturave, shërbime të ndryshme të ministrisë trajtojnë me përpikmëri çështjet evropiane. Ministrinë në përgjithësi marrin pjesë në përpilimin e politikave komunitare duke përmbushur shumë funksione. Detyra e parë fillon para se Komisioni t’u dërgojë tekstet komunitare Këshillit dhe Bashkimit. Në fakt propozimi i pozicionit është shpesh rezultat i këshillimit paraprak në të cilin marrin pjesë nëpunësit kombëtarë. Ky këshillim bëhet fillimisht në grupet e ekspertëve dhe komitetet konsultive të Komisionit, në të cilat përfshihen gjithashtu përfaqësues të grupeve të interesit dhe konsulentë të pavarur. Këto grupe ekspertësh ju lejojnë drejtorive të përgjithshme të Komisionit të plotësojnë ekspertizën e tyre, por edhe të përligjin zgjedhjet e bëra në propozimet e tyre. Edhe pse konsultohen si individë, natyrisht nëpunësit e ministrive janë të prirur t’i orientojnë projekt propozimet e Komisionit në këto grupe ekspertësh duke negociuar tashmë në to pozicionin e ministrisë së tyre. Përveç kësaj, përfaqësuesit e ministrive kanë gjithashtu konsultime jozyrtare me drejtorinë e ndryshme të përgjithshme të Komisionit jashtë grupeve të ekspertëve.

Nëpunësit e ministrive shkojnë shpesh në grupet e punës së Këshillit të Bashkimit për të mbështetur antarët e përfaqësuesit të përhershme. Edhe pse nëpunësit nuk votojnë zyrtarisht në grupet e punës së Këshillit, ata përpilojnë të planifikojnë shumicat dhe koalicionet e mundshme për pikat që mund të shkojnë deri të ministrat. Për këtë arsye një veprimtari “dypalësie e shumëfishtë” shfaqet në nivel ministrash. Kështu një shef zyre në një ministri Franceze mund të ketë kontakte telefonike me homologët e tij të kryeqyteteve të tjera. Shpesh nëpunësit gjerman zënë një pozicion të privilegjuar në këtë dialog për shkak të ekzistencës, që në vitin 1936, të traktatit Franko - Gjerman që nxiti shkëmbimet e rregullta në nivele politike dhe administrative, ata nuk janë të vetmit. Kështu kontaktet jo-zyrtare janë zhvilluar me nëpunës të shteteve të tjera Anëtare sipas natyrës së dosjeve dhe të interesave në lojë³⁵¹.

³⁵¹ Borçard Klaus-Diter, “ABC – ja e së Drejtës së Bashkimit Evropian”, Luxembourg, 2010.

Dinamizmi dhe ndërveprimi integrues në Bashkimin Evropian veprojnë si shtysa thelbësore në veprimtarinë e institucioneve të BE-së dhe e kanë zanafillën e vetë që në vitin 1950 kur u hodhën gurët e parë të themelit për një shtet shumëkombësh Evropian që do të jetonte në paqe dhe begati. Ndërkohë që këto koncepte kanë filluar shumë dekada më parë, për vendet e reja anëtare apo në proces anëtarësimi, arritja e këtyre niveleve të bashkëveprimit politik, juridik, shoqëror midis shteteve dhe popujve themelues, do të kërkojë shumë mund dhe përpjekje afatgjata në kuadrin e një strukturë adaptuese efikase për të realizuar në realitet atë çfarë ka mbetur mbrapa në këto dekada.

Është e vërtetë që shteteve themeluese i është dashur të ndjekin shumë rrugë dhe të përjetojnë shumë eksperiencë, deri në arritjen e sotme të Konferencës së Lisbonës. Por nga ana tjetër ekzistenca e një parimi të qartë mbi nevojën e integritetit që në hapat e para të komuniteteve tregon se shumë rezultate janë arritur në këtë kohë, rezultate me të cilat vendet e Evropës Lindore dhe Qendrore po përballen vetëm tani. Anëtarësimi i ri me kushte të barabarta me anëtarët ekzistues nënkupton edhe nevojën për një përshtatshmëri urgjente e më të madhe me situatën aktuale për t'u integruar të dinamizmit e të ndërveprimit komunitar si dhe me *acquis communautaire* në përgjithësi.

5.1.3 Jurisprudenca kombëtare në raport me MSA

Megjithëse, Marrëveshja është e vetë zbatueshme është e nevojshme që legjislacioni përkatës të ndryshohet me iniciativë të drejtpërdrejtë të administratës zbatuese. Në veçanti duhet që sistemi administrativ kombëtar (si ai qendror, lokal dhe autonom) të ngrejë kapacitet e duhura institucionale të afta për të propozuar dhe realizuar në praktike modifikimet e nevojshme në rastet kur midis parashikimeve të marrëveshjes dhe akteve të tjera ligjore apo nënligjore mund të ketë mospërputhje. Pikërisht në këtë moment, Marrëveshja detyron organet e nismave legjislative që të marrin hapat e duhura për të përshtatur legjislacionin shqiptar me pikat e marrëveshjes. Ekzekutivi ka detyrimin që në varësi të situatave të konstatuara t'i kërkojë Kuvendit të Shqipërisë të ndërhyjë me ndryshime apo të miratojë kur është e nevojshme ligje të veçanta. Nga ana tjetër, për zbatimin e kësaj marrëveshje, pushteti ekzekutiv mund të nxjerrë akte nënligjore, me synim zbatimin sa më të mirë të marrëveshjes dhe udhëzimit të organeve në varësi të Këshillit të Ministrave për mënyrën e aplikimit të neneve të saj³⁵².

Shtetet kandidate për aderim në BE duhet të adoptojnë gjithçka që është realizuar në kuadrin e Bashkimit Evropian. Ata duhet t'u përgjigjen detyrimeve që rrjedhin nga krijimi i tregut të përbashkët si dhe politikave mbështetëse. Pikërisht Marrëveshja e Stabilizim Asocimit tashmë e ratifikuar është një urë shumë e rëndësishme në procesin e integritetit evropian që çon drejt aderimit të plotë në BE dhe si e tillë ajo u imponon shteteve të asocuara të integrojnë në sistemet e tyre juridike *acquis communautaire*³⁵³.

³⁵² Marrëveshja e Përkohshme Shqiptari – BE, Manual për Gjyqësorin Shqiptar, Ministria e Integritetit, Tiranë, 2007.

³⁵³ *acquis communautaire*

Për këtë qëllim Marrëveshja e Stabilizim – Asocimit parashikon vendosjen e një zone tregtie të lirë për një periudhë 10 vjeçare të ndarë në faza, e cila fillon nga data e nënshkrimit të marrëveshjes. Marrëveshja e Stabilizim Asocimit parashikon dispozita të përbashkëta të zbatueshme për palët, të cilat kanë të bëjnë me liberalizimin e shkëmbimeve, me lirinë e qarkullimit të personave, shërbimeve dhe kapitaleve, me përafrimin e legjislacionit dhe me bashkëpunimin në disa fusha prioritare për zhvillimin e vendit, si konkurrenca, ndihmat shtetërore ndaj ndërmarrjeve, në fushat e drejtësisë dhe të çështjeve të brendshme, produktet bujqësore dhe të peshkimit, si dhe të prokurimeve publike në mënyrë asimetrike³⁵⁴.

Duke qenë MSA sot një normativë mbizotëruese në raport me atë të brendshme ligjore dhe në një të ardhme shumë të afërt i gjithë *acquis*, administrata shqiptare nuk ka përse të presë një transpozim të normativës nga legjislativi apo akte të tjera të karakterit normativ. Detyra e aplikimit të drejtpërdrejtë dhe rregullimi nënligjor mbeten nevojë imediate në të gjitha fushat, ndërkohë që dhe në mungesë të tyre do të duhet që administrata të kryejë zbatim të drejtpërdrejtë të *acquis* në rastet konkrete. Mos zbatimi i drejtpërdrejtë do të fuste në lojë sistemin gjyqësor i cili e ka të nevojshme të jetë i përgatitur për një aplikim të drejtpërdrejtë. Në fund të fundit edhe shembujt që do të sjellim në vijim të dy vendimeve të Gjykatës Kushtetuese janë një bazë e mirë argumentuese për gjykatësit dhe administratën në bazë.

Pas hyrjes në fuqi të MSA-së, Gjykata Kushtetuese i është referuar legjislacionit komunitar drejtpërdrejtë në vendimet nr. 24 datë 24.07.2009, si dhe në vendimin nr. 3 datë 05.02.2010.

Më konkretisht Gjykata Kushtetuese vlerëson nëse kufizimi i lirisë ekonomike, i vendosur nga vendimi objekt shqyrtimi, është në përputhje me Marrëveshjen e Stabilizim Asocimit. Në bazë të kësaj marrëveshje e drejta e shtetit për të ndërhyrë në rregullimin e ushtrimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike njeh një kufizim të ri të përcaktuar në pikën 2 të nenit 33 të saj, i cili parashikon se, “*Që nga data e hyrjes në fuqi të kësaj Marrëveshjeje, nuk vendosen kufizime sasiore të reja për importet ose eksportet, apo masa të reja me efekt të njëjtë me to, dhe as nuk bëhen kufizime të mëtejshme mbi ato ekzistuese në tregtinë ndërmjet Komunitetit dhe Shqipërisë.*

Në zbatim të dispozitës së mësipërme shteti mund të kufizojë ushtrimin e lirisë ekonomike për aq sa nuk krijohen kufizime të mëtejshme mbi ato ekzistuese në tregtinë ndërmjet Komunitetit Evropian dhe Shqipërisë.”³⁵⁵.

Ndërsa në vendimin tjetër Gjykata Kushtetuese vlerëson drejtpërdrejtë një Direktivë të Bashkimit Evropian nëse është në përputhje me legjislacionin vendas³⁵⁶. Më saktësisht Gjykata shprehet se:

³⁵⁴ Jano Dorian, “From ‘Balkanization’ to ‘Europeanisation’: The Stages of Western Balkans Complex Transformations - Nga ‘Ballkanizimi’ në ‘Evropianizim’: Hapat e Transformimeve Komplekse të Vendeve të Ballkanit Perëndimor”, “Centre International de formation Européenne/L’Europe en Formation - Qendra Ndërkombëtare për Trajnime Evropiane/Evropa në formim”, 2008/3, n. 349 - 350, faqet 55 – 69.

³⁵⁵ Vendimi nr. 24 datë 24 Korrik 2009 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.

³⁵⁶ Vendimi nr. 3 datë 05. Shkurt 2010 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.

“Kërkuesi pretendon se kontrolli që ushtrohet nga Bordi Mbikëqyrës i IEKA nuk është në përputhje me kërkesat e standartet e BE, pasi nuk realizon kriteret e pavarësisë për shkak të ndërhyrjes së shtetit me anë të Ministrit të Ekonomisë apo Ministrit të Drejtësisë.

Gjykata vlerëson se edhe ky pretendim nuk është i bazuar dhe duhet rrëzuar. Nëse do t’i referohemi direktivës së BE-së mbi kontrollin (auditin) ligjor në vendet e BE-së, në nenin 32 të saj, thuhet: “Shtetet anëtare duhet të organizojnë një sistem efektiv të mbikëqyrjes publike të ekspertëve kontabël dhe firmave që kryejnë audit, bazuar në parimet e parashikuara në pg.2-7. Të gjithë ekspertët kontabël duhet t’i nënshtrohen kontrollit. Sistemi i mbikëqyrjes publike duhet të drejtohet nga jo praktikantë, të cilët kanë mjohuri nga fusha ose fusha të ngjashme me auditin. Anëtarët e autoritetit të mbikëqyrjes publike zgjidhen nëpërmjet një procedure të pavarur dhe transparente³⁵⁷”.

Gjykata konstaton se formulimi që përmban neni 4 i ligjit objekt shqyrtimi është në përputhje me këtë rregullim të BE-së.”

Pra kemi të bëjmë me një moment ku Gjykata Kushtetuese gjykon në mënyrë të drejtpërdrejtë nëse legjislacioni i brendshëm shqiptar është në përputhje të drejtpërdrejtë me legjislacionin BE?³⁵⁸

Në këtë rrugë ka filluar të angazhohet edhe Gjykata e Lartë e Republikës së Shqipërisë e cila në një Vendim Unifikues³⁵⁹ të saj në lidhje me zhvillimin e aktivitetit të Komisionit të Shërbimit Civil shprehet se: *“Sot një rëndësi të madhe merr përafrimi i legjislacionit ekzistues shqiptar me atë të *acquis communautaire* dhe zbatimin e tij me efektivitet. Vendi ynë duhet të përpiqet që të sigurojë që ligjet e saj ekzistuese dhe legjislacioni i ardhshëm të shkojë gradualisht drejt përputhjes me *acquis communautaire*. Shqipëria do të sigurojë që legjislacioni ekzistues dhe i ardhshëm të zbatohet dhe të imponohet siç duhet (neni 70 i Ligjit nr.9590, datë 27.07.2006 “Për ratifikimin e “Marrëveshjes të Stabilizim-Asocimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Evropiane e shteteve të tyre anëtare”)*”. Edhe pse ky citim është një referim dytësor dhe jo thelbësor në çështjen që ishte marrë në shqyrtim nga Gjykata e Lartë, përsëri kemi të bëjmë me një hap të parë ku edhe Gjykata jonë e Lartë njihet vlerën e MSA si drejtpërdrejtë të aplikueshme në sistemin në fuqi ashtu edhe nevojën *“drejt përputhjes me *acquis communautaire*”*, si elementi bazë i saj.

Duke krahasuar eksperiencën e kufizuar deri më tani të Shqipërisë, do të shohim një seri vendimesh në vendet rishtazi të anëtarësuar në lidhje me proçsin e tyre të zbatimit të MSA: Në këtë aspekt edhe MSA e Bashkimit Evropian me Kroacinë parashikon në preambulën e Marrëveshjes se *“...çdo organ që merret më zbatimin e dispozitave të*

³⁵⁷ Direktiva 2006/43/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit të Ministrave e 17 Majit 2006 “Mbi statusin e audit e bilanceve vjetore” e cila ndryshon Direktivat e Këshillit të Ministrave 78/660/EEC dhe 83/349/EEC dhe shfuqizimin e Direktivës 84/253/EEC, Neni 32.

³⁵⁸ Në fakt Gjykata Kushtetuese në këtë pikë, megjithëse drejtpërdrejtë i referohet një normative të Bashkimit Evropian (Direktiva 2006/43/EC), në fakt referimi duhet interpretuar si një referim në bazë të nenit 131 pika a) e Kushtetutës, pra në referim të pajtueshmërisë së ligjit me Marrëveshjet Ndërkombëtare. Pra megjithëse e pashprehur në vendim, referimi është i qartë për Marrëveshjen e Stabilizim Asocimit të ratifikuar nga shteti shqiptar dhe nga Bashkimi Evropian.

³⁵⁹ Vendimi Unifikues civil Nr. 1 i datës 17 Janar 2011, i Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë.

*brendshme në fuqi do të duhet t'i aplikojë ato "në shpirtin e të Drejtës Evropiane"*³⁶⁰, ndërkohë në nenin 69 të saj parashikohet se çdo dispozitë normative që do të miratohet në vazhdim duhet domosdoshmërisht të jetë në përputhje me të Drejtën Evropiane. Gjykata Administrative e Kroacisë në Vendimin N. Us-4832/2003-6 e 9 nëntorit 2006 shprehet se: *"... në rast mungese të normativës së brendshme nënligjore për të përcaktuar metodat, kriteret dhe standardet e nevojshme, metodat, kriteret dhe standardet e të drejtës së krahasuar të BE-së duhet të aplikohen. Aplikimi i tyre autorizohet nga bazë të neneve 70 e 130 të MSA me Kroacinë"*³⁶¹. Për të njëjtën çështje Gjykata Kushtetuese Kroate me vendimin nr. U-III-1410/2007 datë 18 Shkurt 2008 u shpreh se *"... interpretimi duhet kryer duke pasur parasysh procesin e harmonizimi të legjislacionit të brendshëm me atë të BE. Në këtë kuadër, në momentin kur aplikohet ky 'legjislacion i harmonizuar', organet shtetërore kroate janë të detyruara ta aplikojnë atë ashtu siç ai do të aplikohet brenda BE-së"*³⁶².

Po ashtu Gjykata Kushtetuese Polake me vendimin nr. K15/97 shprehet me qëndrimin se: *"Natyrisht e drejta e BE nuk është ligjërish e detyrueshme në Poloni. Megjithatë duke pasur parasysh nenet 68 e 69 të Marrëveshjes së Aderimit të Polonisë,....Polonia është e detyruar të kryejë të gjitha përpjekjet e saj më të mira për të siguruar se legjislacioni i saj i ardhshëm të jetë në përputhje me atë të Komuniteteve, Gjykata Kushtetuese e konsideron se detyrimi për të siguruar përshtatshmërinë e legjislacionit, shprehet edhe në detyrimin për të interpretuar legjislacionin aktual në atë mënyrë që të sigurojë shkallën më të lartë të mundshme të përshtatshmërisë"*³⁶³.

Pra logjika e përbashkët dhe konkluzioni që mund të nxjerrim së bashku edhe me vendimet e gjykatave tona superiore është se nga MSA lind detyrimi që çdo akt normativ apo veprimtari tjetër e ngjashme administrative që prodhon norma detyruese për të ardhmen duhet të jetë në përputhje me të drejtën e Bashkimit në të gjithë kuadrin e vet ligjor të *acquis communautaire*. Mos të qenit akoma shtet anëtar nuk na përjashton nga kushtëzimi i prodhimit të një normative të re në përputhje me të drejtën BE. Në këtë kontekst çdo normativë e re, qoftë edhe nënligjore do të përbëntë një shkellje të legjislacionit ndërkombëtar të ratifikuar (MSA) dhe për pasojë do të ishte e pavlefshme.

³⁶⁰ Marrëveshje e Stabilizim Asocimit midis Republikës së Kroacisë dhe Bashkimit Evropian e cila hyri në fuqi më 1 Shkurt 2005.

