

© E drejta e autorit: Alaudin MALAJ

Ndalohet çdo prodhim, riprodhim, shitje, rishitje, shpërndarje, kopjim, fotokopjim, përkthim, përshtatje, hua-përdorje, shfrytëzim, transmetim, regjistrim, ruajtje, depozitim, përdorje dhe/ose çdo formë tjetër qarkullimi tregtar, si dhe çdo veprim cenes me çfarëdo lloj mjeti apo forme, pa lejen përkatëse me shkrim të autorit.

## **DEDIKIM**

*Familjes time,*

## **FALENDERIME**

*Asnjë prej nesh nuk arrin këtu ku është vetëm. Ndërkohë që ndihma e dikujt në këtë udhëtim është e qartë dhe kuptimplotë, njohja e saj është një pjesë e madhe e të kuptuarit të rëndësisë së të thënit :Faleminderit!  
Harvey Mackay*

*Gjatë përgatitjes së tezës sime të doktoraturës kam patur mbështetjen dhe ndihmën e shumë personave që sot dua t'iu shpreh mirënjohje të thellë.*

*i jam mirënjohës Prof.Asoc Zhaklina Peto-s, e cila më ka ndihmuar gjatë gjithë rrugëtimit tim në këtë proces, jo vetëm në cilësinë e udhëheqëses, por edhe për mbështetjen, stimulimin dhe forcimin e besimit për finalizimin e një projekti të rëndësishëm për mua.*

*Përcjell një falënderim për Fakultetin e Drejtësisë dhe Departamentin e të Drejtës Civile që më ofroi mundësinë të jem pjesë e studimeve doktorale, duke më bërë të mundur këtë punim.*

*Gjithashtu, dua të falenderoj kolegët e mi të sistemit gjyqësor për ndihmën dhe konsulencën që më kanë ofruar në lidhje me rëndësinë e aplikimit praktik të parimit të sigurisë sociale si dhe në kuadër të praktikës gjyqësore në këtë fushë.*

*Në fund, por jo më pak të rëndësishëm, dua të falenderoj familjen time, për të gjithë mirëkuptimin, qetësinë dhe mbështetjen emocionale që më kanë ofruar gjatë gjithë këtij procesi.*

*Korrik, 2015  
Alaudin Malaj*

*Nëse ndonjë parti politike bën përpjekje për të hequr sigurinë sociale, sigurimin e papunësisë nga programet e saj dhe për të eliminuar ligjet e punës dhe ofrimin e ndihmës së punëtorëve, të jeni të sigurt se nuk do të dëgjoni të flitet më për atë parti në historinë tonë politike .  
Dwight D. Eisenhower*

## **HYRJE**

*Çështja e sigurisë sociale, lidhur me ndjenjën e mirëqenies në jetën e përditshme, është sot, më shumë se kurrë, pjesë e axhendave politike të shteteve evropiane. Është e qartë se ka përkufizime të ndryshme të një modeli social evropian. Ai nuk mund të konsiderohet si një model unitar, por si një përzierje e vlerave, arritjeve dhe aspiratave që ndryshojnë lidhur me formën dhe shkallën e realizimit midis shteteve anëtare të Bashkimit Evropian. Nisur nga kjo, ky punim ka si qëllim të studiojë zhvillimin e sistemeve të sigurisë sociale evropiane, në një këndvështrim krahasues të tyre.*

*Është e rëndësishme të nënvizojmë që në fillim që, para së gjithash, duhet të bëhen përpjekje për të parandaluar një rrezik shoqëror që mund të ndodhë, e më pas të mendojmë për një rivendosje të situatës së mëparshme vetëm me opsionin e fundit të një kompensimi financiar të dëmit të shkaktuar. Edhe pse kjo qasje është zhvilluar fillimisht për çështjen e rrezikut social të lidhur me paaftësinë për punë, ajo është po aq e rëndësishme edhe për rreziqe të tjera. Parë në këtë këndvështrim, shtetet anëtare të Bashkimit Evropian e kanë cilësuar si urgjente hartimin e politikave dhe marrjen e masave për të parandaluar ose frenuar gjendjen e papunësisë, apo për të rritur përpjekjet për riintegrimin e personave të papunë në tregun e punës, nëpërmjet shkëmbimit të punësimit dhe kurseve të formimit profesional. Elemente të tilla si këto janë theksuar gjithnjë e më shumë në programet sociale evropiane, referuar sigurimit të përfitimeve në të holla për të papunët. Qëllimi për të mbajtur njerëzit në punë dhe për t'i marrë ata sa më shpejt përsëri në punë, në vend që t'i ofrojnë atyre përfitime në para(i quajtur kështu pasiv), ka qenë mjaft i rëndësishëm në vitet e fundit, duke u etiketuar shpesh si aktivizimi i skemave të përfitimit.*

*Pavarësisht faktit që në këtë punim sigurimet shoqërore do të interpretohen në një mënyrë disi rigorozë, të lidhura kryesisht me marrëveshjet e përfitimeve të dhëna në aspektin e të ardhurave/parave, kjo nuk përjashton ekzistencën e një koncepti më të gjerë të sigurimit shoqëror. Autorë si Berghman, e perceptojnë sigurinë e sociale si një situatë të mbrojtjes së plotë kundër të gjitha dëmeve njerëzore. Në një këndvështrim të tillë, siguria sociale ka të bëjë edhe me sigurinë në punë; me masat për të stimuluar punësimin dhe me shkëmbimin e punësimit; me arsimin dhe trajnimin profesional; me të gjitha llojet e masave parandaluese në lidhje me shëndetin; me të gjitha llojet e shërbimeve kolektive në aspektin e pritjes ose ndihmave për qendrat e fëmijëve, të të sëmurëve, të të moshuarve dhe për njerëzit që çojnë në një jetë marginale; si edhe me marrëveshje në aspektin e së drejtës civile në lidhje me detyrimin e palës së tretë ose në*

*lidhje me pasojat relative për pronën, në rast të shkurorëzimit apo vdekjes. Duke përfshirë të gjitha elementet e përmendura më lart në kërkimin tonë, mendojmë së do të ishim përballë një temë shumë të gjerë. Për këtë arsye, punimi është kufizuar kryesisht në përcaktimin e koncepteve bazë të shtyllave të sigurisë sociale dhe në variacionin e sistemeve të sigurimit social në Evropë.*

*Siguria sociale mund të perceptohet si një njësi e marrëveshjeve të formimit të solidaritetit me popullin, i cili përballet/kërcënohet me mungesën e të ardhurave nga puna e paguar, ose përballet me shpenzime të veçanta. Por, me kalimin e kohës, teknikat e ndryshme të solidaritetit janë zhvilluar pa patur mundësi që ato të interpretohen gjithmonë të lidhura me sigurinë sociale. Familja dhe të afërmit, nxitja e kursimeve, legjislacioni në drejtim të përgjegjësisë civile dhe mbështetja që ai ofron, janë të gjithë elemente që lidhen dhe që mund t'i përgjigjen kërkesës së solidaritetit kundrejt çdo individi, në rast se ai ndodhet përballë një rreziku social.*

*Këto teknika të përballimit të kostove të rrezikut social ende ekzistojnë. Megjithatë, pavarësisht faktit se ndikimi i tyre sa vjen dhe rritet, ato, nuk konsiderohen si pjesë e sigurimit shoqëror. Ajo që vlen të theksohet në lidhje me këtë, është fakti se, skema e sigurimeve shoqërore i merr këto elemente në konsideratë. Nisur nga kjo, ky punim do të përqendrohet më shumë tek kuptimi që kanë këto teknika duke iu referuar skemave të sigurimeve shoqërore. Pyetja që mund të shtrojmë në lidhje me këtë çështje është, nëse teknikat e 'solidaritetit' të individit duhet të përfshihen në diskutimin e konceptit të sigurisë- dhe nëse po, në çfarë mase.*

*Për sa i përket sigurimit të një personi privat për rreziqe të caktuara shoqërore, elementi i solidaritetit duket të jetë shumë i dobët në këndvështrimin tonë: elementi i rrezikut të këtyre kontratave është haptazi i pranishëm për të vendosur këto sigurime nën titullin e 'sigurisë sociale'. Bamirësia e vërtetë dhe bujaria e pastër, nga ana tjetër, konsiderohen si raste të solidaritetit. Megjithatë, gjatë punimit ne mbrojmë qëndrimin se ato mund të përfshihen në nocionin e sigurimit shoqëror, vetëm nëse këto forma private të mbrojtjes janë të fiksuara në një marrëveshje të së drejtës publike. Por, duke qenë se ndihma private operon jashtë çdo inkurajimi qeveritar apo ndërhyrje të tij dhe, duke mos iu akorduar një vend i veçantë në mesin e mënyrave, në të cilat shoqëria i jep formë solidaritetit mes anëtarëve të saj, kjo organizatë bamirëse private, nuk besojmë se i përket sigurimit shoqëror. Vlen të theksohet se në mungesë totale të normave që kanë të bëjnë me të drejtën publike, asistencë, vështirë se mund të ofrojë më shumë siguri .*

*Teknikat më të njohura, të shfrytëzuara nga sistemi i sigurimeve shoqërore aktualisht, janë sigurimet shoqërore dhe asistencë sociale. Në rastin e sigurimeve shoqërore, kontributet do të paguhen, vullnetarisht ose (kryesisht) detyrimisht, për dhe / ose nga anëtarët e sistemeve të solidaritetit, në mënyrë që kur një anëtar i rrjetit të solidaritetit të preket nga një rrezik social, ai/ajo mund të sigurohet me një përfitim shoqëror, duke u bërë kështu përfitues i skemës, nga e cila ai/ajo ka derdhur kontribute.*

*Në punim analizohet ideja e mbështetjes së skemave të sigurimeve shoqërore nga vetë qeveria. Edhe pse ato operojnë në bazë të kontributeve të veçanta të sigurimeve shoqërore, financimi i skemës nëpërmjet taksimit, nuk mendojmë se e privon skemën nga karakteri i saj i sigurimeve shoqërore. Kuadri normativ që rregullon skemat e sigurimeve shoqërore i përket sferës së të drejtës publike. Pjesëmarrja në sistemin e sigurimeve shoqërore është, si rregull, e detyrueshme. Megjithatë, në mënyrë që të quhet sigurim social, nuk mjafton vetëm që sigurimi i rrezikut të ketë lidhje me normat publike ose që të jetë i detyrueshëm; sigurimit i palës së tretë i detyrueshëm për mjetet motorike, është një shembull i mirë në këtë drejtim.*

*Nga ana tjetër, nuk mungojnë skema jo-të detyrueshme, që në mënyrë të pakundërshtueshme kualifikohen si sigurimet shoqërore, edhe pse këto skema krijojnë mundësinë që grupe të caktuara të bëhen pjesë e një skeme të sigurimeve shoqërore. Përmbajtja e skemave të tilla, ose korrespondon me skemat që përfshijnë sigurimet e detyrueshme për grupet e tjera, ose lidhet dhe elaboron me sigurimet shoqërore që janë në vetvete të detyrueshme për vetë ish grupet. Gjatë analizës, në punim theksohet se në kategorinë e parë, mund t'i referohemi skemave të sigurimeve shoqërore të hapura për personat, të cilët nuk i përkasin qëllimit personal të aplikimit të sigurimit të detyrueshëm shoqëror. Këtu mund të përmendim rastin e personave që nuk janë pjesë e skemave të detyrueshme, nisur nga fakti i fitimit të shumë ose të pak të ardhurave ose në rast se ata janë të punësuar jashtë vendit. Ndërkohë që në kategorinë e dytë mund t'i referohemi sigurimeve plotësuese/komplementare sociale, nëpërmjet të cilave individët mund t'i drejtohen skemave të shumta për të rritur përfitimet e sigurimit të detyrueshëm shoqëror në rast sëmundjeje ose të daljes në pension. Deri tani, ndërsa raporti ndërmjet skemës jo të detyrueshme dhe sigurimit të detyrueshëm shoqëror zbehet dhe për sa kohë që mekanizmat e solidaritetit të sigurimeve shoqërore tipike reduktohen, e po ashtu edhe normat juridike në aspektin e së drejtës publike (p.sh. për shkak të mungesës së një detyrimi për të marrë në skemë vullnetare këdo që dëshiron të sigurohet vullnetarisht dhe kush kualifikohet si i tillë), atëherë, karakteri i sigurimit social si dhe karakteri i sigurimeve shoqërore të skemës jo të detyrueshme vjen duke u zbehur .*

*Në një pjesë të punimit trajtohen një pjesë e sistemeve të sigurimeve shoqërore që e kanë origjinën tek sigurimet e përbashkëta<sup>1</sup>. Pyetjet që ne shtrojmë në këtë rast kanë të bëjnë me faktin nëse mundet që skema e sigurimit të përbashkët që operon jashtë fushëveprimit të çdo lloji rregullimi të veçantë të së drejtës publike të konsiderohet si përkatësi e sigurimit shoqëror? Në lidhje me sigurimet e përbashkëta tërësisht vullnetare, sipas mendimit tonë, përgjigja nuk duhet të ndryshojë nga çështja e sigurimeve individuale që përfundohen nëpërmjet kompanive private të sigurimit. Është më pak e lehtë përcaktimi i formulës së sigurimit të përbashkët në skemat ku pjesëmarrja është bërë e detyrueshme, duke u mbështetur, për shembull, në kontratën kolektive të punës.*

*Qëllimi i krijimit të skemave të ndihmës sociale lidhet me dhënien e përfitimeve për njerëzit që kanë nevojë për to. Këto skema financohen me anë të fondeve qeveritare*

---

<sup>1</sup>Sigurime të përbashkëta/reciproke e kanë bazën tek kompanitë e sigurimeve që janë në pronësi të përbashkët të të gjithë antarëve të tyre dhe që veprojnë në interes të të gjithë antarëve.

(qendrore, rajonale dhe/ose lokale). Ato vendosin masën e përfitimit social me anë të një testi të përfituesit potencial.

Për të mos krijuar ekuivok të lexuesi, në punim, i kemi kushtuar rëndësi dallimit ndërmjet sigurimit social dhe ndihmës sociale. Kështu nëse verifikohet se ka ndodhur një rrezik social, subjekti i siguruar ka të drejtë subjektive përfitimi, pa ndonjë kërkesë të lidhur me vlerësimin e mjeteve të nevojës. Personi i siguruar ka të drejtë të përfitojë, pavarësisht nga fakti nëse ai/ajo në të vërtetë e kanë atë të 'nevojshme'. Në të kundërt, dikush që kërkon ndihmë sociale, duhet t'i nënshtrohet vlerësimit nga administrata përkatëse në lidhje me përshtatshmërinë e dhënies së ndihmës. Në një rast të tillë, mjetet e disponueshme të jetesës, apo minimumi jetik, merret gjithmonë në konsideratë. Me fjalë të tjera, ne analizojmë se individit ka të drejtë 'subjektive' për përfitime të sigurimeve sociale dhe një të drejtë 'refleksive' për ndihmë sociale. Megjithatë, kjo vijë kufitare midis sigurimeve shoqërore dhe asistencës sociale, është bërë më pak e dukshme që prej disa dekadave: individit mund t'i njihet e drejta subjektive në lidhje me mbrojtjen sociale dhe po ashtu, ka jo pak raste, kur përfitimet e sigurimeve shoqërore jepen vetëm pasi është kryer një kontroll në lidhje me testin e nevojës së përfituesit.

Në një kuptim të caktuar, ky bashkim i pjesshëm i ndihmës sociale dhe sigurimit social dëshmon për konsolidimin e nocionit të sigurimit shoqëror si i tillë. Përfitimet që nuk janë qartë të identifikueshme, duke shfaqur sa karakterin e ndihmës sociale, po aq edhe një karakter të sigurimeve shoqërore ndonjëherë do të përcaktohen si 'përfitime të përziera'. Vlen të theksohet se në vitet e fundit, është rishfaqur një tendencë në disa vende; ato po përpiqen të përcaktojnë përsëri, në mënyrë më të qartë, kufijtë e sigurimit social kontributiv dhe të asistencës sociale jo-kontributive. Mbetet të shihet cila tendencë do të mbizotërojë në të ardhmen.

Nga ana tjetër, disa sisteme kombëtare të sigurisë sociale, kanë filluar të dallojnë edhe një kategori të tretë specifike, krahas sigurimeve shoqërore dhe ndihmës sociale, në lidhje me përfitimet e sigurimeve shoqërore. Në këtë drejtim, vlen të përmendim skemat e kompensimit social (soziale Eütschadigiing). Emëruesi i tyre i përbashkët është se qeveria/shoqëria i përdor këto skema për të shprehur solidaritetin e saj me njerëz të ekspozuar ndaj një barre dhe/ose dëmtimi të veçantë, të tilla si invaliditeti, pensionet e pleqërisë dhe pensionet për trashëgimtarët e viktimave të luftës ose, gjithashtu, për viktimat e shkeljeve të të drejtave themelore të njeriut nga qeveritë e mëparshme. Skemat e kompensimit social dallojnë nga skemat e sigurimeve shoqërore në kuptimin që ato nuk ngjajnë shumë si një solidaritet i organizuar ndërmjet pjesëmarrësve, në rast se njëri prej tyre është viktimë në një rrezik social, por më tepër shprehin vlerësimin ose ndjenjën e fajit të shoqërisë në drejtim të njerëzve, për të cilët shteti pa të drejtë ose gabimisht dhe në çdo rast, në mënyrë disproporcionale, ka shkaktuar dëme. Këto skema janë të financuara nga shteti; përfitimet e tyre nuk i nënshtrohen shpesh nevojës së kontrollit. Është interesant fakti se, edhe pse skema të tilla ekzistojnë në shumicën e vendeve, ato nuk konceptohen shpesh si pjesë e sigurimit shoqëror. Kjo ndoshta lidhet me faktin se ato janë të nxitura haptazi nga ideja e kompensimit të dëmit të shkaktuar nga shteti, duke humbur karakterin e tyre për të shprehur solidaritetin me individët që përballen me

*mungesën e të ardhurave ose që ballafaqohen me shpenzime të veçanta e që nuk korrespondojnë më me konceptin e sigurisë sociale.*

*Degëzimi brenda doktrinës së sigurisë sociale në terma të sigurimeve shoqërore kundrejt ndihmës sociale, në literaturë, ndonjëherë është zgjeruar me një sistem të tretë të ndërmjetëm të njohur si 'demogrant'. Ky i fundit, ashtu si ndihma sociale, financohet me anë të fondeve të qeverisë, ndërsa shoqërohet, ashtu sikurse dhe sigurimet shoqërore, me një rrezik të caktuar dhe të njohur social, në vend të një nevoje të caktuar. Në shumë vende, përfitimet e fëmijëve janë forma tipike e demogranteve. Po kështu, pensionet e pleqërisë (stricto sensu) nganjëherë shihen si demogranthe. Por koncepti i 'demograntit' nuk ka qenë përgjithësisht i pranuar ndaj dhe deri tani, ai nuk ka pasur asnjë pasojë ligjore.*

*Nisur nga kjo, në punim do t'i referohemi kryesisht degëzimit të lartpërmendur. Teknika që i jep formë solidaritetit të shprehur me personat, të cilët përballen me mungesën e të ardhurave nga puna e paguar ose me shpenzime të veçanta, është granti i përfitimeve në të holla. Solidariteti, me fjalë të tjera, është shprehur kryesisht nga skemat e sigurimeve shoqërore dhe skemat e asistencës sociale, të lidhura me 'rreziqet sociale'. Gjatë viteve të fundit është shfaqur në literaturë 'një përgjigje e re' në ndihmë të solidaritetit apo grupeve në nevojë që lidhem me garantimin e 'të ardhurave bazë/jetike'. Ky koncept përfshin skemat në të cilat të gjithë banorët apo qytetarët janë trajtuar me një pagesë periodike në para nga qeveria, pa iu nënshtruar, në parim, kushteve që kanë të bëjnë me gatishmërinë për të punuar apo gjendjes së nevojës. Një e ardhur e tillë themelore do të grumbullojë të gjitha përfitimet e dhëna në para nga sigurimet shoqërore të tepërta; për më tepër, sistemi i taksave do të rimarrë 'teprinë' e dhënë (p.sh. gjithçka i është dhënë në personave për të fituar një pagë të mirë).*

*Gjithashtu, përfitimet e sigurimeve shoqërore nuk mund të ndahen vetëm në përfitime që kanë të bëjnë me sigurimet shoqërore apo me asistencën sociale, por ato mund të klasifikohen në bazë të përmbajtjes së tyre. Ne mund të bëjnë dallimin midis përfitimeve në natyrë dhe përfitimeve në cash ose pagesat në të holla. Një ndarje tjetër mund të bëhet midis përfitimeve të të ardhurave zëvendësuese, që i ofrojnë përfituesit të ardhura zëvendësuese dhe përfitimeve të marra për plotësimin e të ardhurave ose përfitimeve që jepen për të mbuluar kostot, të cilat janë të destinuara për të ndihmuar përfituesin në kundërveprimin e kostove të veçanta.*

*Periudha e industrializimit në shekullin XIX u shoqërua me zhvillime të shumta në fushën e sigurisë sociale, duke hedhur bazat e asaj që ne sot e quajmë shtet 'i mirëqenies sociale'. Në Britani, akti i vitit 1833 dhe pasardhësi i tij në vitin 1847 kufizuan sasinë e orëve të punës dhe krijuan një kuadër normativ për inspektimin e fabrikave të punës, duke hedhur kështu bazat e shtetit social evropian. Megjithatë, origjina e vërtetë e ofrimit të mirëqenies kolektive ngelet tek Gjermania, pak para Luftës së Parë Botërore. Otto von Bismarck prezantoi skema të sigurimit që mbulonin rreziqet e sëmundjeve dhe aksidenteve. Pikërisht, për shkak të rëndësisë që ata kanë, në punim iu jemi referuar këtyre dy figurave historike që kanë dhënë ndihmesë jetike për të dy rrjedhat kryesore në projektimin e sigurimeve shoqërore: Kancelari gjerman i shek. XIX, Otto von Bismarck,*



dhe politikani e shkrimtari britanik, Lord Beveridge. Në qasjen 'Bismarck' (apo kontinentale), sigurimet sociale jepen për të mbuluar disa kategori të popullsisë së aftë për punë – dhe, sidomos, të punësuarit. Këta të fundit gëzojnë përfitime, sasia dhe kohëzgjatja e të cilave lidhet me periudhën gjatë së cilës ata kanë punuar dhe kontribuar, apo me të ardhura ose kontributet që i paraprijnë ndodhjes së rrezikut social. Skema e sigurimeve shoqërore financohet me anë të kontributeve të të ardhurave profesionale nga ana e punonjësve si dhe punëdhënësit e tyre. Administrimi i skemës është besuar me grupe që janë të interesuara drejtpërdrejt, nëpërmjet unioneve të sindikatave të punëtorëve dhe punëdhënësve. Një tjetër skemë e njohur rreth aplikimit të sigurimeve shoqërore, është skema 'Beveridge', ose skema e Atlantikut. Kjo skemë ka për qëllim mbulimin e të gjithë popullatës. Përfitimet janë të fiksuara në një normë të sheshtë, ndërsa financimi bëhet nëpërmjet buxhetit (taksat). Në këtë skemë qeveria është kryesisht përgjegjëse për administrimin.

