

AUTONOMIA E ZBATIMIT TË LIGJIT KOMUNITAR

Iva ZAJMI*

Abstrakt: Ky punim flet për doktrinën e Gjykatës Europiane të Drejtësisë mbi autonominë e rendit ligjor komunitar në raport me rendin ligjor të brendshëm të vendeve anëtare por edhe me të drejtën ndërkombëtare publike në përgjithësi. Ligji europian i njohur ndryshe si *acquis communautaire* përfshin traktatet e BE dhe KE, legjislationin dytësor të miratuar nga institucionet europiane, parimet e përgjithshme të ligjit europian të përpunuara nga Gjykata Europiane e Drejtësisë si edhe marrëveshjet ndërkombëtare ku Komuniteti ose BE janë palë. Legjislacioni europian përpunohet nga institucionet europiane të cilat ruajnë një status të pavarur apo autonom në punën e tyre nga qeveritë e vendeve anëtare. Pra legjislacioni europian i miratuar kryesisht prej institucioneve të BE është relativisht i pandikuar prej qeverive kombëtare, por del me qëllim për t'u zbatuar prej tyre, duke u inkorporuar në ligjin e brendshëm. Ligji europian zbatohet nga organet kombëtare të pushtetit, por interpretohet në mënyrë përfundimtare nga Gjykata Europiane e Drejtësisë. Gjykata Europiane e Drejtësisë e ka interpretuar ligjin komunitar si bartës të dy cilësive kryesore: efektit të drejtpërdrejtë dhe superioritetit ndaj legjislationit të brendshëm të zakonshëm. Këto cilësi i gëzojnë edhe marrëveshjet ndërkombëtare të nënshkruara nga BE apo KE me vende jo anëtare. Në këtë kuadër kjo paraqitje synon të shtrihet edhe në nivelin e zbatimit dhe efektet që sjell Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit mes Shqipërisë dhe BE si në rendin ligjor komunitar por edhe në atë kombëtar të Shqipërisë.

Fjalë kyç: Komuniteti Europian (KE), Traktati i Komunitetit Europian (TKE), Bashkimi Europian (BE), Traktati mbi Bashkimin Europian (TBE), Gjykata Europiane e Drejtësisë (GJED), Marrëveshja e Stabilizim Asociimit (MSA).

1. Autonomia e Rendit Juridik Komunitar: Përparësia dhe Efekti i Drejtpërdrejtë

Ekzistenca e një rendi juridik komunitar autonom nga rendet ligjore të brendshme të Shteteve dhe i karakterizuar nga atributet tipike të sistemeve juridike më të përkryera - ndër të cilat pavarësia e tre funksioneve klasike shtetërore: normative, ekzekutive, gjyqësore¹ - tashmë njihet nga të gjithë. Por fillimisht perceptimi mbi sistemin komunitar nuk ishte kështu: mungesa e një sfere zotërimi ekskluziv të Komuniteteve - si pasojë e

* Iva ZAJMI, Lektore e së Drejtës Europiane në Fakultetin Juridik të Universitetit të Tiranës.

¹ Sipas Traktatit të Komunitetit Europian ndarja e funksioneve kryesore në KE bëhet midis katër institucioneve "kushtetuese": Këshillit të Ministrave me rol normativ dhe ekzekutiv, Komisionit me rol zbatues dhe propozues, Gjykatës Europiane të Drejtësisë me rol zbatimin e ligjit dhe Parlamentit Europian me rol kontrollues dhe legjislativ.

mungesës së pushtetit territorial - i shtyu disa autorë të shpjegojnë në mënyrë të ndryshme pozicionin dhe atributet e komuniteteve, duke dalluar efektet që ato krijojnë brenda Shteteve anëtare - në të drejtën e brendshme në të cilën Traktatet krijojnë në një fare mase një lloj uniformiteti – si edhe efektet që krijojnë në marrëdhëniet midis Shteteve, të cilat, edhe pse me një karakter shumë origjinal, i përkasin ekskluzivisht të drejtës ndërkombëtare.

Teza e ekzistencës së rendit ligjor komunitar ka ardhur duke u konsoliduar dora-dorës në mënyrë që të garantohej zbatimi i drejtpërdrejtë i normave të tij në rendin ligjor të brendshëm - jo vetëm të traktateve, por edhe të gjithë normave të tjera të legjisllacionit dytësor² - pa asnjë nevojë transformimi të mëtejshëm nga organet kombëtare. Për këtë duhej të kapërcehej paragjykimi i përhapur në shumë vende, sipas të cilit traktatet ndërkombëtare krijojnë ekskluzivisht të drejta dhe detyrime mes Shteteve palë,³ të cilat edhe në rastin kur kanë zbatimin e nevojshëm në sistemin e brendshëm, ato do të mbeteshin gjithsesi detyrime që i drejtohen organeve të Shtetit dhe jo subjekteve private.

Rasti i parë kur Gjykata e Drejtësisë diskutoi mundësinë për të konsideruar direkt të zbatueshme një normë të traktateve ishte në çështjen *Van Gend en Loos*.⁴ Ky është rasti kur një tregtar holandez sfidoi në gjykatë autoritetet doganore të vendit të tij për shkak të aplikimit të një takse doganore mbi produktet kimike që ai kishte importuar nga Gjermania, edhe pse Holanda kishte nënshkruar traktatin së bashku me Gjermaninë për krijimin progresiv të tregut të brendshëm. Në bazë të Traktatit mbi KE të gjitha vendet kanë detyrimin e *standstill* ndaj njëri-tjetrit d.m.th të ngrirjes së detyrimeve doganore aktuale me njëri-tjetrin dhe të mosfutjes së taksave të reja në këtë aspekt. GJED e thirrur për një mendim paraprak në atë rast u shpreh se detyrimi që buron nga TKE Neni 12 lidhur me mos-ndryshimin e detyrimeve doganore është absolut dhe i qartë dhe nuk kërkon akte të tjera për t'u bërë i zbatueshëm. Si i tillë ai ka efekt direkt dhe duhet të zbatohet si mbi shtetet anëtare ashtu edhe mbi personat fizikë apo juridikë që janë të përfshirë në marrëdhënie tregtare ndërkufitare me njëri-tjetrin. Në këtë rast *zbatueshmëria e drejtpërdrejtë dhe e menjëhershme* e normave të Traktatit KEE *identifikohej me efektin e drejtpërdrejtë të saj*, pra nga qëndrimi i saj krijoheshin pozicione juridike subjektive të individëve (qofshin persona fizikë apo juridikë). Ndërsa në raste të tjera zbatimi i drejtpërdrejtë i një norme të së drejtës komunitare nuk sjell domosdoshmërisht efektin e drejtpërdrejtë të saj. Kjo nuk ia heq efektin detyrues normave të traktatit.