³⁶¹ Në të njëjtën periudhë e njëjta gjykatë në Vendimin nr. US-5438/2003-7 të 26 Tetorit 2006 me një tjetër trup gjykues ishte shprehur se: *".. MSA aplikohet në vetvetë por për sa kohë ato metoda, kriteret dhe standarde nuk janë të shprehura konkretisht në të aktet normative të brendshme të Kroacisë, ato nuk mund të konsiderohen si burime të të drejtës"*.

³⁶² Stanic Boris, "The interpretative Effect of European Law in the Judgment of the Croatian Constitutional Court No U-III-1410/2007 – Efekti shpjegues i së Drejtës Evropiane në Gjykimin e Gjykatës Kushtetuese të Kroacisë No U-III-1410/2007 ", prezantuar në seminarin "Advanced Issues of European Law – Çështjet e Avancuara të së Drejtës Evropiane", Dubrovnik, Kroaci, Janar, 2010.

³⁶³ Kuhn Zdenek, "The application of the European Union law in the new Member States, Several early predictions – Aplikimi i së drejtës së Bashkimit Evropian në Shtetet e reja Anëtare, Disa parashikime të hershme", "German Law Journal – Revista e Ligjit Gjerman", 2005.

6.2 Aplikimi i të drejtës së BE-së dhe efektet e saj në vlefshmërinë e aktit administrativ shqiptar.

Si rrjedhojë e shtrirjes së ligjit komunitar mbi rregullimet e brendshme dhe depertimin e tij në thellësi lindin dy lloje fenomenesh. Lloji i parë janë fenomene të aplikimit, në kuptimin që të gjitha organet e Shtetit, duke nisur nga ligjvënësi deri tek gjykatësit duhet të ndjekin me drejtësi e përpikmëri rregullat komunitare. Lloji i dytë janë fenomene të harmonizimit, në kuptimin që normat e brendshme të Shteteve anëtare duhet të modifikohen për t'i dhënë hapësirë sistemeve të njësuara qëllimisht, në përputhje me parimet komunitare. Ky dallim është shumë i rëndësishëm për sa i përket çështjes së dëmit të shkaktuar nga veprimtaria e administratës publike.

Sa herë që administrata shkakton një dëm për moszbatim apo zbatim të gabuar të së drejtës komunitare ky dëmtim duhet të kompensohet në çdo rast. Gjykimi Francovich³⁶⁴, siç është vënë re, ka perfeksionuar një proces të nisur në vitet gjashtëdhjetë. Por përjashtimet janë ende të mundshme, nga ligji administrativ material dhe procedurial, me parimin se administrata duhet të riparojë çdo dëm të shkaktuar ndaj individëve me veprimet e saj, në qoftë se kjo është në kundërshtim me ligjin dhe ky është një problem i qartë jo ndërkombëtar që duhet të trajtohet sot me frymën e komunitetit.

Proçesi i unifikimit Evropian kërkon arritjen e standardeve thelbësore të caktuara të drejtësisë administrative të cilat nuk duhet të varen nga shumëllojshmëria e sistemeve juridike të adoptuara nga shtetet e ndryshme anëtare dhe nga faktorët që kanë ndikuar zhvillimin e juridiksioneve të tyre administrative. Bëhet fjalë pra, për të arritur një harmonizim progresiv të këtyre standardeve në mbrojtjen e situatave subjektive dhe në trajtimin e mosmarrëveshjeve, si një hap i parë drejt një drejtësie uniforme administrative komunitare dhe të një sistemi të mirëfilltë evropian të drejtësisë administrative³⁶⁵.

Në marrëdhëniet e saj me ligjin e brendshëm të shteteve anëtare, ligji i BE-së është një ligj më i lartë dhe mbizotëron ndaj ligjit të brendshëm. Në rast konflikti, gjykatat dhe administratat kombëtare duhet të zbatojnë ligjin e aplikueshëm të BE-së, sesa atë kombëtar. Ky është rezultati i një evolucioni shumë të njohur të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë dhe proçeseve ligjore nacionale të gjykatave të larta kombëtare.

Përsa i përket ndikimit në aktet administrative, kjo do të thotë se sundimi i ligjit që rregullon lëshimin e tyre nuk është vetëm një rregull kombëtar i ligjit. Si një çështje e vërtetë, ligji mbikombëtar bashkohet me ligjin kombëtar në dhënien e pushteteve administrative si dhe në rregullimin e proçedurës administrative, përmbajtjen e vendimeve administrative, në përcaktimin e efekteve të tyre ligjore si dhe në ekzekutimin material të tyre. Ligji i BE-së nuk ka nevojë të filtrohet apo të zbatohet nga ligji kombëtar. Ai sundon direkt mbi aktivitetin e administratave kombëtare. Një akt administrativ kombëtar, i cili thyen ligjin e BE-së, është i pavlefshëm, as më pak dhe as

³⁶⁴ Vendimi datë 19 Nentor 1991 Francovich, i Gjykatës së Drejtësisë, në Çështjet e bashkuara C 6/90 dhe C 9/90.

³⁶⁵ Pastori Giorgio, "Per l'Unità e l'Effettività della Giustizia Amministrativa - Per unitetin dhe efektivitetin e Drejtësisë Administrative", botuar në "Rivista di Diritto Processuale – Revista e të Drejtës Proçesuale", nr. 4, 1996, fq 919.

më shumë - se sa ai që thyen ligjin kombëtar. Megjithatë, rregullimi nga ana e BE-së i akteve administrative kombëtare është më i fortë kur respektohet ligji sesa kur ai shkelet.

Më saktësisht, ligji i BE-së i lë më shumë hapësirë atij kombëtar në fushën procedurale se sa në atë thelbësore. Pikërisht për këtë arsye ndikojnë më intensivisht arsyet e pavlefshmërisë së pasojat e saj. Sa për të parën, siç është vërejtur tashmë, pavlefshmëria rrjedh si për shkelje të ligjit të BE-së, ashtu edhe për shkeljen e ligjit kombëtar.

Sa për këtë të fundit, është ende ligji kombëtar që përcakton pasojat e shkeljes së ligjit të BE-së. Kjo vjen kryesisht si rezultat i mbështetjes së BE-së mbi gjykatat kombëtare, në rolin e tyre të ruajtësve të ligjit të BE-së, e cila zgjeron rëndësinë e rregullave procedurale kombëtare. **Me fjalë të tjera, është në dorë të ligjit të BE-së - dhe atij kombëtar - të vendosë se kur një akt administrativ është i pavlefshëm, por është vetëm ligji kombëtar ai që përcakton se çfarë do të thotë që akti administrativ është i pavlefshëm**³⁶⁶. Ky parim nënkupton që shtetet anëtare janë të lira që të rregullojnë pasojat e shkeljes së ligjit të BE-së, për aq sa këto pasoja nuk rezultojnë në një mbrojtje më të vogël për ligjin e BE-së se sa për atë kombëtar³⁶⁷. Për çështje të tilla si ato që lidhen me afatet për arsyetimin e shkeljes së ligjit të BE-së dhe të pushtetit të administratës për të mos zbatuar një akt administrativ në kundërshtim me ligjin të BE, Gjykata ka pohuar vazhdimisht se “në mungesë të rregullave të Komunitetit që rregullojnë një çështje, duhet që sistemi i brendshëm ligjor i secilit Shtet Anëtar duhet të ndjekë rregullat e hollësishme procedurale që rregullojnë veprimet për mbrojtjen e të drejtave të cilat individët i përfitojnë si efekt i drejtpërdrejtë i ligjit të Komunitetit”³⁶⁸.

Si pasojë, regjimi ligjor që trajton aktet e brendshme administrative në konflikt me ligjin e BE-së është i njëjtë me ato në konflikt me ligjin kombëtar. Në shumë vende evropiane, kjo do të thotë një gjendje e prodhimit të përkohshëm të efekteve juridike. Me fjalë të tjera, akti nuk është i pavlefshëm, por ai mund të mënjanohet. Nëse ky është rasti, ka një detyrim të Shteteve Anëtare për të zbatuar ligjin e BE-së, duke mënjанuar aktet e tyre administrative në kundërshtim me të. Ky detyrim nuk është shumë i ndryshëm nga detyrimet që mund të burojnë nga ligji ndërkombëtar dhe nga regjimet rregullatore globale.

Përveç përjashtimeve të tilla, ligji botëror, si e drejta ndërkombëtare, nuk ka instrumente aq efektive siç ka ligji BE-së. Në fakt, ai thjesht nuk mund të mbizotërojë mbi ligjin kombëtar, por duhet të ratifikohet dhe implementohet nga ai. Ai nuk mund të konsiderohet si një ligj më i lartë, por vetëm - një herë që është transpozuar në ligjin kombëtar – kthehet në një ligj detyrues. Si pasojë, dështimi i rregulloreve globale është një dukuri relativisht e shpeshtë, në kundërshtim me shkallën e lartë të suksesit të Ligjit Evropian.

³⁶⁶ Ugo Galetta, “Procedural autonomy of EU member states: paradise lost? A Study on the “functionalized procedural competence” of EU member states – Autonomia Procedurale e shteteve anëtare të BE-së: parajsa e humbr? Një studim mbi kompetencën procedurale të funksionalizuar”, Springer, Heidelberg, 2011.

³⁶⁷ Megjithatë ky konkluzion është kundërshtuar në shkollat ligjore të vendeve, dhe sidomos në atë italiane: shiko Greco (2007), p. 934 ff.; Chiti (2008), p. 542 ff.; Mattarella (2003), p. 1000 ff. Për sistemin gjerman shiko Arnold (2007), p. 580 f.

³⁶⁸ Çështja C-312/93, Peterbroeck, Van Campenhout & Cie k. Belgjikës, Vendim i datës 4 Dhjetor 1995.

Ndonjëherë zbatimi i ligjit mbi - kombëtar dhe botëror nuk është ligjërish i nevojshëm apo i detyrueshëm, por thjesht objekt i negociatave dhe marrëveshjeve me autoritetet kombëtare. Kjo është e vërtetë për ligjin e BE-së, ku në lidhje me përmbajtjen dhe afatet e implementimit të rregulloreve të BE-së janë shpesh rezultatet e marrëveshjeve dhe grupeve punuese, edhe pse këto rezultate janë të sanksionuara zakonisht në vendimet e njëanshme të institucioneve të BE-së. Kjo është veçanërisht e vërtetë për disa regjime rregullatore botërore, për të cilët aftësia për të ndikuar në aktet kombëtare dhe procedurat nuk mbështetet në dispozitat ligjore ose në marrëveshjet e detyrueshme, por në marrëdhëniet kontraktuale.

Shembulli kryesor është financimi i punëve publike nga organizma botërore si për shembull Banka Botërore dhe Fondi Monetar Ndërkombëtar. Si një kusht për fonde dhe kredi, këto institucione shpesh kërkojnë që aktet administrative kombëtare, të nevojshme për kryerjen e punëve dhe shpenzimit të parave, të jenë në përputhje me rregullat e përcaktuara në udhëzimet e tyre, të tilla si ato në lidhje me pjesëmarrjen e publikut dhe ato mbi shqyrtimin gjyqësor. Në raste të tilla, administratat kombëtare nuk janë të detyruara nga ndonjë burim ligji ndërkombëtar apo mbi - kombëtar që t'u përmbahen këtyre rregullave, por nëse ata duan të marrin fonde nga këto organizma do të synojnë pikërisht që t'i zbatojnë ato. Pajtueshmëria me ligjin botëror, në hipoteza të tilla, është objekt i një marrëveshjeje ndërmjet administratave kombëtare dhe organizmave botërore duke qenë e shtyrë nga forca financiare e këtyre të fundit. Një funksionimi i ngjashëm është ai i Konventës së Trashëgimisë Botërore.

Ndikimi i BE-së dhe ligjit administrativ botëror mbi aktet administrative kombëtare ka disa aspekte. Para së gjithash, vetë ekzistenca e një akti administrativ kombëtar mund të ndikohet nga ligji i jashtëm. Ky i fundit mund të autorizojë ose të përjashtojë lëshimin e një akti nga një administratë e brendshme. Në këtë hipotezë, nuk është ligji kombëtar që i jep ose refuzon Administratës Kombëtare fuqinë për të dhënë një vendim administrativ, për shkak se lëshimi kërkohet ose pengohet nga BE-ja apo ligji botëror.

Sa për ligjin e BE-së, shembuj të mirë të këtij lloji të tillë të ndikimit janë dhënë nga rregullimi i ndihmave shtetërore. Siç dihet tashmë shumë mirë, Traktati mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian normalisht pengon administratat e Shteteve Anëtare nga dhënia e ndihmave çrregulluese të konkurrencës në tregun evropian³⁶⁹. Të njëjtat dispozita parashikojnë nxjerrjen e akteve të brendshme administrative të mandatuar nga ligji i BE-së³⁷⁰, ndërsa ata fuqizojnë Komisionin Evropian që të vendosë që një shtet duhet të shfuqizojë ose të ndryshojë një ndihmë të dhënë brenda një periudhe kohore. Një vendim i tillë detyron administratën kombëtare të nxjerrë një akt që detyron përfituesin të kthejë ndihmën. Një shembull tjetër, në Traktate, është detyra e autoriteteve kombëtare të zbatojnë detyrimet pasurore të imponuara nga institucionet evropiane mbi personat sesa mbi shtetet.

Gjithashtu ligji dytësor jep shembuj të fuqive administrative dhënë ose refuzuar autoriteteve kombëtare. Autoritetet e tilla janë penguar shpesh nga marrja e masave të caktuara, ose të autorizuar për të ndërmarrë masa që nuk preken nga legjislacioni kombëtar, por nga legjislacioni i BE-së. Ligji i BE-së jep fuqinë për të miratuar kundërmasa që synojnë sigurimin e aksesit të lirë në ngarkesat në tregtitë detare: ku “kur nuk

³⁶⁹ Neni 107 TFBE.

³⁷⁰ Neni 299 TFBE.

*është parashikuar nga legjislacioni kombëtar i një Shteti Anëtar normat BE mund të merren [..] nga Shteti Anëtar në fjalë në bazë të kësaj Rregulloreje*³⁷¹. Në të kundërtën, në një rast analog ligji i BE-së mohon fuqinë për të imponuar një dënim administrativ, në mënyrë që të mbrojë interesat financiare të BE-së, përveç faktit nëse një akt i Komunitetit përmban një dispozitë të veçantë për të³⁷².

Një shembull i kohëve të fundit dhe jo më pak i rëndësishëm i ndikimit evropian në pushtet për të nxjerrë akte administrative është dhënë me Direktivën 2006 mbi shërbimet në tregun e brendshëm³⁷³. Së pari, Direktiva disiplinon tërësisht autorizimet. Dispozitat e saj kufizojnë mundësinë se një skemë autorizimi mund të jetë përfshirë në përqasjen me një aktivitet të shërbimeve, duke deklaruar se një skemë e tillë mund të justifikohet vetëm nga një arsye thelbësore që lidhet me interesin publik, me kusht që qëllimi i ndjekur nuk mund të arrihet me mjete të një mase më pak kufizuese.

Siç shihet nga shembujt e mësipërm, ligji mbikombëtar ndikon në fuqinë e administratave kombëtare për të nxjerrë akte administrative. Ajo prandaj ka një ndikim mbi sundimin e ligjit, siç aplikohet për aktet administrative. Ajo ndikon në parimin themelor që në vendet e *civil laë* është quajtur “parimi i ligjshmërisë”: ndërsa ajo çfarë mbetet akoma e vërtetë është që fuqia për të nxjerrë akte të caktuara administrative mund të jepet vetëm me ligj dhe ky ligj nuk ka domosdoshmërisht formën e një statuti kombëtar. Shembujt ndikojnë edhe në kuptimin e atij parimi. Aktet administrative të parashikuara nga ligji përtej shtetit janë shpesh “kufizuese”, të cilat imponojnë detyrime për individët ose kufizojnë të drejtat e tyre. Për fuqi të tilla, ligji kombëtar shpesh kërkon një bazë ligjore, por kjo kërkesë është vënë në pikëpyetje nga tendenca e ligjit botëror dhe evropian për t’ju drejtuar drejtpërdrejt administratave kombëtare.

Fusha e dytë e ndikimit është procedura administrative. Parimet dhe ligjet që rregullojnë procedurat administrative kanë zakonisht një synim më të gjerë se ato të rregullimit të akteve administrative, pasi ata gjithashtu kanë rëndësi për procedura të cilat nuk rezultojnë në nxjerrjen e akteve të tilla. Megjithatë, në shumë vende Evropiane procedura administrative është konsideruar tradicionalisht një vijimësi e veprimeve, që synon nxjerrjen e një akti administrativ. Kështu për të rregulluar procedurën administrative do të thotë kryesisht për të rregulluar bërjen e akteve administrative.

Si BE-ja dhe ligji botëror administrativ ndikojnë në procedurat administrative në dy mënyra. Së pari, me parimet e përgjithshme dhe dispozitat, lidhur me të gjitha procedurat administrative. Së dyti, me dispozita të veçanta, në lidhje me sektorë të vetëm ose llojit të procedurave.

Sa për dispozitat e përgjithshme, një konvergjencë e shquar e BE-së dhe ligjit botëror mund të zbulohet nga vëzhgimi i dy dispozitave ligjore dhe të së drejtës së precedentit. Në anën Evropiane, teksti më i rëndësishëm ligjor është Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian, e cila është bërë e detyrueshme në vitin 2009, kur Traktati i Lisbonës hyri në fuqi. Neni 41 i Kartës proklamon të drejtën e qytetarëve për administrim

³⁷¹ Neni 5 i “Council Regulation – Rregullores së Këshillit” (EEC) No 4058/86 i 22 Dhjetorit 1986.

³⁷² Neni 2 i “Council Regulation - Rregullores së Këshillit” (EC, Euratom) No 2988/95 i 18 Dhjetorit 1995.