Megjithëse mund të ketë një dallim të rëndësishëm, aktualisht ekziston një konsensus i gjerë që të dyja llojet e sigurimeve shoqërore nuk ndodhen në formën e tyre 'të pastër' në çdo vend. Prandaj është e vështirë të mendohet se mund të largohemi nga pikëpamja se të gjitha sistemet e sigurimeve shoqërore kombëtare mund të interpretohen si pasardhëse të drejtpërdrejta të qasjeve të Bismarck apo Beveridge mbi skemat e sigurimeve shoqërore. Shumica e sistemeve të sigurimeve sociale të shteteve evropiane paraqesin karakteristikat e të dy pikëpamjeve. Nga njëra anë sistemet e sigurimeve shoqërore të tipit Bismarkian p.sh. shpesh do të mundësojnë një mbulim universal të kujdesit shëndetësor dhe shpenzimet që kanë të bëjnë me të paturit e fëmijëve. Në anën tjetër, sigurimet shoqërore të tipit Beveridgean janë shpesh të plotësuar me të ardhura të statutove të lidhura me skemat e sigurimit social p.sh. në masën e pensioneve të pleqërisë. Qasja e Beveridge u zhvillua në mënyrë të pavarur, sidomos në vendet Nordike. Ndërkohë që në vendet ish-komuniste, dallimi midis qasjeve Bismarck dhe Beveridge ishte i paqartë.

Në fakt, që nga prezantimi i shtetit social në fund të shekullit XIX dhe në fillim të shekullit XX, koncepti i sigurisë sociale dhe klasifikimi i sistemeve/modeleve të sigurisë sociale evropiane ka qenë objekt i diskutimeve të shumta në nivel evropian. Autorë të ndryshëm kanë bërë ndarjen e tyre, për sa i përket modeleve kryesore të ndjekura nga shtetet në këtë fushë. Gjatë punimit nënvizohet se kontributi i elementeve të marra nga evoluimi i modeleve ekzistuese të sigurisë sociale në Evropë është i rëndësishëm. Po kështu, dëshmia e heterogjenitetit të zhvillimit të sistemeve sociale në Evropë është e dukshme për nga qasja e huazuar prej shteteve anëtare të modeleve kryesore të ndërhyrjes sociale. Megjithatë, duke e vënë theksin te dy shtyllat bazë të sistemeve të sigurisë sociale (modeli Bismarck/Beveridge) përmes një qasje krahasimore, në punim, analizojmë katër modele kryesore të sigurisë sociale që kanë qenë ndikuar në zhvillimin e sistemeve të sigurisë sociale midis shteteve anëtare.

- Modeli Kontinental, tipik për shtete si Franca, Gjermania, Luksemburgu, është analizuar si një model i ndërhyrjes së theksuar, me standarde të larta sociale. Ai karakterizohet nga ndikimi i kufizuar i tregut në mbrojtjen sociale, nga përfitime dhe pensione relativisht të larta dhe nga ekzistenca e sindikatave të fuqishme të punës;

- *Modeli mesdhetar, tipik për Italinë, Spanjën, Greqinë, Portugalinë, e vë theksin te rëndësia që ka ‘mosha e vjetër’ në sistemin e sigurimeve sociale. Për këtë sistem janë karakteristike ekzistenca e pensioneve më të larta, ofrimi i mbrojtjes më të fortë të grupeve të punës dhe përfitime më të ulëta për papunësinë.*
- *Modeli Anglo- sakson (Irlanda, Britania e Madhe, Portugalia) është i bazuar në tendencat e tregut, llojin minimalist. Shumica e shpenzimeve publike për fushën sociale do të stimulojë sigurimin e papunësisë, me subvencione për një afat të shkurtër. Karakteristike për këtë sistem janë norma e ulët e papunësisë, sindikatat e dobëta të punës, taksat jo të larta si dhe rritja e lartë ekonomike.*
- *Model nordik, ekzistent në shtete si Danimarka, Finlanda, Suedia, Holanda, Austria është një nga modelet më ambiciozë në skenarin evropian. Burimi i debateve në reformat e nevojshme, paraqet një politikë ekonomike që promovon një treg të lirë, të kombinuar me një sistem të sigurimit social shumë efikas, bazuar në norma të ulëta të papunësisë dhe ndihmë të madhe të qeverisë në lidhje me trajnimin e vazhdueshëm.*

*Prototipi i fundit i shtetit social, duket të jetë aktualisht flamurtar i Evropës, për shkak se ai arrin të realizojë parimin e solidaritetit shoqëror brenda një skeme politike të sigurimeve shoqërore. Pikërisht kjo duket se është një nga objektivat kryesore, e cila duhet të ndjekë procesin e krijimit të një modeli të përbashkët social evropian.*

### **Objektivat dhe struktura e punimit**

*Politikat sociale janë pjesë e politikave të brendshme të çdo shteti anëtar, e për këtë arsye, secili shtet mund të sjellë modelin e tij të mbrojtjes sociale. Kjo nënkupton që secili shtet anëtar organizon sistemin e vet të sigurimeve sociale, duke ia besuar administrimin e tij organeve kombëtare sipas rregullave dhe rregulloreve në nivel të brendshëm. Nga ana tjetër, lidhja e skemave të sigurimeve sociale ngushtësisht me nocionin territor do të thotë që shumata e përfitimit, kushtet për të përfituar, apo kohë-zgjatja e përfitimeve nga skemat e sigurimeve sociale do të vendosen sipas ligjit të brendshëm e si të tilla mund të variojnë nga një shtet anëtar në tjetrin.<sup>2</sup> Të gjitha këto përkundime e kanë bazën pikërisht tek fakti se edhe pse politikat e punësimit dhe sigurisë sociale, përbëjnë një nga prioritetet e BE-së, ato nuk janë brenda kompetencave ekskluzive të Unionit. Debati për implementimin e politikave sociale përqendrohet në ndarjen e kompetencave të institucioneve të BE-së, ose të shteteve anëtare (subsidiaritetit vertikal). Megjithatë, kjo nuk është e mjaftueshme. Zbatimi i programit të Europës Sociale duhet të përfshijë edhe një kuadër ligjor cili garanton: rolin kryesor për partnerët socialë, në nivele të BE-së dhe të shteteve anëtare (subsidiariteti horizontal) dhe kritere të miratuara për ndarjen e roleve dhe përgjegjësi: solidariteti.*

*Pikërisht, nisur nga diversiteti i shteteve sociale në Evropë, ky punim ka si objektiv analizimin e sistemeve të ndryshme të sigurisë sociale në Shtetet anëtare. Siç e theksuam*

<sup>2</sup>Shih Nickless. J dhe Sield.H ‘Co-ordination of Social Security in the Concil of Europe’, Concil of Europe, 2004, fq 9.

më lart, debati në nivel akademik në lidhje me dhënien e një koncepti të plotë të 'sigurisë sociale' si dhe në lidhje me gjetjen e një modeli të unifikuar të sigurisë sociale në Evropë vazhdon të jetë tepër i nxehtë. Ende nuk është rënë dakord në nivel evropian, nëse është apo jo e mundur të krijohet një klasifikim i skemave të sigurisë sociale që mund të aplikohen në të gjitha shtetet anëtare. Po kështu, diskutimet vazhdojnë edhe në lidhje me çështjen se cila është perspektiva, drejtimi apo rruga më fleksible për arritjen e qëllimeve të politikëbërësve evropianë në këtë drejtim. Ky punim, do të ketë kështu, si qëllim të kontribuojnë në debatin shkencor dhe juridik në fushën e sigurisë sociale në Evropë, përmes një analize teorike të literaturës në këtë fushë, si dhe përmes eksperiencës së katër shteteve: Gjermania, Suedia, Anglia dhe Portugalia, që sipas teoricienëve janë shembulli më i mirë i identifikimit të katër modeleve kryesore të shtetit të mirëqenies sociale (modelit kontinental, skandinav, anglo- sankson dhe mesdhetar).

Me qëllim që të theksojmë rëndësinë e lëvizjes së lirë të punëtorëve në vendet anëtare të Unionit të Përbashkët Evropian, ky punim ka në qendër të objektivave të tij analizimin e parimit të koordinimit, si një nga parimet bazë dhe më të rëndësishme ku do të mbështetet bashkëpunimi i shteteve evropiane në fushën e sigurisë sociale. Një nga objektivat në punim është pikërisht analiza e kuadrit juridik, evropian në lidhje me koordinimin e sisteme evropiane të sigurisë sociale, duke e vënë theksin, sidomos tek analiza juridike e Rregullores së Këshillit 883/2004 'Mbi koordinimin e sistemeve të sigurisë sociale në shtetet anëtare'. Sistemi kompleks i rregullave evropiane në lidhje me koordinimin e sistemeve të sigurisë sociale, edhe pse ndikon ndjeshëm në mobilitetin e forcës punëtore në Evropë, kërkon një bashkëpunim të madh midis institucioneve evropiane dhe vullnetit politik të shteteve anëtare. Duke analizuar kuadrin juridik 'të detyrueshëm' për t'u zbatuar nga shtetet anëtare, në punim përpiqet të bëhet krahasimi midis instrumenteve hard law dhe atyre soft law në fushën e koordinimit (metoda e hapur e koordinimit).

Nga ana tjetër, për të ndihmuar në përmirësimin e doktrinës juridike në fushën e së drejtës së krahasuar të sigurisë sociale evropiane, punimi do të ketë si objektiv bërjen e një analize të thelluar krahasimore në lidhje me:

- Konceptin e sigurisë sociale
- Burimet e sigurisë sociale
- Rreziqet sociale dhe përfitimet
- Kushtet e kualifikimit sipas skemave të mbuluara
- Metodën e financimit
- Administrimin e skemave të sigurisë sociale

E veçanta e këtij studimi qëndron në trajtimin e një problematike që nuk ndalet në shpjegimin e koncepteve bazë të mbrojtjes sociale, por e shtrin fushën e kërkimit në të gjitha degët e sistemeve të sigurisë sociale në shtetet, duke evidentuar rrisqet sociale me të cilat përballen çdo ditë shtetasit evropianë dhe kushtet që ata duhet të plotësojnë për të marrë përfitimet në çdo rast. Gjithashtu, puna kërkimore ka si qëllim jo vetëm ofrimin e njohurive të nevojshme të legjislacionit evropian në fushën e sigurisë sociale, por edhe të kontribuojë në identifikimin e rrugëve dhe mënyrave të reja për krijimin e politikave dhe reformave strategjike në luftën kundër përjashtimit social në këtë fushë. Rëndësia e tij lidhet edhe me qëllimin në tërësi të punimit shkencor, duke vlerësuar jo vetëm ndikimin

që ka kuadri juridik në koordinimin e sistemeve të sigurisë sociale në Evropë, por gjithashtu edhe duke identifikuar format dhe mënyrat e reja të bashkëpunimit të shteteve evropiane për të siguruar zbatimin me sukses të strategjive në fushën e mirëqenies sociale. Kjo do të realizohet përmes një rivlerësimi sa juridik, aq edhe shoqëror, të sigurisë sociale dhe kuptimit që ky koncept ka sot. Punimi që kemi paraqitur paraqet rëndësi shkencore, jo vetëm sepse prezantimi i çështjeve kryesore në fushën e sigurimit social kontribuon në debatin shkencor, por edhe sepse instrumentet juridike në fushën e koordinimit të sistemeve të sigurisë sociale evropiane nuk kanë qenë pjesë e punimeve të mëparshme. Po kështu, analiza e sistemeve kryesore në shtetet bazë të mirëqenies sociale evropiane besojmë se e rrit rëndësinë e këtij punimi shkencor.

### **Struktura e punimit**

Disertacioni me temë ‘SISTEMET E SIGURIMIT SOCIAL NË EVROPË, VËSHTRIM KRAHASUES’ paraqitet i ndarë në disa pjesë. **Kreu i parë** nën emërtimin ‘**KONCEPTI I SIGURISË SOCIALE DHE EVOLUIMI HISTORIK I TIJ**’ ka si qëllim ofrimin e një kuadri teorik në terma të ‘sigurisë sociale’ me një rishikim të literaturës së autorëve të ndryshëm në këtë fushë. Në mungesë të një përkufizimi të vetëm, çdo autor e ka përkufizuar konceptin e sigurimeve shoqërore sipas perceptimit të tij. Në këtë pjesë analizohet se dhënia e një përkufizimi të vetëm mbi ‘sigurimin social’ është e vështirë nisur nga fleksibiliteti që ka ky koncept, duke reflektuar përmbajtjen e veçantë dhe specifike të çdo shteti. Ky koncept është objekt i ndryshimeve dhe zhvillimeve të herëpashershme në përputhje me ndryshimet e faktorëve strukturore dhe kulturorë në një periudhë të caktuar.<sup>3</sup> Vështirësia lidhet edhe me faktin se në nivel evropian mungon një nocion i unifikuar në lidhje me sigurimet shoqërore dhe mbrojtjen sociale. Koncepti i sigurisë sociale vjen i analizuar sipas pikëpamjeve të autorëve të ndryshëm duke filluar nga Barker, Holzhausen, Beveridge, Frienlander, Weber, Cohen deri tek Sienfield dhe Bergman. Të gjitha kuptimet e sjella përmes tezave të autorëve të sipërpërmendur, ndikojnë në dhënien e një kuptimi më të plotë të konceptit të sigurisë sociale. Secili prej autorëve bazohet në një element ose tipar të sigurisë sociale duke ngritur një kuptim më pas mbi konceptin si i tillë. Përmendim kështu kuptimet e ndryshme që merr koncepti në varësi të llojeve të rreziqeve sociale të mbrojtura (në kuptimin e sigurisë sociale kundër rreziqeve sociale), përfitimeve monetare (si një sistem që ofron përfitime në të holla, me qëllim kompensimin e mungesës ose reduktimit të të ardhurave), përfitimeve në natyrë (si një sistem që ofron një tërësi shërbimesh për të mbrojtur individët nga kontigjencat sociale) etj. Në nivel ndërkombëtar analizohet përkufizimi i konceptit të sigurisë sociale nga Organizata Ndërkombëtare e Punës dhe Konventa Nr.102 e saj në lidhje me normat minimale të sigurisë në punë. Ajo që theksohet gjatë analizës, është fakti se edhe kjo konventë, më tepër se sa jep kuptimin e përmbajtjes së sigurimit shoqëror si koncept, ndalet në përmbajtjen e nëntë degëve kryesore të skemave të ngritura për zbatimin e mbrojtjes sociale. Në vazhdim të kreut të parë, analizohen edhe funksionet e sistemeve të sigurisë sociale (parandalues dhe promovues), shpjegimi i të cilave na çon drejt një kuptimi të nocionit bazë si ‘sistemi i mbrojtjes kundër rënies së standardit të jetës së individëve, grupeve të caktuara dhe/ose promovimi i këtyre standardeve të jetesës tek individët, grupet e individëve ku standardet ekzistuese janë nën minimumin e caktuar’.

<sup>3</sup> Berghman J ‘Basic Concepts of Social Security’ in Social Security in Europe Brussels Bruylant-Maklu (199 i ), fq 10-11.

Në fund, 'siguria sociale' shihet si një e drejtë e njeriut dhe si një nevojë universale. Pjesa e dytë e Kreut të parë trajton evolucionin e sistemeve të sigurisë sociale në Europë që nga fillesat e tij, në periudhën e revolucionit industrial në Evropë. Kemi të bëjmë me një qasje historike, e cila shpjegon së pari dy modelet e integritit evropian referuar mbrojtjes sociale (integrimi negativ dhe pozitiv) si dhe pasojat që sjell secili prej këtyre modeleve. Në lidhje me integritin negativ dhe pozitiv analizohen modelet kryesore historike të integritit evropian dhe më tej në fushën e politikave sociale duke parë në një plan krahasimor integritin sipas Rahju-t gjerman dhe SHBA. Zhvillimi historik i sistemeve të sigurisë sociale nuk mund të përfundonte pa prekur dy figurat kryesore të sistemit social evropian (Bismark dhe Beveridge) dhe pa analizuar ndikimin që ata kanë luajtur në përcaktimin e drejtimit të politikave sociale evropiane. Pjesa e fundit e kapitullit trajton metodën e koordinimit të sistemeve të sigurisë sociale në Evropë duke nxjerrë karakteristikat dhe rëndësinë që ajo ka në kuadër të garantimit të lëvizjes së lirë të shtetasve brenda unionit të përbashkët evropian.

**Kreu i II nën emërtimin 'PARIMET DHE BURIMET E TË DREJTËS SË SIGURISË SOCIALE NË EVROPË'** trajton në mënyrë të ndarë së pari parimet bazë mbi të cilat mbështeten sistemet e sigurisë sociale në shtetet anëtare dhe së dyti burimet e të drejtës së sigurisë sociale në planin ndërkombëtar dhe në nivel të shteteve anëtare. Për shkak të ndarjes së kompetencave në fushën e sigurisë sociale midis shteteve anëtare dhe Bashkimit Evropian, parimi bazë i analizuar është parimi i subsidiaritetit. Ky parim shihet sipas dy drejtimeve: subsidiaritet vertikal dhe horizontal. Punimi thekson se zbatimi i të dy formave të subsidiariteti është i rëndësishëm për garantimin e një qeverisje sa më afër shtetasve evropiane. Krahas parimit të subsidiaritetit në pjesën e parë të kreut II analizohen gjithashtu parimi i solidaritetit dhe ai i territorit. Gjithashtu në këtë pjesë të punimit analizohen edhe parimet bazë që janë karakteristike për koordinimin e shteteve anëtare në fushën e sigurisë sociale si : parimi i trajtimit të barabartë dhe mosdiskriminimit, parimi i grumbullimit të periudhave të sigurimit, parimi i përcaktimit të legjislacionit të aplikueshëm, parimi i eksportit të përfitimeve dhe parimi i miradministrimit dhe bashkëpunimit midis shteteve anëtare. Pjesa e dytë e kreut II duke e vënë theksin tek burimet e të drejtës evropiane të sigurisë sociale i ndan ato fillimisht sipas origjinës së krijimit të tyre në burime të brendshme/kombëtare dhe ndërkombëtare. Burimet kombëtare për nga origjina bëhen pjesë e të drejtës së sigurimeve shoqërore që në momentin që ato hyjnë në fuqi. Ndërkohë që, burimet ndërkombëtare do të bëhen pjesë e të drejtës së sigurimeve shoqërore pas plotësimit të kushteve të veçanta të lidhura me procedurat e implementimit të së drejtës ndërkombëtare në të drejtën e brendshme. Si pjesë e burimeve ndërkombëtare analizohen instrumentet ndërkombëtare të krijuara në kuadër të Organizatës së Kombeve të Bashkuara (Pakti ndërkombëtar mbi të drejtat sociale, ekonomike dhe kulturore), konventat e krijuara në kuadër të Organizatës Ndërkombëtare të Punës në fushën e sigurisë sociale, si dhe ato të krijuara në kuadër të Këshillit të Evropës (kodi social evropian). Ndërkohë që në nivel të shteteve anëtare, punimi analizon Kushtetutën si ligjin bazë që përcakton përveç të tjerave edhe objektivat sociale të një shteti evropian duke dalluar dispozitat e ndryshme kushtetuese në shtete të ndryshme, në varësi të qëllimit që ato kanë në fushën e sigurisë sociale (dispozita që vetëm theksojnë ekzistencën e 'shtetit social', dispozita që vetëm konfirmojnë ekzistencën e 'sigurisë sociale' dhe 'asistencës sociale', dispozita që rendisin të drejtat sociale si dhe dispozita që rregullojnë funksionimin dhe administrimin e sistemit të sigurisë sociale). Në

nivel më të ulët se Kushtetuta, rëndësi i kushtohet në pjesën e fundit të kreut, ligjeve të brendshme në fushën e sigurisë sociale si dhe akteve nënligjore që ndihmojnë në zbërthimin dhe vënien në zbatim të dispozitave kombëtare në këtë fushë.