² Me legjisllacion dytësor komunitar kuptojmë rregulloret, direktivat dhe vendimet si vendime ligjore të detyrueshme që nxirren nga institucionet komunitare në zbatim të detyrave të lëna atyre nga Traktati.

³ Si traktate ndërkombëtare trajtoheshin edhe Traktatet themeluese të Komunitetit European apo edhe të Bashkimit European.

⁴ Vendimi i GJED 5.II.1963, në çështjen 26/62 në Përmbledhjen e vendimeve të 1963.

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 *Demirel*, 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.⁵

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.

I njëjti qëndrim shprehet drejtpërdrejt në Traktat apo në opinionet e Gjykatës së Drejtësisë edhe mbi normat e legjislationit dytësor. Kështu sipas Nenit 249 TKE *rregulloret janë drejtpërdrejtë të zbatueshme në çdo Shtet anëtar*: sidoqoftë kjo nuk domethënë që ato krijojnë të drejta dhe detyrime ndaj privatëve që gjyqtarët e brendshëm duhet të respektojnë. Siç thotë Gjykata Kushtetuese Italiane në një vendim të vonë,

[r]regulloret, nëse kanë përmbajtje dispozitive të plotë, zbatohen menjëherë në sistemin italian, meqë është e paligjshme ndërvendosja⁶ e burimeve normative kombëtare që në çfarëdo mënyre kushtëzojnë efektin e detyrueshëm. 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.⁷ Kjo ndodh kur e kërkon shprehimisht vetë rregullorja, ose duhen mbuluar shpenzime të reja më të mëdha që rrjedhin nga kjo, ose kur është e domosdoshme të krijosh poste ose shërbime administrative, ose kur duhet të krijohen mënyra zbatimi konkrete. Nevoja e drejtimit tek instrumenti legjislativ është shumë e madhe kur, siç ndodh shpesh,

⁵ Çështja 12/86 Përmbledhja e GJED 1987, 3719.

⁶ Me ndërvendosje GJED nënkupton miratimin e normave të brendshme që përsërisin përmbajtjen e normave të një rregulli komunitar, sit e traktatit sit e legjislationit dytësor. Duplikimi i normave komunitare me norma të brendshme do t'u mohonte atyre efektin e drejtpërdrejtë që ato krijojnë.

⁷ Te ligjeve.

rregullorja komunitare nuk është plotësisht “*e vetëmjaftueshme*”, por paraqet një përmbajtje të paplotë në disa aspekte, dhe është kështu e pazbatueshme menjëherë.⁸

Një opinion i ngjashëm në favor të zbatueshmërisë së drejtpërdrejtë është dhënë nga GJED edhe për *direktivat*, të cilat nga përcaktimi që u është bërë në Traktat kanë të detyrueshme qëllimin apo objektivin, por jo mënyrën e tyre të zbatimit. Rrjedhimisht, për t’u bërë plotësisht efektive u kërkohet shteteve që ajo u drejtohet të nxjerrin normat e përshtatshme të zbatimit. Pyetjes nëse direktiva mund të konsiderohet drejtpërdrejt e zbatueshme edhe pse shtetet duhet të ndërhyjnë pozitivisht për zbatimin e tyre duke nxjerre akte normative zbatimi, i është përgjigjur GJED në një opinion të dhënë prej saj në të ashtuquajturin rastin *Francovich dhe të tjerë kundër Republikës së Italisë*.⁹ Sipas Direktivës 80/987¹⁰ të KEE për mbrojtjen e të punësuarve nga shtetet në rast falimentimi të biznesit lidhur me pagesën e rrogës dhe të sigurimeve të plota shoqërore, pavarësisht nga dividendët likuidues të kompanisë u takon shteteve të krijojnë garanci ligjore të brendshme për këtë situatë. Në këtë rast, Andrea Francovich, Daniella Bonifaci dhe disa prej kolegëve të tyre nuk u dëmshpërblyen sa duhet kur firma për të cilën ata punonin, falimentoi. Meqenëse Italia kishte dështuar në zbatimin e Direktivës 80/987 të KEE në afat, nuk kishte asnjë garanci ligjore kombëtare se pagat e tyre do të paguheshin ose që ato do të kompensoheshin në ndonjë formë tjetër. Të punësuarit e prekur vendosën të padisnin drejtpërsëdrejti shtetin Italian në gjykatë. Gjykata kombëtare, së cilës iu drejtua çështja, ia kaloi atë GJED për një vendim paraprak, meqenëse ligji italian nuk kishte përgatitur ndonjë dispozitë për një kompensim të tillë.