³⁷³ Direktiva 2006/123/EC i Parlamentit Evropian dhe i Këshillit të 12 Dhjetor 2006.

të mirë dhe përshkruan përmbajtjen e saj, duke afirmuar rregullat e paanësisë dhe kohë të arsyeshme, e drejta për t'u dëgjuar dhe për të hyrë në dosjet individuale, dhe detyra e administratës për të dhënë arsyet për vendimet e saj. Para se të shprehen në këtë Kartë, këto parime kanë kohë që janë afirmuar nga të dyja BE-ja dhe gjykatat kombëtare, këto të fundit shpeshherë urdhërojnë zbatimin ose i referohen ligjit të BE-së ose të trashëgimisë së përbashkët kushtetuese të Shteteve Anëtare. Disa nga këto parime kanë qenë gjithashtu të afirmuara nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut në bazë të Nenit 6, lidhur me të drejtën për një gjykim të drejtë, si dhe mbi bazën e neneve të tjera të Konventës³⁷⁴. Të njëjtat parime janë deklaruar jo vetëm nga aktet e përgjithshme të procedurës administrative të shumë vendeve perëndimore, por edhe nga traktatet ndërkombëtare dhe nga rregullat dhe udhëzimet e shumë organizatave ndërkombëtare dhe botërore, të cilat ose zotohen të respektojnë rregullat bazuar në parime të tilla, ose detyrojnë administratat kombëtare për të bërë këtë, ose i bëjnë të dyja.

Duhet vënë re se, ndërsa në disa regjime rregullatore botërore këto rregulla mund të përdoren vetëm nga shtetet, në regjime të tjera, si dhe në ligjin e BE-së, edhe individët dhe organizatat private mund të përfitojnë prej tyre. Duhet të theksohet se këto parime procedurale kanë tendencë të aplikohen si për hartimin e ligjeve ashtu edhe për gjykimin e tyre. Rregullat mbi pjesëmarrjen dhe procesin e rregullt kanë ndoshta ndikimin më të madh në hartimin e ligjeve, ndërsa e drejta e aksesit në dosjet administrative³⁷⁵ korrespondon më shumë me gjykimin, por të gjitha këto parime kanë tendencë të zgjidhin dhe t'u imponohen administratave kombëtare, herë pas here duke zgjeruar fushëveprimin e akteve kombëtare të procedurës administrative. BE-ja dhe ligjet botërore mbi procedurën administrative, jo vetëm konvergjojnë, duke forcuar njëri-tjetrin dhe duke krijuar një ligj të përbashkët botëror (ose perendimor) të procedurës administrative, por edhe që ndikon në ligjin kombëtar, kryesisht të Shteteve Anëtare të BE - së³⁷⁶.

Së fundi, regjimi ligjor i akteve administrative ka tendencë të rregullojë në mbizotërimin e ligjit përtej shtetit ndaj atij të brendshëm. Parimet e ligjit të BE-së që ndikojnë në tërheqjen e ligjit kombëtar administrativ ofrojnë një shembull të mirë, e cila tregon se akti i tërheqjes mund të jetë një instrument për supremacinë e ligjit të BE mbi ligjin kombëtar. Shqyrtim gjyqësor, nga ana e saj, është i nevojshëm shpesh nga ligji i BE-së dhe ai botëror në mënyrë që të sigurojë përputhjen nga urdhërat ligjore kombëtarë.

Nga ana tjetër, është e diskutueshme nëse transferimi në rregullimin e akteve administrative, nga niveli më i ulët në nivelet globale dhe ato të BE-së, dobëson demokracinë, sepse është e diskutueshme që sistemi ligjor i akteve administrative mbështet demokracinë. Në vend të saj, në sistemet e brendshme ligjore, ky sistem është përcaktuar jo vetëm të sigurojë përshtatshmërinë me dëshirën e legjislatorit, por gjithashtu, apo kryesisht të kufizojë autonominë e administratave publike të drejtuara politikisht, në

³⁷⁴ Sikurse në rastin e famshëm Taskin të vitit 2004 të GJEDNJ (Taskin dhe të Tjerë kundër Turqisë, Aplikimi nr. No. 46117/99).

³⁷⁵ Konventa mbi Aksesin në Informacion, Pjesëmarrjen Publike me Vendim – Marrje dhe Aksesin në Drejtësinë mbi Çështjet e Mjedisit (Konventa Aarhus Convention e vitit 1998).

³⁷⁶ Cassese S (2006) "A global due process of law – një proces i duhur global i ligjit", Eseja e prezantuar tek Universiteti i New York - ut, "Hauser Colloquium on globalization and its discontents - Hauser Colloquium mbi globalizimin dhe pakenaqesite e tij", Shtator 13, 2006.
<http://www.iilj.org/courses/documents/Cassese.AGlobalDueProcess.pdf>

nxitjen e përshtatshmërisë së tyre me ligjin (jo vetëm më ligjin e brendshëm, por gjithashtu me rregullat kushtetuese apo precedentët gjyqësorë) dhe për pasojë të përkulë influencën politike mbi performancën e detyrimeve administrative. Prandaj, transferimi i disa pjesëve që përbëjnë një sistem ligjor të caktuar në disa burime të ndryshme mund të jetë i pranueshëm apo edhe i dëshirueshëm, si një ndarje e dobishme e pushtetit për të kontrolluar administratat publike, duke pasur parasysh se këto burime janë në vetvete demokratike dhe të llogaritshme në një farë mënyre³⁷⁷.

Efekti i drejtpërdrejtë i normativës së Bashkimit European do të shtrihet edhe në efektshmërinë dhe vlefshmërinë e akteve administrative të nxjerra në kundërshti me normativën komunitare. Kjo kundërshti do të shprehet në dy raste:

- a) Në rastin kur akti administrativ është në kontrast me normativën komunitare pa pasur një parashikim të brendshëm ligjor që e rregullon çështjen në mënyrë të qartë;
- b) Në rastin kur akti administrativ është në përputhje me legjislacionin e brendshëm por ky i fundit qëndron në kontrast me normativën komunitare.

Në të dyja rastet kemi një mospërputhje me të drejtën komunitare, dhe për rrjedhojë do të kemi një akt administrativ të prekur nga pavlefshmëria për shkak se është në kundërshtim me dispozitat ligjore në fuqi ku sipas nenit 115 të Ligjit nr. 8485 datë 12.05.1999 “Kodi i Proçedurave Administrative”, “Pavlefshmëria e akteve administrative, në kuptimin e këtij Kodi, paraqitet në format e mëposhtme: a) akte administrative absolutisht të pavlefshme (akte të nxjerra në kundërshtim flagrant me ligjin); b) akte administrative relativisht të pavlefshme (akte të nxjerra në kundërshtim me ligjin).

Shprehja “në kundërshtim me ligjin” apo siç përdoret shpesh në gjuhën e vendimeve gjyqësore “në kundërshtim me dispozitat ligjore në fuqi” i referohet tërësisë së normativës ligjore të aplikueshme në shtetin shqiptar qoftë kjo e brendshme apo me origjinë komunitare dhe/ose ndërkombëtare, apo vetëm ligjeve të brendshme? Në fakt përgjigjia negative ndaj kësaj pyetje dhe interpretimi i ngushtë i termit “në kundërshtim me ligjin”, pra referimi vetëm ndaj ligjeve të miratuara nga Kuvendi i RSH, do të sillte hedhjen e poshtë të efektshmërisë mbi sistemin e brendshëm të burimeve të jashtme të së drejtës. Ashtu siç kemi shpejguar më në detaje në Kapitullin 2 çështjen e aplikueshmërisë në sistemin e brendshëm të normativës evropiane – ndërkombëtare, nuk mund të vihet në diskutim efektet e kësaj normative mbi aktin administrativ përsa kohë, mohimi i efekteve në këtë rast do të hidhte poshtë të gjithë sistemin kushtetues të aplikueshmërisë në sistemin e brendshëm³⁷⁸ dhe për pasojë do të aplikonte forcën e akteve burimore të jashtme mbi ligjet në përgjithësi, vendimet e gjyqësorit dhe më në veçanti mbi sistemin shqiptar të burimeve të së drejtës.

Duke i dhënë përgjigje pozitive pyetjes së mësipërme në kuadër të parimit të përgjithshëm të ligjshmërisë, akti administrativ që qëndron në konflikt me normat eprore

³⁷⁷ Mattarella Bernardo Giorgio, “Influenza e të Drejtës Administrative Evropiane e Ndërkombëtare në Aktet Administrative Kombëtare” në Chiti Edoardo - Mattarella Bernardo Giorgio “E Drejta Administrative Ndërkombëtare dhe e Drejta Administrative e BE – Marrëdhënie, Çështjet Ligjore dhe Krahësime”, Springer-Verlag Berlin - Heidelberg, 2011.

³⁷⁸ Neni 122 i Kushtetutës së Shqipërisë.

në fuqi (përfshirë dhe ato evropiane) do t'i nënshtrohet sistemit të pavlefshmërisë së parashikuar në Kodin e Proçedurave Administrative dhe në ligje të tjera administrative. Në fakt kjo mospërputhje midis sistemit të normave do të karakterizonte në rradhë të parë lindjen e konflikteve për ligjshmërinë e aktit administrativ dhe në raste ekstreme mund të përfshinte edhe rastet e lindjes së një kontesti në lidhje me juridiksionin e plotë³⁷⁹.

Ky vlerësim do të duhet të kryhet mbi trajtën e analizës së vlefshmërisë të parashikuar nga sistemi i brendshëm për një akt administrativ duke pasur si model analog, modelin e aplikimit të efekteve që jep mbi aktin administrativ zbatues shpallja e një ligji në kundërshtim me Kushtetutën nga ana e Gjykatës Kushtetuese. Në një rast të tillë, aktet administrative të nxjerra në bazë të parashikimeve të ligjit tashmë të shpallur antikushtetues, mbeten pa bazë ligjore e për pasojë të pavlefshme. Çështja do të lindte nëse këto akte a do të vazhdojnë të aplikohen dhe nëse abuzivisht aplikohen a do të mund të kontestoheshin. Situtata do të ishte e ndryshme në varësi të faktit nëse do të kishim të bënim me një akt administrativ normativ apo individual.

- a) Në rast të akteve normative, (p.sh. një Vendim i Këshillit të Ministrave VKM) ato mbeten në fakt të pashpallura si të pavlefshme. Pra asnjë organ kompetent nuk ka konstatuar pavlefshmërinë e tyre për shkak të paligjshmërisë së tyre. Në këtë kontekst i takon administratës që të mos e aplikojë këtë akt normativ, mgjs përveç organit që e ka nxjerrë apo atij epror, organet e tjera administrative nuk mund të marrin përsipër të shprehen apo të konstatojnë pavlefshmërinë e aktit. Në këtë situatë çfarë ndodh me këtë akt? Ai thjesht mbetet i pa-aplikueshëm për momentin derisa një ligj i ri (apo edhe një akt i ri normativ) të dalë për të rregulluar situatën problematike të krijuar.

Ndërkohë në rastin kur akti abuzivisht zbatohet nga administratra palët mbi të cilat ka pasoja a mundet të kundërshtojnë në rrugë gjyqësore zbatimin e tij? Teorikisht po, përveç një parashikimi të veçantë të Kodit të Proçedurës Civile neni 326 që e ndalon këtë lloj padie në gjykatë në lidhje me “a) aktet administrative të Këshillit të Ministrave dhe të institucioneve të tjera të administratës publike të nivelit qendror ose vendor që kanë karakter normativ, përveç kur ato cënojnë të drejtat e njeriut dhe liritë themelore, si dhe interesa të tjerë të ligjshëm të personave fizikë dhe juridikë;

b) aktet administrative që kanë rregullim ligjor të posaçëm dhe lidhen me emërimin dhe shkarkimin e funksionarëve publikë; c) aktet administrative të cilat sipas Kushtetutës janë në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese.”

Pra nuk mundet të ankimohen në gjykatë aktet normative të një niveli të lartë ekzekutivo administrativ. E vetmja mënyrë për të evituar këtë situatë do të ishte kundërshtimi në gjykatë i akteve individuale që do të preknin drejtpërdrejtë individët, të cilët do të kërkonin nga gjykata që të aplikonte në mënyrë të drejtpërdrejtë mbi aktin administrativ ligjor – kushtetues duke mos aplikuar aktin normativ përkatës (VKM-në), pasi nuk mund ta shfuqizojë, (për shkak se nuk ka juridiksion për këtë) por dhe nuk mundet t'i njohë efekte juridike.

Ndërkohë me evoluimin e legjislacionit dhe krijimin e Gjykatave Administrative në Shqipëri³⁸⁰ do të shohim se tashmë aktet administrative normative qoftë edhe

³⁷⁹ Pollozhani Bajram, Dobjani Ermir, Stavileci Esat, Salihu Lazim; “E Drejta Administrative – Aspekte Krahasese”, Asdreni, Shkup, Maqedoni, 2010.

të Këshilit të Ministrave janë të gjykueshme mbi pavlefshmërinë e tyre nga një kolegji i posaçëm prej pesë anëtarësh i Gjykatës Administrative të Apelit dhe me aktivizimin e këtyre gjykatave nuk do të ruhej më sistemi i paaplikueshmërisë së aktit normativ administrativ të nxjerrë në bazë të një ligji antikushetues. E njëjta situatë mgjt nuk mund të thuhet për aktet administrative që janë në kundërshtim normativën ligjore në kontrast me normativën komunitare. Sistemi i paplikueshmërisë do të mbetet aktiv për këto raste.

- b) Në rastin e aktit individual të nxjerrë në bazë të një ligji tashmë të shpallur antikushetues, i takon në rradhë të parë administratës që të mos e aplikojë, por në rast të një zbatimi abuziv ky i fundit mund të kundërshtohet në gjykatë nga palët e interesuara si akt në kundërshtim me normat eprorë në fuqi. Ashtu siç shpjegojmë pak më sipër interpretimi i nenit 115 të KPA për aktet në kundërshtim me ligjin nënkupton gjithë sistemin e burimeve të së drejtës dhe jo thjesht aktet që kanë formën dhe forcën e ligjit, të cilat janë miratuar si të tilla nga ana e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë.

Duke ju rikthyer çështjes së akteve administrative të cilat janë hartuar apo zbatuar në kontrast me parashikimet e të drejtës BE, cili do të jetë regjimi i tyre në raport me vlefshmërinë dhe aplikueshmërinë e tyre. Pra çfarë do të ndodhë me ato akte administrative që janë në kundërshtim me direktivat, rregulloret apo vendimet e BE – si dhe çfarë dallimi do të kenë këto akte në lidhje me faktin nëse do të kemi të bëjmë me akte administrative individuale apo normative?

Vlefshmëria e aktit administrativ kërkon detyrimisht nga secili organ i administratës publike respektimin me përpikëri dhe rigorozitet të katër elementeve thelbësore, të cilat në mënyrë të hollësishme do të trajtohen në vijim. Ato janë:

- 1) kompetenca;
- 2) procedura;
- 3) përputhja e aktit me përmbajtjen e ligjit;
- 4) përputhja e aktit me qëllimin e ligjit.

Nëse për dy pikat e para, kemi të bëjmë kryesisht me parashikime ligjore të brendshme kombëtare, dy pikat e tjera në rastin e analizuar në këtë punim do të ishin të parashikuara nga normativa komunitare e cila siç kemi thënë më parë rezulton e integruar me sistemin tonë të brendshëm³⁸⁰.

Ndërkohë nuk duhet të harrojmë se ekziston edhe mundësia që aktet administrative vendase të jenë në kundërshtim jo me rregulloret apo direktivat e BE – së por me akte administrative të vetë BE –së. Kur kemi shqyrtuar Hapësirën Administrative Evropiane, kemi parë që një pjesë e organizmave administrative të brendshme vihen direkt nën drejtimin ekzekutiv të organeve administrative të BE-së. Në këtë kontekst p.sh. punonjësit e Doganave të Shteteve Anëtare janë rregullisht nën kontrollin e Drejtorisë përkatëse pranë Komisionit në Bruksel. Kështu kemi një sërë aktesh apo urdhëresazh që i vijnë organeve administrative të këtij lloji nga Brukseli.

³⁸⁰ Ligji 49/2012 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”.

³⁸¹ Trajtimi teorik i referohet momentit të ardhshëm kur Republika e Shqipërisë do të jetë vend anëtar i BE – së.

Në fakt këto akte pavarësisht nëse janë normative apo individuale, në rradhë të parë duhet të kishin dalë në përputhje me të drejtën BE dhe duke mos e aplikuar ligjin e brendshëm i cili mbetet i paaplikueshëm deri në momentin që do të zëvendësohet nga një ligj tjetër i përshtatshëm me aktet komunitare, ose do të ketë ndonjë ndryshim në legjislacionin BE që do ta kthejë në jokonfliktual me të drejtën BE dhe për pasojë përsëri të paaplikueshëm. Si përfundim ligji nuk mundet të anulohet dhe as të deklarohet i pavlefshëm (askush nuk ka kompetencë të kontatojë apo deklarojë këtë gjë, përveç vetë organit ligjvënës dhe Gjykatës Kushtetuese).

Akti administativ del me një ves në ligjshmërinë e tij, ndërkohë që ligjshmëria mundet të infektojë aktin edhe pas daljes së tij, në rast të daljes së një normative të tillë pas hyrjes në fuqi të aktit. Ndërkohë që për ligjet duke Ju referuar vendimeve të Gjykatës së Drejtësisë të cituara në kapitujt e mëparshëm, këto ligje janë të pa – aplikueshme në lidhje me aktin ai preket nga regjimi i pavlefshmërisë sipas Kodit tonë të Proçedurave Administrative. **Pra dallimi thelbësor ndërmjet akteve administrative në kundërshtim me të drejtën BE dhe ligjet e brendshme në kundërshtim me BE, qëndron në faktin se aktet i nënshtrohen sistemit të ligjshmërisë së brendshme dhe disiplinës konkrete në lidhje me pavlefshmërinë dhe mund të shpallen si të pavlefshëm. Nga ana tjetër ligjet e nxjerra në kundërshtim me të drejtën BE janë të pa – aplikueshme dhe jo të pavlefshme, pasi askush nuk mundet të marrë përsipër konstatimin e një fakti të tillë.** Dallimi thelbësor midis një akti administativ normativ (p.sh. një Vendim i Këshillit të Ministrave), dhe një ligji në kundërshtim me BE, do të ishte se nëse akti mund të shpallet i pavlefshëm nga Gjykata Administrative e Apelit, ligji mbetet i paaplikueshëm nga gjyqtari apo administrata vendase. Në këtë kontekst një ligj i pa – aplikueshëm në rast ndryshimi të normativës BE mund të rikthehet i aplikueshëm, ndërkohë që VKM – ja përkatëse tashmë mund të jetë shpallur e pavlefshme nga gjykata dhe do jetë tashmë inekzistente.