**Kreu i III** i emërtuar **‘DIVERSITETI MIDIS SHTETEVE ANËTARE: POLITIKAT SOCIALE DHE VEPRIMI RATIONE PERSONALE i SKEMAVE TË SIGURIMEVE SOCIALE’** bazohet në tezën se Europa është një entitet shumë heterogjen kulturor dhe shoqëror. Shtetet që e përbëjnë atë kanë shumë vlera dhe përvoja, duke përfshirë objektivat e përbashkëta të zhvillimit ekonomik, shoqëror dhe politik. Kjo Europë si një entitet heterogjen është konsideruar një vlere qendrore. Duke pranuar diversitetin që ekziston midis shteteve anëtare, Bashkimi Evropian ka luajtur një rol të rëndësishëm në afirmimin e tij në krijim e politikave komunitare. Ky diversitet është njohur edhe nga Traktati për krijimin e BE-së, i cili parashikon se ‘Komuniteti duhet të kontribuojë në lulëzimin e kulturave të shteteve anëtare, ndërkohë që respekton diversitetin midis shteteve në nivel lokal dhe rajonal...’<sup>4</sup>. Rëndësia e trajtimit të diversitetit midis shteteve shihet në dy aspekte: së pari pasi diversiteti social midis shteteve anëtare ndikon drejtpërdrejt në modelin e sistemit të sigurisë sociale që mbajnë shtetet; dhe së dyti: pasi njohja e këtij diversiteti mund të ndihmojë për një koordinim më të mirë midis shteteve anëtare’. Qasja analitike në këtë pjesë është sa juridike, po aq edhe politike, sociale dhe ekonomike duke qenë se trajtohen çështje të tilla si: diversiteti në tregun e punës, diversiteti në politikat sociale të shteteve anëtare, diversiteti brenda bashkimit ekonomik dhe social, diversiteti i regjimit të mirëqenies etj. Duke qenë se një nga dallimet që kanë skemat e sigurimeve shoqërore në shtetet anëtare është sfera e subjekteve që gëzojnë mbrojtje nga këto skema, kemi menduar që në pjesën e dytë të këtij kreu të trajtojmë klasifikimin dhe dallimin e sistemeve të sigurisë sociale në shtetet anëtare referuar kjo shtrirjes personale të tyre. Analiza e fushës së veprimit ‘ratione personale’ në një marrëveshje të sigurimit shoqëror duhet të bëjë dallimin midis shtrirjes së aplikimit në anën e kontributeve të sistemit dhe sferën e aplikimit në anën e përfitimit. Për shkak të ngjashmërisë së madhe që ekziston ndërmjet këtyre të dyjave dhe për shkak se një pjesë kontributi mund të trajtohet më mirë së bashku me financimin e sigurimeve shoqërore, në parim, Kreu III kufizohet vetëm në drejtim të palëve që kanë përfitime. Klasifikimi dhe ndarja e parë që i bëhet shteteve anëtare është mbajtja dhe aplikimi i skemave universale apo selektive. Në llojin e parë (tipike për Anglinë) sigurimet universale mbulojnë të gjithë banorët e një shteti. Ndërkohë që skemat e veçanta apo selektive kanë të bëjnë me mbulimin e një kategorie të caktuar subjektësh, në mjaft raste bazuar në profesionin e tyre (ndryshe, skema profesionale). Si pjesë e rrethit të subjekteve që mbulohen nga skemat sociale të sigurisë, në vazhdim, kreu ndalet në analizën e kategorisë së punëmarrësve, personave të vetë-punësuar, nëpunësve civilë/publikë, të huajve si dhe emigrantëve ‘jo të ligjshëm’. Duke qenë se deri në këtë moment analizohet diversiteti i skemave të sigurisë sociale në varësi të kategorisë së përfituesve të mbrojtur prej tyre, çështja e fundit që trajtohet në këtë kre është koordinimi i sistemeve të sigurisë sociale në lidhje me sferën subjektive. Mbetja vetëm brenda kornizave territoriale të mbrojtjes së subjekteve do të ishte e kuptueshme në kushtet e një politike të izoluar të punës dhe kufizimit të lëvizjes së lirë të punëtorëve nga një shtet në tjetrin. Ndërkohë, që lëvizja e

<sup>4</sup> TREATY ON EUROPEAN UNION, Feb. 7, 1992, 1992 O.J. (C 191) 1, art. 128 (emphasis added) [hereinafter TEU]. The affirming language has been preserved in the Treaty Establishing the European Community.

*lirë e personave është një nga liritë kryesore të garantuara sot në nivel të Unionit të përbashkët evropian. Prandaj është me rëndësi që në analizë të fundit t'i japim përgjigje pyetjes se: ç'ndodh me të drejtat e subjekteve që zhvendosen nga vendi i tyre, të përfituara nga sistemet kombëtare të sigurisë sociale?*

**Kreu IV 'RREZIQET SOCIALE DHE APLIKIMI I RREGULLAVE TË KOORDINIMIT MIDIS SHTETEVE ANËTARE'** ka në fokus të trajtimit të tij së pari shpjegimin e konceptit të 'rreziqeve sociale' dhe 'kontigjencave sociale' dhe së dyti, aplikimin e rregullave të koordinimit në lidhje me punëtorët që lëvizin nga një shtet anëtar në një tjetër, referuar secilit rrezik social të mbrojtur. Koncepti i 'rrezikut social' referon te parimi më i rëndësishëm i sistemit të sigurimeve shoqërore, sipas të cilit mbrojtja sociale siguron siguri kundër rreziqeve që janë pjesë e jetës sonë të përditshme. (të tilla si: rreziku i të mos qenit i aftë për punë për shkak të moshës së vjetër, rreziku i dëmtimit në punë, i kalimit në statusin e të papunit). Analiza që kjo pjesë i bën rreziqeve sociale e ka bazën te renditja në Konventën Nr. 102 të Organizatës Ndërkombëtare të Punës, e cila merret me standardet minimale të sigurisë sociale duke analizuar si pjesë të tyre nevojën për kujdes mjekësor, paafhtësinë e përkohshme për punë, papunësinë, moshën e vjetër, aksidentin në punë dhe sëmundjet profesionale, përgjegjësinë për mbajtjen e fëmijëve, mëmësinë, invaliditetin apo vdekjen. Gjatë trajtimit analitik bëhet ndarja midis sigurisë sociale dhe mbrojtjes sociale. Kështu, secila prej gjendjeve të mësipërme përfshihet brenda konceptit të 'sigurisë sociale'. Ndërkohë që, nëse flasim për një 'rrezik' tjetër të ndryshëm nga ata që kemi përmendur më lart dhe që ka të bëjë me 'nevojën', rrezikun e 'varfërisë' apo mungesën e mjeteve të nevojshme për një ekzistencë të mirë, atëherë kalojmë nga koncepti i sigurisë sociale, në atë të mbrojtjes sociale. Në lidhje me secilin prej rreziqeve sociale në këtë pjesë do të trajtohet: kuptimi i tij i përgjithshëm, llojet dhe kushtet e përfitimit, subjektet që mund të përfitojnë dhe çfarë ndodh, nëse përfituesit zhvendosen, nga një shtet anëtar në një shtet tjetër anëtar. (bazuar në rregulloren 883/2004)

**Kreu V i emërtuar 'ADMINISTRIMI DHE FINANCIMI I SISTEMEVE TË SIGURISË SOCIALE NË SHTETET ANËTARE'** përbëhet nga dy pjesë të veçanta, secila prej tyre trajton: administrimin e sistemeve të sigurisë sociale dhe metodat e financimit të skemave të sigurimeve sociale. Në pjesën e parë fokusi vendoset kryesisht në diversitetin e shteteve anëtare në lidhje me organet që iu besoi administrimin e sistemit të sigurisë sociale. Mund të flasim për dallimin midis administrimit nga një organ i vetëm ose nga një bashkim organesh profesionale publike ose private. Po kështu në lidhje me administrimin, trajtohet edhe parimi i decentralizimit/ autonomisë dhe kontrollit brenda një sistemi organesh, që kanë në kompetencë të tyre realizimin praktik të sistemeve të sigurisë sociale. Organet e administrimit mund të jenë të decentralizuara si nga funksioni ashtu edhe nga territori. Për këtë arsye, gjatë punimit shpjegohet se si funksionon administrimi i sistemeve të sigurisë sociale bazuar në secilin prej llojeve të decentralizimit. Interes i kushtohet edhe ndikimit të organizatave jo-fitimprurëse në të gjithë procesin administrativ. Nga ana tjetër, regjimi evropian i koordinimit në fushën e sigurisë sociale përfshin, përveç të tjerave, edhe rregullat e bashkëpunimit administrativ midis institucioneve kompetente në shtetet anëtare. Për këtë arsye nuk do të lihet pa analizuar Rregullorja 883/2004/KE në lidhje me organet e krijuara në nivel evropian për administrimin e sistemeve të sigurisë sociale (Komisioni administrativ, komisioni teknik i procedimit të të dhënave, bordi i auditit, komiteti këshillues) si dhe fushat në të cilat

vepron bashkëpunimi administrativ midis shteteve anëtare (Informacioni i përbashkët mbi legjislacionin kombëtar, ofrimi i asistencës administrative, vendosja e komunikimit direkt, ofrimi i bashkëpunimit dhe dhënia e informacionit të përbashkët në zgjidhjen e rasteve individuale). Pjesa e dytë e Kreut V i referohet financimit të sigurimeve sociale. Duke qenë se ligji i sigurimeve sociale i jep personave të përligjur të drejta reale subjektive të përfitimeve sociale, duhet të gjenden mjete të përshtatshme për të mbuluar shpenzimet e parashikuara. Individët që gjenden brenda shtrirjes subjektive të skemave të sigurimeve shoqërore janë të vetëdijshëm që përfitimet do të jenë të mundshme në momentin që ata do të kenë nevojë. Prandaj është mjaft e rëndësishme të merren masa për një administrim të mirë të fondit të sigurimeve, në kuptimin që të ardhurat duhet të jenë paguar më parë për t'u shpenzuar në një moment të dytë në favor të subjekteve në nevojë. Tre janë burimet kryesore të financimit të sigurimeve shoqërore: kontributet e paguara në një përqindje nga punëmarrësi, punëdhënësi dhe kontributet qeveritare. Shumica e sistemeve të sigurimit social financohet pjesërisht nga kontributet që do të paguhen nga vetë i siguruari shoqëror dhe/ose nga punëdhënësit e tyre. Në sistemet e sigurimeve shoqërore për punonjësit bëhet një dallim ndërmjet kontributeve të punëdhënësve dhe të punonjësve. Në punim bëhet dallimi midis financimit në rastin e punonjësve dhe personave të vetëpunësuar. Sistemet e sigurimeve shoqërore për të vetëpunësuarin nuk mund të veprojnë me pagat që i nënshtrohen detyrimit të kontributeve. Baza e kontributit në këtë rast matet në terma të të ardhurave reale, vlerësuar apo të deklaruara nga organet përkatëse. Në mënyrë më të përmbledhur trajtohet financimi i skemave të sigurisë sociale nga buxheti shtetëror si dhe nga kontributet e përfituesve. Fokusi kryesor i gjithë kësaj pjese është në fakt bërja e një dallimi, (bazuar në mënyrën e financimit) midis sistemit Pay-As-You-Go dhe sistemit të financimit të fondeve të sigurisë sociale. Secili prej këtyre dy sistemeve analizohet në mënyrë të hollësishme për të na ndihmuar të kuptojmë se cili është sistemi më efektiv që duhet të huazohet nga shtetet anëtare.

**Kreu VI 'ASPEKTE TË ZBATIMIT TË SISTEMEVE TË SIGURISË SOCIALE NË SHTETET ANËTARE'** ka në fokus të trajtimit të tij analizën e katër sistemeve të sigurisë sociale në katër shtete evropiane : Suedi, Gjermani, Portugali dhe Angli. Ndarja dhe përzgjedhja e këtyre shteteve është bazuar në katër modelet historike të sigurisë sociale në Evropë : modeli skandinav, kontinental, mesdhetar dhe anglo-sakson. Për ta pasur sa më të lehtë nxjerrjen e tipareve të veçanta për secilin shtet krahasuar me tre të tjerët është përzgjedhur një trajtim i të gjithë shteteve mbi të njëjtat çështje: zhvillimi historik i sistemit të sigurisë sociale, rreziqet sociale të mbuluara, sfera personale e aplikimit, kushtet e kualifikimit sipas secilës skemë, administrimi dhe financimi i tyre.

**Kreu VII** dhe i fundit ka në fokus një përmbledhje të përfundimeve më të rëndësishme të disertacionit që jemi duke analizuar.

### **Metodologjia**

Kërkimi ligjor, si proces, përfshin përdorimin e një sërë metodash dhe teknikash që secila më vete ose të gjitha së bashku kontribuojnë në arritjen e objektivave të punimit. Po kështu, si një proces sistematik i kërkimit në fushën e së drejtës së sigurisë sociale në Evropë, disertacioni që po paraqesim është rrjedhojë e aplikimit të një metodologjie të



bazuar, sa në rishikimin e literaturës në këtë fushë, po aq edhe në procesin e analizës juridike të kuadrit normativ, me qëllim përparimin e të drejtës së sigurisë sociale. Faza e parë e punimit i është rezervuar totalisht mbledhjes së të dhënave dhe literaturës së nevojshme, për qëllim të analizës juridike. Kjo fazë, edhe pse e gjatë, ka qenë faza më e rëndësishme, që ka sjellë krijimin e një disertacioni, pas konsultimit të një literature mjaft të gjerë (edhe pse jo shteruese) në fushën e sigurisë sociale evropiane. Gjithashtu, shqyrtimi i praktikës gjyqësore në lidhje me aplikueshmërinë e skemave të sigurisë sociale midis shteteve anëtare ka qenë me rëndësi, për vetë faktin se një pjesë e çështjeve në lidhje me nevojshmërinë ose jo të aplikimit të rregullave të koordinimit nga shtetet anëtare është shpjeguar/analizuar vetëm nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë. Nga ana tjetër, duke qenë se kërkimi në pjesën më të madhe të tij ka në fokus analizën krahasimore, është bërë i mundur paraprakisht gjetja e informacionit të nevojshëm në lidhje me legjislacionin social të shteteve anëtare. Kërkimi që kemi ndjekur është i tipit analitik, që kalon ndërmjet disa fazave: analiza ligjore sistematike e evolucionit të sigurisë sociale në Evropë, vlerësimi kritik i korpusit juridik dhe parimeve të përgjithshme të së drejtës së sigurimeve sociale, vlerësimi i diversitetit të shteteve anëtare në fushën e sigurisë sociale dhe rolit që ai ka në zhvillimin ekonomik-social-kulturor të shteteve si dhe kërkimi i gjetjeve apo propozimeve të mundshme për përmirësimin e kuadrit juridik në këtë fushë. Në mënyrë të përmbledhur, disertacioni është bazuar në kombinimin e teknikave të mëposhtme:

- Analiza ligjore e bazuar në legjislacionin primar të normave të të drejtës evropiane në fushën e sigurisë sociale (traktateve), legjislacionin sekondar (rregullorja 883/2004), instrumentet ligjore të barazisë gjinore në kuadër të Këshillit të Evropës (Kodi Social Evropian.) si dhe normat juridike në të njëjtën fushë si pjesë e legjislacionit të shteteve anëtare (Kodi i Sigurisë Sociale në Suedi, legjislacioni i sigurisë sociale në Gjermani, Portugali dhe Angli).
- Analiza jurisprudenciale: e bazuar kryesisht në praktikën gjyqësore të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë në lidhje me shpjegimin e koncepteve në fushën e sigurisë sociale evropiane si dhe në lidhje me shmangien e konflikteve midis shteteve anëtare lidhur me zbatimin korrekt të normave komunitare.
- Metoda krahasimore e bazuar në studimin e legjislacionit të disa shteteve Anëtare të Bashkimit Evropian (Suedi, Gjermani, Angli, Portugali) për të parë ndryshimet në rang shtetesh në lidhje me aspekte të veçanta të zbatimit të sistemit të sigurisë sociale, sidomos për sa i përket: sferës materiale dhe personale, kritereve të kualifikimit, administrimit dhe metodave të financimit të skemave të sigurisë sociale në shtetet anëtare.
- Përshkrimi historik është prezent në kreun e parë të punimit shkencor me qëllimin për të treguar evolucionin gradual të sistemeve të sigurisë sociale në Evropë duke filluar nga gjenezat e krijimit të tij pas revolucionit industrial deri në sistemet e sigurisë sociale që janë duke u zbatuar sot në shtetet anëtare të Bashkimit Evropian.

## **Literatura**

*Siç e theksuam më lart, rishikimi i literaturës në lidhje me sistemet e sigurisë sociale në Evropë ka qenë një pjesë thelbësore e procesit kërkimor. Për realizimin e tij janë shfrytëzuar burimet parësore, dytësore dhe tretësore të lidhura gjithmonë me çështjen kërkimore.*

*Si pjesë e burimeve parësore, kërkimi është mbështetur në konsultimin e kuadrit ligjor në fuqi në fushën e sigurisë sociale në shtetet anëtare, rregulloret dhe direktivat e BE-së në këtë fushë, rregulloret e KE, raportet e pabotuara ende në shtetet anëtare etj.*

*Në kuadër të burimeve dytësore, baza ka qenë rishikimi i botimeve të autorëve të huaj/shqiptarë, që njihen për kontributin e rëndësishëm të tyre në ecurinë e kësaj fushe, artikujve shkencore të referuar në konferenca shkencore ndërkombëtare dhe kombëtare, artikujve të botuar në revista shkencore në formë të printuar apo on-line, disertacioneve të huaja dhe shqiptare në fushën e mbrojtjes sociale.*

*Ndërkohë që për shpjegimin e koncepteve bazë në punim janë shfrytëzuar edhe burimet tretësore, indeksat, fjalorët, enciklopeditë e ligjit evropian të sigurisë sociale.*

*Në mënyrë të zgjeruar, lista e plotë të bibliografisë së shfrytëzuar, që për lehtësi identifikimi paraqitet e kategorizuar sipas llojit të burimit të referuar dhe rendit alfabetik, do të gjendet në fund të punimit.*

## **Shkurtime**

BE - Bashkimi Evropian

GJED - Gjykata Evropiane e Drejtësisë

KBE - Këshilli i Bashkimit Evropian

KE - Komisioni Evropian

KEE - Komuniteti Ekonomik Evropian

KES - Komiteti Ekonomik Social

KKBGJ - Këshilli Kombëtar për Barazinë Gjinore

KoR - Komiteti i Rajoneve

MHK - Metoda e Hapur e Koordinimit

MSA - Marrëveshja e Stabilizim Asociimit

TBE - Traktati i Bashkimit Evropian

TFBE - Traktati i Funkcionimit të Bashkimit Evropian

SHBA- Shtetet e Bashkuara të Amerikës

ONP/ILO- Organizata Ndërkombëtare e Punës

KSE- Karta Social Evropiane

PNSEK- Pakti ndërkombëtar social, ekonomik, kulturor.