Në gjykimin e vet të 19 nëntorit 1991, Gjykata Evropiane vendosi për të dëmtuarit se ata mund të kërkonin që pagat e tyre të plota të paguheshin nga shteti italian. Duke vepruar kështu, Gjykata Evropiane vendosi një precedent të ri në çështjen ligjore evropiane. Për pasojë, shtetet anëtare që dështojnë në zbatimin e një direktive brenda afatit mundet që, në rrethana të caktuara, të paditen prej qytetarëve të tyre për t’u kompensuar, edhe pse në ligjin kombëtar nuk ka dispozita për këtë. Pra, Gjykata në këtë rast mbrojt qëndrimin se Direktiva është e aftë të krijojë efekte ligjore të menjëhershme me hyrjen e saj në fuqi, pavarësisht nëse shteti i ka nxjerrë normat e brendshme të zbatimit apo jo. Mund të themi se cilësia e zbatimit të drejtpërdrejtë e fitoi të drejtën e qytetarisë për të gjitha normat e ligjit komunitar parësor apo dytësor të afta për të krijuar efekte direkte.

⁸ Vendimi i 22.05.1987.

⁹ Gjykim i GJED i 19 Nëntorit 1991.

¹⁰ Official Journal 1980, L 283, fq. 23.

Në vitin pasues, Gjykata e Drejtësisë në çështjen *Costa v. Enel*,¹¹ vendoste përkrah parimit të zbatueshmërisë së drejtëpërdrejtë atë të superioritetit të normës komunitare mbi normën kombëtare, qofshin ato ligje ose norma të rangut kushtetues. Pra, përsëri kemi jo një normë traktati, por një vendim të GJED për interpretimin dhe zbatimin e së drejtës komunitare nga shtete anëtare. Në çështjen *Costa kundër E.N.E.L.*, GJDE vendosi se ligji i Komunitetit merr përparësi ndaj legjislacionit të brendshëm. Një avokat italian, Flaminio Costa, nuk kishte pranuar t'i paguante kompanisë kombëtare elektrike italiane (ENEL) faturën e tij të energjisë elektrike, pra një shumë relativisht të vogël prej 1925 liretash. Costa debatoi që ligji Italian i 6 dhjetorit 1962 për shtetëzimin e kompanisë elektrike ishte në kundërshtim me ish-Nenet 102, 92, 53 dhe 37 të TKEE pasi për të kishte shkelje të konkurrencës në tregun e brendshëm nga ENEL, për kompensim të padrejtë, etj.. Kjo për shkak të shtetëzimit disa kohë më parë të ENEL, që e vinte atë në një pozitë më të favorshme krahasuar me konkurrentë të tjerë në treg. Gjykata e faktit e Milanos i dërgoi një peticion GJED për të përgatitur një vendim paraprak lidhur me kontradiktën midis ligjit kombëtar Italian për shtetëzimin e ENEL dhe Neneve të TKEE, të renditura më lart.

Gjykatës Europiane nuk iu kërkua të vendoste nëse dhe si duhet ta paguante Costa faturën e tij për energjinë elektrike. Synimi i peticionit ishte të kërkonte sqarim për lidhjen midis ligjit europian dhe ligjit kombëtar. Kur vendosi t'i japë përparësi ligjit të Komunitetit ndaj ligjit kombëtar, GJED tha se Komuniteti ka një rend ligjor autonom, i cili u njoh nga shtetet anëtare kur ata hoqën dorë nga disa të drejta sovrane dhe nënshkruan traktatet e Komuniteteve. Rendi ligjor i Komunitetit merr përparësi ndaj legjislacionit kombëtar, meqë ligji kombëtar do të shkatërronte realizimin e objektivave të traktatit nëse ligjit të Komunitetit do t'i atribuoheshin shkallë të ndryshme vlefshmërie nga njëri shtet anëtar tek tjetri. Rrjedhimisht, ligji kombëtar që bie në kundërshtim me ligjin e Komunitetit nuk mund të zbatohet në asnjë rast.

Vendimi i Gjykatës Europiane mbi përparësinë e ligjit të Komunitetit në çështjen *Costa kundër ENEL* u zhvillua paskëtaj në një vendim të mëvonshëm, atë *Simmenthal kundër Komisionit të Komuniteteve Europiane*.¹² *Simmenthal kundër Komisionit të Komuniteteve Evropiane* ishte bazuar në këto fakte: në korrik 1973 një firmë italiane, Simmenthal, importoi mish viçi nga Franca në Itali dhe asaj iu desh të paguante një taksë sipas ligjeve italiane për kontrollet e shëndetit. Firma Simmenthal debatoi se këto taksa shkelnin ligjin e Komunitetit lidhur me lëvizjen e lirë të mallrave dhe ndalimin e taksave doganore në kufi apo të detyrimeve të tjera me efekt të njëjlojtë me to, dhe për këtë bëri një kërkesë që ta zhdëmtonin. Kontrollet shëndetësore ishin futur në Itali si rezultat i një rregulloreje të

¹¹ Çështja 6/64 (15.07.1964), në Përmbledhjen e vendimeve të GJED 1964, fq. 1127.

¹² Për më shumë shih Vendim i GJED i 9 Marsit 1978.

Komunitetit European që bënte thirrje për marrjen e masave për kontrollin e sigurisë së ushqimeve të importuara nga pikëpamja e mbrojtjes së shëndetit.

GJED shpalli vendimin e saj të ngjashëm me atë të dhënë në çështjen *Costa kundër ENEL*. Ajo riafirmoi pamundësinë e zbatimit të ligjit kombëtar ekzistues që u gjend në kundërshtim me ligjin e Komunitetit, pasi përbënte një tarifë me efekt ekuivalent me detyrimin doganor të ndaluar prej TKE,¹³ dhe më tej mori vendim që shtetet anëtare janë të detyruara të mos miratojnë asnjë legjislacion të brendshëm, që bie ndesh me ligjin ekzistues të Komunitetit. Ajo në të cilën shteti italian kishte gabuar ishte shoqërimi i kontrollit të detyrueshëm shëndetësor të ushqimit me një tarifë në kufi që ndalohej shprehimisht nga TKE neni 23 i hyrë në fuqi në Itali që në 1957, kur TKE ishte ratifikuar nga Italia. GJED është e detyruar të mbrojë autoritetin dhe efektshmërinë e zbatimit të ligjit komunitar në shtetet anëtare, meqë funksionimi i komunitetit dhe zbatimi i ligjit komunitar është në dorë të shteteve anëtare. Shkalla e zbatimit të ligjit european varet nga bashkëpunimi i organeve të pushtetit dhe gjykatave kombëtare. Prandaj, në një komunitet ku mungojnë mjetet shtrënguese, mënyra e veprimit të organeve të pushtetit në vendet zbatuese duhet të jetë në linjë me frymën e ligjit komunitar të interpretuar ngushtësisht nga Gjykata e Drejtësisë.