Doktrina dhe Jurisprudenca janë orientuar ndaj njohjes së një forme të veçantë të pavlefshmërisë të aktit administativ për shkak të kontrastit të tyre me parametrin normativ referues³⁸². Deri në një farë pikë një orientim doktrinar i pambështetur nga jurisprudenca ka arritur deri në pikën kur ka parashikuar se në rastin kontrasti, duhet të ekzistojë një lloj i veçantë i apvlefshmërisë komunitare që supozon pavlefshmërinë absolute të aktit në kontrast me të. Ky argumentim bazohet në argumentin se një akt i tillë është nxjerrë nga organi jo kompetent, pra që i mungon kompetenca të nxjerrë akte me përmbajtje komunitare, duke qenë se është nxjerrë mbi një ligj që në vetvetë është i pa – aplikueshëm. Në këtë rast pavlefshmëria absolute do të sillte më pas pasojat që sistemi jonë i brendshëm parashikon, duke filluar nga gjykimi kryesisht i pavlefshmërisë, rënia e çdo lloj afati vlerësues të pavlefshmërisë etj.

Kur ndodh shqyrtimi i pavlefshmërisë së një akti administativ (qoftë normativ, apo individual) për shkak të përplasjes së tij me normativën e BE-së, kryhet një ndërveprim burimesh të së drejtës komunitare me atë vendase. Kjo ndodh në situatën kur normat komunitare kontribuojnë në plotësimin e disiplinës që përcakton përmbajtjen e aktit

³⁸² Mario Chiti P., “Diritto Amministrativo Europeo - E Drejta Administrative Evropiane”, Botimi i tretë, Giuffrè Editore, Milano, Itali, 2008, f. 545.

administrativ (p.sh. përcakton përmbajtjen, kufijtë, sasitë, etj) ndërkohë që procedimi administrativ dhe ndarja e kompetencave mbetet e përcaktuar nga ligji vendas³⁸³. Edhe normat që përcaktojnë kompetencat është në përgjithësi e përcaktuar nga normat e brendshme. Mgjatë ka rast kur normative komunitare shtyhet deri në pikën kur nuk kufizohet vetëm në përcaktimin e parametrave të legjitimitetit të aktit administrativ, por shkon më tej duke përcaktuar bazën thelbësore të vetë aktit. Është e qartë që në të gjitha rastet e analizuara më sipër, nuk ka dyshim se akti administrativ shqiptar duhet të jetë konform rregulloreve dhe direktivave komunitare. Në këtë mënyrë kjo normative kthehet në bazën e ligjshmërisë së aktit administrativ³⁸⁴.

Ndërkohë që do të arrijmë në një konkluzion të kundërt nëse do të konsideronim sistemin e burimeve të së drejtës si një sistem të ndarë dhe jo të integruar në sistemin e brendshëm. Pra në rast se e drejta e BE – së do të konsiderohej si një burim i veçantë i normave. Në këtë rast akti administrativ gjatë shqyrtimit të ligjshmërisë së tij, nuk do të mund të vlerësohej sipas parimit të ligjshmërisë të brendshme, pra që disiplina juridike e tij të analizohej në kuadër të disiplinës së brendshme mbi ligjshmërinë. Në këtë kontekst gjykata vendase, apo edhe administrata³⁸⁵ nuk do të mund të vlerësonte sistemin e ligjshmërisë së aktit vetëm mbi bazën e sistemit të brendshëm por do të duhej që disiplina e pavlefshmërisë e Kodit tonë të Procedurës Administrative nuk mund të aplikohet në shqyrtimin e një burimi normativ të ndarë. Për pasojë, akti administrativ do mbetej i vlefshëm, por i pa – aplikueshëm. Në fakt **teza e integritetit midis dy sistemeve i ka shërbyer gjykatësit administrativ për të asimiluar normativën komunitare më atë kombëtare, që së bashku përbëjnë parametrin normativ unifikues për legjitimitetin e aktit administrativ**³⁸⁶.

Nga sa u shqyrtua më sipër nuk mund të mos trajtojmë çështjen e pasojave që do vijnë mbi administratën. Fakt është që administrata shqiptare do të duhet të përballet që nga momenti i aderimit me një sërë problematikash dhe pavlefshmërisë që do të infektojnë po ditën e aderimit një tërësi aktesh administrative që nuk përputhen me të drejtën e BE – së. Në këtë rast do të merren parasysh edhe pasojat që do të bien mbi administratën që ka nxjerrë aktin, duke përcaktuar këtu edhe detyrimin për të nxjerrë një akt të ri të ligjshëm apo dhe efektet që mund të japë në lidhje me përgjegjësinë civile, siç do të trajtohej kjo çështje në rastin tipik të një akti të pavlefshëm në kundërshtim me legjislacionin e brendshëm të shtetit³⁸⁷. Të gjithë këta elementë janë çështje thelbësore që do të prekin veprimtarinë e përditshme të administratës në përgjithësi dhe duke pasur parasysh disa specifika të administratës vendore efektet që do të jepte normativa komunitare mbi sistemin administrativ të qeverisjes lokale do të implikonte një sërë reformash të nevojshme për aplikueshmërinë e brendshme të sistemit komunitar.

³⁸³ Shih vendimin e Conseil d'Etat (Këshilli i Shtetit Francez), Societè Arcelor Atlantique et Lorraine i 8 Shkurtit 2007.

³⁸⁴ Guido Greco, "Argomenti di Diritto Amministrativo – Tema mbi të Drejtën Administrative", Milano, Itali, 2008, f. 53.

³⁸⁵ Në nenin 137, pika 2 të Kodit të Procedurave Administrative parashikohet: "Organi administrativ, të cilit i drejtohet ankimi, shqyrton ligjshmërinë dhe rregullsinë e aktit të kontestuar."

³⁸⁶ Vendimi i Consiglio di Stato (Këshilli i Shtetit Italian), i datës 10 Janar 2003, nr. 35 Seksioni V.

³⁸⁷ Guido Greco, "Argomenti di Diritto Amministrativo – Tema mbi të Drejtën Administrative", Milano, Itali, 2008, f. 61.

Kapitulli VII

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Në Republikën e Shqipërisë, në momentin e aderimit, i gjithë sistemi i normativës së brendshme tashmë do të duhet të përballlet me një burim normativ mbizotërues që ka zanafillën e vetë mbi gjysëm shekulli më parë i cili është aplikuar me përjashtimet dhe specifikat e veta në një territor dhe një popullsi me përmasa gjigande. Në këtë kuadër ligj zbatuesit vendas do të duhet të përballen me një realitet disi të huaj për ta e të panjohur i cili nuk merr parasysh realitetin e brendshëm dhe super - inflacionin legjislativ që aktualisht është në fuqi në sistemin e brendshëm.

Premtimi i anëtarësimit i ofruar ndaj të gjitha vendeve të Ballkanit Perëndimor si pjesë e Proçesit të Stabilizim Asocimit ka ngritur pritshmëri të larta për ndryshime në rajon. Shpresat për ndryshim janë shtuar njëkohësisht nga fuqia transformuese e BE-së në hapësirën ish-socialiste e në veçanti në vendet e përfshira në valën e fundit të zgjerimit. Përcaktimi i strategjisë së para-anëtarësimit e ka avancuar sigurisht statusin e kriterit administrativ ne hierarkinë e kriterëve të zgjerimit. Këshilli Evropian i Madridit i mbajtur në dhjetor të 1995, për herë të parë iu është referuar reformave të përgjithshme administrative duke përcaktuar që “... vendi kandidat të aplikojë rregullat dhe proçedurat e BE-së përmes përshtatjes së strukturave të tij administrative. Rëndësia e krijimit të strukturave të duhura administrative dhe gjyqësore është një parakusht për zbatimin efektiv të legjislacionit të BE-së.” Natyrisht anëtarësimi në BE nuk do të vijë i papritur brenda një dite. Një aktivitet i gjerë në fushën e përafrimit të legjislacionit, një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj si Marrëveshja e Stabilizim Asocimit, ngritja e strukturave të posaçme administrative që merren me integrimin, janë një sërë ndërhyrjesh shumë të rëndësishme që po ndikojnë në përshtatjen e legjislacionit të brendshëm me atë komunitar, për nga natyra dhe përmbajtja e tyre. Megjithatë edhe në rastin e një veprimtarie perfekte ligjore dhe administrative në periudhën e para-aderimit, vetë natyra e veprimit të dy sistemeve juridike paralele që do të duhet të veprojnë në mënyrë të integruar me njëri tjetrin e bën të pamundur mosekzistencën e kontrasteve normative midis këtyre dy sistemeve ligjore.

Duke qenë MSA sot një normativë mbizotëruese në raport me atë të brendshme ligjore dhe në një të ardhme shumë të afërt i gjithë *acquis*, administrata shqiptare nuk ka përse të presë një transpozim të normativës nga legjislativi apo akte të tjera të karakterit normativ. Detyra e aplikimit të drejtpërdrejtë dhe rregullimi nënligjor mbeten nevojë imediate në të gjitha fushat, ndërkohë që dhe në mungesë të tyre do të duhet që administrata të kryejë zbatim të drejtpërdrejtë të *acquis* në rastet konkrete. Mos zbatimi i drejtpërdrejtë do të fuste në lojë sistemin gjyqësor i cili e ka të nevojshme të jetë i përgatitur për një aplikim të drejtpërdrejtë. Pas hyrjes në fuqi të MSA-së, Gjykata Kushtetuese i është referuar legjislacionit komunitar drejtpërdrejtë në vendimet nr. 24 datë 24.07.2009, si dhe në vendimin nr. 3 datë 05.02.2010.

Pra kemi të bëjmë me një moment ku Gjykata Kushtetuese gjykon në mënyrë të drejtpërdrejtë nëse legjislacioni i brendshëm shqiptar është në përputhje të drejtpërdrejtë me legjislacionin BE? Në këtë rrugë ka filluar të angazhohet edhe Gjykata e Lartë e Republikës së Shqipërisë me një Vendim Unifikues të saj.

E drejta e BE-së ka përparësi ndaj të drejtës së brendshme që është në konflikt me të, por është njëkohësisht më e fuqishme edhe se sa normat e mëparshme të së drejtës kombëtare dhe ka efekt ndalues ndaj legjislacionit që është miratuar më pas. E drejta e përparësisë së të Drejtës së BE-së është njohur edhe ndaj të drejtës kushtetuese kombëtare edhe pse duhet thënë se ka pasur shumë kundërshtime nga gjykatat kombëtare dhe se Gjykata Kushtetuese e Republikës Federale të Gjermanisë vazhdon të shprehë rezerva në lidhje me këtë pikë. Gjithashtu shtetet anëtare kanë detyrimin që të interpretojnë të drejtën e brendshme në përputhje me të drejtën e bashkimit.

Ndërkohë në kuadrin e perspektivës së një integrimi të shpejtë në organizmat ndërkombëtare si Aleanca e Atlantikut Verior (NATO) apo në Bashkimin Evropian (BE) vetë kushtetutë hartuesi shqiptar ka parashikuar epërsinë mbi sistemin e brendshëm ligjor të një normative ndërkombëtare jo drejtpërdrejtë të ratifikuar, por të prodhuar në bazë të traktateve themeluese të ratifikuara të organizatës ndërkombëtare ku Shqipëria ka aderuar, dhe në veçanti në Nenin 122/3 të Kushtetutës ku parashikohet se *“Normat e nxjerra prej një organizate ndërkombëtare kanë epërsi, në rast konflikti, mbi të drejtën e vendit kur në marrëveshjen e ratifikuar nga Republika e Shqipërisë për pjesëmarrjen në atë organizatë, parashikohet shprehimisht zbatimi i drejtpërdrejtë i normave të nxjerra prej asaj.”*.

Raporti midis të drejtës komunitare dhe të drejtës së Shteteve anëtare nuk është i ngjashëm me raportin e zakonshëm midis të drejtës ndërkombëtare dhe të drejtës së brendshme. Në fakt, ndërsa raporti midis sistemit ndërkombëtar dhe sistemit të brendshëm zgjidhet me një marrëdhënie koordinimi midis dy sistemeve juridike dhe reciprokisht autonome, ai midis sistemit komunitar dhe sistemeve të Shteteve Anëtare është një raport integrimi duke qenë se ata nuk gjenden në një marrëdhënie reciproke të barabartë, por sistemi komunitar ka tendencë të integrohet në sistemin e brendshëm. Zakonisht e drejta ndërkombëtare në vetvete është e heshtur, apo dhe indiferente, për mënyrat sesi autoritetet kombëtare duan të aplikojnë detyrimet e tyre ndërkombëtare në sistemin e brendshëm shtetëror. Ajo që ka rëndësi, sipas të drejtës ndërkombëtare është rezultati, pra realizimi i synimit që kishte norma ndërkombëtare. Si pasojë, modeli i aplikimit mbetet subjekt predominues i të drejtës së brendshme, e në veçanti i të drejtës kushtetuese të tyre.

Nga ana tjetër kjo lidhje e ngushtë midis të drejtës komunitare dhe të drejtës së brendshme forcohet nga detyrimi i sanksionuar nga neni 10 i Traktatit të Komunitetit Evropian, për shtetet anëtare që të miratojnë *“të gjitha masat me karakter të përgjithshëm ose të veçantë me qëllim sigurimin e detyrimeve të rrjedhura nga Traktati ose të përcaktuara nga aktet e institucioneve të Komunitetit... . Ata duhet të evitojnë çdo masë që rrezikon të kompromentojë realizimin e qëllimeve të traktatit (detyrimi i bashkëpunimit të ndershtëm)”*. Parimi i pohuar nga neni 10 i Traktatit lind nga vetëdija se sistemi komunitar ndryshe nga sistemet kombëtare nuk përbën një sistem të mbyllur dhe të vetëmjaftueshëm por ka nevojë, për t’u realizuar tërësisht, për integrim me sistemet e Shteteve anëtare. Duke evidentuar sistemin e integrimit të sistemit komunitar në të drejtën e brendshme duhet të theksojmë se njëri nga elementët bazë të funksionimit të institucioneve të Bashkimit Evropian ka të bëjë me parimin e subsidiaritetit. Ky parim është parashikuar për të garantuar që në çdo rast që Bashkimi ushtron pushtetet e tija, ai vepron vetëm për sa veprimi i tij kërkohet në fakt dhe për aq sa ky veprim u sjell vlerë të shtuar veprimeve të kryera nga shtetet anëtare dhe organizmat e tyre të brendshëm kushtetues dhe administrativë. Pra nëpërmjet aksionit të subsidiaritetit realizohet edhe integrimi në rendin e brendshëm juridik.

Në të drejtën ndërkombëtare efekti direkt përbën një përjashtim ndërsa në drejtën komunitare efekti direkt është një parim. Njohja e këtij parimi ka për qëllim të mos u japë shteteve anëtare në dorë çështjen e vënies në jetë të traktateve. Duke qenë se subjektet e

së drejtës komunitare përfitojnë të drejta nga traktatet dhe këto mund t'i ushtrojnë përpara një juridiksioni gjyqësor kombëtar të një shteti anëtar, këto subjekte bëhen automatikisht aktorë të së drejtës komunitare duke pasur gjithashtu mundësinë për të kundërshtuar autoritetet kombëtare mbi përputhshmërinë në të drejtën komunitare. Në këtë kontekst roli i gjyqtarit kombëtar është themelor.

Ajo çfarë del e qartë, është se normativa komunitare integron normativën e brendshme, por në asnjë rast e kundërta. E drejta e brendshme e shteteve anëtare nuk ushtron asnjë lloj influence në rendin juridik komunitar, ndërkohë që e kundërta ndodh normalisht. Me pak fjalë, normat komunitare shkrihen në rendet e brendshme juridike duke integruar këtë sistem. Pra ato plotësojnë një seri normash të brendshme, por këtë e bëjnë në bazë të sistemit hierarkik të burimeve të së drejtës. Pra kemi një imponim që vjen nga lart me pasojë integrimin, për shkak të bindjes ndaj supremacisë së të drejtës së BE-së.

Duke analizuar ndarjen e kompetencave në fushën e së drejtës administrative në sistemin e BE-së vërejmë se nuk kemi ndryshime të konsiderueshme nga sistemi ligjor shtetëror aktual i shteteve anëtare. Si rregull i përgjithshëm, Shtetet Anëtare janë përgjegjëse për zbatimin e ligjit të BE-së, me përjashtim të fushave (të kufizuara) të administrimit të drejtpërdrejtë. Prandaj, administrata udhëhiqet në përgjithësi nga rregullat ligjore dhe parimet e Shteteve Anëtare. Megjithatë, GJED ka kufizuar këtë rregull të përgjithshëm në dy mënyra:

- Së pari, ekzekutimi i tërthortë i së drejtës Evropiane nuk duhet të çojë në trajtim të ndryshëm në krahasim me zbatimin e ligjit kombëtar.
- Së dyti, qëllimi i ligjit Evropian gjatë zbatimit të tij nuk duhet të deformohet.

Parimet e përbashkëta të administratës publike në mes të vendeve anëtare të BE paraqesin kushte për Hapësirën Administrative Evropiane (H.A.E.). H.A.E. përfshin një grup standardesh të përbashkëta për veprim në kuadër të administratës publike që janë të përcaktuara me ligj dhe zbatohen në praktikë nëpërmjet procedurave dhe mekanizmave përgjegjës. Administrimi i integruar është ajo që e dallon sistemin qeverisës të BE-së dhe qeverinë e saj përkundrejt sistemeve ligjore të shteteve anëtare.