PE- Parlamenti Evropian

KEE- Komuniteti Ekonomik Evropian

AFDC- Ndihma për familjet në nevojë

## **Tabela e përmbajtjes**

<b>DEDIKIM</b> .....	<b>i</b>
<b>FALENDERIME</b> .....	<b>ii</b>
<b>HYRJE</b> .....	<b>iii</b>
<b>Shkurtime</b> .....	<b>xviii</b>
<b>KREU i</b> .....	<b>1</b>
<b>1. KONCEPTI I SIGURISË SOCIALE DHE EVOLUIMI HISTORIK I TIJ</b> .....	<b>1</b>
1.1 Kuptimi i konceptit të sigurisë sociale .....	1
1.1.2 Sigurimi social si mbrojtje dhe promovim i standardit të jetesës.....	5
1.1.3 Siguria sociale si një nevojshmëri universale.....	6
1.1.4 Siguria sociale si një e drejtë e njeriut.....	6
1.2. Qasja Historike dhe Analitike e konceptit të sigurisë sociale në Evropë .....	8
1.2.1 Fillesat e nocionit të sigurisë sociale në Europë.....	8
1.2.2 Revolucioni industrial dhe qasja Bismark .....	10
1.2.3 Qasja Beveridge.....	10
1.2.4 Nga Integrimi Negativ në atë Pozitiv .....	11
1.2.5 Modelet Historike për Integrimin European në Fushën e Politikës Sociale.....	13
1.2.5.1 Rahju Gjerman.....	13
1.2.5.2 SHBA .....	15
1.2.5.3 KEE kundrejt SHBA dhe Rahjut Gjerman .....	17
1.2.6 Katër Regjimet e Politikës Sociale në KEE.....	18
1.2.6.1 Modeli skandinav i përkrahjes sociale.....	19
1.2.6.2 Vendet e ‘Bismarkut’ .....	20
1.2.6.3 Vendet Anglo-saksone.....	21
1.2.6.4 Vendet e ‘Bregut Latin’ .....	22
1.2.7 Drejtimi i Politikës Evropiane të Përkrahjes Sociale.....	24
1.2.7.1 Etapat e integrimit evropian: shembulli gjerman.....	24
1.2.7.2 ‘Europeanizimi i politikës së varfërisë’ .....	29

1.2.8 Nevoja për koordinim e sistemeve të sigurisë sociale në unionin evropian.....	31
1.2.8.1 Metoda e Hapur e Koordinimit.....	33
<b>KREU II.....</b>	<b>36</b>
2.PARIMET DHE BURIMET E TË DREJTËS SË SIGURISË SOCIALE NË EVROPË .....	36
2.1 Subsidiariteti : Parimi bazë mbi decentralizimin e sistemeve të sigurisë sociale.....	36
2.1.1 Subsidiariteti vertikal.....	37
2.1.2 Subsidiariteti Horizontal.....	39
2.1.2 Solidariteti: Një kriter për zbatimin e parimit të subsidiaritetit në Europën Sociale....	41
2.1.2.1 Solidariteti dhe subsidiariteti vertikal.....	42
2.1.2.1.1 Solidariteti dhe mbrojtja sociale .....	42
2.1.2.1.2 Solidariteti dhe standardet e punës .....	43
2.1.2.1.3 Solidariteti dhe subsidiariteti horizontal.....	44
2.1.3 Parimi i territorial në sferën e sigurisë sociale .....	46
2.1.4 Parimi i koordinimit .....	47
2.1.5 Shtetësia sociale në Bashkimin Evropian .....	49
2.1.5.1 Shtetësia dhe qytetaria sociale.....	50
2.2 Burimet e të drejtës së sigurisë sociale.....	51
2.2.1 Burimet ndërkombëtare.....	52
2.2.1.1 Instrumentat e ONP në fushën e sigurisë sociale .....	52
2.2.1.1.1 Konventa e Trajtimit të Barabartë, Nr 19, 1925 .....	52
2.2.1.1.2 Konventa e trajtimit të barabartë (Sigurimi social), 1962 (Nr. 118).....	53
2.2.1.1.3 Konventa mbi Mirëmbajtjen e të drejtave të sigurisë sociale, 1982, (Nr. 157) dhe Rekomandimi për mirëmbajtjen e të drejtave të sigurisë sociale, 1983 (Nr. 167) .....	53
2.2.1.1.4 Rekomandimi Nr 167, 1983 .....	54
2.2.1.2 Instrumentet e ONP në lidhje me mbrojtjen e punëtorëve emigrantë të paligjshëm ..	54
2.2.1.3 Instrumentat evropiane në fushën e sigurisë sociale.....	54
2.2.1.3.1 Kodi Evropian i Sigurisë Sociale.....	54
2.2.2 Marrëveshjet dy dhe shumë palëshe si burime të të drejtës së sigurisë sociale.....	56
2.2.2.1 Marrëveshjet e Përkohshme evropiane mbi sigurimin social.....	56
2.2.2.2 Kushtet që mund të zëvendësohen nga të drejtat e krijuara nga Marrëveshja e Përkohshme e Sigurimit Social. ....	58
2.2.2.2.1 Marrëveshja e Përkohshme Evropiane mbi Skemën e Sigurimit social në lidhje me moshën e vjetër, invaliditetin dhe të mbijetuarit. ....	59

2.2.2.2.2 Marrëveshja e Përkohshme Europiane mbi Sigurimin Social, mbi skemat e moshës së vjetër, invaliditetit dhe të të mbijetuarve.....	60
2.2.3 Konventat .....	61
2.2.3.1 Konventa Europiane mbi Sigurimin Social .....	61
2.2.3.1.1 Lidhjet me Instrumentat e tjerë Ndërkombëtarë .....	63
2.2.3.1.2 Përcaktimi i Legjislacionit të Aplikueshëm.....	64
2.2.4 Burimet në nivel të shteteve anëtare .....	65
<b>KREU III .....</b>	<b>70</b>
<b>3. DIVERSITETI MIDIS SHTETEVE ANËTARE: POLITIKAT SOCIALE DHE VEPRIMI <i>RATIONE PERSONAE</i> i SISTEMEVE TË SIGURISË SOCIAL .....</b>	<b>70</b>
3.1 Diversiteti brenda Bashkimit Ekonomik dhe Social.....	71
3.1.1 Diversiteti i tregut të punës .....	71
3.1.2 Diversiteti i regjimit të mireqenies .....	72
3.1.3 Diversiteti në pjesmarrjen politike .....	72
3.1.2 Veçantia europiane .....	73
3.1.3 Një Union i punësimit .....	74
3.1.3.1 Punësimi si parakusht për zhvillimin e balancuar ekonomik .....	75
3.1.4 Modelet divergjente të politikës së punësimit .....	76
3.1.5 Europa Sociale.....	78
3.2 Veprimi <i>ratione personae</i> i marrëveshjeve të sigurisë sociale.....	80
3.2.1 Skemat universale dhe të veçanta/ selektive.....	80
3.2.2 Kategoritë e personave të mbuluar nga sistemet e sigurisë sociale .....	82
3.2.3 Skemat e asistencës sociale dhe veprimi <i>ratione personae</i> i tyre.....	85
3.2.4 Statusi i emigrantëve të paligjshëm .....	86
3.2.5 Kategoria e ‘ <i>jo shtetasve</i> ’ dhe mundësia për përfitime .....	88
3.2.6 Koordinimi i sistemeve të sigurisë sociale në Evropë dhe subjektet e mbrojtura. ....	88
<b>KREU IV.....</b>	<b>90</b>
<b>4. RREZIQET SOCIALE DHE APLIKIMI I RREGULLAVE TË KOORDINIMIT MIDIS SHTETEVE ANËTARE.....</b>	<b>90</b>
4.1 Koncepti i rreziqeve dhe kontigjencave sociale .....	90
4.2 Përfitimet sociale dhe lidhja e tyre me rreziqet sociale .....	93
4.3 Testi i mjeteve të nevojshme dhe mundësia për përfitime .....	96
4.4 Rreziqet e veçanta sociale dhe rregullat e përfitimit .....	99
4.4.1 Rreziku i moshës së vjetër .....	99

4.4.2 Rreziku i vdekjes dhe përfitimet për pasjetuesin.....	105
4.4.3 Paaftësia për të punuar dhe përfitimet e lidhura me të .....	108
4.4.4 Rreziku i sëmundjes dhe përfitimet e lidhura me të .....	113
4.4.5 Rreziku i papunësisë dhe rregullat e aplikimit .....	116
4.4.6 Barra e familjes, rreziku i varësisë dhe përfitimet e familjes .....	123
4.4.7 Kujdesi shëndetësor.....	128
4.4.8 Kujdesi (Varësia).....	133
4.4.9 Nevoja dhe asistenca sociale .....	136
<b>KREU V .....</b>	<b>143</b>
<b>5.ADMINISTRIMI DHE FINANCIMI I SISTEMEVE TË SIGURISË SOCIALE NË SHTETET ANËTARE .....</b>	<b>143</b>
5.1 Administrimi i sistemeve të sigurisë sociale .....	143
5.1.1 Organet e administrimit të sigurisë sociale.....	143
5.1.2 Parimi i decentralizimit në sistemin e administrimit social.....	145
5.1.2.1 <i>Decentralizimifunksional</i> .....	145
5.1.2.2 Decentralizimi territorial .....	147
5.1.3 Gjithëpërfshirja si parim i lidhur me administrimin .....	148
5.1.4 Mbrojtja e të drejtave të individëve .....	148
5.1.5 Administrimi i sistemeve të sigurimeve sociale midis Shteteve Anëtare në kuadër të regjimit të koordinimit.....	149
5.2 Sistemi i financimit të skemave të sigurisë sociale .....	152
5.2.1 Financimi nga qeveritë e shteteve anëtare .....	155
5.2.2 Detyrimet e përfituesve dhe fondi i institucioneve të sigurisë sociale .....	156
5.2.3 Sistemet e financimit të skemave të sigurisë sociale .....	156
5.2.3.1 Sistemi ‘Pay- as- you- go’ PAYG .....	156
5.2.3.2 Sistemi i financimit.....	157
5.2.4 Problemet e sistemeve të sigurisë sociale në terma të financimit.....	158
<b>KREU VI.....</b>	<b>160</b>
<b>6. ASPEKTE TË ZBATIMIT TË SIGURIMEVE SHOQËRORE NË SHTETET ANËTARE ....</b>	<b>160</b>
6.1 Aspekte të sistemit të sigurimeve shoqërore në Suedi (modeli skandinav) .....	161
6.1.1 Kushtet për të përfituar .....	162
6.1.1.1 Sigurimi shëndetësor .....	163
6.1.1.2 Përfitimet e sëmundjes .....	163
6.1.1.3 Përfitimet e mëmësisë.....	163

6.1.1.4 Përfitimet e invaliditetit.....	164
6.1.1.5 Përfitimet e pensionit.....	164
6.1.1.6 Përfitimet e pasjetuesit .....	164
6.1.1.7 Përfitimet e aksidenteve në punë .....	164
6.1.1.8 Përfitimet familjare.....	165
6.1.2 Sistemi i financimit: .....	166
6.1.3 Sistemi i ri i pensioneve në Suedi.....	166
6.2 Aspekte të sistemit të sigurimeve shoqërore në Gjermani (pjesë e modelit Bismarkian) .....	167
6.2.1 Kushtet e aplikimit: .....	169
6.2.1.1 Sigurimi shëndetësor .....	169
6.2.1.2 Përfitimet e sëmundjeve .....	169
6.2.1.3 Përfitimet e mëmësisë.....	170
6.2.1.4 Përfitimet e invaliditetit.....	170
6.2.1.5 Pensioni i pleqërisë.....	170
6.2.1.6 Përfitimet e pasjetuesit .....	170
6.2.1.7 Përfitimet në lidhje me aksidentet në punë dhe sëmundjet profesionale:.....	171
6.2.1.8 Përfitimet familjare.....	171
6.2.1.9 Sigurimi i papunësisë .....	171
6.3 Aspekte të sistemit të sigurimeve shoqërore në Portugali (pjesë e modelit mesdhetar )	173
6.3.1 Kushtet e përfitimit.....	175
6.3.1.1 Sistemi shëndetësor .....	175
6.3.1.2 Skema e përfitimeve të sëmundjeve .....	175
6.3.1.3 Përfimimet prindërore dhe të mëmësisë .....	176
6.3.1.4 Përfitimet e invaliditetit.....	176
6.3.1.5 Përfitimet e pensioneve të pleqërisë .....	177
6.3.1.6 Përfimimet e pasjetuesit.....	177
6.3.1.7 Përfitimet në rast të aksidenteve dhe sëmundjeve profesionale .....	178
6.3.1.8 Përfitimet familjare.....	178
6.3.1.9 Përfimimet e papunësisë.....	178
6.3.2 Sistemi i administrimit dhe financimi .....	179
6.4 Aspekte të sistemit të sigurimeve shoqërore në Angli (pjesë e modelit anglosankson )	179
6.4.1 Kushtet e kualifikimit.....	181



6.4.1.1 Sistemi shëndetësor .....	181
6.4.1.2 Përfitimet në të holla në rast sëmundje.....	181
6.4.1.3 Përfitimet prindërore dhe të mëmësisë .....	181
6.4.1.4 Përfitimet e moshës së vjetër.....	182
6.4.1.5 Përfitimet e pasjetuesit .....	182
6.4.1.6 Përfitimet në rast aksidenti apo sëmundje profesionale .....	183
6.4.1.7 Përfitimet familjare.....	183
6.4.1.8 Përfitimet e papunësisë.....	183
<b>KREU 7 *** .....</b>	<b>185</b>
<b>PËRFUNDIME .....</b>	<b>185</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>200</b>
<b>Abstrakt .....</b>	<b>208</b>

## **KREU I**

### **1. KONCEPTI I SIGURISË SOCIALE DHE EVOLUIMI HISTORIK I TIJ**

#### **1.1 Kuptimi i konceptit të sigurisë sociale**

Koncepti i sigurimeve shoqërore ka njohur një evoluim të madh në doktrinën juridike të sigurimeve shoqërore. Ai është interpretuar në mënyra të ndryshme nga autorë të ndryshëm që kanë ushtruar veprimtarinë e tyre në këtë fushë. Në mungesë të një përkufizimi të vetëm, çdo autor e ka përkufizuar konceptin e sigurimeve shoqërore, në një farë mënyre, sipas perceptimit të tij. Dhënia e një përkufizimi të njëjtë në lidhje me këtë nocion është i vështirë. Kjo pasi, koncepti i sigurimeve shoqërore është mjaft fleksibël, duke reflektuar përmbajtjen e veçantë dhe specifike të çdo shteti. Ky koncept është po ashtu objekt i ndryshimeve dhe zhvillimeve të herëpashershme në përputhje me ndryshimet e faktorëve strukturore dhe kulturorë në një periudhë të caktuar.<sup>5</sup> Vështirësia lidhet edhe me faktin se në nivel evropian mungon një nocion i unifikuar në lidhje me sigurimet shoqërore dhe mbrojtjen sociale. Politikat sociale janë pjesë e politikave të brendshme të çdo shteti anëtar, e për këtë arsye, secili shtet mund të sjellë modelin e tij të mbrojtjes sociale. Kjo nënkupton që secili shtet anëtar organizon sistemin e vet të sigurimeve sociale duke ia besuar administrimin e tij organeve kombëtare sipas rregullave dhe rregulloreve në nivel të brendshëm. Nga ana tjetër, lidhja e skemave të sigurimeve sociale ngushtësisht me nocionin territor do të thotë që shumat e përfitimit, kushtet për të përfituar apo kohë-zgjatja e përfitimeve nga skemat e sigurimeve sociale do të vendosen sipas ligjit të brendshëm e si të tilla mund të variojnë nga një shtet anëtar në tjetrin.<sup>6</sup>

Në disa vende, koncepti i sigurimeve shoqërore përkufizohet nga kuadri juridik në fuqi. Në vende të tilla, nëse ligji i brendshëm nuk e përcakton shprehimisht si koncept, të paktën nënvizon se cila nga marrëveshjet në aspektin e ligjit kombëtar i përket sferës së ligjit të sigurimeve shoqërore. Kjo metodë vihet re në vendet që synojnë të grumbullojnë të gjithë legjislacionin që lidhet me sigurimet shoqërore në një korpus/kod të vetëm juridik.

Pavarësisht kësaj, shumë vende e njohin dhe e zbatojnë nocionin e sigurimeve shoqërore, pa pasur një përkufizim ligjor të tij. Në këtë rast, do të jetë vetë doktrina e sigurimeve shoqërore, ajo që do të përpunojë një përkufizim sipas objektit të mbrojtur nga ky koncept. Disa studiues e përkufizojnë konceptin e sigurimeve sociale në mënyrë të ngushtë si parashikimi nga ana e shtetit i përfitimeve monetare për personat që përballen me kontigjenca sociale sipas përcaktimeve ligjore. Ndërkohë që ka ekspertë që japin një përkufizim më të gjerë të sigurimeve shoqërore duke përfshirë në të një shumëllojshmëri

---

<sup>5</sup> Berghman J 'Basic Concepts of Social Security' in Social Security in Europe Brussels Bruylant-Maklu (199 i ), fq 10-11.

<sup>6</sup>Shih Nickless. J dhe Sield.H 'Co-ordination of Social Security in the Concil of Europe', Concil of Europe, 2004, fq 9.

programesh dhe shërbimesh të ofruara nga organizatat publike dhe jo-qeveritare.<sup>7</sup> Po kështu, disa përkufizime përfshijnë një numërim të risqeve sociale, ndërkohë që të tjera bazohen në termat e përfshirjes së shtetit<sup>8</sup>, punëtorëve dhe/ ose sektorit privat, në terma të qëllimeve dhe/ose përfitimeve apo financimit të skemës. Ndërkohë që ka vende ku nocioni i sigurisë sociale mund edhe të mungojë krejtësisht. Në një rast të tillë, do të ishim përpara një vakuumi ligjor të konceptit të sigurimeve shoqërore, gjë që mund të ndikonte negativisht në zbatimin e tij me efikasitet në praktikë. Në mungesë të një përkufizimi të saktë, koncepte të tilla si sigurimet shoqërore, asistenca apo mbrojtja sociale dhe të tjera koncepte si këto, do të tregojnë kohezion të pamjaftueshëm për të mundësuar mbledhjen e të gjitha koncepteve nën të njëjtën ombrellë të 'sigurisë sociale'.

Edhe nëse do t'i referoheshim ligjit ndërkombëtar, do të vinim re që, as ai nuk ofron një mbështetje të plotë në këtë drejtim. Kjo pasi edhe në të drejtën ndërkombëtare mungon një përkufizim i konceptit të sigurisë sociale. Instrumentet ligjore ndërkombëtare ose kombëtare, specifikojnë më tepër shtrirjen materiale të aplikimit të konceptit të sigurimit shoqëror, ose ndalen tek përmbajtja e skemave të sigurimeve shoqërore. Madje ka raste kur ato rendisin vetëm emrat e skemave të synuara të ligjit kombëtar. Vetëm përjashtimisht, mund të gjendet një përkufizim që bazohet në përmbajtjen e 'sigurisë sociale' si e tillë.

Në nivel ndërkombëtar, Organizata Ndërkombëtare e Punës ka luajtur një rol të rëndësishëm në përcaktimin e përmbajtjes së sigurimit social. Sipas saj '*Sigurimi shoqëror është mbrojtja që shoqëria ofron për anëtarët e saj përmes një sërë masash publike kundër ankthit ekonomik ose social që mund të shkaktohet, përveç të tjerash nga ndalja ose reduktimi i të ardhurave për shkak të sëmundjes, mëmësisë, dëmtimit në punë, invaliditetit dhe vdekjes; parashikimi i kujdesit shëndetësor si dhe i përfitimeve për familjes me fëmijë*'.<sup>9</sup> Përshkrimi i sferës materiale të zbatimit të Konventës së Organizatës Ndërkombëtare të Punës nr. 102 mbi normat minimale në sigurinë sociale ka pasur gjithashtu një ndikim shumë të gjerë në shpjegimin e këtij koncepti. Kjo konventë përbën një nga instrumentet me influencë të konsiderueshme në zhvillimin e konceptit të sigurimit shoqëror në nivel kombëtar dhe rajonal.<sup>10</sup> Megjithatë, edhe kjo konventë, më tepër se sa jep kuptimin e përmbajtjes së sigurimit shoqëror si koncept, ndalet në përmbajtjen e nëntë degëve kryesore të skemave të ngritura për zbatimin e mbrojtjes sociale<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Shih Midgley.J dhe Tracy.M 'Challenges to Social Security: An International Exploration' Greenood Publishing Group, 1996, fq.2

<sup>8</sup>Shih psh: Barker F and Holzhausen M *South African Labour Glossary* Juta (1996), të cilët e përkufizojnë sigurimin social si 'një sistem mbrojtjeje të garantuar nga shteti', fq 138.

<sup>9</sup> Shih ILO: 'Introduction to Social Security', botimi i tretë, 1984, Geneva. Council of Europe, fq 2-3.

<sup>10</sup> Parimet e përshkruara në Konventën Nr.102 të ILO kanë qënë bazë për hartimin e instrumentave ligjore në fushën e sigurimeve shoqërore në nivel rajonal si : Kodi Europian i Sigurisë Sociale, Karta Sociale Evropiane, Traktati i Amsterdimit në nivel të BE\_së etj.

<sup>11</sup> Nëntë degët klasike të sigurimeve shoqërore sipas të drejtës ndërkombëtare të sigurimeve shoqërore janë: përfitimi shëndetësor, përfitimi i sëmundjes, përfitimi i papunësisë, përfitimi nga dëmtimi/ i paaftësisë, përfitimi për shkak të moshës së vjetër, përfitimi i invaliditetit, përfitimi familjar, mbrojtja e mëmësisë dhe përfitimet në rast vdekjeje për pasjetuesin.

Koncepti i sigurisë sociale lidhet me një numër rreziqesh sociale (tashmë) të identifikuara. Për këtë, një përkufizim shterues i këtij koncepti mund të krijojë hapësira të pamjaftueshme për zhvillimin brenda degës së sigurimeve shoqërore, të përgjigjeve të reja për çdo problem të ri social që mund të lindë në të ardhmen. Mund të mendohet, në këtë drejtim, për nevojën e kujdesit për ata, të cilët janë të paafte për të përballuar. Një përshkrim i tillë nuk do të lejonte inkorporimin e evolucionit të këtij koncepti në kuptimin e ligjit kombëtar, sipas të cilit, disa elementë të 'pasigurisë sociale' që kanë ekzistuar për një kohë të gjatë, janë shpallur 'rreziqe sociale'. Në këtë aspekt, mund t'i referohemi një numri vendesh, ku marrëveshjet që u sigurojnë studentëve ose banorëve ndihmë financiare janë cilësuar si një pjesë e integruar e mbrojtjes sociale.