Sipas Gjykatës së Drejtësisë, rendi komunitar është një rend i llojit të ri në fushën e së drejtës ndërkombëtare që ka si subjekte jo vetëm Shtetet anëtare, por edhe qytetarët e tyre; një rend juridik autonom, që integrohet në rendet e Shteteve anëtare dhe iu imponohet organeve gjyqësore të këtyre të fundit. E drejta komunitare ka 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. Normat komunitare duhet të zbatohen automatikisht, njëkohësisht dhe me të njëjtën efektshmëri në të gjithë kuadrin e Komunitetit dhe duhet të kenë superioritet absolut ndaj së drejtës së brendshme të Shteteve anëtare, edhe kur bëhet fjalë për masa ligjore të mëparshme. Komuniteti bazohet tek vullneti i shteteve pjesëmarrëse për të marrë pjesë në të dhe për t'iu bindur detyrimeve që rrjedhin prej anëtarësisë në të. Marrëdhëniet ndërmjet së drejtës komunitare dhe të drejtave të brendshme të shteteve anëtare janë marrëdhënie koordinimi, d.m.th. ato zbatohen njëkohësisht pavarësisht se vijnë nga burime të ndryshme dhe në të njëjtën hapësirë ligjore. Në rast mospërputhje hierarkia e normave komunitare duhet të mbizotërojë.

Kuptohet që dy karakteristikat e zbatueshmërisë së drejtpërdrejtë dhe e parësisë (superioritetit) mbi rendet e Shteteve anëtare janë të domosdoshme për një komunitet që duke mos pasur superioritetin që vjen nga fuqia shtrënguese ndaj Shteteve anëtare, duhet

¹³ Neni 23 i TKE, i rishikuar.

të mbështetet fort mbi rendin e vet juridik. Këto që thuhet nuk vlejnjë vetëm për normat vetë-ekzekutuese (self-executing) të Traktateve,¹⁴ por edhe për instrumentet juridike të caktuara për të zbatuar objektivat e paracaktuara (e ashtuquajtura e drejtë komunitare e *prejardhur*). Pra, këto cilësi i gëzojnë si normat e vetë-zbatueshme të Traktatit¹⁵ ashtu edhe vendimet e legjislacionit dytësor si rregullore, direktiva dhe vendime të miratuara nga Institucionet Komunitare në zbatim të objektiveve të Traktatit. Për legjislacionin dytësor, përveç rregulloreve, parimi i *efektit të drejtpërdrejtë* sipas Gjykatës vlen edhe për direktivat, në masën që ato shprehin detyrime të qarta dhe të sakta për Shtetet anëtare¹⁶.

Por, autonomia e së drejtës komunitare lidhet edhe me gjerësinë e fushës së saj të parashikimit si edhe me fuqinë e efekteve që krijon ajo brenda Shteteve anëtare. Nuk janë të pakta traktatet ndërkombëtare që krijojnë forma të gjera bashkëpunimi mes palëve; por atyre u mungon si mundësia për të hyrë në kontakt të drejtpërdrejtë me jetën e privatëve (persona fizikë apo juridikë si edhe qytetarë të thjeshtë, punëtorë apo studentë, si subjekte të të drejtave të tregut të brendshëm),¹⁷ ashtu edhe prania e një aparati organesh të veçanta për krijimin dhe zbatimin e së drejtës autonome të organizatës. Edhe kur ekzistojnë këto institute mund të shpjegohen me figurën e organit të përbashkët ndërqeveritar dhe jo të organeve komunitare autonome prej shteteve sikurse janë institucionet komunitare.

Kjo vlen edhe për zbatimin e një të drejte të krijuar në marrëdhëniet ndërkombëtare. As në këtë rast normat e zbatuara dhe vendimet e nxjerra nuk bëjnë pjesë në një rend juridik të veçantë. Nuk ka me fjalë të tjera, një “kategori” marrëdhëniesh juridike objekt të normativës së traktatit të paqes (të Versailles) që të përcaktohen në bazë të cilësive të brendshme dhe jo nëpërmjet një zgjedhje “tipologjike” mes marrëdhënieve që i përkasin rrethëve të Shteteve anëtare. Me Komunitetet europiane kemi një hap cilësor: konfigurimi i një rendi të tyre autonom si pasojë e shtrirjes së gjerë të punës që ata kryejnë.

Nga ana tjetër e drejta komunitare *dallohet thellësisht nga e drejta ndërkombëtare* sepse kjo e fundit zakonisht nuk parashikon situata juridike subjektive për individët. Në të drejtën komunitare, në prani të normave drejtpërdrejt të zbatueshme verifikohet fenomeni i krijimit të menjëhershëm të të drejtave edhe për “qytetarët e thjeshtë të tregut”¹⁸ të

¹⁴ Norma vetë-zbatuese do të quhen ato norma të Traktatit që janë aq të detajuara sa mund të konsiderohen të gatshme për zbatim, pa pasur nevojë për akte të mëtejshme zbatimi.

¹⁵ Si Neni 12 apo 23 të TKE të cituara më lart.

¹⁶ Për më tepër shih çështjen *Franchovic k. Republikës së Italisë* të cituar më lart.

¹⁷ Që në të drejtën komunitare nënkuptohet nga njohja e efektit të drejtpërdrejtë të zbatimit të normave komunitare në të drejtën e brendshme të vendeve anëtare.