Gjykata Evropiane e Drejtësisë ka vendosur në çështjen e famshme Costanzo se një individ mund të bazohet në detyrimet përkatëse kundër një shteti, kur shteti ka dështuar në implementimin e duhur të direktivës në ligjet kombëtare brenda kohës së transpozimit të ndikuar nga direktiva. Ai mund të kërkojë zbatimin e parashikimeve që ka direktiva kundër çdo autoriteti shtetëror, pavarësisht se cilës degë të qeverisjes i përket ose në cilin nivel të organizimit shtetëror është vendosur. Prandaj nëse parashikimet e direktivës janë direkt të aplikueshme “të gjitha organet e administratës, duke përfshirë organet e decentralizuara si bashkitë, janë të detyruara të zbatojnë këto parashikime”.

“Detyrimi Costanzo” nënkupton me fjalë të tjera që autoritetet kombëtare administrative janë të detyruara të zgjidhin konfliktet midis dispozitave të ligjit kombëtar dhe dispozitave të ligjit evropian në favor të dispozitave të këtij të fundit, kur është e nevojshme, duke lënë dispozitën e ligjit kombëtar të pazbatuar.

Nëse për njohjen e efektit të drejtpërdrejtë për direktivat e paadaptuara me efekt vertikal GJED nuk hezitoi aspak, madje përkundrazi, e forcoi akoma më shumë pas vendimit doktrinën e saj, për sa i përket efekteve horizontale ajo refuzoi t'i njihte atyre efekt të

drejtpërdrejtë. Sipas GJED, me nocionin e efektit vertikal, siç theksohet më sipër, shpjegohet mundësia e individëve për të pretenduar njohjen e të drejtave të parashikuara nga direktiva e paadaptuar vetëm kundrejt shtetit. Për sa i përket efekteve horizontale, pra pretendimit të individit për të kërkuar të drejta edhe kundrejt një individi tjetër, të cilat parashikohen nga direktiva e patranspozuar, ky efekt nuk konsiderohet nga GJED si i aftë për t'u zbatuar në mënyrë të drejtpërdrejtë dhe si rrjedhojë, këto të drejta nuk mund të jenë të vlefshme deri sa direktiva të adaptohet.

Ky studim u fokusuar ndër të tjera në vështirësitë që detyrimi Costanzo dhe të tjera detyrime që janë imponuar direkt nga kjo çështje do të hasin në zbatim brenda Shteteve Anëtare e autoriteve administrative kombëtare në rastet e kontradiktave mbi mënyrën e aplikimit të të drejtës BE. Nga njëra anë, ligji evropian mbart rregullin tradicional të së drejtës ndërkombëtare që Shtetet Anëtare duhet të konsiderohen si subjektet në drejtim të përmbushjes së detyrimeve të së drejtës Evropiane. Kjo do të thotë se Shtetet Anëtare kanë përgjegjësinë ndaj Bashkimit Evropian për zbatimin korrekt të së drejtës Evropiane. Bashkimit Evropian nuk është i shqetësuar se cilat janë strukturat e brendshme kompetente të Shteteve Anëtare dhe cili autoritet i është caktuar secila detyrë, pasi kjo do të përbënte shkelje të parimit kryesor të autonomisë kombëtare institucionale. Megjithatë, nga ana tjetër, detyrimi Costanzo në thelb i është drejtuar drejtpërdrejt autoriteteve administrative të Shteteve Anëtare dhe jo Shteteve Anëtare.

Duke kufizuar qëllimin e këtij punimi në temën specifike të detyrimit Costanzo diskutimi u përqendrua në mundësitë e mbikëqyrjes nga qeveritë qendrore mbi organet e brendshme të administratës publike e në lidhje me aktet apo vendimet, të miratuara nga autoritetet administrative. Me fjalë të tjera, mundësitë e mbikëqyrjes janë diskutuar për rastet në të cilat qeveria qendrore do të detyrojë një autoritet administrativ për të ndryshuar një veprim ose vendim të miratuar, në mënyrë që të mos aplikojë të drejtën kombëtare në favor të një dispozite me efekt të drejtpërdrejtë të së drejtës evropiane me të cilën dispozita e ligjit kombëtar është e papajtueshme.

Ligji Evropian mbart rregullin tradicional të së drejtës ndërkombëtare që Shtetet Anëtare duhet të konsiderohen si subjekte në lidhje me përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga e drejta Evropiane, pasi ato janë palë e Traktateve themeluese të Bashkimit Evropian. Shteti Anëtar duhet të garantojë që rezultati i kërkuar nga dispozitat përkatëse e Traktatit apo e legjisllacionit sekondar është arritur në rendin ligjor kombëtar. Në këtë drejtim në lidhje me rastin e ligjit mbi detyrimet për shkeljet e së drejtës evropiane, është përcaktuar qartë qasja tradicionale e Gjykatës. Kur detyrimet nuk janë plotësuar, vetë shteti është përgjegjës, dhe jo organet individuale të tij, sikundër Gjykata vërejtë qartësisht në vendimin e saj në *Brasserie du Pecheur*.

Duke u rikthyer në sistemin tonë juridik, nga sa u tha më sipër mund të nxjerrim një seri konkluzionesh të rëndësishme që vlejné për t'u aplikuar në sistemin tonë administrativ detyrimin Costanzo.

- Sistemi jonë i ngjashëm me atë francez i mbikëqyrjes së organeve të pushtetit vendor nga ana e Prefektëve është një mjet shumë i përshtatshëm për mbikëqyrjen e ligjshmërisë, qoftë kjo kur rrjedh nga një burim ligjor komunitar. Gjithashtu për sa i përket organizimit të brendshëm të këtij institucioni (Prefekturës) një zyrë e posaçme për koordinimin, mbikëqyrjen komunitare dhe për informimin e

organeve të pushtetit vendor mbi normativën komunitare bëhet i nevojshëm që në këtë fazë të zbatimit të të MSA apo edhe në përgjithësi të Acquis Communautaire. Ndryshime të nevojshme në ligjin “Mbi Prefektin” dhe në Ligjin “Për organizimin dhe funksionimin e Qeverisjes Vendore” duhet të përshtasin normativën aktuale në lidhje me këtë aspekt. Në këtë kuadër edhe modeli administrativ shqiptar i organeve të qeverisjes lokale, megjithëse shumë pak është fokusuar në lidhje me pjesëmarrjen e tij në procesin e integritit evropian, shpreh një sërë problematikash që kanë të bëjnë jo vetëm me natyrën e ngushtë politike që karakterizojnë këto administrata, por edhe me kapacitetet e kufizuara administrative që kanë ato sidomos në lidhje me organizimin administrativ në komuna apo bashki të vogla të një pjese të madhe të tyre. Në këtë kuadër zbatimi i legjislacionit të gjërë komunitar në fushat që janë kompetencë e qeverisjes lokale do të përkthehej në problematikë përse kohë pushteti lokal nuk disponon kapacitetet e duhura në lidhje me moszbatimin e normativës evropiane.

- Për sa i përket sistemit të mbikëqyrjes ndaj organeve administrative të pavarura, është e qartë që një organizëm i veçantë i koordinimit që aktualisht vepron brenda strukturave të Ministrisë së Integritit duhet të veprojë në veçanti në nivel Parlamentar dhe atë të Këshillit të Ministrave;
- Ngritja e Gjykatave Administrative me ligjin e ri 49/2012 përbën një tjetër sistem të rëndësishëm që duhet të luajë një rol themeltar në kontrollin mbi veprimtarinë administrative.
- Gjykata Kushtetuese e Shqipërisë në bazë të parashikimeve kushtetuese vendos për: pajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare, siç parashikohet në nenin 122 të Kushtetutës, si dhe për pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare. Ndërkohë vetë neni 122 i Kushtetutës në paragrafin 3 të tij njeh epërsinë e normave të nxjerra nga një organizatë ndërkombëtare mbi të drejtën e vendit. Në thelb Gjykata Kushtetuese mundet të thirret në gjykim për kundërshtitë me ligjin BE, si të ligjeve të vendit ashtu edhe për aktet normative qendrore dhe atyre të pushtetit lokal. Megjithëse kompetencat duken shumë të gjera, do të jetë interesante të shohim qëndrimin që do të mbajë pikërisht Gjykata Kushtetuese në momentin e pas anëtarësimit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian. Gjithashtu ngelet për t’u diskutuar nëse këto akte do të jenë të interpretuara nga gjyqtarët kushtetues si thjesht ndërkombëtare apo do të trajtohen si norma të një tjetër natyre mbishtetërore siç edhe është konsideruar nga ana e GJED e për pasojë të jenë thjesht të pa – aplikueshme. Në këtë mënyrë Gjykata Kushtetuese mund të mbajë qëndrimin se kemi të bëjmë me norma që janë jashtë objektit të parashikimit të nenit 131 të Kushtetutës.
- Një funksion i veçantë i mbikëqyrjes komunitare duhet t’u ngarkohet organeve të tjera të pavarura të kontrollit administrativ siç është Avokati i Popullit dhe Kontrolli i Lartë i Shtetit. Zyra të specializuara të mbikëqyrjes komunitare, por edhe të informimit mbi legjislacionin BE, janë të domosdoshme të krijohen në veçanti dhe këto elementë duhet të kihen parasysh që në këtë periudhë të para - aderimit dhe sidomos gjatë hartimit të legjislacionit të ri për këto institucione.
- Për sa i përket çështjes së shkëljes së pavarësisë në rastet e kontrollit mbi organet e pavarura në nivel vertikal (pushteti vendor) dhe atyre të pavarura në nivel

horizontal (organet e pavarura në nivel qendror) duhet të kemi parasysh se mbikëqyrja për zbatimin e të drejtës BE është në thelb një kontroll mbi ligjshmërinë. Kontrolli mbi ligjshmërinë kërkon në thelb të tij zbatimin e një parimi tashmë të konsoliduar në doktrinën tonë e pikërisht atë të ligjshmërisë. Në këtë kuadër kontrolli mbi ligjshmërinë nënkupton jo cënim të pavarësisë por synon zbatimin e ligjit në kuadër të një kontrolli reciprok midis organeve të pavarura horizontalisht apo vertikalisht.

Duke Ju referuar vendimeve të Gjykatës së Drejtësisë të cituara në kapitujt e mëparshëm, ligje janë të pa – aplikueshme në rast konflikti me legjislacionin kombëtar, përsa i përket aktit administrativ, ai preket nga regjimi i pavlefshmërisë sipas Kodit tonë të Proçedurave Administrative.

Pra dallimi thelbësor ndërmjet akteve administrative në kundërshtim me të drejtën BE dhe ligjet e brendshme në kundërshtim me BE, qëndron në faktin se aktet i nënshtrohen sistemit të ligjshmërisë së brendshme dhe disiplinës konkrete në lidhje me pavlefshmërinë dhe mund të shpallen si të pavlefshëm. Nga ana tjetër ligjet e nxjerra në kundërshtim me të drejtën BE janë të pa – aplikueshme dhe jo të pavlefshme, pasi askush nuk mundet të marrë përsipër konstatimin e një fakti të tillë. Dallimi thelbësor midis një akti administrativ normativ (p.sh. një Vendim i Këshillit të Ministrave), dhe një ligji në kundërshtim me BE, do të ishte se nëse akti mund të shpallet i pavlefshëm nga Gjykata Administrative, ligji mbetet i paaplikueshëm nga gjyqtari apo administrata vendase. Në këtë kontekst një ligj i pa – aplikueshëm në rast ndryshimi të normativës BE mund të rikthehet i aplikueshëm, ndërkohë që akti administrativ tashmë mund të jetë shpallur i pavlefshëm nga gjykata dhe do jetë tashmë inekzistent.

Kur ndodh shqyrtimi i pavlefshmërisë së një akti administrativ (qoftë normativ, apo individual) për shkak të përplasjes së tij me normativën e BE-së, kryhet një ndërveprim burimesh të së drejtës komunitare me atë vendase. Kjo ndodh në situatën kur normat komunitare kontribuojnë në plotësimin e disiplinës që përcakton përmbajtjen e aktit administrativ (p.sh. përcakton përmbajtjen, kufijtë, sasisë, etj) ndërkohë që proçedimi administrativ dhe ndarja e kompetencave mbetet e përcaktuar nga ligji vendas. Edhe normat që përcaktojnë kompetencat është në përgjithësi e përcaktuar nga normat e brendshme. Mgjatë ka rast kur normative komunitare shtyhet deri në pikën kur nuk kufizohet vetëm në përcaktimin e parametrave të legjitimitetit të aktit administrativ, por shkon më tej duke përcaktuar bazën thelbësore të vetë aktit. Është e qartë që në të gjitha rastet e analizuara më sipër, nuk ka dyshim se akti administrativ shqiptar duhet të jetë konform rregulloreve dhe direktivave komunitare. Në këtë menyrë kjo normativë kthehet në bazën e ligjshmërisë së aktit administrativ.

Ndërkohë që do të arrinim në një konkluzion të kundërt nëse do të konsideronim sistemin e burimeve të së drejtës si një sistem të ndarë dhe jo të integruar në sistemin e brendshëm. Pra në rast se e drejta e BE – së do të konsiderohej si një burim i veçantë i normave. Në këtë rast akti administrativ gjatë shqyrtimit të ligjshmërisë së tij, nuk do të mund të vlerësohej sipas parimit të ligjshmërisë të brendshme, pra që disiplina juridike e tij të analizohej në kuadër të disiplinës së brendshme mbi ligjshmërinë. Në këtë kontekst

gjykata vendase, apo edhe administrata nuk do të mund të vlerësonte sistemin e ligjshmërisë së aktit vetëm mbi bazën e sistemit të brendshëm por do të duhej që disiplina e pavlefshmërisë e Kodit tonë të Proçedurës Administrative nuk mund të aplikohet në shqyrtimin e një burimi normativ të ndarë. Për pasojë, akti administrativ do mbetet i vlefshëm, por i pa – aplikueshëm. Në fakt teza e integritit midis dy sistemeve i ka shërbyer gjykatësit administrativ për të asimiluar normativën komunitare më atë kombëtare, që së bashku përbëjnë parametrin normativ unifikues për legjitimitetin e aktit administrativ.

Nga sa u shqyrtua më sipër nuk mund të mos trajtojmë çështjen e pasojave që do vijnë mbi administratën. Fakt është që administrata shqiptare do të duhet të përballë që nga momenti i aderimit më një sërë problematikash dhe pavlefshmërisë që do të infektojnë po ditën e aderimit një tërësi aktesh administrative që nuk përputhen me të drejtën e BE – së. Në këtë rast do të merren parasysh edhe pasojat që do të bien mbi administratën që ka nxjerrë aktin, duke përcaktuar këtu edhe detyrimin për të nxjerrë një akt të ri të ligjshëm apo dhe efektet që mund të japë në lidhje me përgjegjësinë civile, siç do të trajtohet kjo çështje në rastin tipik të një akti të pavlefshëm në kundërshtim me legjislacionin e brendshëm të shtetit. Të gjithë këta elementë janë çështje thelbësore që do të prekin veprimtarinë e përditshme të administratës në përgjithësi dhe duke pasur parasysh disa specifika të administratës vendore efektet që do të jepte normativa komunitare mbi sistemin administrativ të qeverisjes lokale do të implikonte një sërë reformash të nevojshme për aplikueshmërinë e brendshme të sistemit komunitar.

BIBLIOGRAFIA

Botime dhe Manuale:

- Albi Anneli, “EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe – Zgjerimi i Bashkimit Europian dhe Kushtetutat e Europës Qendrore dhe Lindore”, Cambridge University Press, 2005.
- Berti Giorgio, “Interpretazione Costituzionale – Interpretimi Kushtetues”, “Lezioni di Diritto Pubblico – Leksione të së Drejtës Publike”, CEDAM, Padova, Itali, 2001.
- Besselink L., “The Separation of Powers under Netherlands Constitutional Law and European Integration – Ndarja e pushteteve nën Ligjin Kushtetues të Hollandës dhe Integritimit Europian” “European Public Law – Ligji Publik Europian”, 1997.
- Bognetti Giovanni, “Federalismo - Federalizmi”, UTET – Torino, Itali, 2003.

- Prof. Borchardt Klaus Dieter, "ABC - ja e së Drejtës së Bashkimit Evropian", Luxembourg, 2010, botimi në shqip "Ministria e Integritetit", Tiranë, Shqipëri, 2011.
- Carroll Alex, "E Drejta Administrative dhe Kushtetuese", 5th ed. Essex, Angli, 2009.
- Canaj E. , Bana S., "E drejta e Bashkimit Evropian", Inf - botues, Tiranë, Shqipëri, 2011.
- Chapus R., "Droit administratif général - Tome 1 – e Drejta e Përgjithshme Administrative – Volumi 1", Paris, Montchrestien 2001.
- Chirico A., "La sovranità monetaria tra ordine giuridico e processo economico – Pavarësia monetare ndërmjet rendit ligjor dhe procesit ekonomik", CEDAM, Padova, 2003.
- Chiti E. dhe Franchini C., "Integrimi administrativ evropian", Bologna, Itali, 2003.
- Chiti Mario P., "Diritto Amministrativo Europeo - E Drejta Administrative Evropiane", Botimi i tretë, Giuffrè Editore, Milano, Itali, 2008.
- Claus Offe, "Political Corruption: Conceptual and Practical Issues – Korrupsioni Politik: Cështje Praktike dhe Konceptuale" në: Kornai, János/ Rose- Ackerman, Susan, "Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition – Të ndërtosh një shtet të besueshëm në Tranzicionin Post – Socialist", New York, Palgrave, 2004.
- Conforti Benedetto, "Diritto Internazionale – E drejta Ndërkombëtare", Napoli, Itali, 2008.
- Craig Paul and De Burca Grainne, "EU Law – E drejta e Bashkimit Evropian": "Text, Cases and Materials, 5th Edition – Teksti, Raste dhe Materiale, Botimi i 5-të", Oxford University Press, New York, 2011.
- D'Arcy François, "Politikat e Bashkimit Evropian", Botimet Papirus, Tiranë, Shqipëri, 2007.
- De Witte Bruno, "Pays-Bas – Vendet e Ulëta" në Rideau,
- Della Cananea G., "Përtej Shtetit, Evropianizimi dhe Globalizmi i Ligjit procedural administrativë, në publikimin e ardhshëm të Ligjit evropian publik", 2004.
- Dobjani Ermir, Prof. Dr. "E Drejta Administrative 1", Tiranë, 2010.
- Doutriaux Yves dhe Lequesne Christian, "Les Institutions de l'Union Européenne - Institucionet e Bashkimit Evropian" – Paris, France, 2005, botuar në shqip nga Papirus, Botimi i 5-të, Tiranë, Shqipëri, 2007.
- Draetta Ugo dhe Parisi Nicoletta, "Elementi di diritto dell'Unione Europea – Parte Speciale, Il Diritto Sostanziale – Elemente të së drejtës së Bashkimit Evropian – Seksion i Veçantë, Il e Drejta Themelore", Giuffrè, Milano, Itali, 2004.
- EURALIUS - Misioni Evropian i Asistencës për Sistemin Shqiptar të Drejtësisë, "Rekomandime për Transpozimin e Angazhimeve Ndërkombëtare në Legjislacionin e Brendshëm", Tiranë, Shqipëri 12 dhjetor 2005.
- Falkner Gerda, Trieb Oliver, Hartlapp Miriam, Leiber Simone, "Complying with Europe – Në përputhje me Evropën: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States – Harmonizimi i BE dhe Ligjet e Buta në Shtetet Anëtare, Cambridge University Press, Cambridge, Britani e Madhe, 2005.
- Gohin O., "Institutions Administratives – Institucionet Administrative", Paris, 2006.
- Guido Greco, "Argomenti di Diritto Amministrativo – Tema mbi të Drejtën Administrative", Milano, Itali, 2008.