Disa autorë janë përpjekur të japin një përkufizim të nocionit të sigurisë sociale duke e parë atë si garantimin për një kategori të caktuar personash të përfitimeve në para dhe në natyrë, duke përfshirë edhe shërbimet. Sipas Beveridge *'termi sigurim social përdoret për kuptuar sigurimin e mjeteve monetare: për të zënë vendin e të ardhurave të fituara kur këto të fundit ndërpriten për shkak të papunësisë, sëmundjes ose aksidentit; për të siguruar individët nga humbja e punës për shkak të moshës; për të siguruar individët nga humbja e mbështetjes për shkak të vdekjes së një personi tjetër dhe për të përballuar shpenzimet e jashtëzakonshme në rast vdekje, lindje apo martesë'*.<sup>12</sup> Për sa më sipër, sipas Beveridge, sigurimi shoqëror është sinonim i të ardhurave të mirëmbajtjes në kuptimin e një marrëveshje për të siguruar përfitime cash për të përballuar disa kontigjenca sociale.<sup>13</sup>

Një qasje më e përhapur për sigurinë sociale gjendet në raportin e Organizatës Ndërkombëtare të Punës 'Standardet në shekullin XXI: Sigurimet Shoqërore'. Në këtë raport, koncepti i sigurimeve shoqërore perceptohet si përgjigja mbi nevojën për sigurinë në kuptimin e saj më të gjerë, e jo si konglomerat i mekanizmave që e garantojnë një siguri të tillë<sup>14</sup>.

Të tjerë autorë mbështeten po ashtu në të njëjtin objektiv të garantimit të 'sigurisë'. Ata i konsiderojnë marrëveshjet mbi sigurimet shoqërore si garantues të mbrojtjes kundër rreziqeve, të lidhura me pasojat që ka sjellë industrializimi i shoqërisë dhe zhvillimet e saj ose, e thënë ndryshe, kundër rreziqeve 'sociale'. Friedlander, për shembull, e përkufizon nocionin e sigurisë sociale si një program mbrojtjeje të ofruar nga shoqëria kundër të papriturave të jetës moderne si sëmundja, papunësia, moshja e vjetër, varësia, aksidentet në punë apo invaliditeti, kundër të cilave nuk mundet që vetë individi, me aftësinë dhe mundësitë që ka, të mbrojë familjen dhe veten e tij<sup>15</sup>.

Koncepti i sigurisë sociale mund të shihet edhe në një spektër më të zgjeruar në kuadër të fushave të ndryshme që ai prek. Kështu sipas Weber dhe Cohen 'sigurimet shoqërore janë një çështje e diskutueshme dhe dinamike që prek aspekte të ndryshme filozofike, teorike,

---

<sup>12</sup>Beveridge.W 'Social Insurance and Allied Services', Her Majesty's Stationary Office, Londër, 1942.

<sup>13</sup>Përkufizimi që Beveridge bën për sigurinë sociale është kryesisht një përshkrim sistemit britanik.

<sup>14</sup>Shih për më tepër Humblet.M dhe Silva.R 'Standarts for XXI Century- Social Security', ILO, 2002, kap 1.

<sup>15</sup> Friedlander, W.A. (1968): Introduction to social welfare, fq.389

humanitare, financiare, administrative, shoqërore, ekonomike, politike, statistikore, aktuariale, mjekësore dhe ligjore'.<sup>16</sup>

Përkufizimet më të fundit të sigurisë sociale i gjejmë tek autorë të tillë si Sinfield dhe Berghman, të cilat ndjekin të njëjtën qasje jo-instrumentale. Në mënyrë të ngjashme me përkufizimin e shëndetit, Sinfield e përshkruan sigurinë sociale sipas gjendjes në të cilën ndodhet individi. Për shembull, një nga kuptimet që ai i jep këtij koncepti është gjendja e mbrojtjes së plotë kundër humbjes së burimeve. Nga ana tjetër, Berghman e sheh sigurinë sociale si situata e mbrojtjes së plotë kundër dëmit njerëzor.<sup>17</sup>

Ky diversitet në konceptimin e 'sigurisë sociale' në përgjithësi nuk ka pasoja shumë negative. Megjithatë, secili duhet të jetë i kujdesshëm, kur krahason sistemet e sigurisë sociale për të mos mbivendosur sistemet e ndryshme apo për të mos ngatërruar llojet e rreziqeve të sigurimit që ato mbulojnë. Për t'i ardhur në ndihmë shteteve, ONP përcakton tre kritere që duhet të përmbushë çdo skemë ose shërbim në mënyrë që të përfshihet në sistemin kombëtar të sigurimeve shoqërore<sup>18</sup>. Kriteri i parë lidhet me qëllimin që duhet të ketë çdo sistem i sigurimeve shoqërore. Sipas ONP, çdo sistem duhet të ketë si qëllim të garantojë kujdesin shëndetësor të nevojshëm, të mundësojë të ardhura në rast të humbjes së pavullnetshme të tyre ose të një pjese të tyre, apo të sigurojë të ardhura për subjektet që kanë përgjegjësi familjare. Kriteri i dytë lidhet me bazën juridike të sistemeve të sigurimeve sociale, sipas të cilit çdo sistem duhet të bazohet në një akt juridik (ligj) të brendshëm, që nga njëra anë e përcakton sigurimin social si një e drejtë individuale dhe nga ana tjetër vendos detyrime për organet publike, gjysmë-publike dhe të pavarura për ta garantuar atë. Kriteri i tretë dhe i fundit lidhet me administrimin e sistemit të sigurimeve shoqërore ku ONP përcakton se çdo sistem duhet të administrohet nga një organ publik, pothuajse publik apo i pavarur<sup>19</sup>.

Nga sa më sipër, mund të arrijmë në një kuptim të përgjithshëm të konceptit të sigurisë shoqërore si një tërësi marrëveshjesh, që kanë në bazë solidaritetin për të gjithë individët, që përballen me mungesën e të ardhurave nga puna e paguar ose me kostot e veçanta. Në këtë drejtim, kryesisht do të kemi të bëjmë me marrëveshje me anë të të cilave do të sigurohen përfitime në para pas evidentimit të 'rreziqeve sociale' të njohura.

Në kuptimin e përgjithshmen, marrëveshje të tilla që kanë të bëjnë me një rrezik të caktuar social dhe shfaqjen e një uniteti të caktuar në rregullim dhe administrim, quhen shpesh 'degë' të sigurimit shoqëror ose 'skema' të sigurimeve shoqërore. Sigurimet shoqërore, shihen kështu, si teknikat që e bëjnë sigurinë sociale të mundshme. Ato krijojnë mekanizmat që janë *sine qua non* për realizimin e sigurisë sociale.<sup>20</sup>

<sup>16</sup>Shih Konceptin e Cohen dhe Weber të përbledhur tek Sivarethinamohan.R 'Industrial Relations And Labour Welfare: Text And Cases, PHI Learning Pvt. Ltd., 2010, fq 378.

<sup>17</sup> Berghman J 'Basic Concepts of Social Security' in Social Security in Europe Brussels Bruylant-Maklu (199 i ), fq 11.

<sup>18</sup> Në lidhje me Kriteret shih ILO (1976) 'The cost of Social Security', Eighth International Inquiry, 1967-1971, fq 2.

<sup>19</sup>Duke qënë se ONP është në dijeni të dallimeve midis sistemeve të sigurimeve shoqërore në shtetet të ndryshme, kriteri i tretë sipas interpretimit që ajo i bën, nuk është gjithmonë i nevojshëm. Shih Ibid, fq 3.

<sup>20</sup>Kumar.A 'Industrial Law', Atlantic Publisher and Distributors, 2003, fq 282.

Pavarësisht kuptimit që këto skema marrin secila prej tyre ka disa karakteristika kryesore që janë:

- Së pari: Përmbajtja e dispozitave për lehtësimin cash dhe/ose mjekësor
- Së dyti:Garantimi i përfitimeve në cilësinë e ‘një të drejte’, në momentin që kualifikohet.
- Së treti: Pagimi i përfitimeve si lehtësim ndaj kontigjencave sociale të përkohshme ose të përhershme.

### **1.1.2 Sigurimi social si mbrojtje dhe promovim i standardit të jetesës**

Në kuadër të një përkufizimi më të plotë të sigurimit social, në mund të bazohemi në funksionet që ai ka në lidhje me standardin e jetesës. Autorë të ndryshëm kanë nënvizuar ekzistencën e një funksioni të dyfishtë të sigurisë sociale<sup>21</sup>. Në të dyja rastet theksi vendoset tek garantimi i standardit të jetesës së një personi. Kështu nga njëra anë, siguria sociale ka si funksion mbrojtjen e individëve nga përkeqësimi i standardit të tyre të jetesës. Ky është funksioni parandalues ose mbrojtjes i sistemeve të sigurisë sociale dhe mund të shihet për shembull në rastin e mbrojtjes së individëve në lidhje me uljen e aftësisë për të kryer funksionet bazë jetike. Nga ana tjetër, funksioni i sigurisë sociale mund të jetë rritja e standardit të jetesës së një individi përmes promovimit. Funksioni i dytë mund të ndikojë në ato raste kur standardi i jetesës së një individi të caktuar është nën standardin minimal të caktuar, duke i dhënë kështu mundësi sistemit të sigurisë sociale, që përmes funksionit të tij promovues të rritë aftësinë e individëve për të përmirësuar standardin e tyre të jetesës në një periudhë të caktuar të jetës së tyre.

Funksioni ‘mbrojtës’ dhe ‘promovues’ i sistemit të sigurisë sociale jo vetëm që është i ndjeshëm në secilin prej përkufizimeve të sipërpërmendura, por nga ana tjetër na ndihmon të formulojmë një përkufizim më të qartë të nocionit ‘siguri sociale’. Nëse i rikthehemi edhe njëherë përkufizimit të dhënë nga ONP në lidhje me sigurinë sociale mund të vëmë re se në të gjejmë shprehje të dy funksionet e sigurisë sociale. Kështu, funksioni mbrojtës gjen shprehje në kuadër të idesë së mbrojtjes kundër ankthit ekonomik apo social (pjesa e parë e përkufizimit të ONP), që mund të sjellë një ulje të standardit të jetesës për shkak të sëmundjes, invaliditetit, aksidenteve në punë, moshës së vjetër apo vdekjes së një personi të familjes. Ndërkohë që funksioni promovues mund të jetë i dukshëm në lidhje me parashikimet për garantimin e kujdesit apo ndihmës mjekësore si dhe përfitimeve familjare. Në të dyja këto raste të fundit, qëllimi i sistemit të sigurisë sociale është rritja e standardit ekzistues të jetesës të vet personit apo anëtarëve të tij të familjes.

Megjithëse, në situata të caktuara, njëri prej këtyre funksioneve mund të marrë më tepër rëndësi, secili prej tyre duhet të shihet si pjesë e një sistemi të vetëm me një qëllim të përbashkët në kuadër të arritjes së një standardi të dëshirueshëm të jetesës së çdo individi. Në këtë kuptim, nëse do të marrim për bazë të dyja këta funksione, përkufizimi më i plotë i sigurisë sociale do të mund të ishte ‘sistemi i mbrojtjes kundër rënies së standardit të jetës së individëve/grupeve të caktuara dhe/ose promovimi i

---

<sup>21</sup> Disa nga autorët që kanë theksuar rëndësinë e funksionit të dyfishtë të sigurisë sociale janë: Burgess and Stern 1991; Drèze and Sen 1991; Atkinson 1989; Partsch 1983

këtyre standardeve të jetesës tek individët/grupet e individëve ku standardet ekzistuese janë nën minimumin e caktuar. Ky përkufizim nënkupton që sistemi i sigurisë sociale siguron qëndrueshmërinë/rritjen e standardit të jetesës së individëve apo grupeve sociale përmes mbrojtjes dhe/ose promovimit.<sup>22</sup>

### **1.1.3 Siguria sociale si një nevojshmëri universale**

Koncepti i sigurisë sociale mund të kuptohet në një interpretim më të zgjeruar si një përgjigje ndaj nevojave të shoqërisë në nivel universal për t'u mbrojtur ndaj rreziqeve sociale të caktuara. Të kuptuarit e 'sigurisë sociale' si një nevojshmëri sociale do të thotë: së pari se standardi i jetesës së individëve, në të gjitha kohët dhe në të gjithë botën, është i kërcënuar nga rreziqe ose pasiguri sociale; dhe së dyti se në të gjitha kohët, në çdo vend të botës, mundësia e individëve për të mbrojtur veten individualisht, nga rreziqet sociale, me të cilat ata mund të përballen në një moment të caktuar të jetës, është e pamjaftueshme.

Autorë të ndryshëm kanë konstatuar se një nga shkaqet që na çon drejt një nevojshmërie universale të sigurisë sociale është vulnerabiliteti universal<sup>23</sup>. Njerëzit, si qenie humane, janë më vulnerabël dhe më të prekshëm nga rreziqet sociale se qeniet e tjera (kafshët p.sh). Njerëzit nuk janë në gjendje që të përballojnë të vetëm të gjitha rreziqet sociale që venë në rrezik standardin e tyre të jetesës. Nga ana tjetër ata nuk mund të dinë me siguri se kur mund të përballen me këto rreziqe sociale në mënyrë që të marrin masa paraprakisht. Për më tepër, edhe nëse ata përballen me rreziqe të caktuara, sërisht nuk janë të sigurt se për sa kohë mund të vazhdojë kjo gjendje. Po kështu, individët përballë rreziqeve me të cilat përballen, mund të mos e kenë të mundur të rivendosin standardin e tyre të jetesës, për shkak të gjendjes ekonomike në të cilën ata ndodhen. Kjo panoramë nuk është e evidente vetëm në vendet jo të industrializuara, por është po aq e prekshme edhe në vendet më të zhvilluara. Në kuptimin filozofik, kjo gjendje pamundësie e individëve mund të ekuilibrohet përmes teknikave dhe politikave sociale në rang shteti/shtetesh, me synim përmirësimin e gjendjes së paaftësisë individuale përballë risqeve sociale. Pikërisht në këtë kuptim, në mund ta shohim sigurinë sociale si një nevojë që ndjen shoqëria në të gjitha kohët në nivel universal. Megjithatë, është e rëndësishme të theksojmë, se pavarësisht nevojshmërisë universale të sigurisë sociale, çdo shtet është i lirë të zgjedhë në përputhje me normat juridike, sociale, ekonomike dhe në kuadër të politikave shtetërore se cila është forma më e përshtatshme e sistemit të sigurisë sociale që ai duhet të ngrejë për të përballuar rreziqet sociale me të cilat përballen shtetasit e tij.

### **1.1.4 Siguria sociale si një e drejtë e njeriut**

E drejta për të përfituar nga sigurimi social është një e drejtë individuale e parashikuar në instrumentet universale, rajonale dhe kombëtare të mbrojtjes së të drejtave të njeriut.

---

<sup>22</sup>Shih për më tepër Drèze, J. and A. Sen (1991), 'Public Action for Social Security', in: E. Ahmad, et al. (eds.), Social Security in Developing Countries, Oxford: Clarendon Press, fq 3.

<sup>23</sup>Shih përshembull, Partsch, M. 'Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften, Sozialpolitische Schriften', Berlin, Duncker & Humblot, 1983, fq 55.

Kjo e drejtë gjen shprehje në Deklaratën Universale të të drejtave të njeriut, e cila në Nenin 22 të saj parashikon se ‘Çdokush, si anëtar i shoqërisë, ka të drejtën për sigurinë sociale.’ Po kështu Neni 25(1) i saj parashikon të drejtën e çdokujt për siguri sociale në rast të papunësisë, sëmundjes, paaftësisë, moshës së vjetër, vdekjes së bashkëshortit/es.<sup>24</sup> Edhe pse DUDNJ, si pjesë e instrumenteve *soft law* nuk krijojnë detyrime për shtetet në nivel ndërkombëtar, është i njohur fakti se disa nga parashikimet e saj janë bërë pjesë e të drejtës ndërkombëtare zakonore, për shkak të autoritetit të gjerë të pranuar në të gjithë botën dhe forcës të madhe morale që ajo përcjell.<sup>25</sup>

E drejta për siguri sociale, duke qenë një e drejtë individuale, garanton standardin e jetesës së çdo individi, duke i mundësuar atij të mirat dhe shërbimet minimale për një jetë me dinjitet. Nga ana tjetër, kjo e drejtë individuale, implikon detyrimin e shtetit për t’i garantuar çdokujt, brenda territorit të tij mbrojtje kundër aksidenteve, paaftësisë, moshës së jetës, sëmundjes etj.

Pakti Ndërkombëtar Ekonomik, Social, Kulturor<sup>26</sup> garanton gjithashtu në Nenin 9 të tij ‘të drejtën e çdokujt për siguri sociale, përfshirë sigurimin shoqëror’. Siç e shohim, nga mënyra se si Pakti në vetvete është hartuar, e lë të hapur, duke mos e specifikuar rastin se kur dhe kush mund t’ia garantojë individëve këtë të drejtë<sup>27</sup>.

Në Europë, instrumenti kryesor që mbron të drejtat dhe liritë themelore është Konventa Evropiane e mbrojtjes së të drejtave dhe lirive themelore, e cila në thelb është krijuar për të garantuar të drejtat civile dhe politike. Megjithatë, si Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, po ashtu edhe Komisioni Evropian i të drejtave të njeriut kanë nënvizuar se nuk mund të ketë një ndarje të prerë me thikë të sferës ekonomike dhe sociale nga KEDNJ.<sup>28</sup> Në mënyrë specifike, Karta Sociale Evropiane parashikon në Nenin 12 dhe 13 të saj, të drejtat e njeriut në fushën e sigurisë sociale dhe mbrojtjes sociale. Neni 13 i KSE që parashikon të drejtën për mbrojtje sociale dhe mjekësore është interpretuar kohët e fundit si pjesë e të drejtave individuale nga Komiteti Evropian i të Drejtave Sociale, që është edhe organi kompetent për interpretimin e Kartës.

Kodi Evropian për Sigurinë Sociale dhe Protokollet e tij, si dhe për standardet bazë të krijimit të instrumenteve të mbrojtjes sociale në Evropë, në fakt, nuk përmban të drejta individuale që mund të goditen direkt përpara gjykatave. Më tepër se sa kaq, këto

---

<sup>24</sup> Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, miratuar nga Rezoluta e Asamblesë së Përgjithshme Nr.217A (III) në 10 Dhjetor 1948, Neni 22/25.

<sup>25</sup> Shih, përshembull *Oppenheim's International Law* (9<sup>th</sup> ed.), Volumi 1, Pjesa 2-4, Longman: Neë York and London, 1996, fq. 1004

<sup>26</sup> Pakti Ndërkombëtar Ekonomik, Social dhe Kulturor, miratuar nga Rezoluta e Asamblesë së përgjithshme, Nr.2200A e 16 Dhjetorit 1966 (hyrë në fuqi më 3 Janar 1976).

<sup>27</sup> Në kuadër të instrumentave ndërkombëtare lexo gjithashtu Konventa për Eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit ndaj grave, Neni 11,13, dhe 14 (2); Konventa e të drejtave të fëmijëve, Neni 18,23 dhe 26 (1) dhe Konventa për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit racial, neni 2(2) dhe 5 (e).

<sup>28</sup> Lexo çështjen, *Airey v. Ireland*, 9 Tetor 1979 (Aplikimi Nr. 6289/73)



instrumente krijojnë një sistem ndërkombëtar mbikëqyrjeje në fushën e sigurisë sociale nisur nga raportet periodike të dërguara nga shtetet anëtare.<sup>29</sup>

## **1.2. Qasja Historike dhe Analitike e konceptit të sigurisë sociale në Evropë**

### **1.2.1 Fillestat e nocionit të sigurisë sociale në Evropë**

Politika sociale e Bashkimit Evropian është një shembull konkret i një politike që ka evoluar përmes marrëveshjeve. Baballarët e krijimit të Europës, në fillimet e tyre nuk e kishin pjesë të axhendës integrimin e politikave të mirëqenies sociale midis shteteve. Shqetësimi i tyre ishte gjetja e rrugëve dhe krijimi i politikave për integrimin ekonomik dhe politikat e ruajtjes së paqes. Kështu, edhe nëse lexojmë Traktatin e Romës do të shohim se nenet me përmbajtje sociale pothuajse mungojnë. Kishte vetëm një nen (edhe kjo me kërkesën e përsëritur të Italisë) që sanksiononte lirinë e lëvizjes së punëtorëve në bazë të të cilit ‘punëtorët e çdo shteti anëtar kishin mundësi të lëviznin në shtetet e tjera anëtare për të punuar duke ruajtur të drejtën për të patur akses në skemat e sigurimeve shoqërore të shteteve të tjera dhe eksportonin të drejtën e fituar të sigurimeve shoqërore në shtetet e tjera’<sup>30</sup>. Ndërkohë që me ndërhyrjen e Francës, ky Traktat u pasurua edhe me një nen tjetër (119) i cili parashikonte pagën e barabartë për punë të barabartë<sup>31</sup>. Edhe pse konotacioni fillestar i krijimit të Bashkimit Evropian ka qenë tërësisht ekonomik, ai është më tepër se sa një ‘treg i përbashkët’. Europa ka një traditë të përbashkët në luftë, paqe, kulturë dhe mbi të gjitha, në përcaktimin e mirëqenies – duke e bërë atë një gadishull të shquar në kontinentin Aziatik<sup>32</sup>. Shtetet e Europës Perëndimore, akoma të ndara ligjërisht, ishin gati për t’u shkrirë në Shtetet e Bashkuara të Europës (SHBE) – si një entitet ekonomik, politik, kulturor në vetvete – analog, por shumë i ndryshëm nga SHBA; të paktën këto kombe mund të shkrihen në një ‘grup’ me ‘sovrانيتete të ndara’<sup>33</sup> gjithnjë e në rritje. Ky proces ka marrë hov gjatë dekadave të kaluara. Pas disa përpjekjeve të pasuksesshme, në 28 Shkurt 1986 me Aktin Unik Evropian dhe pas samitit të Maastrichtit në 1991, Komuniteti Evropian (KEE) lëvizi më afër drejt një bashkimi ekonomik, politik dhe në një farë mase edhe shoqëror,<sup>34</sup> duke u zhvilluar në mënyrë definitive përtej një ‘bashkimi tarifor’. Nisur nga kjo, pyetja shqetësonte vendet dhe politikëbërësit në këtë

<sup>29</sup>Shih Heredero. Gomez. A ‘Social Security as a human right’, Këshilli i Evropës, 2007, fq 7.