¹⁸ Bëhet fjalë këtu për njerëzit liria e lëvizjes të të cilëve në pozitën e të punësuarve apo të studentëve dhe qytetarëve ishte një nga katër shtyllat themeluese të tregut të përbashkët në TKE.

Shteteve anëtare, pavarësisht nga masat e brendshme të zbatimit. Kush e shqyrton çështjen nga pikëpamja e së drejtës së brendshme gjen para vetes të drejtën e personit të krijuar në një sistem të ndryshëm nga i veti por të integruar në të: detyra që shtrohet është të zbatohet konkretisht norma komunitare, dhe jo të rikrijohet dhe të zbatohet norma që duhet ta lindë të drejtën e parashikuar në të. Ndërkaq, nuk kemi një problem si ai që lind nga nevoja e zbatimit të normës ndërkombëtare në kuadrin e së drejtës së brendshme, pasi e drejta komunitare është e vetë-zbatueshme dhe superiore ndaj ligjit të brendshëm.

Edhe duke pranuar që e drejta komunitare është një rend i veçantë *i rrjedhur* nga e drejta ndërkombëtare e përgjithshme¹⁹ - siç janë rendet e brendshme të organizatave ndërkombëtare - duhet sidoqoftë që të njihen karakteristikat që e bëjnë atë një *unicum*, një ent unik, të vetëm në rendin ligjor ndërkombëtar. Kemi thënë gjithashtu që ai ka një bazë absolutisht origjinale në marrëdhënien mes vullnetit për bashkëpunim të Shteteve anëtare dhe objektivave të këtij bashkëpunimi. Objektivat e Komunitetit - vëren Louis - afrimi i popujve, atribuimi i pushteteve ushtrimit të cilëve ka medoemos një ndikim mbi privatët, pjesëmarrja e qytetarëve në organet e Komunitetit (Parlamenti Europian dhe Komiteti Ekonomik dhe Shoqëror), organizimi i proceseve gjyqësore dhe, sidomos, i çështjeve paragjykimore²⁰ – janë shembuj që konfirmojnë që individët janë drejtpërdrejtë të interesuar dhe të ndikuar nga e drejta komunitare. Gjykata mundet, pra, të konkludojë që komuniteti përbën një rend juridik të një lloji të ri në fushën e së drejtës ndërkombëtare, në favor të të cilit shtetet kanë hequr dorë, edhe pse në sektorë të përcaktuar, nga pushtetet e tyre sovraane; rend që njeh si subjekte jo vetëm Shtetet anëtare por edhe qytetarët e tyre. Duke e parë nga një optikë më e lartë, marrëdhënia mes rendit ndërkombëtar dhe rendit të brendshëm të Shteteve, është një *raport koordinimi* meqë janë dy rende autonome, çdonjëri prej të cilëve nuk varet prej tjetrit. Raporti mes rendit komunitar dhe rendeve të Shteteve anëtare, sipas Louis, është një *raport integrimi*, meqë i pari është i destinuar të integrohet në të dytët, në respekt të plotë të superioritetit të rendit ligjor komunitar ndaj atij të brendshëm kombëtar.

Një çështje e fundit është kjo: *rendi komunitar a është fillestar - a buron nga vetvetja?* Qëndrim pohues mban Morelli që nuk mund të mbështetet më tek teza e prejardhjes nga e drejta ndërkombëtare, përderisa traktati themelues, akt që varet nga e drejta ndërkombëtare “e ka ezauruar funksionin e vet me krijimin efektiv të rendit të Komuniteteve“. Qëndrim negativ mban Carbone për shkak të “varësisë konstante dhe totale të sistemit komunitar nga disa akte të rendit ndërkombëtar”²¹ dhe Sorrentino sepse

¹⁹ Pra, është thjesht një e drejtë ndërkombëtare e një organizate ndërkombëtare me fuqi të veçanta.

²⁰ Sipas kësaj procedure të parashikuar në N. 234 të TKE, kur ka një çështje për interpretimin e ligjit komunitar para një gjykate kombëtare me këtë detyre ngarkohet ekskluzivisht GJED. Kjo kërkon një ndërprerje të gjykimit të brendshëm deri në marrjen e mendimit nga GJED. Kjo procedurë ndihmon zbatimin uniform të ligjit komunitar nga gjykatat e brendshme kombëtare.

²¹ Është fjala për Traktatet e Komuniteteve apo të Bashkimit Europian.

“duke mos ndryshuar, veçse në fazën fillestare, procedurën për rishikimin e traktateve themeluese, nga ajo që ndiqet zakonisht për përfundimin e marrëveshjeve ndërkombëtare ... është pasur si qëllim krijimi i rrezeve autonome; por që nuk kanë karakter fillestar, duke theksuar madje varësinë nga e drejta ndërkombëtare e përgjithshme.” Natyra e instrumenteve ndërkombëtare që kanë traktatet themeluese, nuk është një “mëkat fillestar” që do të shënojë më pas gjithë jetën e rendit komunitar: “kufizimi” i traktatit lind nga fakti i vullnetit të bashkëpunimit mes Shteteve për të zhvilluar dhe vënë në veprim Komunitetin që është baza e vërtetë e ekzistencës së tij.

2. Mekanizmat e zbatimit të së drejtës komunitare

Në rendet shtetërore normat juridike të jashtme veprojnë lidhur me një seri dispozitash të tjera, nga të cilat nga një anë kemi ato që përcaktojnë *objektivin e normës* me termat juridike të sistemit, nga ana tjetër ato që garantojnë zbatimin apo procedurën e veprimit, eventualisht edhe kundër vullnetit të subjektit ndaj të cilit vendoset një detyrim. Siç e kemi parë në rendin komunitar normat e tipit të parë në pjesën më të madhe të rasteve “nxirren” nga Shtetet, duke qenë se qëllimet e deklaruara të Komunitetit dhe të së drejtës së tij²² si edhe mjetet e përzgjedhura të realizimit të qëllimit,²³ janë të gjitha të vendosura brenda Shteteve. Komuniteti, me fjalë të tjera, nuk ka një sferë të vetën të sundimit në të cilën të realizojë, në mënyrë të pavarur nga Shtetet, rendin ekonomik dhe social që ai synon, dhe të mirat juridike me të cilat ai merret i përkasin një sferë të njohur për interesat e Shtetit, që ky i fundit i rregullon me ligj: siç e kemi vënë re më parë, Komuniteti përgjithësisht merret me marrëdhënie dhe situata që Shteti rregullon pa asnjë përjashtim.