- Gwendolyn Sasse, James Hughes & Claire Gordon, “Sub-National Governance in Central and Eastern Europe: Between Transition and Europeanization – Qeverisja Nën – Kombëtare në Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore: Ndërmjet Tranzicionit dhe Evropianizimit” në “Spreading Democracy and the Rule of Law? – Përhapja e Demokracisë dhe Rendit të Ligjit”, “The impact of EU Enlargement on the rule of law, democracy and constitutionalism in Post-Communist Legal Orders – Ndikimi i zgjerimit të Bashkimit Evropian mbi rendin e ligjit, demokracisë dhe kushtetutëzimit të Rendeve Ligjore Post- Komuniste”, e edituar nga: Sadurski Wojciech, Czarnota Adam dhe Krygier Martin, Botimet “Springer”, Hollandë, 2006.
- Haratsch A. / Koenig C. / Pechstein M., Europarecht, 2010.
- Hesse, Jens Joachim, Venna Y., dhe Verheijen T., “Strategy Options for Public Administration Reform in Central and Eastern Europe – Opsionet për Strategjitë për Reformën e Administrimit Publik në Evropën Qendrore dhe Lindore” Projekti Phare, IMF, 1998.
- Hood, Carl, “A Public Management for All Seasons. Public Administration – Një Menaxhim Publik për të gjitha Stinët. Administrata Publike”, Spring, 1991.
- Innes Abby, “Party competition in Post Communist Europe: The great electoral Lottery, Comparative Politics – Konkurenca partiake në Evropën Post Komuniste: Llotaria e madhe elektorale, Politikat Krahasese”, 2002.
- Jacquè J. P., “E Drejta Institucionale e Bashkimit Evropian”, Papirus, Tiranë, Shqipëri, 2010.
- Jans J.H., “Europeanisation of Public Law – Evropianizimi i së Drejtës Publike”, Europe Law Publishing, Groningen, Hollandë, 2007.
- Johan Olsen, P., “European governance: Where do we go from here? – Qeverisja evropiane: Ku shkojmë ne nga këtu?” Në Kohler-Koch B. dhe Larat F. “European Multilevel Governance: Contrasting Images in National Research - Qeverisja Evropiane me Shume Nivele: Kontrastimi i Imazheve në Kërkimin në Nivel Kombëtar” Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2009.
- Kaczorowska Alina, “European Union Law – Ligji mbi Bashkimin Evropian”, Botimi i Dytë, i publikuar nga Routledge në 2011.
- Kortmann C.A.J.M., “Constitutioneel Recht, Deventer: Kluwer – E drejta Kushtetuese” 2008.
- Kössinger W., “Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bundesstaat - Zbatimi i ligjit të Komunitetit Evropian në shtet”, Duncker & Humblot, Berlin, Gjermani 1989.
- Le Barbier - Le Bris, “Les principes d’autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale. Les États Membres de l’Union Européenne: des États pas comme les autres - Parimet e autonomisë institucionale dhe procedurale dhe bashkëpunimit të drejtë. Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian: Shtetet si asnjë tjetër”, në: “Le droit et L’Union européenne en principes – Ligji dhe parimet e Bashkimit Evropian”, Apogée, 2007.
- Lenaerts Koen dhe të tjerë, “European Union Law – E Drejta e Bashkimit Evropian”, Botimi i 3-të, Sweet & Maxwell, Londër, Angli, 2011.
- Lottini Micaela, “Correct Application of EU Law by National Public Administrations and Effective Individual Protection: the SOLVIT Network – Aplikimi Korrekt i së drejtës së Bashkimit Evropian nga Administratat Publike

Kombëtare dhe Mbrojtjet Efektive Individuale: Rrjeti SOLVIT”, rishikimi i Ligjit Administrativ Evropian; vol. 3, nr. 2, 5-26, Evropa law publishing, 2010.

- Malo L., “Autonomie locale et Union européenne: Thèse sous la direction de Henri Labayle - Qeveria lokale dhe Bashkimi Evropian: Teza nën drejtimin e Henri Labayle”, Université de Pau et des Pays de l’Adour, 2008.
- Manual i Hartimit të Ligjeve – Një Guidë për Proçesin Legjislativ në Shqipëri, Shtëpia Botuese Pegi, Tiranë, Shqipëri, 2007.
- Marcou G., “Les mutations du droit de l’administration en Europe : pluralisme et convergences, L’Harmattan – Ndryshimet e së drejtës administrative në Evropë: pluralizmi dhe konvergjenca”, L’Harmattan”, Paris, Francë, 1995.
- Martinez Temistocle, “E Drejta Kushtetuese”, e botuar në shqip nga UET Press, Tiranë, Shqipëri, 2011.
- McLean David, “The Conflict of Laws – Konfliktet e Ligjeve”, Londër, Angli, 1993.
- Mehdi R., “L’autonomie institutionnelle et procédurale et le droit administratif - Autonomia institucionale dhe procedurale administrative dhe ligji “, në: Auby J.B. & Dutheil de la Rochère J., “Droit administratif Européen – E drejta Administrative Evropiane”, Bruksel, Bruylant, 2007.
- Mengozzi P., “Istituzioni di diritto comunitario e dell’unione europea- Institucionet e së drejtës së komunitetit dhe Bashkimit Evropian”, CEDAM, Padova, 2003.
- Moniz C. Botelho, “The Portuguese Constitution and the Participation of the Republic of Portugal in the European Union – Kushtetuta Portugeze dhe Përfshirja e Republikës së Portugalisë në Bashkimin Evropian”, “European Public Law – Ligji i së drejtës Publike Evropiane” 1998.
- Muçollari Oriona Dr., “Politikat dhe Instrumentat e Zhvillimit Vendor (Cikël Leksionesh)”, Tiranë, Shqipëri, 2010.
- Prof. Dr. Omari Luan, Prof. Dr. Anastasi Aurela, “E Drejta Kushtetuese”, Tiranë, Shqipëri, 2010.
- P. Pescatore, “International Law and Community Law: A Comparative Analysis, Common Market Law Review – E drejta Ndërkombëtare dhe e Komunitetit: Një analizë krahasuese, Rishikimi i së Drejtës mbi Tregun e Përbashkët” Volumi 7, 1970.
- Paskal Milo, “Bashkimi Evropian: Ideja, Integrimi, Identiteti, E ardhmja” Shtëpia botuese “Albapaper”, Tiranë, Shqipëri, 2002.
- Pasquino Pasquale, “Sieyès et l’invention de la constitution en France – Sieyès dhe krijimi i kushtetutës në Francë”, Paris, France, Botimi Odile Jacob, 1998.
- Platforma – IDR, “Drejt Rajonalizimit, Shqipëria dhe përvojat Evropiane”, Decentralizimi, Rajonalizimi, Dekoncentrimi, Ndarja Administrativo – Territoriale, Tiranë, Shqipëri, 2007.
- Pollozhani Bajram, Dobjani Ermir, Stavileci Esat, Salihu Lazim; “E Drejta Administrative – Aspekte Krahasuese”, Asdreni, Shkup, Maqedoni, 2010.
- Prof. Dr. Puto Arben; “E Drejta Ndërkombëtare Publike”, Tiranë, Shqipëri, 2010.
- Puto Erlir, “E Drejta Kushtetuese e Krahasuar”, Cikël Leksionesh, Shtëpia Botuese U.F.O, Tiranë, Shqipëri, 2008.
- Raporti i Komisionit politik të Parlamentit Evropian mbi zgjerimin e Komunitetit Evropian dhe marrëdhëniet me vendet e tjera të Evropës të 26 Marsit 1991.

- Rengeling H.W., “Evropäische Normgebung und ihre Umsetzung in nationales Recht -Vendosja e standardeve evropiane dhe zhvendosja e tyre në Ligjin Kombëtar”, DVBL, 1995.
- Schütze R., “European Constitutional Law – Ligji Kushtetues European”, Cambridge: Shtypi i Cambridge University, 2012.
- Schröder M., “Administrative law in Germany – E drejta Administrative në Gjermani”, në: Seerden R.J.G.H., “Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States” – E drejta Administrative e Bashkimit Evropian, Shtetet Anëtare dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës”, Antëerpen-Oxford, Intersentia 2007.
- Schwarze Jurgon, “European Administrative Law – E Drejta Administrative Evropiane”, botuar nga “Office for Official Publications of the European Communities- “Zyra për Publikime Zyrtare të Komuniteteve Evropiane”, 2006.
- Schwarze Jurgon, “E Drejta Administrative nën Influencën Evropiane: Mbi Konvergencën e Ligjeve Administrative të Vendeve Anëtare të BE”, Nomos, Baden-Baden, dhe Sweet dhe Maxwell, Londër, 1996.
- Snijders Henk, “Interpretation of national rules for ex officio raising of points of Community law by national courts – Interpretimi normave kombëtare mbi ngritjen kryesisht të çështjeve të të Drejtës Komunitare nga Gjykatat vendase”, në “Content and Meaning of National Law in Context of Transnational Laë – Përmbajtja dhe Kuptimi i Ligjit Kombëtar në kontekstin e Ligjit Transnacional”, nga Henk Snijders and Stefan Vogenauer, Sellier – European Law Publishers, Mynih, Gjermani, 2009.
- Stavileci Esat, “Nocione dhe Parime të Administratës Publike – Aspekte metodologjike dhe shqyrtime krahasimtare”, Prishtinë, Kosovë, 2007.
- Stiernstrom Martin Stiernstrom, “The Relationship Between Community Law and National Law – Lidhja midis Ligjit mbi Komunitetin dhe Ligjit Kombëtar”, vol 5, 2003.
- Tesauro G., “Diritto Comunitario – E drejta e komunitetit”, Botimi i II, Cedam, Padova, Itali, 2001.
- Toth A.G., “Euoropean Community Law – Ligji i Komunitetit European”, Volumi II, Oxford University Press, 2005.
- Toth A.G., “The Oxford Encyclopedia of European Community Law – Enciklopedia e Oksford-it mbi Ligjin e Komunitetit Evropian”, Volumi II, “The Law of the Internal Market – Ligji i Tregut të Brendshëm”, Shtëpia Botuese e Universitetit të Oksford-it University, 2005.
- Ugo Draetta, “Elementi di diritto dell’Unione Europea – Parte Istituzionale, Ordinamento e struttura dell’Unione Europea – Elemente të së Drejtës së Bashkimit European, Pjesa Istitucionale, Klasifikimi dhe Struktura e Bashkimit European”, Botimi i 5-të, Giuffrè, Milano, Itali, 2009.
- Weber A., “Rechtsfragen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik - Çështjet ligjore lidhur me zbatimin e ligjit të Komunitetit në Republikën Federale”, Köln, Berlin, Bonn, München, Carl Heymanns Verlag KG 1987.
- Weber, Max, “Basic Sociological Terms – Konceptet Bazë Sociologjike”, në “Economy and society: an outline of interpretive sociology - Ekonomia dhe

shoqëria: një përmbledhje e sociologjisë interpretuese”, New York, Shtëpia Botuese Bedminster, 1968.

- Zaganjori Xhezair, Anastasi Aurela, Çani Eralda (Methasani), “Shteti i së drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë”, Adelprint, Tiranë, Shqipëri, 2011.
- Dr. Zajmi Iva, “E drejta Europiane”, OMBRA GVG, Tiranë, Shqipëri, 2009.
- Dr. Zajmi Iva., “Kushtetuta Evropiane, kuadri i përgjithshëm”, botuar në revistën “Studime Juridike”, Nr. 1, Tiranë, Shqipëri, 2005.

Artikuj, Referime dhe Publikime Shkencore:

- Albi Anneli, ‘Common Currency and National Constitutions – Monedha e Përbashkët dhe Kushtetutat Kombëtare’ në C. Zilioli dhe F. Torres (etj.), “Governing EMU: Legal, Political, Economic and Historical Aspects – Të qeverisësh vendet e Bashkimit Ekonomik dhe Monetar: Aspektet Ligjore, Politike, Ekonomike dhe Historike”, Fakulteti Evropian, Firenze, Itali, Korrik, 2004.
- Albi Anneli, “Post-modern Versus Retrospective Sovereignty: Two Different Sovereignty Discourses in the EU and Candidate Countries? – Pavarësia post – moderne kundrejt asaj retrospektive: Dy diskutime të Ndryshme mbi Pavarësinë në Shtetet Kandidate dhe në Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian”, në N.Walker (dhe të tjerë), “Sovereignty in Transition – Pavarësia në Tranzicion”, Hart, Oxford, Angli, 2003.
- Alkema Evert, “Channelling International Law into Domestic Legal Order – Some Practices and Constitutional Problems – Të sfidosh të Drejtën Ndërkombëtare në Rendin e Brendshëm Ligjor – Disa Praktika dhe Probleme Kushtetuese”, në “Content and Meaning of National Law in Context of Transnational Law – Përmbajtja dhe Kuptimi i Ligjit Kombëtar në Kontekstin e Ligjit Ndërkombëtar”, nga Snijders Henk dhe Vogenauer Stefan, Sellier – European Law Publishers – Botuesit e Ligjit Evropian, Mynih, Gjermani, 2009.
- Arnold R. dhe Nedelka M., “Different Models of Adjusting to European Integration with a View to the Implementation and Enforcement of the Europe Agreements – Modelet e Ndryshme të Përshtatjes me Integrimin Evropian me një Këndvështrim për Zbatimin dhe Fuqizimin e Marrëveshjeve të Evropës” në Muller-Graff P. C. (dhe të tjerë.), “East Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status – Evropa Lindore dhe Qendrore: Nga Marrëveshjet Evropiane tek Statusi prej Anëtari”, Nomos, Baden- Baden, 1997.
- Bărbulescu Iordan Gheorghe, Troncotă Miruna, “The Ambivalent Role of the EU in the Western Balkans – ‘Limited Europeanisation’ between Formal Promises and Practical Constraints . The Case of Bosnia-Herzegovina – Roli Ambivalent i Bashkimit Evropian në vendet e Ballkanit Perëndimor – ‘Europianizimi i Limituar’ midis Premtimeve Formale dhe Kufizimeve Praktike’. Rasti i Bosnia – Hercegovina“. “Romanian Journal of European Affairs – Gazeta Rumune e Cështjeve Europiane”, Vol. 12, No. 1, Mars 2012.
- Bartole S., “Riforme costituzionali nell’Europa Centro-Orientale - Rformat kushtetuese në Europën Qendrore – Lindore”, Bolonja, Itali, 1993.

- Berberi Sokol, “Funksioni Legjislativ”, botuar në revistën “Studime Juridike”, nr. 1, Tiranë, Shqipëri, 2006.
- Blockmans Steven, “Përafrimi i legjislacionit shqiptar me *acquis communautaire*. Përfshirja institucionale dhe teknikat e hartimit të akteve ligjore” në Revistën “E Drejta Parlamentare dhe Politikat Ligjore”, Nr. 6, Tiranë, Shqipëri, 2008.
- Börzel, Tanja A. 2011, “When Europeanization Hits Limited Statehood. The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe – Kur Europianizimi godet Shtetësinë e Limituar. Rasti i vendeve të Ballkanit Perëndimor si një Rast Prove për Fuqinë Transformuese të Europës”. “KFG Working Paper Series, No. 30, September 2011, Kolleg-Forschergruppe (KFG) ‘The Transformative Power of Europe’, Freie Universität Berlin - Seritë e Artikujve të KFG-së, Nr.30, Shtator 2011, KFG, Fuqia Transformuese e Europës”, Universiteti Free Berlin, Gjermani.
- Bossaert Danielle dhe Demke Christoph, “Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process” – Shërbimet Civile në Shtetet që do të futen në Bashkimin Europian: Tendencat e Reja dhe Ndikimi i Procesit të Integritimit”, Maastricht, Hollandë EIPA, 2003.
- Bushati Ditmir, “Reforma Zgjedhore në BE dhe roli i Parlamentit Evropian”, botuar në revistën “Studime Juridike” nr. 2, Tiranë, Shqipëri, 2004.
- Carrubba Clifford J., Gabel Matthew, “Do Governments Sway European Court of Justice Decision-Making? Evidence from Government Court Briefs – A kanë ndikim Qeveritë në Vendimmarrjen e Gjykatës Europiane së Drejtësisë? Evidencë nga Përmbledhje të Gjykatave për Qeverinë”, IFIR Working Paper Series, 2005-06.
- Cassese S (2006) “A global due process of law – nje proces i duhur global i ligjit”, Eseja e prezantuar te Universiteti i New York - ut, “Hauser Colloquium on globalization and its discontents - Hauser Colloquium mbi globalizimin dhe pakenaqesite e tij”, 13Shtator, 2006.
- Cassese S., “E drejta administrative evropiane paraqet karaktere origjinale?”, botuar në një Revistë tremujore të së drejtës publike, 2003.
- Cassese S., karkaleca, breshka dhe procedurat. Standartet globale për të drejtën administrative kombëtare, në shtyp në Revistën tremujore të së drejtës publike, 2004.
- Cassese Sabino, “Ordine Giuridico Europeo e Ordine Nazionale” Schema della introduzione alla discussione sul tema, svolta nel corso dell’incontro di studio tra la Corte costituzionale italiana e il Tribunale costituzionale federale tedesco, Karlsruhe, 20 Nëntor 2009.
- Chiti E., “Sistemi procedural i rregullimit”, botuar në një Revistë tremujore të së drejtës publike, 2004.
- Christensen Tom, “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform – Përqasja me Gjithë - Qeverinë në Reformat e Sektorit Publik” botuar në “Public Administration Review – Revista e Administratës Publike”, Volumi 67, Nëntor/Dhjetor 2007.
- Cibuku Elvis, “Mbrojta e Konsumatorëve në Marrëveshjen e Stabilizim Asocimit”, botuar në revistën “Studime Juridike” nr.2, Tiranë, Shqipëri, 2005.
- Ciobanu-Dordea A., “Constitutional Problems of Accession in Romania – Problemet Kushtetuese të Futjes së Rumanisë në Bashkimin Europian” në A.Kellermann, J. De Zëaan dhe J. Czuczai, “EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and

National Level – Zgjerimi i Bashkimit European: Ndikimi Kushtetues në nivel të Bashkimit European dhe në Nivel Kombëtar”, Botimi Asser, Hagë, Hollande, 2001.