<sup>30</sup> Neni 51 i Traktatit të krijimit të Komunitetit Ekonomik Evropian, 1957

<sup>31</sup> Neni 119 i Traktatit të krijimit të Komunitetit Ekonomik Evropian, 1957

<sup>32</sup>Schulze, H. (1990) ‘The reform of Europe’, Berlin, Siedler.,

<sup>33</sup> Për analiza të përgjithshme të unifikimit evropian shih Hoffmann, S. 1966: Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-state and the Case of Eastern Europe, tek: Deedalus, vol. 95, fq. 862 – 915, si dhe Kaelble, H. 1987: Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte westeuropas 1880-1980 [= On the Road to a European Society. A Social History of Eastern Europe 1880-1980), München: C.H. Beck, fq 194.

<sup>34</sup> Komponenti social ishte një çështje midis Francës dhe Gjermanisë tashmë në kohën e Traktatit të Romës, megjithëse jo si ‘Bashkim Social’- atëherë çështja ishte: a do të llogariten shpenzimet e politikës sociale si kosto të punës në krijimin e ‘tregjeve të lira’. Disa dekada më vonë, në vitet 1960, ‘Bashkim Social’ u rishfaq në përpjekjet e Komisionit për të lëvizur drejt harmonizimit në politikën sociale e cila dështoi. Përfundimisht në fillim të viteve 1970 u bë një përpjekje tjetër për një Bashkim Social Evropian, i mbështetur nga qeveria gjermane e kryesuar nga Willy Brandt, Herbert Wehner, kreu i deputeteve të SPD, parashikuan ‘Shtetet e Bashkuara të Evropës të themeluara si një Shtet Demokratik i Përkrahjes Sociale. (cf. Heningsen, 1989: 66), për referenca të mëtejshme.

periudhë ishte se deri ku do të shkojnë ky bashkim në të ardhmen dhe se si do të ndikonte ai në forcimin e politikave sociale dhe në zhvillimin e konceptit të mbrojtjes sociale? Për më tepër, autorë të ndryshëm i shqetësonte fakti nëse do të ketë një shtet evropian të mirëqenies apo një ‘sinteze trans-kombëtare’ të shteteve të mirëqenies kombëtare, duke e vendosur ‘shtetësinë sociale europiane’ si ‘shtyllën kurrizore’ të Unionit të përbashkët evropian?<sup>35</sup> Autorë të tjerë shtronin pyetjen nëse mund të jetë shteti i mirëqenies, (i cili është ‘karakteristik vetëm për këtë pjesë të botës’) irelevant për ‘ndërtimin e shtetit të ri evropian’?<sup>36</sup> Një tjetër pikëpyetje në nivel doktrine ishte fakti nëse ‘shtetësia sociale’ mund të gërryhet dalëngadalë nëse mbetet e fragmentarizuar në nivel kombëtar?<sup>37</sup>

Në qoftë se unifikimi evropian nuk do të bazohej në ‘shtetësinë sociale’, regjimet europiane të mirëqenies sociale do të mbeteshin në nivelin e shtetit të Shteteve të Bashkuara Evropiane ose në nivel ‘rajonal’ duke qëndruar kështu nën nivelin ‘mbikombëtar’ të vizibilitetit. Në një situatë të tillë, regjimet e politikës së varfërisë,<sup>38</sup> pjesët më të ekspozuara të shtetësisë sociale, do të kishin më shumë gjasa që të gërryeshin ngadalë dhe në mënyrë të padukshme. Një situatë e tillë do të ndikonte negativisht në kuadër të arritjes dhe qëndrueshmërisë së mirëqenies sociale dhe në veçanti, për ekspertët e varfërisë.

Megjithëse në traktatin e Romës ekzistonte vetëm një nen në lidhje me të drejtat sociale të punëtorëve, ky nen ka luajtur një rol domethënës në fillimet e ndërtimit të politikave sociale në Evropë. Mbi bazën e tij, Këshilli miratoi në një vit më vonë, në 1958, rregulloren nr 3, që më vonë u shndërrua në rregulloren 1408/71 mbi të drejtat e punëtorëve emigrantë. Kjo rregullore u garantonte punëtorëve emigrantë akses në përfitimet e sigurimeve shoqërore të shteteve të tjera dhe mundësinë për t’i marrë me vete ato gjatë lëvizjeve për punë brenda Komunitetit. Për shkak të dispozitave që përmbante, rregullorja 1408/71<sup>39</sup> duke pasur si qëllim koordinimin e të drejtave sociale midis shteteve anëtare, ishte përpjekja e parë evropiane në kuadër të shtetësisë evropiane dhe politikës së solidaritetit si dhe në luftën kundër diskriminimit të punëtorëve të shteteve anëtare në favor të punëtorëve kombëtare. Që nga ky moment Këshilli miratoi edhe disa rregullore të tjera në kuadër të mbrojtjes së të drejtave sociale në Evropë, të cilat u përsosën edhe nëpërmjet marrëveshjeve që filluan të lidheshin midis shteteve në fushën e sigurisë sociale. Një rol të rëndësishëm në këtë drejtim ka luajtur Gjykata Evropiane e Drejtësisë e cila përmes interpretimeve të saj ka zgjeruar sferën personale të të drejtave ndër-kufitare në fushën e sigurisë sociale duke e bërë gjithmonë e më të vështirë

<sup>35</sup> Offe, C (1990) ‘Europäische Dimensione nder Sozialpolitik’, Bremen: Centre for Social Policy Research, July, unpublished manuskript, fq.8.

<sup>36</sup> Langendonck, J. van (1991) ‘The role of social security systems in the completion of the European Market’, Acta Hospitalia, nr.1, fq 35.

<sup>37</sup> Majone, G (1992) ‘The European Community between social policy and social regulation’, Florence: European University Institute, unpublished manuscript.

<sup>38</sup> Në një përkufizim të politikës së varfërisë (kundrejt ‘politikës laburiste’) mund ta gjeni tek Leibfried, S dhe Tennstedt, F. 1985: Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Politik der Verteilungsformen [= Poverty Policies or Working Class Policies. On the Development and Crisis of Traditional Forms of Redistributive Politics], in: Stephan Leibfried, Florian Tennstedt (eds.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, fq 66..

<sup>39</sup> Rregullore (KEE) Nr 1408/71 e 14 Qershor 1971 mbi zbatimin e skemave të sigurimeve shoqërore tek personat e punësuar dhe familjet e tyre që lëvizin brenda Komunitetit.

refuzimin e tyre nga shtetet anëtare. Nga ana tjetër, praktika gjyqësore e GJED-së ka ndikuar në mënyre të ndjeshme në zgjerimin të drejtave sociale për punëtorët midis shteteve anëtare.

### **1.2.2 Revolucioni industrial dhe qasja Bismark**

Revolucioni industrial përkon me zhvillimin e politikave të mirëqenies sociale në Evropë. Në shekullin XIX, në Gjermani, nën regjimin e Kancelarit gjerman Otto von Bismarck (1815-1898), situata ekonomike dhe gjendja sociale e punëtorëve ishte shumë e vështirë. Si rezultat i revolucionit industrial në Evropë, punëtorët e kësaj periudhë, u përballën me vështirësi të mëdha në punë dhe me kushte të rrezikshme në vendin e punës. Panorama e përgjithshme kishte një numër të shtuar rastesh ku punëtorët bëheshin të paaftë për shkak të sëmundjeve, aksidenteve në punë, apo humbjes së kësaj të fundit. Pikërisht, pasqyrimi i kësaj situatë tejet të vështirë, e inkurajoi Bismark-un të krijonte një sistem të mirëqenies sociale, me qëllimin për të mbuluar këtë pjesë të popullsisë, të paaftë për të punuar. Nga viti 1883 ai miratoi tre ligje që do të krijonin bazën juridike të sistemit të mbrojtjes sociale: ligji ‘*Mbi sigurimin shëndetësor*’ (1883), ligji ‘*Mbi aksidentet në punë*’ dhe në 1889 u miratua dhe ligji ‘*Mbi sigurimin për shkak të paaftësisë dhe pensionit*’.

Sistemi i Bismarkut favorizoi një numër skemash punësimi me bazë publike, që financoheshin nga pagesat e detyrimeve në proporcion me pagat e tyre dhe që ndaheshin midis punëdhënësit dhe punëmarrësit. Fillimisht i përhapur në Gjermani, qasja e Bismarkut, u përqaftua edhe nga shtete të tjera evropiane si: Franca, Austria, Belgjika, Italia, Luksemburgu etj. Edhe pse ishte e bazuar në parimin e sigurimeve, sigurimi ishte i detyrueshëm dhe primet individuale nuk lidheshin me rreziqet sociale.<sup>40</sup> Sistemi i krijuar nga Bismarku garantonte të ardhura kompensuese në rast të humbjes së tyre për shkak të aksidenteve në punës, papunësisë, sëmundjes apo paaftësisë. Kriteret që përdoreshin në këtë sistem në llogaritjen e përfitimeve bazoheshin në detyrimet që paguheshin nga punëtorët (në varësi të pagës së tyre) dhe së dyti në numrin e viteve të sigurimit, gjatë të cilave punonjësit kishin paguar detyrime.

### **1.2.3 Qasja Beveridge**

Në ndryshim nga qasja e mësipërme, në 1940, Britania e Madhe prezantoi një sistem të ri, në një drejtim të ndryshëm, i cili ishte shprehje e politikës së politikanit dhe ekonomistit britanik Lord Beveridge (1879-1963). Në politikën e tij, Beveridge e vinte theksin mbi rolin që kishte shteti në rritjen e standardit të jetesës dhe në përgjegjësinë e këtij të fundit për të mbuluar shpenzimet e ngritjes së një sistemi të sigurisë sociale. Sistemi britanik ishte një sistem i hapur për të gjithë shtetasit dhe u garantonte atyre akses falas në shërbimet sociale, ose kundrejt një shume të vogël të hollash. Kështu, nëse Bismark u bazua tek programi i ‘sigurimit’ në qasjen e tij, Beveridge krijoi një koncept të ri ‘të shpërndarjes’, i cili nuk do të mbulonte vetëm punonjësit, por të gjithë qytetarët.<sup>41</sup> Ky

---

<sup>40</sup>Shih për më tepër Olivier M *et al* ‘*Social Security Laë: General Principles*’ (Butterworths Durban 1999, fq 13-14.

<sup>41</sup>Butter,F.A.G. den, dhe U.Kock,2003, Sociaal security, economic groëth and poverty, H. 14, tek K. Marshall dhe O.Butzabach (red), Neë Social Policy Agendas for Europe and Asia: Challenges, experiences, lessons (Ëorld Bank Ëashington DC), fq 251.

sistem do të financohej nga taksat e përgjithshme dhe si i tillë, nuk do kishte lidhje midis kontributeve dhe përfitimeve që garantohehin. Karakteristikë e sistemit Beveridge ishte parimi i proporcionalitetit në testimin e mjeteve të jetesës dhe garantimi i një përfitimi minimal të të ardhurave të mjaftueshme. Në ndryshim nga solidariteti midis punëtorëve tek i cili gjente shprehje sistemi gjerman, në Angli theksi u vu tek solidariteti midis shtetasve.

Në mënyrë më të përmbledhur ndryshimet dhe karakteristikat midis të dy sistemeve mund t'i lexoni tek tabela e mëposhtme:

**Tabela Nr.1 : Sistemi Bismark-ian dhe Beveridge**

	<b>Sistemi Bismarkian</b>	<b>Sistemi Beveridge</b>
<b>Periudha historike</b>	1983	1940
<b>Shteti ku u vendos</b>	Gjermania	Anglia
<b>Qëllimi kryesor</b>	Garantimi i statusit social dhe ekonomik	Garantimi i të ardhurave minimale
<b>Pranueshmëria në skemë</b>	Varej nga kontributet	E pavarur nga kontributet
<b>Lloji i përfitimit</b>	Në varësi të pagës dhe kontributeve të paguara	Sipas testimit të mjeteve të jetesës, tarifa fikse
<b>Financimi</b>	Nga primet e paguara	Të ardhurat nga taksat e përgjithshme
<b>Administrimi</b>	Privat	Publik
<b>Fokusi</b>	Kategoria e punonjësve	Mbulimi universal, të gjithë shtetasit

#### **1.2.4 Nga Integrimi Negativ në atë Pozitiv**

Arritja e 'Shtetësisë sociale europiane' ose krijimi i 'Europës Sociale' kërkon një mënyrë 'pozitive' integrimi. Ky integrim është më ambicioz dhe më kompleks se sa një qëllim i kulluar dhe i thjeshtë i krijimit të 'Tregut të përbashkët'. Synimi i tij është që nëpërmjet veprimeve të përbashkëta 'konstruktive' të arrihet në një 'Shtet Pozitiv'. Megjithatë, evolucioni i 'Institucioneve Europiane Parafederale', i federalizmit të paplotë të Europës, është formuar fort nga 'integrimi negativ'. Integrimi negativ fokusohet në 'dekonstruksionin', thjesht në heqjen e pengesave për një treg të lirë, duke mos menduar për pasojat e brendshme sociale.<sup>42</sup>

**Tabela Nr.2 Dallimi midis integritit pozitiv dhe negativ**

<b>Mënyra e Integritit</b>	<b>Natyra e detyrave</b>	<b>Sistemi Politik</b>	<b>Shembuj në legjislacionin aktual të KE</b>	<b>Modelet klasike dhe tipike</b>

<sup>42</sup>Kaufman,F.X '(1986) 'Nationale Traditionen der SozialPolitik und Europäische Integration' in Lothar Albertin (ed), Probleme und Perspektiven Europäischer Einigung, Cologne: Verlag, Eissenschaft und Politik, fq 69.

			–s	
Negative	heqja e pengesave	më i dobët: mbështetje e fortë në procedurat dhe vendimet juridike	lëvizje e lirë e personave, mallrave, kapitalit dhe shërbimeve ('katër liritë')	'Bashkimi Tarifor' (Gjermani para 1871 ose SHBA; Itali)
Pozitive	krijimi i hapësirës sociale	më i fortë; mbështetje në ekzekutimin dhe parlamentin e zhvilluar	Vendoset minimumi i kërkesave të qenësishme shëndetësore dhe të sigurisë	'Rahju Gjerman' (pas vitit 1871); Kanada (7)

Kalimi nga 'liria' tek 'të drejtat sociale' kërkon një ndryshim në natyrën e regjimit politik në Europën e Përbashkët<sup>43</sup> – që perceptohet si një ndryshim nga integrimi negativ në atë pozitiv. Debatet për forcimin e Europës Sociale, për krijimin e dimensionit social në shtetet anëtare apo për krijimin e kartës sociale dhe për disa detaje të mandatit të politikës sociale të KEE-së morën formën e testimit të kufijve të regjimit të unifikimit të Komunitetit Europian. Në këtë kontekst, çështja e varfërisë ishte me rëndësi të veçantë, nisur nga fakti që kjo çështje moralisht ishte shumë e qartë dhe shënonte ndarjen veri – jug brenda vetë komunitetit. Për të trajtuar varfërinë europiane, KEE-së iu desh që të hartonte programe që të kishin në qendër të vëmendjes të gjithë qytetarët europianë. Por pavarësisht kësaj, mandati i KEE-së u fokusua kryesisht tek punonjësit europianë dhe familjet e tyre – dhe jo tek *vetë* qytetari europian. Edhe karta sociale e KEE-së iu referua kryesisht punonjësve,<sup>44</sup> megjithëse deklaratat bazë të të drejtave në nivel kombëtar iu referohen garantimit të të drejtave për të gjithë qytetarët, pa kurrfarë trajtimi të diferencuar<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Të dy llojet e regjimit nuk janë ekskluzive. Kalimi nga integrimi negativ në atë pozitiv nënkupton një sintezë: integrimi pozitiv përfshin dhe transformon integrimin negativ duke e lidhur këtë të fundit me konceptet e 'drejtësisë dhe përkrahjes sociale'. Integrimi pozitiv konfronton infrastrukturën sociale të nevojshme për të arritur integrimin negativ, duke mos zhvendosur thjesht kostot e integritit në drejtimin poshtë.

<sup>44</sup> Politika 'sociale' në nivelin e KEE është e ngushtë nga ana strukturore (Henningsen, 1989:56, 70) - zakonisht kuptohet vetëm si politike 'e punësimit', d.m.th. programe për ata që janë të punësuar ose të punësueshëm. Kur Zhak De Lor flet për një 'dyshe me sociale' për Evropën ai nuk nënkupton një dyshe me për të gjithë qytetarët, por një dyshe me vetëm për të punësuarit. 'punëtori dhe qytetari' në shekullin e 19 'i varfri'; cf. Leibfried dhe Tennstedt, 1985, 66ff) trajtohen si kategori të veçanta sociale. Në ligjërimin e KEE, kuptimi i social 'gjithmonë është reduktuar tek i punësueshmi dhe është ndare nga qytetaria. Nis kjo nuk është kapërcyer në nivelin e KEE 'qytetaria sociale' e KEE gjithmonë do të jete e ngjyrosur nga kontradiktat baze midis këtyre dy termave.

<sup>45</sup> Ndoshta Kandaja-me regjimet e saj ligjore tërësisht të ndryshme në Kebek dhe Ontario që janë fqinje që theksojnë autonominë e këtyre provincave, por kanë një bashkim të forte politik dhe social, gjithsesi-do të ishte një shembull interesant i integritit pozitiv. Kjo është veçanërisht e vërtetë kur Kanadaja krahasohet me SHBA për çështjen e 'qytetarisë sociale'.

Është mjaft interesant fakti që modeli i integritit negativ të KEE-së u pasqyrua kryesisht në politikën bujqësore në Traktatin e Romës që në fillimet e integritit evropian<sup>46</sup>. Në Komunitetin Evropian, si dhe në SHBA, bujqësia ishte fusha e parë e politikës ‘së brendshme’<sup>47</sup> që do të shtetëzohej. Kjo ka ndikuar në mënyrë themelore në zhvillimin e burokracisë kombëtare në SHBA<sup>48</sup>, ndërkohë që në nivelin e KEE-së, ajo inkorporoi zhvillime të ndryshme të politikës sociale në lidhje vis – a vis me bujqësinë. Më shumë vëmendje iu kushtua faktit se si mund të ndërthureshin komponentët universalë të mirëqenies sociale në mënyrë sistematike në fushën bujqësore në nivelin e KEE-së, dhe jo vetëm se si arrihet ose u arrit një ‘e ardhur bazë’ për prodhues të caktuar bujqësorë në të gjithë KEE-në. Meqenëse KEE-së i ishte dhënë kompetenca ligjore dhe administrative në këtë zonë, fillimisht u mendua se ishte më e lehtë që të zgjeroheshin këto drejtime të vendosura të politikës,<sup>49</sup> se sa të luftohej për një politikë sociale gjithëpërfshirëse të KEE-së, bazuar në integritin pozitiv.

### **1.2.5 Modelet Historike për Integritin Evropian në Fushën e Politikës Sociale**

Ka dy shembuj kryesorë që theksojnë rëndësinë e ‘integritit pozitiv’ ose ‘unifikimit social’ për proceset e integritit kombëtar:<sup>50</sup> Unifikimi Gjerman i vitit 1817 – dhe përsëri i vitit 1990 – dhe konsolidimi i Shteteve të Bashkuara të Amerikës si një ‘shtet’ në fillim të shekullit XX.

#### **1.2.5.1 Rahju Gjerman**

Integriti i parë Gjerman i vitit 1871 nuk përputhej me modelin ‘normal’ (anglo-sakson) të evolucionit të të drejtave, i cili zgjerohet nga të drejtat civile dhe politike në të drejtat sociale<sup>51</sup>. Zgjerimi i qytetarisë sociale me klasën punëtore – jo me të varfrit në vetvete, që ishte thelbi i legjislacionit social të Bismarkut, i parapriu qytetarisë politike, (domethënë, futjes së votimit universal pas humbjes në Luftën e Parë Botërore) për katër dekada.

---

<sup>46</sup>Pinder, J (1968) ‘Positive Integration and negative integration – some problems of Economic Union in the EEC’, *World Today*, 24, fq 100.

<sup>47</sup> Fusha tjetër e shtetëzuar në SHBA është politika e luftës dhe ajo e jashtme. Kjo fushë ishte relevante vetëm në SHBA, por jo në KEE në fillimet e saj.

<sup>48</sup> Unifikimi gjerman pas vitit 1871 asnjëherë nuk ka pasur prirje të tilla të forte bujqësore. Kjo fushë u fut në një Departament të madh të Brendshëm dhe ndryshe nga SHBA nuk kishte një rol pionier në procesin e ‘shtetëzimit’.