Edhe normat e “*garancisë*” - ato të tipit të dytë²⁴ - janë të varura nga norma të tjera të rendit të brendshëm. Po të ndalojmë në fushën e së drejtës civile, një kontratë që krijon detyrime - për shembull një marrëveshje mos-konkurrence - ka një kuptim kur shërbimi që përbën objektin e saj ka garancinë e zbatimit nga rendi ligjor që ajo i përket, pra rendi ligjor i brendshëm. Pra, në rast mospërbushje, kjo arrihet përmes një mase zhdëmtimi në favor të kreditorit të dëmit që ai ka pësuar, zhdëmtim që konsiston në marrjen e të mirave nga pasuria e tij, gëzimi i të cilave garantohet normalisht.

Në çështjen *Salgoil*²⁵ Gjykata e Drejtësisë e Komuniteteve Europiane pohon lidhur me masat me efekt ekuivalent me kufizimet sasiore²⁶ se “i takon rendit juridik kombëtar të përcaktojë se cili është gjyqtari kompetent për garantimin e kësaj mbrojtjeje (mbrojtja e

²² Neni 2 TKEE “...të promovojë...një zhvillim harmonik të aktiviteteve ekonomike në të gjithë Komunitetin etj.”

²³ “Krijimi i një tregu të përbashkët dhe afrimi gradual i politikave ekonomike të Shteteve anëtare.”

²⁴ Ose normat e zbatimit.

²⁵ Datë 19.XII.1968, Çështja 13/68 në përmbledhjen e vendimeve të GJED.

²⁶ Neni 30 TKEE.

të drejtave subjektive që rrjedhin nga Traktati) dhe, për këtë qëllim, të vendosë si duhet të cilësohet pozicioni individual i mbrojtur në këtë mënyrë”. E njëjta pikëpamje theksohet në disa vendime të mëpasshme dhe sidomos në dy vendimet në *Rewe* dhe *Comet*.²⁷ E pyetur mbi çështjen nëse një kërkesë nga i interesuari për rikthimin e taksave të brendshme kombëtare që janë në kundërshtim me të drejtën komunitare sepse janë të barazvlefshme me taksat doganore, një administratë kombëtare mund t’i kundërvejë afatet e rënies ose të parashkrimit të përcaktuara nga e drejta e saj, Gjykata iu përgjigj se, në zbatim të parimit të bashkëpunimit të përcaktuar nga neni 5 i Traktatit të Komunitetit Europian, i takon gjykatave të brendshme të garantojnë mbrojtjen gjyqësore ndaj qytetarëve sipas normave të së drejtës komunitare, meqë ato kanë efekt të drejtpërdrejtë. GJED shtoi se në mungesë të një disipline të veçantë komunitare i takon rendit të brendshëm të çdo Shteti të caktojë gjyqtarët e brendshëm kompetentë dhe procedurat gjyqësore që duhen ndjekur për të garantuar zbatimin e së drejtës komunitare.

Në rastin më të fundit, *Factortame*,²⁸ Gjykata e Drejtësisë ka vendosur që në raste të caktuara, vetë e drejta komunitare mund t’ju atribuojë drejtpërdrejt autoriteteve gjyqësore kombëtare pushtetet e nevojshme për të garantuar mbrojtjen efektive gjyqësore të këtyre të drejtave, kur nuk ekzistojnë pushtete analoge në rendin e brendshëm. Nga ky vendim del se e drejta komunitare u imponon gjyqtarëve të brendshëm të pezullojnë zbatimin e një norme kombëtare që vlerësohet kundër të drejtës komunitare edhe kur, në bazë të së drejtës së brendshme, nuk kanë pushtetin të marrin masa provizore për pezullimin e normave të brendshme.

Nga jurisprudenca e sjellë del se baza e detyrimit të Shteteve për të zbatuar konkretisht të drejtën komunitare është përcaktuar në nenin 5 TKE, sipas të cilit Shtetet anëtare marrin të gjitha masat me karakter të përgjithshëm ose të veçantë për të siguruar ekzekutimin e detyrimeve që burojnë nga ky Traktat ose që përcaktohen nga vendimet e institucioneve të Komunitetit. Ato lehtësojnë këtë të fundit në përmbushjen e detyrave të veta. Sidoqoftë zbatimi i së drejtës komunitare nuk është prerogativë ekskluzive e gjyqtarëve, por përfshin aktivitetin administrativ si dhe legjislativ të Shteteve anëtare. Siç thotë *Kovar*, aparati administrativ i Shtetit vihet në dispozicion të Komuniteteve për ekzekutimin e vendimeve të tyre: forca publike, si edhe organizimi gjyqësor i Shtetit sigurojnë respektimin e tyre.

Natyra e instrumentit të së drejtës komunitare që marrin organet e Shtetit në këtë aktivitet nuk është e shkëputur nga fakti që për ta parapërgatitur nxirren akte administrative me fuqi të përgjithshme (dekrete të Presidentit të Republikës, vendime ministrore) meqë

²⁷ Përmbledhja e vendimeve të GJED të vitit 1976.

²⁸ Vendim i datës 19.VI.1990 në çështjen 213/89, në Përmbledhjen e vendimeve të Gjykatës së Drejtësisë 1990, fq. 2433.

qëllimi i këtyre akteve zakonisht është të krijojnë mënyra uniforme për zbatimin e së drejtës komunitare nga ana e të gjithë organeve të administratës, ose të modifikojnë aparatin administrativ ekzistues për t'i krijuar mundësinë të veprjës si organ i së drejtës komunitare ose edhe për të krijuar, për llogari të së drejtës komunitare, akte jashtë attributeve të saj.