- Cremona Marise, ‘The European Union as an International Actor: The Issues of Flexibility and Linkage – Bashkimi European si një Aktor Ndërkombëtar’, në “European Foreign Affairs Review, 3: 67-94 – Rishikimet e Cështjeve të Huaja Europiane, 3:67-94”, 1998.
- Czaplinski W., “The Relationship between International Law and Polish Municipal Law in the Light of the 1997 Constitution and Jurisprudence – Lidhja ndërmjet së Drejtës Ndërkombëtare dhe së Drejtës Polake mbi Komunitat nën Këndvështrimin e Kushtetutës dhe Jurisprudencës së vitit 1997”, Droit Polonais Contemporain, 1999.
- De Witte, Bruno, “Constitutional Aspects of European Union Membership in the Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries – Aspekti Kushtetues i Anëtarësimit në Bashkimin European i Gjashtë Shteteve Anëtare: Zgjidhje Model për Vendet Aplikante?”, Hagë, Hollandë, 2001.
- Demetropoulou Leeda, “Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe - Europa dhe Ballkani: Aspirimi për Anëtarësim, Kapaciteti për Përfshirjen në Bashkimin European dhe Europeanizim në Evropën Juglindore”, “Southeast European Politics – Politikat e Europës Juglindore”, Vol. III, No. 2-3, Nëntor, 2002.
- Dick dhe Howard A. E. (dhe të tjerë.), “Constitution Making in Eastern Europe – Krijimi i Kushtetutës në Evropën Lindore”, Qendra Botuese Woodrow Wilson, Washington, Amerikë, 1993.
- Elbasani Arolda, “Albania in Transition: Manipulation or Appropriation of International Norms? – Shqipëria në Tranzicion: Manipulimi ose Përvetësimi i Normave Ndërkombëtare”, “Southeast European Politics – Politikat e Europës Juglindore”, Qershor 2004, Vol. 5.
- Elbasani Arolda, “Democratisation Process in Albania: Manipulation or Appropriation of International Norms? – Procesi i Demokratizimit në Shqipëri: Manipulimi apo Përvetësimi i Normave Ndërkombëtare?”, EUI, Firence, Itali 2004.
- Elbasani Arolda, “EU Enlargement And State Institutions Aftercommunism - Reforming Public Administration in Albania – Zgjerimi i Bashkimit European dhe Institucionet Shtetërore mbas komunizmit - Reformimi i Administratës Publike në Shqipëri”, “Centre international de formation européenne | L'Europe en Formation – Qendra Ndërkombëtare për Trajnime Europiane | Trajnimi në Europë”, 2008/3 - n° 349 – 350.
- Elbasani Arolda, Lipinsky Artur, “Public Contestation and Politics of Transitional Justice: Poland and Albania compared – Kontestimi Publik dhe Politikat e Drejtësisë Transicionale: Polonia dhe Shqipëria në krahasim me njera-tjetren”, EUI Working Paper 2011/02.
- Elbasani Arolda: “EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Contexts – Kushtëzimi Administrativ i Bashkimit European dhe Shkarkimet Brenda Vendit: Limitet e Europeanizimit në Kontekstet Sfiduese”, “KFG Working Paper Series - No. 2, Kolleg-Forschergruppe (KFG) The Transformative Power of Europe, July 2009- Seritë e Artikujve të KFG-së, Nr.2, KFG, Fuqia Transformuese e Europës”, Universiteti Free Berlin, Gjermani, Korrik 2009.

- “European Movement Albania – Lëvizja Evropiane në Shqipëri”, “Roli dhe Rëndësia e Institucioneve – Manuali i Proçesit të Integritimit Evropian”, Tiranë, Shqipëri, 2009.
- Eva G. 2009: “Structuring the European Administrative Space: Channels of EU Penetrations and Mechanisms of National Change – Strukturimi i Hapësirës Administrative – Kanalet e Penetrimit të Bashkimit Evropian dhe Mekanizmat e Shansit Kombëtar”, “Seritë e Artikujve të KFG-së, Nr.5, KFG, Fuqia Transformuese e Europës”, Universiteti Free Berlin, Gjermani, Shtator 2009.
- Evtimov E., “Die Bulgarische Verfassung und das Europarecht: Spannungsfelder und Lösungsansätze”, 2001, “Ostevropa Recht – E Drejta e Europës Lindore” dhe Konstantinov E., “The Implementation of International Treaty Obligations in the National Legal Order: The Answer of the Bulgarian Constitution - Zbatimi i Detyrimeve të Traktatit Ndërkombëtar në Rendin Kombëtar Ligjor: Përgjigja e Kushtetutës Bullgare”, 1995, “Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe – Gazeta e së Drejtës Kushtetuese në Europën Lindore dhe Qendrore”.
- Gateva, Eli 2010, “Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure? – Kushtezimet mbas hyrjes në Bashkimin Evropian – Instrumenti Mbështetës për Presion të Vashdueshëm?”, Seritë e Artikujve të KFG-së, Nr.18, Kolleg-Forscherguppe (KFG) “The Transformative Power of Europe - Fuqia Transformuese e Europës”, Freie Universität Berlin, Gjermani, Tetor, 2010.
- Gjomema Eranda K., “The EU and Consolidating Democracy In Post - Communist States – The Democratization Process in Albania – Bashkimi Evropian dhe Konsolidimi i Demokracisë në Vendet Post – Komuniste – Procesi i Demokratizimit në Shqipëri”, “School of Political, Social and International Studies & Centre for Research in European Studies PSI Papers in Culture, Ideas and Policy WP 2/2007 – Shkolla e Studimeve Politike, Sociale, dhe Ndërkombëtare & Qendra për Kërkime në Studime Evropiane Esete PSI në Kulturë, Ide dhe Politika WP 2/2007”, Universiteti i East Anglia.
- Gjykata e Lartë Polake, Vendimi i datës 27 Prill 1995, e raportuar në Kellermann, “Constitutional Aspects for Bulgaria – Aspektet Kushtetuese për Bullgarinë”.
- Hans Kelsen, “Il concetto sociologico e il concetto giuridico dello Stato. Studio critico sul rapporto tra Stato e diritto - Koncepti sociologjik dhe koncepti ligjor i Shtetit. Një studim kritik mbi marrëdhënien mes shtetit dhe ligjit”; “Edizioni Scientifiche Italiane - Botime Shkencore Italiane”, Milano, Itali, 1997.
- Hofmann M., “The Right to Establishment for Nationals of the European Union Associated Countries in the Recent Jurisprudence of the European Court of Justice – E Drejta për Themelimin e Vendeve për Asocim në Bashkimin Evropian nën Jurisprudencën e Fundit të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë” 2001, “German Yearbook of International Law – Libri vjetor gjerman mbi të Drejtën Ndërkombëtare”.
- Hoskova M., “Legal Aspects of the Integration of the Czech Republic and Slovakia into European Security and Economic Structures – Aspektet Ligjore të Integritimit të Republikës Çeke dhe Sllovake në Sigurimin Evropian dhe në Strukturat Ekonomike”, 1994, “37 German Yearbook of International Law 90 - Libri vjetor gjerman mbi të Drejtën Ndërkombëtare”.

- Inglis K., “The Europe Agreements Compared in the Light of their Pre-accession Reorientation – Marrëveshjet Evropiane në Plan Krahësimor nën Këndvështrimin e Ri-orientimit të tyre kundrejt fazës së Pre-futje në Bashkimin Evropian”, 2000, “Common Market Law Review - Rishikimi i Së Drejtës mbi Tregun e Përbashket” .
- J. F. Triska (dhe te të tjerë.), “Constitutions of the Communist Party-States – Kushtetutat e Shteteve me Parti Komuniste”, Instituti “Hoover” mbi Luftën, Revolucionin dhe Paqen, Universiteti Stanford, 1986.
- Jano Dorian, “From ‘Balkanization’ to ‘Europeanisation’: The Stages of Western Balkans Complex Transformations - Nga ‘Ballkanizimi’ në ‘Evropianizim’: Hapat e Transformimeve Komplekse të Vendeve të Ballkanit Përfundimor ”, “Centre International de formation Européenne/L’Europe en Formation - Qendra Ndërkombëtare për Trajnime Evropiane / Trajnime në Evropë”, 2008/3, n. 349 - 350.
- Kaeding Michael dhe Voskamp Friederike, “Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court – Zbatimi më i mirë i legjislacionit të Bashkimit Evropian nuk është çështje e të cuarit Shtetet Anëtare në Gjyq”, EIPA, Working paper 2011/W/01.
- Karaj Asllan, “Konventat ndërkombëtare dhe kontrolli i tyre”, botuar në Revista “Studime Juridike”, Nr. 2, Tiranë, Shqipëri, 2005.
- Koen Verhoest, Geert Bouckaert, “Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination – Makineria e Qeverisë dhe Kapaciteti i Politikave: Efektet e Specializimit dhe Koordinimit”. Në Martin Painter, Jon Pierre “Challenges to State Policy Capacity, Global Trends and Comparative Perspectives – Sfidat kundrejt Kapacitetit të Politikave të Shtetit, Tendencat Globale dhe Perspektivat Krahësuese”, Palgrave Mac Millan, Basingstoke, 2005.
- Komisioni Evropian, “Making European Law Work: Why Member States (fail to) Implement EC Directives – Të bësh Ligjin Evropian të funksionojë – Pse Shtetet Anëtare (dështojnë të) vënë në zbatim Direktivat e Komisionit Evropian”, Report from the Commission, 29th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law 2001 – Raporti i lëshuar nga Komisioni, Raporti vjetor i 29-të mbi Monitorimin e Aplikimit të Ligjit të Bashkimit Evropian 2001”, Bruksel, Belgjikë, 30 Nëntor 2012.
- Komisioni Evropian, “Strategjia e Zgjerimit dhe Sfidat Kryesore 2006 2007 (duke përfshirë raportet mbi progresin për vendet e Ballkanit Përfundimor dhe Turqinë), COM (2006) 649 + 1383 1390, 8 Nëntor 2006.
- Korkelia K., “New Trends regarding the Relationship between International and National Law (with a Special View Towards the States of Eastern Europe) - Tendencat e Reja përsa i përket lidhjes midis të Drejtës Ndërkombëtare dhe asaj Kombëtare (me një Pikëpamje të Vecantë Kundrejt Shteteve të Europës Lindore)”, 1997, “Review of Central and East European Law – Rishikimi i së Drejtës së Europës Qendrore dhe Lindore.
- Kuhn Zdenek, “The application of the European Union law in the new Member States, Several early predictions – Aplikimi i së drejtës së Bashkimit Evropian në Shtetet e reja Anëtare, Disa parashikime të hershme”, “German Law Journal – Revista e Ligjit Gjerman”, 2005.

- Kumbaro Odeta, “Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit: Marrëdhënia e re juridike mes Shqipërisë e Bashkimit Evropian”, botuar në revistën tremujore “Angazhimi Evropian”, Botim i Qendrës Evropiane, Nr. 1, 2004.
- Kunova V., “Constitutional Aspects of the Accession of the Slovak Republic to European Union – Aspektet Kushtetuese të Futjes së Republikës Sllovaqe në Bashkimin Evropian” në A. Kellermann, J. De Zwaan and J. Czuczai, “EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level - Zgjerimi i Bashkimit Evropian: Ndikimi Kushtetues në nivel të Bashkimit Evropian dhe në Nivel Kombëtar”, Botimi Asser, Hagë, Hollande, 2001.
- Kwiecień Roman, “The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty – Parësia e së Drejtës mbi Bashkimin Evropian mbi Të Drejtën Kombëtare Nën Traktatin Kushtetues”, “German Law Journal – Gazeta e së Drejtës Gjermane”, Vol. 06, No. 11, 2011.
- Marrëveshje e Përkohshme Shqipëri – BE, Manual për Gjyqësorin Shqiptar, Ministria e Integrimit, Tiranë, 2007.
- Mattarella Bernardo Giorgio, “Influenca e të Drejtës Administrative Evropiane e Ndërkombëtare në Aktet Administrative Kombëtare” në Chiti Edoardo - Mattarella Bernardo Giorgio “E Drejta Administrative Ndërkombëtare dhe e Drejta Administrative e BE – Marrëdhënie, Çështjet Ligjore dhe Krahase”, Springer-Verlag Berlin - Heidelberg, 2011.
- Mayhew Alan, “Zgjerimi i Bashkimit Evropian: Një Analizë e Negociatave për Vendet e Ballkanit Perëndimor” Dokumenti SIGMA Nr. 37 i OECD, 2007.
- Prof. Michal Ben Gera, “Organizimi i Administratës qendrore: Politikat dhe Instrumentat”, dokument i SIGMA nr. 43, 2007.
- Miroslav Beblavý, 2002, “Understanding the waves of agencification and the governance problems they have raised in Central and Eastern European Countries - Të kuptuarit e Valëve të Agjencifikimit dhe të Problemeve Qeverisëse që ato kanë ngritur në Vendet e Evropës Qendrore dhe Lindore” Gazeta OECD mbi Buxhetimin, Publikimi OECD, vol. 2(1).
- Oliver Schwarz – “Which strategy for the Western Balkans? The enlargement of the European Union between accession conditionality and flexible participation – Cila strategji për Vendet e Ballkanit Perëndimor? Zgjerimi i Bashkimit Evropian midis futjes me kusht dhe përfshirjes fleksibël”, Konferenca Ndërkombëtare Euroacademia “The European Union and the Politicization of Europe – Bashkimi Evropian dhe Politizimi i Europës”, Vienna, Austri, 8 – 10 Dhjetor, 2011.
- Prof. Omari Luan, Prof. Dr. Anastasi Aurela, “E Drejta Kushtetuese”, Shtëpia Botuese “ABC”, Tiranë, Shqipëri, 2010.
- Panebianco Stefania, Rossi Rosa, “EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries – Përpjekjet e Bashkimit Evropian për të eksportuar normat e një qeverisje të mirë tek vendet e Ballkanit dhe të Mediterranit”, në “Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics – Esetë e Jean Monnet në Politikat Ndërkombëtare dhe Komparative”, JMWP no. 53 botuar nga Jean Monnet Centre EuroMed, Universiteti i Katanias, Tetor, 2004.
- Papadimitriou Dimitris and Phinnemore David. “Exporting Europeanization to the Wider Europe: The Twining Exercise and Administrative Reform in the Candidate

Countries and Beyond – Exportimi i Europianizimit tek një Europë më e gjerë,” “Southeast European and Black Sea Studies- Studimet mbi Europën Juglindore dhe Detin e Zi”, 2003 (2), 1-22.

- Papadimitriou Dimitris dhe Eli Gateva, “Between Enlargement-led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: an appraisal of Bulgaria’s and Romania’s entry into the European Union – Ndërmjet Europianizimit nëpërmjet zgjerimit dhe përjashtimit të Ballkanit: një vlerësim i futjes së Bullgarisë dhe Rumanisë në Bashkimin Europian” në GreeSE Paper Nr. 25, Prill 2009, “Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe – Esetë Observuese Greke mbi Greqinë dhe Europën Juglindore”, London School of Economics.
- Parime Evropiane të Administratës Publike, Sigma Papers nr. 27.
- Pastori Giorgio, “Per l’Unità e l’Effettività della Giustizia Amministrativa - Për unitetin dhe efektivitetin e Drejtësisë Administrative”, botuar në “Rivista di Diritto Processuale – Revista e të Drejtës Proçesuale”, nr. 4, 1996.
- Pogany I., “Constitutional Reforming Central and Eastern Europe: Hungary’s Transition to Democracy – Reformimi Kushtetues në Europën Qendrore dhe Lindore: Tranzicioni i Hungarisë në Demokraci”, “International and Comparative Law Quarterly 340 – Periodikja 3 Mujore mbi Të Drejtën Krahësuese dhe Ndërkombëtare 340”, 1993.
- Puto Erlir, Artikulli me temë “Public Administration Contracts – Kontratat e Administratës Publike” , botuar në “Comparative View of Administrative Law Issues”, nga AECID, Albdesign Printing House, Tiranë, 2010.
- Radaelli Claudio, “Whither Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change – Ku jemi me Evropianizimin? Përshtjellimi i konceptit dhe ndryshimi thelbësor”, “European Integration Online Papers (EIoP) (2000) 4/8 – Esete online mbi Integrimin Europian (2000)4/8”;
- Radovanovik Tamara, “From ‘Balkanization’ to ‘Europeanization’ of the Western Balkan countries – Nga ‘Ballkanizimi’ në ‘Evropianizimin’ e vendeve të Ballkanit Perëndimor”, “American International Journal of Contemporary Research – Gazeta Ndërkombëtare Amerikane mbi Kërkimet Bashkëkohore”, Vol. 2 No. 4; Prill 2012.
- Ress Georg, “The Legal Nature of Joint Declarations Annexed to the European Community Treaties in Particular – Natyra Ligjore e Deklaratave të Përbashkëta të aneksuara tek Traktatet e Bashkimit Europian në vecanti”, në “Mount Athos and The European Community - Mount Athos dhe Komuniteti Europian”, e edituar nga Anthony-Emil N. Tachios, Instituti per Studime mbi Ballkanin, Selanik, Greqi, 1993.
- Rivero J., “Vers un droit evropéen: nouvelles perspectives en droit administratif – Drejt nje Evrope te drejte: perspektiva te reja mbi te drejten administrative”, në M. Capelletti, Publikime të European University Institute, Vol. 1, Firenze, Itali, 1978.
- Samardzic Darko, Meskic Zlatan, “Parimi i Shtetit të së Drejtës (Rule of Law) apo ‘Rechtsstaatlichkeit’ si bazë e mbrojtjes së të drejtave të njeriut në ligjin e Bashkimit Evropian”, prezantim i mbajtur në “Summer Academy – Rule of Law, Human Rights and European Union”, Becici, Mali i Zi më datat 25-26 Qershor 2012, botuar në Librin e Proceedings të Konferencës.
- Schweisfurth T. dhe Alleweldt R., “The Position of International Law in the Central and Eastern European Countries – Pozicioni i së Drejtës Ndërkombëtare në Vendet e Europës Qendrore dhe Lindore”, 1997, “German Yearbook of International Law -

Libri vjetor gjerman mbi të Drejtën Ndërkombëtare”, me referencë tek Stein , “International Law – e Drejta Ndërkombëtare”.