<sup>49</sup> Një version jo shumë i suksesshëm i kësaj u testua në dimrin shumë të ftohtë të vitit 1987 kur ministri evropian për bujqësinë vendosi që prodhimet e tepërta bujqësore t’u shpërndaheshin njerëzve në nevojë pa asnjë kosto. Ky program është vazhduar që atëherë (cf. Henningsen, 1989:74) dhe kushton me tepër çdo vit sesa i gjithë programi (‘tjetër’) 4 vjeçar i varfërisë së KEE.

Krahasuar me pullat e ushqimit të SHBA kjo qasje e hapur ‘në natyrë’ kthehet mbrapa në traditën e bamirësisë. Kjo nuk flet shumë mirë për një shtet evropian të përkrahjes sociale të bazuar në qytetarinë sociale. Në rastin me të mirë, ky program ofron ‘një dritare mundësie’ për një mënyrë me të iluminuar të përdorimit të aftësive të integritit pozitiv të KEE në bujqësi për qëllimet e politikës së gjerë sociale, duke implementuar faktikisht një program për varfërinë në mënyrë sistematike në të gjithë Evropën me një emërtim dhe një qasje shumë delikate ‘në natyrë’.

<sup>50</sup> Në kohën kur ndodhen këto zhvillime dukeshin me shumë si një integritim ‘mbikombëtar’. Vetëm në mënyrë retrospektive dhe pas suksesit të tyre ato duken vetëm si procese të integritit kombëtar.

<sup>51</sup> Marshall, T.H (1964) ‘Citizenship and Social Class’ in T.H Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, ëith an introduction by Seymour Martin Lipset, Chicago IL: University of Chicago Press, 74.

Integrimi i Rahjut Gjerman, ashtu si edhe në Angli, u arrit kryesisht nëpërmjet reformës sociale. ‘Një komb’ u rrit, nga një klasë e ndarë në ‘dy kombe’, në një sferë të drejtave sociale të përbashkëta. Mbidoza e qytetarisë sociale, që shihej më shumë si *domain* i burrave,<sup>52</sup> si dhe burokracia kombëtare homogjene,<sup>53</sup> u administruan për një komb që do të unifikohet – duke identifikuar në këtë mënyrë ‘Kombin e Dytë’, (kryesisht meshkuj), ose klasën punëtore të organizuar, me shtetin e ri, kombëtar, dashamirës, ‘shtetin e sigurisë sociale’.<sup>54</sup> Unifikimi i sotëm i Gjermanisë përsërit modelin e vitit 1871 ku unifikimi civil dhe social i parapriu bashkimit politik, megjithëse, ndryshe nga viti 1871, duhet përmendur fakti se shanset për një ‘integrim të plotë nëpërmjet reformës sociale’ janë anashkaluar nga politikanët gjermanë (perëndimorë).<sup>55</sup>

Në fillim Republika Demokratike Gjermane (RDGJ) dukej se synonte një sintezë të ‘avantazheve sociale’ të Gjermanisë së Perëndimit dhe Lindjes. Propozimi i ‘Kartës Sociale’ në këtë periudhë shprehte pikërisht arritjen e këtij qëllimi.<sup>56</sup> Por, ndërkohë, modeli i politikës sociale të Gjermanisë Perëndimore ishte shtrirë vetëm (ndonjëherë në një version të thjeshtuar) në territorin e ish RDGJ, duke kaluar në disa raste periudha tranzicioni.<sup>57</sup> Sot ai identifikohet si modeli gjerman. Unifikimi social gjerman pati disa

---

<sup>52</sup> Për prirjen gjinore të politikës sociale në Gjermani shih Leibfried, S; Ostner, i, 1991: The Particularism of East German Welfare capitalism: The Case of Women's Social Security, in: Michael Adler et al. (eds.), The Sociology of Social security, Edinburgh, Edinburgh University Press (in press), unpubl, fq 14.

<sup>53</sup> Unifikimi gjerman pas vitit 1871 krahasuar me SHBA nuk u ndikua në mënyrë të veçantë nga interesat bujqësore (varfëria dhe bujqësia ishin çështje brenda Departamentit të Brendshëm. Pas luftës se pare botërore ministria e punës e Raihut u zhvillua si një njësi e politikës sociale jashtë Departamentit të Brendshëm. Politikat bujqësore në Gjermani ndryshe nga SHBA nuk kishte rol pionier në shtetëzimin e kompetencave të politikave sociale.

<sup>54</sup> Në Gjermani, presionet politike të klasës punëtore nuk u kanalizuan vetëm nëpërmjet qytetarisë sociale, siç tregojnë Rimlinger (1971) dhe Alber (1987). Reformat sociale ishin edhe për krijimin e një kulture të përbashkët shtetërore, meta-klase dhe meta-rajonale, një hapësirë për identitetin kombëtar në një Gjermani unifikuese. Duke u fokusuar në natyrën klasore vetëm në politiken sociale, shpesh injorohet fakti se sa qendrore ishte në këtë drejtim politika sociale. Shih Rimlinger, G. 1971: Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, New York: Wiley, XI, 362 fq dhe Alber, J 1987: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der sozialversicherung in Osteuropa [= From Poorhouse to Welfare state. Analyses of Social security Development in Eastern Europe], Frankfurt a.M.: campus, 132 fq.

<sup>55</sup> Në qoftë se Gjermania (Perëndimore) do ta kishte pranuar sfidën, mund të dukej me interesante një sintezë. Rruga e Republikës Demokratike Gjermane (RDGJ) drejt një shteti të përkrahjes sociale dallonte thellësisht nga rruga e Gjermanisë Perëndimore: ajo garantonte të drejtën për punë (dhe në këtë mënyrë nuk e institucionalizonte sigurimet e papunësisë), duke qene përqindja e pjesëmarrjes në forcat e punës se grave shumë me e larte sesa në RFGJ. Politikat rishpërndarëse fokusoheshin me pak tek të moshuarit sesa tek të rinjtë – siç behet në Gjermaninë Perëndimore. Politika sociale operonte kryesisht nëpërmjet sigurimit të mallrave publike, p.sh. nëpërmjet subvencioneve të përgjithshme për ushqime dhe strehim (në lidhje me transfertat monetare, dominonin qasjet minimale uniforme për shembull për pensionet, duke lënë pak hapësirë për pabarazi midis pensionistëve. Kështu GDR lëvizte nga modeli i Bismarkut të cilin e kishte trashëguar, drejt modelit të Beveridge.

<sup>56</sup> Cf. Sozialcharta, 1990a; vetë Karta Sociale është dokumentuar në Sozialcharta.1990b.

<sup>57</sup> Zgjerimi i thjeshtë i modelit të politikës sociale të Gjermanisë perëndimore tek Gjermania lindore është më e lehtë për pensionet apo transfertat monetare. Në shërbimet e papunësisë, shëndetit dhe ato sociale, zgjerimi është një strategji më e vështirë. Unifikimi gjithashtu zgjeron edhe mungesën e drejtpeshimit të politikës gjinore të Gjermanisë perëndimore drejt Gjermanisë lindore, duke e shtyrë pjesëmarrjen e forcës punëtore të grave të Gjermanisë lindore poshtë dhe më tepër drejt punësimit të pjesshëm - duke tërhequr shumë nga infrastruktura sociale e cila lejonte më tepër drejtpeshimin gjinor në Gjermaninë lindore në

pasoja afatgjata në fushën e legjislacionit të të ardhurave minimale, me qenë se pensionet minimale tranzitore dhe përfitimet minimale të papunësisë ishin parashikuar në traktatin e unifikimit. Shumë çështje që kishin treguar nevojën për një epokë të re të reformës sociale gjatë periudhës së unifikimit, dhe që u ‘zhvendosën’ atëherë, ridolën në sipërfaqe pas zbatimit të politikave të unifikimit. Zgjidhjet e politikës së Gjermanisë Perëndimore, shpesh nuk përshtateshin me realitetin në pesë shtetet e reja. Kjo tregon se pse ‘kohezioni social’ ishte një çështje e brendshme gjermane, duke sjellë vetëm ngritjen e disa skemave kompensuese, por jo një reformë sociale gjithëpërfshirëse.

Në çdo rast, unifikimi gjerman sot do shikohet nga të tjerët – veçanërisht në vendet jugore të Europës, si bregu latin, dhe në Irlandë – si një model udhëheqës për politikën e ‘integritit’.<sup>58</sup> Për më tepër, unifikimi i lartpërmendur mendohet se kontribuoi në ndryshimin e vetë rolit të Gjermanisë në KE, në mënyrë pozitive. Që nga ky moment, Gjermania ishte tani më e lirë për të promovuar unifikimin social europian në vend të bllokimit të tij, siç ka bërë në të shkuarën. Modeli gjerman shërbeu edhe për vendet të tjera të KE-së, veçanërisht në bregun latin, të cilat duke monitoruar nga afër ‘eksperimentin e integritit’ gjerman, mund të përmirësojnë edhe sistemin e tyre të mbrojtjes sociale. Nisur nga ky kontekst, mund të konkludojmë se Gjermania ka shërbyer si një ‘observator rajonal’ për një zhvillim të mundshëm të dimensionit shoqëror të KE-së.

### **1.2.5.2 SHBA**

Në SHBA, radha historike e ‘qytetarisë’ është ‘normale’. Ky model anglo-sakson është në përputhje me atë që mund të shikojmë në KE: në fillim vijnë të drejtat civile, pastaj ato politike dhe pastaj të drejtat sociale. SHBA në këtë mënyrë ofron kundër-shembullin më të mirë ndaj Rahjut Gjerman të vitit 1871: ai operon me një ‘nëndozë’ të të drejtave sociale – ndërsa thekson me forcë të drejtat politike dhe civile. Krahasuar me KE, SHBA ofron një rast të mirë krahasues, pavarësisht tipareve dallues që ato kanë. Të dy ‘kontinentet’ janë të unifikuara nëpërmjet federatave dhe unifikimi i të dyve udhëhiqet

---

radhë të parë. Një rënie e mundshme në pjesëmarrjen në forcën punëtore të grave nga 90% (RDGJ) deri tek rreth 60% (RFGJ) thekson se është i domosdoshëm qëllimi i ndryshimit social. Pikëpamjet e përgjithshme të zhvillimit të unifikimit social shfaqen rregullisht dhe harrohen shpjet. Shih Bäcker, G; Steffen, J, 1990: Sozialunion: Eas soll eie vereinigt eerden? sozialpolitische Probleme des ökonomischen und politischen Umbruchs in der DDR und Anforderungen des Einigungsprozesses [= Social Unification: Ehat is to be Unified?], in: ESI-Mitteilungen, May 1990, vol. 43, no. 5 [special issue on ‘Unification’], fq. 265 – 281.

<sup>58</sup> Në Gjermani, u unifikuan dy vende të cilat ishin shumë më të ndara sesa ekstremet brenda KEE. Diferencat midis RFGJ dhe RDGJ në varfëri, për shembull, janë disi të ngjashme me prirjen veri-jug që ndodh në KEE (Schmähl 1990a e argumenton këtë pikë në mënyrë të ndryshme) por veç kësaj, i gjithë sistemi ekonomik ishte i ndryshëm, gjë që nuk ndodh në prirjen veri-jug të KEE. Ky tension i brendshëm i KEE amplifikohet kur vendeve të bregut latin u kërkohet të financojnë unifikimin gjerman nëpërmjet KEE me paratë e taksave të tyre. Cit nga Hans im Glück, 1990: Für 'Hans im Glück' zahlen? Die rasche Eingliederung der DDR in die EG gefällt dem Kanzler nicht [= Paying for ‘Hans im Glück’? The Fast Integration of the GDR into the EC Doesn't Please the Chancellor], in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, July 30, 1990, no. 174, fq. 10 .



nga gjykata dhe ushqehet nga gjykata,<sup>59</sup> ku juridifikimi luan një rol qendror. Në fund të shekullit, SHBA ishte akoma thjesht ‘një shtet i gjykatave dhe partive’ (Skowronek, 1982) – domethënë, jo një shtet sipas kuptimit European. Nga ana tjetër KE mund të karakterizohet si një ‘shtet i gjykatës europiane dhe i teknokratëve të Brukselit’.

Politika sociale në SHBA u shtetëzua në fillim vetëm në mënyrë indirekte. Përpara Depresionit të Madh të 1930-ës, dy departamente klasike – Lufta<sup>60</sup> dhe Bujqësia<sup>61</sup> – inkorporuan funksionet e politikës sociale. Deri në Depresionin e Madh, niveli kombëtar ishte pa kompetencat e politikës sociale, një situatë që fillimisht u ndryshua nga futja e sigurisë sociale nga ana e Rusveltit.<sup>62</sup> Në 1934, Rusvelt shpalli një program ‘kundër rreziqeve dhe peripecive të jetës’<sup>63</sup>. Një vit më pas, akti i vitit 1935 prezantoi programe që do të përballonin pasojat e riskut të papunësisë, moshës së jetës, vdekjes dhe paaftësisë. Qëllimi kryesor i sistemit amerikan të sigurisë sociale ishte promovimi i sigurisë sociale të punëtorëve përmes sigurimit. Megjithatë, programet në SHBA përmbanin edhe parashikime në lidhje me mbështetjen përmes asistencës sociale të grupeve vulnerabël në shtete të ndryshme. Trashëgimia historike e kësaj mungese në përgjegjësinë sociale kombëtare vjen me një shtet gjithmonë të hapur për ndryshim si pasojë e shtetëzimit të vetë politikës sociale, që sot shihet më mirë në politikat e varfërisë ‘funksionalisht të decentralizuara’<sup>64</sup>. Parë nga ky këndvështrim, pyetja që ka shqetësuar doktrinën gjatë gjithë shekullit të kaluar ka qenë, nëse do të ishin në gjendje kombet e Europës Perëndimore që të kapërcenin këtë sfidë të ‘kohezionit social’ më shpejt dhe më me sukses në shekullin XXI se sa ishte në gjendje SHBA ta bënte në shekullin XX? Ndryshimi më i madh midis sistemit të huazuar nga SHBA dhe sistemit të sigurisë sociale në Europën Perëndimore lidhet me faktin se sistemi amerikan i sigurisë sociale nuk garantonte të drejtën e sigurisë sociale për subjektet e papuna që nuk kishin të drejtë për të marrë përfitime nga sigurimet shoqërore kontributeve. Në këtë kuptim, rritja e papunësisë dhe/ose punësimi i pasigurt do të çonte në një numër të madh punëtorësh që nuk kualifikoheshin dot për sigurimin social.

---

<sup>59</sup> Gjukata e lartë në SHBA dhe Gjukata Europiane e Drejtësisë në Strasburg janë thelbi i këtyre proceseve të integritimit.

<sup>60</sup> Në Departamentin e Luftës, pas luftës civile u ndërtua një sistem tensioni që u zgjerua fort. Ky sistem pjesërisht u ndërtua për një shtet federal të përkrahjes sociale që nuk ekzistonte atëherë (Skocpol dhe Ikenberry, 1983)

<sup>61</sup> Në fillim, kjo ishte thjesht politika sociale për punëtorët e fermave, por në pullat e ushqimit në gjysmën e dytë të shekullit të XX, gama e politikës sociale është zgjeruar drejt popullatës urbane. Pullat e ushqimit shiheshin si i vetmi program i disponueshëm ndaj çdo personi të varfër në SHBA dhe kjo është unifome në të gjithë vendin. Për një të drejtë ndaj pullave të ushqimit- ndryshe nga programet e tjera të përkrahjes sociale nuk ka rëndësi nëse një person punon apo jo, është i moshuar apo i ri, ka fëmijë apo jo- gjithçka që ka rëndësi janë të ardhurat e pamjaftueshme. Programi administrohej nga departamenti i bujqësisë, edhe pse janë ‘paratë’ (kuponat) dhe jo ushqimi që shpërndahet sot.

<sup>62</sup> Në SHBA, qytetaria sociale asnjëherë nuk u zhvillua plotësisht. Kjo u demonstrua kohët e fundit në debatin e dështuar për ‘pronën e re’ (Charles Reich).

<sup>63</sup> Partsch, M. (1983), Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften, Sozialpolitische Schriften, Heft 48, Berlin: Duncker & Humblot, fq 14.

<sup>64</sup> Një pamje e përgjithshme jepet në Katz, Michael B., 1989: The Undeserving Poor. From the Ear on Poverty to the Ear on Eelfare, Neë York: Pantheon, X, 293 fq..

### **1.2.5.3 KEE kundrejt SHBA dhe Rahjut Gjerman**

SHBA – ashtu si KEE, por në kontrast me Rahjun Gjerman – i ka qëndruar më afër modelit të ‘bashkimit tarifor’ si një model tipik i integritit negativ. Në të njëjtën kohë, SHBA ka një strukturë politike shumë më të integruar se sa mund ta arrijë ndonjëherë KE. Në tabelën Nr.3, vihen përballë ndryshimet në zhvillimin federal të SHBA dhe KEE. Për shtetet e BE dhe SHBA, ka linja të ndryshme gabimi. Në SHBA linja e gabimit shtrihet midis të drejtave politike dhe sociale, meqenëse ‘tregu i përbashkët’ dhe bashkimi politik aty janë zhvilluar në një proces. Në radhën e qytetarive, qytetaria sociale vjen e fundit. Por, në shtetet e BE, ka dy linja të tilla të gabimit: të njëjtën si në SHBA, por edhe një paraprirëse që shtrihet midis të drejtave civile dhe politike. Një sintezë europiane do të ishte në këtë mënyrë e domosdoshme. Situata e KEE-së, për këtë arsye i ngjan zhvillimit në SHBA, vetëm se duket si ndërtimi i Rahjut Gjerman të vitit 1871 – në atë kohë. Gjermanisë gjithashtu i duhej që të merrej me të dyja këto vija gabimi në të njëjtën kohë. Por, në ndryshim nga sa më sipër, ajo trajtoi qytetarinë sociale më herët se sa trajtoi qytetarinë politike. Ky ndërrim i radhës është gjithashtu me interes për analizën e integritit europian që shënohet nga një ‘bashkim politik’ i ngjitur mbrapa në mënyrë të dallueshme.

Kur shikojmë KE krahasuar me SHBA ose Rahjun Gjerman, lind kjo pyetje: a duhet dhe a do të jetë zhvillimi i KE-së më tepër në përputhje me modelin anglo-sakson të radhës së qytetarisë apo me atë Gjerman? Në rastin e parë, unifikimi europian do të ndodhë pa një themel social, duke u mbështetur, në të kundërt, në një themel të orientuar nga tregu i

<b>Tabela Nr.3 Tipet e Federalizmit dhe dallimet :SHBE kundrejt SHBA</b>		
	<b>SHBE</b>	<b>SHBA</b>
<b>Tipi</b>	Federalizmi i paplotë	Federalizëm i plotë
<b>Tregu (‘qytetaria civile’)</b>	Tregu i përbashkët	Tregti midis shteteve
<b>Qeverisja Parlamentare etj. (‘qytetaria politike’)</b>	Bashkimi politik	Kongresi, Qeveri Federale
<b>Shteti i Mirëqenies (‘qytetaria sociale’)</b>	Bashkimi social ‘Europa Sociale’	Pushtete federale të gjera për rregullimin social
<b>Vërejtje</b>	Traktati i Romës la vakuumin e kompetencave në politikën sociale dhe parashikoi forma të dobëta të përfaqësimit politik; asnjë qytetari sociale e KE-së (vrira e gjilpërës; marrëdhëniet e punësimit; atrofi e regjimeve të qytetarisë sociale	Me Depresionin e Madh, vakuumi i kompetencave në nivelin federal u mbush me ripërkufizimin e pushteteve kushtetuese.

	kombëtare, p.sh. mirëqenia, pagesat për fëmijë, mirëqenia e rinisë, pagesa për strehimin, etj.).	
--	--	--

i 'individualizmit posedues'. Në rastin e dytë, unifikimi evropian do të përpiqet të arrihet përmes një sintezë të drejtave civile, politike dhe sociale duke u ndeshur në të njëjtën kohë me të dy linjat e gabimit dhe duke u ndarë me modelin anglo-sakson të zhvillimit. Në këtë periudhë konceptet që personifikohen më mirë me zhvillimin social në Unionin e Përbashkët janë: 'Europa Sociale', 'dimensionet sociale' të zhvillimit Evropian, 'karta sociale' dhe 'Fondi Social'<sup>65</sup>. E gjithë vëmendja e shteteve brenda harkut kohor të kësaj periudhe, u përqendrua në realizimin e politikës sociale si bazë dhe në themel të krijimit të shtetit evropian të mirëqenies sociale.

### **1.2.6 Katër Regjimet e Politikës Sociale në KEE**

Siç e theksuam, shtete të ndryshme në Evropë kanë krijuar sisteme të veçanta të mbrojtjes sociale, nisur nga veçoritë specifike të lidhura sa me faktorët ekonomikë, po aq edhe me nevojat e veçanta të popullsisë. Nisur nga ky ndryshim që kanë sistemet sociale në Evropë, pyetja që mund të ngremë është, nëse mund të arrihej në krijimin e një 'Europe Sociale' nga një shkrirje 'organike' e këtyre sistemeve nga 'poshtë - lart'? Apo në kushtet kur regjimet e politikës sociale dhe të varfërisë të vendeve brenda hapësirës ligjore të KEE-së ishin kaq kontradiktore, ishte e pamundur të arrihej një shkrirje organike nga poshtë dhe 'harmonizimi' në mënyrë të domosdoshme duhet të vinte 'nga sipër', dmth që ai duhet të sintetizohej dhe të implementohej nga një burokraci e autorizuar e KEE-së? Krijimi i këtij shteti evropian të përkrahjes sociale kërkoi një kompromis midis veriut dhe jugut brenda vetë KEE-së dhe sigurisht një riformulim i traktateve të Romës. Në mungesë të një shteti të fortë të mirëqenies të KEE-së, në afat të gjatë, ekzistenca e regjimeve rajonale, kombëtare të mirëqenies sociale do të vihej në pikëpyetje. Bazat e tyre ekonomike dhe legjitimuese ngadalë do të gërryeshin me përfundimin dhe zhvillimin e mëtejshëm të Tregut të Përbashkët – ashtu siç u gërryen në SHBA me realizimin e 'tregut të saj të përbashkët', tregtinë ndërshtetërore.