Sipas Gjykatës së Drejtësisë, autoritetet administrative të Shteteve anëtare edhe kur veprjën si instrument i së drejtës komunitare nuk bëhen organe të Komunitetit, por veprjën në emër të vet e me përgjegjësinë e vet. Ky pohim futet në kontekstin e teorisë së *integritimit vertikal* e mbështetur nga Gjykata për të shpjeguar raportin rend komunitar-rënd kombëtar. E njëjta gjë mund të thuhet për pohimin e Gjykatës se kontrolli mbi aktivitetin administrativ të zhvilluar nga Shtetet anëtare për zbatimin e së drejtës komunitare i përket para së gjithash gjyqtarëve kombëtarë, duke ruajtur mundësinë e këtyre të fundit për t'i drejtuar pyetje paragjykimore Gjykatës së Drejtësisë. Kjo i përgjigjet konceptit, të dashur për Gjykatën, të ndarjes së kompetencave ndërmjet organeve zbatuese shtetërore dhe atyre komunitare për zbatimin e ligjit komunitar.

3. Traktatet ndërkombëtare në sistemin komunitar

Gjykata e Drejtësisë e quan veten kompetente të shprehet në rrugë paragjykimore mbi interpretimin e marrëveshjeve ndërkombëtare të nënshkuara midis Komunitetit European dhe shteteve jo anëtare.²⁹ Ky opinion është marrë dhe zgjeruar më vonë në vendimin *Kupferberg*.³⁰ Në këtë vendim Gjykata, pasi ka pohuar kompetencën e vet për të interpretuar norma të marrëveshjeve ndërkombëtare edhe në profilin e zbatueshmërisë së tyre të brendshme në sistemin komunitar, pranon se ato *mund të sjellin efekte të menjëhershme në Komunitet*. Por, arsyeja kryesore e interesit ndaj vendimit në *Kupferberg* është pohimi i së drejtës së individëve për të përdorur normën e një marrëveshjeje ku është palë Komuniteti përpara gjykatave kompetente si Gjykata e Drejtësisë ashtu edhe juridiksionet kombëtare. Sidoqoftë duhet të bëhet fjalë për një marrëveshje që “mund” të krijojë efekte direkte”.³¹ Më parë Gjykata i kishte mohuar efektin direkt Traktatit të GATT-it për “dobësinë” e normave të veta që nuk duket se kanë një efekt të menjëhershëm.³²

Sa për rangun e marrëveshjeve ndërkombëtare në të drejtën komunitare, nënshtrimi i tyre ndaj traktateve themeluese të Komuniteteve del, përveçse nga karakteri “i kushtetutës” i këtyre të fundit, edhe nga neni 300/1 i TKEE që imponon procedurën e ndryshimit të

²⁹ Vendimi i datës 30.IV.1974, në çështjen 181/73, *Haegman k. Belgjikës*, në Përmbledhjen e vendimeve të GJED të vitit 1974, fq. 449.

³⁰ Vendim i datës 26.X.1982, çështja 104-81, Përmbledhja 1982, fq. 3641.

³¹ Pra një marrëveshje aq e detajuar sa nuk ka nevojë për masa të mëtejshme zbatimi.

³² Vendimi i datës 12.XII.1972, në çështjen 21-24/72, *International Fruit*, në Përmbledhjen e vitit 1972, fq. 1219.

marrëveshjeve për ato marrëveshje që Gjykata i ka deklaruar të papajtueshme me traktatin. Nga ana tjetër, Gjykata e Drejtësisë duket se njih mbizotërimin e tyre ndaj të drejtës komunitare të prejardhur, si në çështjet *International Fruit* dhe *Haegeman*.

3.1 Zbatimi i Marrëveshjeve të Stabilizim Asociimit në rendin ligjor Komunitar

Nga sa thamë këtu duke u mbështetur në efektin e drejtpërdrejtë të neneve të Marrëveshjeve të Asociimit me BE-në, çdo vend jo-anëtar mund të kërkojë të drejtat e tij përpara gjykatave të vendeve anëtare të BE-së në bazë të neneve të marrëveshjeve të vendit të tyre me BE-në. Kushtet bazë për efekt të drejtpërdrejtë të Marrëveshjeve të Asociimit me BE-në në rendin ligjor Komunitar janë formuluar nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë në rastin *Demirel*. Kështu, GJED vuri në dukje se:

Një dispozitë në një marrëveshje ndërkombëtare të 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.³³

3.2 Zbatimi në rendin ligjor kombëtar të vendit jo-anëtar që asociohet në BE

Efektet ligjore të Marrëveshjeve të Asociimit me BE-në në rendin ligjor kombëtar të vendeve që nuk janë shtete anëtare të BE-së janë të drejtpërdrejta, megjithatë në radhë të parë varen nga interpretimi që gjyqtarët kombëtarë u bëjnë kushtetutave përkatëse, duke i dhënë prioritet zbatimit të neneve të Marrëveshjeve të Asociimit në raport me legjislacionin vendas. Së dyti, efektet ligjore janë në varësi të interpretimit që gjykatat i bëjnë objektivave të dispozitave të Marrëveshjeve të Asociimit me BE-në. Përsa i përket Shqipërisë, kuadri ynë kushtetues u njih efekt ligjor të drejtpërdrejtë marrëveshjeve ndërkombëtare të nënshkruara nga qeveria shqiptare dhe të ratifikuara nga parlamenti kombëtar si edhe një rang superior normave të marrëveshjeve ndërkombëtare krahasuar me ligjin e brendshëm të zakonshëm.³⁴ Në fazën aktuale MSA për Shqipërinë është një marrëveshje e zakonshme ndërkombëtare.