- Seritë e Artikujve të KFG-së, Nr.30, Shtator 2011, KFG, Fuqia Transformuese e Europës”, Universiteti Free Berlin, Gjermani.
- Sieyès Emmanuel-Joseph, “Qu'est-ce que le Tiers-État – Çfarë është Shteti i Tretë?”, Janar 1789. SIGMA, “Central Policy Capacity – Kapaciteti i Politikës Qendrore”, 2004.
- Smith E., “Kushtetuta ndërmjet Politikës dhe Ligjit” në “Kushtetuta si një instrument i ndryshimit”, 2009.
- Stanic Boris, “The interpretative Effect of European Law in the Judgment of the Croatian Constitutional Court No U-III-1410/2007 – Efekti shpjegues i së Drejtës Evropiane në Gykimin e Gjykatës Kushtetuese të Kroacisë No U-III-1410/2007 ”, prezantuar në seminarin “Advanced Issues of European Law – Çështjet e Avancuara të së Drejtës Evropiane”, Dubrovnik, Kroaci, Janar, 2010.
- Stein E., “International Law in Internal Law: Toward Internationalization of Central-Eastern European Constitutions? – E Drejta Ndërkombëtare në të Drejtën e Brendshme: Drejt Ndërkombëtarizimit të Kushtetutave të Europës Qendrore – Lindore? ”, “American Journal of International Law – Gazeta Amerikane e së Drejtës Ndërkombëtare”, 1994.
- Sweet Alec Stone, “The European Court of Justice and the judicialization of EU governance - Gjykata Evropiane e së Drejtës dhe hartimi ligjor i qeverisjes së Bashkimit Evropian”, 2008.
- T. Allan, “Parliamentary Sovereignty: Lord Denning’s Dexterous Revolution – Pavarësia Parlamentare: Revolucioni i Shpejtë i Lord-it Denning”, 1983.
- Tachios Anthony-Emil N., “Mount Athos and The European Community – Mount Athos dhe Komuniteti Evropian ”, e edituar nga Instituti per Studime mbi Ballkanin, 1993.
- Trauner Florian, “The Europeanisation of the Western Balkans: deconstructing the EU’s routes of influence in justice and home affairs – Evropianizimi i vendeve të Ballkanit Perëndimor: shkatërrimi i rrugëve të ndikimit të Bashkimit Evropian në drejtësi dhe në çështjet e brendshme”, Eseja e prezantuar në konferencën “ECPR Fourth Pan-European” mbi Politikën mbi Bashkimin Evropian, Riga, Letoni, Shtator 25-27, 2008.
- Ugo Galetta, “Procedural autonomy of EU member states: paradise lost? A Study on the “functionalized procedural competence” of EU member states – Autonomia Proçeduriale e shteteve anëtare të BE-së: parajsa e humbr? Një studim mbi kompetencën proçeduriale të funksionalizuar”, Springer, Heidelberg, 2011.
- Vereshchetin V. S., “New Constitutions and the Old Problem of the Relationship between International Law and National Law – Kushtetutat e Reja dhe Problemi i vjetër i Lidhjes midis së Drejtës Ndërkombëtare dhe asaj Kombëtare”, “European Journal of International Law – Gazeta Evropiane e së Drejtës Ndërkombëtare”, 1996.
- W. B. Simons (dhe të tjerë), “The Constitutions of the Communist World – Kushtetutat e Botës Komuniste”, Sijthoff & Noordhoff, Alphen, 1980.
- Wyrzykowski Mirosław “The Constitutions of the Eastern European Countries in the Structure of European Constitutionalism – Kushtetutat e Vendeve të Europës Lindore në Strukturën e Kushtetutëzimit Evropian” në R. Bieber dhe P.Widmer

(botimet), “L’Espace Constitutionnel Europeen – Hapësira Kushtetuese Evropiane”, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zyrih, Zvicër, 1995.

- Zajmi Iva, “Autonomia e zbatimit të ligjit komunitar”, Revista Shqiptare për Studime Ligjore, Volumi 1, Tiranë, 2011.
- Dr. Zajmi Iva., “Kushtetuta Evropiane, kuadri i përgjithshëm”, botuar në revistën “Studime Juridike”, Nr. 1, Tiranë, Shqipëri, 2005.

Vendime të Gjykatave:

- Vendimi datë 5 Shkurt 1963, Van Gend en Loos kundër Administratës Holandeze, Çështja 26/62, 1963.
- Vendimi datë 15 Korrik 1964, Flaminio Costa kundër Enel, Çështja 6/64, 1964.
- Vendimi datë 1 Mars 1968, Syndicat Général de Fabricants de Semoules de France – Sindikata e Përgjithshme e Prodhuesve të Miellit në Francë, 1970.
- Vendimi datë 17 Dhjetor 1970, SpA SACE kundër Ministrisë së Financave së Republikës së Italisë, Çështja 33/70.
- Vendimi datë 11 Shkurt 1971, Norddeutsches Viehund Fleischkontor GmbH kundër Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, Çështja 39/70.
- Vendimi datë 12 Dhjetor 1972, International Fruit Company, çështjet 21-24/ 72.
- Vendimi datë 21 Qershor 1974, J. Reyners kundër Shtetit të Belgjikës, Çështja 2/74.
- Vendimi datë 11 Korrik 1974, Procureur du Roi kundër Benoît and Gustave Dassonville, Çështja 8/74.
- Vendimi datë 3 Dhjetor 1974 , Johannes Henricus Maria van Binsbergen kundër Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, Çështja 33/74.
- Vendimi datë 24 Mars 1975, Administration des Douanes kundër Société “Cafés-Jacques Vabre” et SARL Weigel et Cie, 1975.
- Vendimi datë 16 Dhjetor 1976, Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG kundër Landërirtschaftskammer für das Saarland, Çështja 33/76.
- Vendimi datë 9 Mars 1978, Simmenthal Spa kundër Administratës së Financave të Shtetit Italian, para. 13-15 , Çështja 106/77.
- Vendimi datë 20 Shkurt 1979, Rewe-Zentral AG kunder Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Çështja 120/78.
- Vendimi datë 5 Prill 1979, Pubblico Ministero kunder Tullio Ratti, Çështja 148/78.
- Vendimi datë 12 Qershor 1980 “Gjermania kundër Komisionit Evropian”, i Gjykatës së Drejtësisë së Komuniteteve Evropiane.
- Vendimi datë 16 Dhjetor 1981, Pasquale Foglia kundër Mariella Movello, Çështja 244/80, paragrafi 14.
- Vendimi datë 19 Janar 1982 Becker kundër Finanzamt Munster-Innenstadt, Çështja 8/81, rec. 53, paragrafi 24.
- Vendimi datë 10 Prill 1984, Sabine Von Colson dhe Elisabeth Kamann kundër Land Nordrhein-Westfalen, Çështja 14/83, para. 23, 1984.

- Vendimi datë 26 Shkurt 1986, M. H. Marshall kundër Southampton dhe South-West Hampshire area Health Authority, Çështja 152/84, 1988.
- Vendimi datë 15 Maj 1986, Marguerite Johnston kundër Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Çështja 222/84.
- Vendimi datë 22 Tetor 1986, Re Èunsche Handelsgesellschat, 1987,.
- Vendimi datë 30 Shtator 1987, Meryem Demirel kundër Stadt Schëäbisich Gmünd, Çështja 12/86.
- Vendimi datë 22 Qershor 1989, Fratelli Costanzo SpA kundër Comune di Milano, Çështja 103/88, paragrafi 32.
- Vendimi datë 19 Qershor 1990, The Queen kunder Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others, Çështja 213/89, para. 13, 20.
- Vendimi datë 19 Nëntor 1991, Francovich kundër Italian State dhe Bonifaci kundër Shtetit Italian, Cështjet e bashkuara C-6/90 dhe C-9/90, 1993.
- Vendimi datë 9 Prill 1992, nr. 92–308 DC, e publikuar në www.conseil-constitutionnel.fr.
- Vendimi datë 2 Gusht 1993, Marshall v. Southampton dhe South-West Hampshire Area Health Authority, Çështja 271/91.
- Vendimi, datë 4 Dhjetor 1995, Çështja C-312/93.
- Vendimi datë 5 Mars 1996, Brasserie Du Pecheur Sa kundër Republikës Federale Gjermane dhe “The Queen kundër Secretary of State For Transport”, Ex Parte Factortame Ltd dhe të tjerë, Cështjet e bashkuara 46/93 dhe 48/93.
- Vendimi datë 15 Shtator 1998 Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) kundër Ministero delle Finanze, Çështja 231/96.
- Vendimi datë 16 Maj 2000, Shirley Preston dhe të Tjerë kundër Wolverhampton Healthcare NHS Trust dhe të Tjerë dhe Dorothy Fletcher dhe të Tjerë kundër Midland Bank plc, Çështja 78/98.
- Vendimi datë 28 Qershor 2001, Larsy kundër Institut national d’ assurances sociales pour travailleurs indipendants, Çështja 118/00.
- Vendimi datë 20 Shtator 2001, Courage Ltd kundër Bernard Crehan dhe Bernard Crehan kundër Courage Ltd dhe te Tjerë, Çështja 453/99.
- Vendimi datë 27 Shtator 2001, The Queen kundër Secretary of State for the Home Department, ex parte Eleanora Ivanova Kondova, Çështja 235-99.
- Vendimi datë 27 Shtator 2001, The Queen kundër Secretary of State for the Home Department , ex parte Barkoci dhe Malik, Çështja 257/99 dhe Vendimi me ish pale Wieslaw Gloszczuk and Elizabieta Gloszczuk Çështja 63/99.
- Vendimi i Consiglio di Stato (Këshilli i Shtetit Italian), i datës 10 Janar 2003, nr, 35 Seksioni V.
- Vendimi datë 30 Shtator 2003, Gerhard Köbler kundër Austria, Çështja 224/01.
- Vendimi datë 16 Shtator 2006, i-21 Germany GmbH dhe Arcor AG & Co. KG, ish - ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG kundër Bundesrepublik Deutschland, Cështjet e bashkuara C-392/04 and C-422/04.
- Vendimi datë 8 Shkurtit 2007 i Conseil d’Etat (Këshilli i Shtetit Francez), Societè Arcelor Atlantique et Lorraine.
- Vendimi datë 19 Maj 2009, Çështjet e përbashkëta C-171/07 and C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes.

- Vendimi nr. 24 datë 24 Korrik 2009 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.
- Vendimi nr. 3 datë 05 Shkurt 2010 i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.
- Vendimi Unifikues civil Nr. 1 i datës 17 Janar 2011, i Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë.

Akte normative ligjore/nënligjore:

- Ligji nr. 8652 datë 31.07.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Qeverisjes Vendore”, i ndryshuar.
- Ligji nr.8927, datë 25.07.2002 “Për Prefektin”, i ndryshuar.
- Ligji nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, i ndryshuar.
- Ligji nr. 9663, datë 18.12.2006 “Për Konçesionet”, i ndryshuar
- Ligji nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”.
- “Council Regulation (EC) No 58/2003 - Rregullorja e Këshillit Nr. 58/2003” e datës 19 Dhjetor 2002.
- Deklarata nr.17 – “ Concerning Primacy – Në lidhje me Parësinë”, Deklaratat e Aneksuara te Dekreti i Fundit i Konferencës Ndërqeveritare i cili Adoptoi Traktin e Lisbonës, e firmosur më 13 Dhjetor 2007.
- Direktiva 95/46/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 24 October 1995.
- Direktiva 2006/43/EC e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit të Minisitrave e 17 Majit 2006 “Mbi statusin e audit e bilanceve vjetore”.
- Direktiva 2006/123/EC i Parlamentit Evropian dhe i Këshillit, 12 Dhjetor 2006.
- Kodi i Procedurave Administrative.
- Konventa Aarhus Convention e vitit 1998.
- Kushtetutat e Shqipërisë, Austrisë, Belgjikës, Danimarkës, Greqi, Gjermanisë, Hollandës, Finlandës, Francë, Italisë, Portugalisë, Spanjës, dhe Suedisë.
- Marrëveshje e Stabilizim Asocimit midis Republikës së Kroacisë dhe Bashkimit Evropian e cila hyri në fuqi më 1 Shkurt 2005.
- Marrëveshja e Stabilizim Asocimit me Shqipërinë e nënshkruar më 12.06.2006.
- “Council Regulation – Rregullore e Këshillit” (EC, Euratom) No 2988/95 i 18 Dhjetor 1995.
- “Council Regulation – Rregullores së Këshillit” (EEC) No 4058/86 i 22 Dhjetor 1986.
- Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, miratuar me Vendimin e Kuvendit nr. 166 datë 16.12.2004, e ndryshuar.
- Traktati mbi Funksionimin e Bashkimit Evropian.
- Urdhri i Kryeministrit Nr. 46, datë 01.04.2009 “Për ngritjen, përbërjen dhe funksionimin e strukturave të bashkërendimit ndërministror për realizimin e angazhimeve të ndërmarra në kuadër të Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit” i ndryshuar me Urdhrin e Kryeministrit nr. 46, datë 01.04.2009.

- Vendimi Nr.584, datë 28.8.2003 të Këshillit të Ministrave “Për miratimin e rregullores së Këshillit të Ministrave”, e ndryshuar.

Lista e websites

- <http://eurlex.evropa.eu/LexUriServ>
- <http://www.iilj.org/courses/documents/Cassese.AGlobalDueProcess.pdf>
- http://www.livingreviews.org/lreg_201-2
- <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/40/18/34990334.pdf>
- http://fr.wikipedia.org/ëwiki/Qu%27est-ce_que_le_Tiers_%C3%89tat_%3F.
- <http://curia.evropa.eu/juris/recherche.jsf?language=en>
- www.conseil-constitutionnel.fr

Abstrakt: Pjesa themelore e funksionimit të institucioneve të BE –së është lidhur ngushtë me zbatimin e normave të saj nga administratat vendase. Në fakt, kemi të bëjmë me një sistem ligjor evropian që integrohet me sistemin e brendshëm të vendeve anëtare. Në thelb shumica e normave që prodhon Bashkimi janë të natyrës administrative dhe përcaktojnë detyrimet të administratave të shteteve anëtare ndaj qytetarëve të tyre dhe ndaj institucioneve të Bashkimit Evropian.

Studimi fokusohet në tre aspekte themelore të funksionimit të këtij raporti. Aspekti i parë i analizuar ka të bëjë me faktin e prezantimit të normativës së BE – së dhe ndërtimin e raporteve të saj me normativën e shteteve anëtare. Tjetër pikë është ajo që ka të bëjë me elementin se si u përballën me zgjerimin e BE – së, institucionet e kësaj të fundit dhe se si u përshtatën administratat e vendeve ish – Socialiste të Evropës Lindore dhe Qendrore me anëtarësimin dhe problematikat që ato hasën.

Aspektet e tjera themelore nga ku dalin konkluzionet e këtij punimi, kanë të bëjnë me faktin se si duhet të përshtaten administratat vendase, e në veçanti ajo shqiptare, me “Detyrimin Costanzo”, pra se si ato duhet të aplikojnë drejtpërdrejtë normativën BE, si dhe mbajtjen e përgjegjësiwe direkte nga ana e tyre. Çështja tjetër me rëndësi është disiplina e vlefshmërisë së akteve administrative shqiptare në rastet kur ato nuk përputhen apo janë në konflikt me të drejtën e Bashkimit.

Fjalë kyçe: transpozimim, supremaci, konflikt normash, integrim, hapësirë administrative evropiane, aplikueshmëri direkte, akt administrativ, pavlefshmëri.

Abstract: The most fundamental part of the EU institutions activity is strongly connected with its norms application from Member State administrations. In fact, there is an European legal system which is integrated with the internal system of the State Members. In substance, most of the norms produced by the Union are of administrative kind. They establish administrative obligations toward European Union institutions from member states and their citizens.

This study is focused in the fundamental aspects of the above indicated rapport. The first analyzed aspect has to deal with a wide presentation of EU law and its relations with Member States law. Another point is how EU institutions and East Europe administrations complied with enlargement and it’s problematic.

As a consequence there are two different aspects from which we get the conclusions of this work. The first of them has to deal on how Albanian public administration has to deal with the so called “Costanzo Obligation”. In other words, how Albanian public administration has to apply EU Law, and how they can be responsible on that. Another important question is the discipline of the validity of the Albanian administrative acts in conflict with Union law.

Key word: transposition, supremacy, conflict of law, integration, European administrative space, direct applicability, administrative act, invalidity.