Një vend aplikant përpiqet të sigurojë që legjislacioni aktual dhe ai i ardhshëm kombëtar do të harmonizohet gradualisht me *acquis communautaire*. Gjykatat kombëtare duhet të interpretojnë legjislacionin aktual sa më shumë të jetë e mundur në përputhje me legjislacionin Komunitar, pra duhet të veprojnë në frymën e ligjit komunitar edhe para anëtarësimit të plote të vendit në BE. Në fazën tranzitore drejt anëtarësimit përgjigja më e

³³ Çështja 12/86, Përmbledhja e GJED 1987, fq. 3719.

³⁴ Neni 122 dhe 123 i Kushtetutës Shqiptare.

mirë për mënyrën e zbatimit të ligjit komunitar në vend në radhë të parë duhet të jepet nga ligji kushtetues kombëtar dhe jo nga ligji Komunitar.

4. Konkluzione

Rendi Ligjor Komunitar i përbërë nga Traktatet themeluese të Komuniteteve dhe BE, nga legjislacioni dytësor i nxjerrë nga institucionet europiane, nga vendime të GJED si edhe nga marrëveshjet ndërkombëtare ku KE apo BE janë palë, ka në tërësi dy cilësi themelore: ai ka efekt ligjor të drejtpërdrejtë mbi vendet anëtare dhe organet e tyre të pushtetit dhe është njëkohësisht superior ndaj çdo ligji kombëtar që bie ose jo në konflikt me të. Këto dy cilësi themelore të nxjerra në dritë nga interpretimi rigoroz që GJED i ka bërë ligjit komunitar kanë pasur një ndikim të madh në efektshmërinë e zbatimit të ligjit komunitar në të gjithë hapësirën e përbashkët europiane. Ligji komunitar hartohet nga institucionet europiane të pushtetit, por u drejtohet për zbatim shteteve anëtare dhe organeve të tyre të pushtetit. Mënyra e drejtë dhe uniforme e zbatimit është me rëndësi vendimtare për sigurimin e efekteve të plota të ligjit komunitar.

Në fund të fundit procesi i integritimit europian nuk është gjë tjetër veçse zbatimi i njëkohshëm dhe me efekt të plotë i të njëjtave rregulla në fushat e veprimit të përbashkët. Ndërtesa europiane mbahet mbi këtë shtyllë që është ligji europian dhe zbatimi i mirë i tij. Ndaj kuptimi me të gjitha efektet dhe detyrimet që ky mbart në vetvete është detyrë për vendet anëtare apo edhe për vendet e reja që kërkojnë të asociohen në BE. Ligji europian duhet të jetë mënyra jonë e sjelljes në fushat e përbashkëta që në fazën paraprake të anëtarësimit. Njohja dhe kuptimi i mirë i ligjit europian por edhe i veprimit të institucioneve europiane janë pjesë e rëndësishme e përgatitjes për anëtarësim që na përket ta ndjekim me përkushtim dhe besnikëri. Shqipëria i ka të gjitha mundësitë intelektuale dhe ligjore për të qenë e suksesshme në zbatimin e detyrave të saj ndaj BE dhe ndaj qytetarëve të saj.

BIBLIOGRAFIA

- “European Union Law” Craig and de Burca, Fourth Edition, Oxford University Press
- “Lineamenti di diritto comunitario” Tито Balarino, 1993 Cedam, Padova
- “Droit communautaire gјeneral”, Guy Isaac Armand Colin, Dalloz Paris
- “Lezioni di diritto comunitario”, Luigi Ferrari Bravo, Enzo Moavero Milanesi, Editoriaale scientifica, 2000, Napoli
- Çështja 26/62 Van Gend & Loos (1963)
- Çështja 6/64 Costa v. ENEL (1964) ECR 585
- Vendimi i 30.IV.1974, çështja 181/73 Haegman k. Shtetit belg, në Përmbledhjen e vendimeve të GJED 1974
- Vendim i GJED datës 26.X.1982, çështja 104-81, Përmbledhja 1982
- Çështja Demirel 12/86 Përmbledhja e Vendimeve të GJED 1987
- Vendimi 12.XII.1972, çështja 21-24/72, International Fruit, në Përmbledhjen e vendimeve të GJED të 1972
- Vendimi i GJED 19.XII.1968, Çështja 13/68
- Çështja 213/89, 19.VI.1990, Përmbledhja e vendimeve të Gjykatës së Drejtësisë 1990
- Traktati mbi Bashkimin European, variant i konsoliduar
- Traktati mbi Komunitetin European, variant i konsoliduar
- Marrëveshja e Stabilizim Asociimit Shqipëri-BE
- Kushtetuta Shqiptare
- Faqja e BE: www.europa.eu
- Faqja e Ministrisë Shqiptare të Integrimit: www.mie.gov.al

THE AUTONOMOUS EFFECT OF COMMUNITY LAW

Abstract: This paper deals with the doctrine of autonomy of European Community law over the national legal systems of the member (or accessing) states as well as in the international public law. The European Union legislation known also as *acquis communautaire* is composed of the Treaty of European Union, the Treaty of the European Community, the secondary legislation issued by the European institutions, the general principles of EU law as well as of the international treaties signed by the European Community or by the European Union. The European legislation is enacted mostly by the European institutions, which preserve an independent or autonomous status from the national governments. Thus, the European legislation enacted by them is relatively uninfluenced by the national governments, but is issued with the purpose of being incorporated into the national legislation of the EU member states.

This European legislation is applied by national bodies, but is exclusively interpreted by the European Court of Justice. The European Court of Justice has interpreted the EU law as having two main qualities: direct effect and supremacy over the ordinary national legislation. The same qualities apply to the international agreements signed by the EU or the EC with third countries. From this point of view this paper tackles also the level of application and the effects brought by the Stabilization and Association Agreement between Albania and EU on European law as well as on the national law of Albania.

Keywords: European Union (EU), Treaty on European Union (TEU), European Community (EC), Treaty on European Community (TEC), European Court of Justice (ECJ), Stabilization and Association Agreement (SAA).