Për të kuptuar më mirë mënyrën e krijimit të regjimit të mbrojtjes sociale në Evropë është e rëndësishme të hedhim dritë mbi regjimet më tipike të politikës sociale të mbajtura brenda kësaj hapësire duke u ndalur së pari në lidhjen midis konceptit të varfërisë-sigurimeve shoqërore dhe politikave sociale dhe së dyti në pasojat e ndryshme që mund të sjellë futja e një skeme të të ardhurave bazë nën çdo regjim.<sup>66</sup> Kjo panoramë do të na

<sup>65</sup> Sipas Laffan tek Laffan, B., 1983: Policy Implementation in the European community: the European Social Funds as a Case Study, in: Journal of Common Market Studies, vol. XXI, pp. 389 – 408, krahasuar me kartën sociale, megjithatë, fondet sociale janë një institucion real megjithëse gama është modeste: fondi social i KE-së është po aq i madh sa vetëm paratë për fëmijët në ish Gjermaninë perëndimore.

<sup>66</sup> Për strukturën e 'sigurisë së të ardhurave bazë' në ish Gjermaninë perëndimore shih Leibfried, S. 1990a: Soziale Grundsicherung - Das Bedarfsprinzip in der Sozial- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik [= Basic Delivery standards - The Needs Principle in the Societal and Social Policy of the FRG], in: Georg Vobruba (ed.), strukturëandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung, Frankfurt: Suhrkamp, fq. 182 - 225.

ilustrojë rëndësinë praktike të dallimeve midis këtyre regjimeve. Regjimet që kemi përfshirë në punim na japin më shumë mundësi, që duke krahasuar sistemet me njëra-tjetrën të mund të nxjerrim se cili është sistemi më adekuat, në të cilin ne mund të bazohemi në kuadër të krijimit të shtetit të mirëqenies sociale në vendin tonë. Për këtë qëllim, më poshtë do të analizohen katër regjime të politikës sociale – në katër ‘botët e kapitalizmit të përkrahjes sociale’:<sup>67</sup> shtetet e përkrahjes sociale skandinave, vendet e ‘Bismarkut’, vendet anglo-saksone, dhe vendet e ‘Bregut Latin’.

### **1.2.6.1 Modeli skandinav i përkrahjes sociale**

Që nga Lufta e Dytë Botërore, modeli skandinav i mbrojtjes sociale bazohej në garantimin dhe njohjen e të drejtës për të punuar për këdo.<sup>68</sup> Shtetet skandinave e kanë përqendruar politikën e tyre shtetërore të mirëqenies në këtë çështje duke mos u ndalur tek strategjitë e transferimit të të ardhurave me karakter kompensues. Skandinavisë i përshtatet tipi i ‘shtetit modern të përkrahjes sociale’.<sup>69</sup> Parimi i universalizmit është parimi më i rëndësishëm, mbi bazën e të cilit ngrihet i gjithë regjimi social. Ky parim, edhe pse mbizotërues, nuk realizohet vetëm përmes rishpërndarjes së të ardhurave jashtë sferës së punës. Këtu, subjekti kryesor i përkrahjes sociale është punëdhënësi ‘i mbështetjes së parë’ (kryesisht për gratë). ‘Futja’ e subvencionimit – ose mosdalja – nga tregu i punës është strategjia kryesore e shtetit të përkrahjes sociale<sup>70</sup>, i cili transmeton nocionin e institucionalizuar të qytetarisë sociale.

Në vendet skandinave, vlen të theksohet se debati bazë për të ardhurat përdoret vetëm si një argument shtesë për mbështetjen e ‘shoqërisë së përqendruar tek puna’ universaliste. Debati bëhej i dobishëm vetëm në kuadër të përmirësimit të ‘paketave të të ardhurave’ në

---

<sup>67</sup>Në punim kemi shtuar edhe një kategori tjetër, vendet e Bregut Latin, për shkak të karakteristikave të veçanta që ato kanë, përveç tre botëve të kapitalizmit të përkrahjes sociale që mund t’i lexoni për më tepër tek Esping-Andersen, G-sta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford etc.: Polity Press, 243 fq..

<sup>68</sup> Në fakt, modeli skandinav është qenësish një model suedez, i cili vlen për Norvegjinë, Danimarkën dhe Finlandën vetëm me modifikime të rëndësishme.

<sup>69</sup> Titmuss tek Titmuss, Richard M, 1987: ‘Developing Social policy in Conditions of Rapid Change: the Role of Social Welfare’, in: Brian Abel-Smith, Kay Titmuss (eds.), ‘The Philosophy of Welfare. Selected writings of Richard M. Titmuss’, London: Allen & Unwin, fq. 254 – 268, do të përdorte termin ‘shtet i përkrahjes sociale institucionale-rishpërndarëse’. Ne po e zëvendësojmë fjalën ‘moderne’ për të treguar se në këto vende ‘individualizimi’ nuk ka barrierë strukturore të gjinisë: 80% e burrave dhe grave janë të integruar në tregun e punës. Kur Titmuss e shpiku termin ‘shteti institucional i përkrahjes sociale’ ai karakterizoi shumicën e konstelacioneve me të cilat individualizoheshin burrat u por jo gratë. Ndërtimi nga Titmuss i ‘institucionale-rishpërndarëse’ është shumë i ndikuar nga modeli i sistemit anglez të shëndetit kombëtar (NHS) i cili i përfshinte gratë pavarësisht nga statusi i tyre i punës. Meqenëse kjo situatë angleze i përngjan shumë rrethanave që ndodhin sot në ‘vendet e Bismarkut’, mendoj se vlen të përdoret karakterizimi ‘institucional’ vetëm për to

<sup>70</sup> Sipas Laëson, McFate dhe Eilson tek Laëson, R; McFate, K; Eilson, Eilliam J., 1989: ‘Poverty and Public Policy: American and European Experiences Compared’, Washington, D.C’, 21 fq, është e vështirë që të gjendet një ‘konvergjence’ e rëndësishme e retorikës për qëllimin e integritetit të të gjithë qytetarëve ‘të moshës së punës’ në strukturat produktive të shoqërisë që prekin kufijtë ideologjik dhe kombëtar’ (, 1989) në Europë. Vetëm në ‘shtetet moderne të përkrahjes sociale’ gjejmë një retorikë e cila i afrohet realitetit në sferën e punës. Në vendet ‘Bismark’ (‘shtetet e përkrahjes sociale institucionale’) kjo marrëdhënie është tashme e destabilizuar shumë nga strategjitë kompensuese. Në vendet anglo-saksone (‘shtetet e përkrahjes sociale mbetëse’) retorika i afrohet ideologjisë, ndërsa në vendet e bregut latin (‘shtetet sociale rudimentare’), premtimet (e largëta) të zhvillimit të paktën jehojnë në këtë retorikë.

shtetin skandinav të përkrahjes sociale<sup>71</sup>. Nëpërmjet mbajtjes së një skeme të tillë mund të përmirësohen çështje specifike të një shkalle të gjerë të rishpërndarjes, si pagesat për fëmijët, ose sistemet e mbetura të përkrahjes sociale vërtet margjinale<sup>72</sup>, në mënyrë të tillë që të përshtateshin me standardet e vendeve të ‘Bismarkut’. Të ardhurat bazë kanë mundësi që të zhvillohen drejt një opsioni të fortë.

E veçanta e këtij regjimi është fakti se nën këtë regjim nuk mund të tolerohej dalja nga ‘shoqëria e punës’ si një strategji i përgjithshme.

### **1.2.6.2 Vendet e ‘Bismarkut’**

Për pothuajse një shekull, Gjermania dhe Austria janë mbështetur në strategjinë e ‘kompensimit’ të problemeve shoqërore, të subvencionit ‘të daljes’ nga tregu i punës apo madje të ‘mosfutjes’ në këtë treg, duke ndjekur kështu një politikë e fortë të zhvillimit ekonomik.<sup>73</sup> Këto vende mund të karakterizohen si ‘shtete institucionale të përkrahjes sociale’. Në regjimet e mbajtura prej tyre janë të shquara ‘strategjitë kompensuese’ në kuadër të zëvendësimit të të drejtës për sigurimin social për të drejtën për punën. Në këto shtete debati për të ardhurat bazë radikalizoi fokusin aktual tek kompensimi dhe dalja (ose mosfutja) nga tregu i punës. Shteti i përkrahjes sociale nuk identifikohet me punëdhënësin, por kompensuesin e mbështetjes së parë dhe nocioni i institucionalizuar i qytetarisë sociale është përkatësisht me tendencë. Megjithëse nuk ka traditë të qartë të universalizimit në këto vende, ‘premtimet e institucionalizuara të punësimit të plotë’ dhe ‘praktikat’ e tregut privat të punës (të viteve 1950 deri në fillim të viteve 1970) kanë krijuar një traditë të brishtë të universalizimit virtual.

Debati i të ardhurave bazë në këtë regjim e amplifikon fokusin paraekzistues tek mosfutja ose dalja me lehtësi nga tregu i punës. Ndoshta në vendet e Bismarkut ky debat mund të çonte në diçka të ngjashme me një qasje të universalizuar, jo të mbetur, të nevojave që mund të bëhej gjithnjë e më pak kufizuese në lidhje me testimin e mjeteve dhe mund të zhvillohej gjithashtu drejt një orientimi individual në vend të atij familjar.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup>Rainëater, L., Rein, M. and Schëartz, J. (1986) ‘Income packaging in the Æelfare State: a comparative study of family income, Oxford, Clarendon Press.

<sup>72</sup>Zhdukja e programeve të përkrahjes sociale ka qene një shprese e institucionalizuar ne shume shtete perëndimore të përkrahjes sociale, për shembull ne ligjin e reformës madhore të përkrahjes sociale ne Gjermani ne vitin 1961 (BSHG). Por vetëm ne vendet që ndjekin një strategji të plote punësimi dhe që kanë një sektor të gjere të transferimeve universale ka një baze reale për këtë shpresë. Dhe ne qofte se flasim ne mënyrë historike, vetëm këto vende kanë një justifikim të vlefshëm për programet margjinalizuese të përkrahjes sociale ne ndërtimin e shtetit të përkrahjes sociale.

<sup>73</sup> Ky projekt institucional dallon nga aspektet e e rastit italian. Ascoli tek Ascoli, U, 1986: ‘The Italian Æelfare State Betëeen Incrementalism and Rationalization, in: Laura Balbo, Helga Noëotny (eds.), Time to Care in Tomorroë’s Æelfare Systems: The Nordic Experience and the Italian Case’, Vienna: Eurosocal, fq 114 shkruan për politiken e pensionit e cila është gjithashtu tipari dallues i statizmit gjerman të përkrahjes sociale : ‘Pensionet ne rastin italian kanë shumë funksione të ndryshme, përveç funksionit të sigurimit shoqëror : 1) Ata zëvendësojnë një politike të zhvillimit ekonomik që i kushtohet modifikimit të mungesës se drejtpeshimit ekonomik ne rajonet e prapambetura. 2) Një politikë aktive e fuqisë njerëzore që merret me papunësinë dhe daljen herët ne pension dhe përfundimisht. 3) Politikat specifike sektoriale që trajtojnë bujqësinë, tregtinë dhe problemet e sektorit të artizanatit.’ (Theksi dhe numërtimi është i imi) ka të bëjë me funksionet 1 dhe 3 ku situata gjermane dallon me tepër.

<sup>74</sup>Ne kontekstin e shtetit kombëtar institucional të përkrahjes sociale (vetëm ka një rrezik që strategjia e të ardhurave baze do të mbështet një ‘dalje nga politika’). Këtu bashkimi i një transferimi të të ardhurave me

### 1.2.6.3 Vendet Anglo-saksone<sup>75</sup>

Vendet anglisht-folëse gjithmonë kanë theksuar ‘modelin e përkrahjes sociale mbetëse’<sup>76</sup> të bazuar veçanërisht në transferimet e të ardhurave.<sup>77</sup> Në regjimet e mbajtura, këto vende, nuk i janë referuar, ashtu si vendet Skandinave, punëdhënësit kryesor për të identifikuar shtetin e përkrahjes sociale në kuadër të krijimit të një ‘shoqërie të mbështetur në punë’. Ata e kanë konceptuar shtetin e përkrahjes sociale si një mekanizëm shtrëngues të zbatimit të punës<sup>78</sup>. SHBA, Australia, Zelanda e Re dhe Anglia janë gjithashtu një shembulli i mirë i ‘shtetit të përkrahjes sociale mbetëse’<sup>79</sup>. ‘Futja’ në tregun e punës u lehtësua më tepër nga forca e kulluar se sa nga subvencionimi apo nga trajnimi dhe politika e kualifikimit. Këtu sundon selektivizmi si qasja kryesore e politikës sociale, duke e bërë shtetin e përkrahjes sociale më tepër një kompensues, si mjeti i fundit. Largësia e modelit anglosakson nga një ‘regjim kompensues’ ose nga ‘regjimi skandinav i shoqërisë së punës’ është e njëjtë. Si rrjedhojë, në këto vende ‘qytetaria sociale’ ka mbetur më shumë një çështje akademike<sup>80</sup>, se sa është realizuar në praktikë. Po kështu, në vendet anglo-saksone, debati mbi të ardhurat bazë është larg institucionalizimit të një ‘opsioni nga shoqëria e punës’, gjë që mund të mbështesë zhvillimin e një ‘sistemi normal të përkrahjes sociale’ në kuptimin e Evropës Veriore. Megjithatë, zhvillimi nuk mund të shkojë më larg se kaq. Një sistem normal i përkrahjes sociale në kontekstin anglosakson nënkupton prezantimin e një sistemi universal dhe jo kategorik të përkrahjes sociale<sup>81</sup>, duke kombinuar këtë sistem të përkrahjes sociale me një rol më të spikatur për një program të punëve publike që synon integrimin në tregun parësor të punës (diku

---

një strategji punësimi dhe mundësisht një rivlerësim të strategjisë së punës (sipas. Mückenberger, Offe dhe Ostner, 1989) ka shume kuptim, në mënyrë që të sigurojë qëndrueshmërinë e çështjeve sociale-etike në procesin politik me pas. Lexo tek Mückenberger, U; Offe, C dhe Ostner, i, 1989: ‘Das staatlich garantierte Grundeinkommen - Ein sozialpolitisches Gebot der Stunde [= The Guaranteed Basic Income - A Timely Demand], in: Hans Leo Krämer, Claus Leggeëie (eds.), *ëege ins Reich der Freiheit. Andre Gorz zum 65.* Geburtstag, Berlin: Rotbuch Verlag, fq. 247 - 278

<sup>75</sup>Vendosja e SHBA dhe e Mbretërisë së Bashkuar në një lidhje, duke i trajtuar ato në fakt sikur të ishin ‘një vend’, ka me shumë kuptim sot sepse efektet e Thaçerizmit për shtetin e përkrahjes sociale bëhen të dukshme. Për sa kohë që ‘liria nga skamja’ dhe reforma sociale e stilit Beveridge ishte e shquar në Angli, divergjencia nga SHBA ishte disi e theksuar.

<sup>76</sup>Titmuss, R.M (1987) ‘Developing social policy in conditions of rapid change: The role of Social Ëelfare 1883-1983, in Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds) ‘The philosophy of Ëelfare. Selected writings of Richard.M. Titmuss, London: Allen and Unëin, fq 262

<sup>77</sup>Ne qoftë se do të merrreshin parasysh transfertat në natyrë, shembulli i shquar anglez i NHS do ta theksonte taksinominë në një mënyrë të ndryshme.

<sup>78</sup>Lodemel.i (1989) ‘The quest for institutional Ëelfare and the problem of residuum. The case of income maintenance and personal social care policies in Norëay and Britain 1946 to 1966, London :LSE, Department of Social Science and Administration, Qershor.

<sup>79</sup>Titmuss, R.M (1987) ‘Developing social policy in conditions of rapid change: The role of Social Ëelfare 1883-1983, in Brian Abel-Smith and Kay Titmuss (eds) ‘The philosophy of Ëelfare. Selected writings of Richard.M. Titmuss, London: Allen and Unëin, fq 267.

<sup>80</sup>Nga ana historike, është me tepër kështu në SHBA se sa në Angli, megjithëse Anglia ka lëvizur në mënyrë të dukshme drejt SHBA në dekadën e fundit.

<sup>81</sup> Kjo nevojë për tu larguar nga shteti kategorik i përkrahjes sociale vlen në mënyrë të veçante për politiken e përkrahjes sociale të SHBA

midis modelit gjerman dhe skandinav) dhe duke pasur norma të mjaftueshme ('ndarja e drejtë') dhe të standardizuara të 'përkrahjes sociale' në nivel kombëtar<sup>82</sup>.

#### **1.2.6.4 Vendet e 'Bregut Latin'**<sup>83</sup>

Vendet jugore të Evropës Perëndimore, disa prej të cilave të integruara në KE vetëm në vitet 80, duken se përbëjnë një regjim të shtetit të tyre të përkrahjes sociale. Kjo lidhje përfshin Spanjën, Portugalinë, Greqinë, në njëfarë mase Italinë<sup>84</sup> dhe më pak nga të gjitha, Francën<sup>85</sup>. Ky model mund të karakterizohet si një shtet rudimentar i përkrahjes sociale'.<sup>86</sup> Në Portugali, Spanjë, Itali dhe Greqi nuk është dhënë asnjë e drejtë për përkrahje sociale. Në njëfarë mënyre, këto shtete janë të ngjashme me vendet anglo-saksone, duke theksuar *de facto* rolin e kufizuar të qeverisë dhe duke imponuar detyrimin për të 'hyrë' në tregun e punës<sup>87</sup>. Sidoqoftë, në këtë vende duken se ekzistojnë tradita më të vjetra të përkrahjes sociale (të lidhura me kishën katolike) tek të cilat nuk mund të bazohen vendet anglo-saksone dhe shumica e vendeve veriore. Për më tepër, në këto vende disa programe të caktuara të sigurimeve shoqërore shërbejnë si masa për të ardhurat bazë- megjithëse ato nuk janë projektuar si të tilla (pensionet për aftësi të kufizuar në Italinë jugore duken se janë rregulluar në këtë mënyrë). Për më tepër, strukturat e tregut të punës janë në thelb të ndryshme dhe shpesh zbulojnë një ndikim të fuqishëm bujqësor të kombinuar me një ekonomi 'subvencionimi' që parashikon një sfond shtetëror të përkrahjes sociale të ndryshëm nga regjimi evropiano-verior. Së fundi, këto vende nuk kanë një traditë të plotë punësimi - në veçanti, atë që zbatohet plotësisht për gratë - siç veprojnë disa prej vendeve skandinave.

Megjithatë, shumë prej këtyre vendeve kanë bërë premtime të fuqishme që orientohen ndaj një 'shteti modern të përkrahjes sociale' në kushtetutat e tyre. Por ajo që shihet si një pengesë është pikërisht zbatimi ligjor, institucional dhe social, që duket se mungon në

---

<sup>82</sup> Përsëri, nevoja për standardizim kombëtar vlen me shume për politikën e përkrahjes sociale të SHBA sesa për Anglinë. Shih Peterson, Paul E.; Rom, Mark C., 1990: *Ëelfare Magnets*, Ëashington, DC: Brookings, XIV, 178 fq.

<sup>83</sup> Megjithëse jo një vend jugor, Irlanda gjithashtu futet në tipin e shtetit rudimentar të përkrahjes sociale. Ndoshta vendndodhja e saj periferike prirja e saj drejt bujqësisë dhe latiniteti i saj në lidhje me fenë shpjegojnë këtë ngjashmëri.

<sup>84</sup> Në Itali një pamje e integruar e transfertave të të ardhurave dhe shërbimeve çon në pamje me të ndryshme se sa e bën këtë përqendrimi thjesht tek transfertat e të ardhurave, si në këtë ese. Sistemi shëndetësor kombëtar italian përfaqëson një rast disi të veçantë të universalizmi në natyrë të kohëve të fundit - dhe është një mënyre mjaft interesante e kombinuar me një nga rastet me të forta të partikularizmi e transfertës se të ardhurave (ose neglizhimi në politiken evropiane të varfërisë). (Në Angli përfshirja e NHS gjithashtu do të hidhte një dritë disi të ndryshme në rezidualizmin si një tipar i përgjithshëm i shtetit të përkrahjes sociale). Italia gjithashtu mund të jete e dallueshme në 'Bregun latin' për shkak të përqendrimit të varfërisë vetëm në një rajon (Italia e Jugut dhe ishujt), ndërsa në vendet e tjera të Bregut latin (ose edhe në Irlandë) varfëria është shume me tepër një problem kombëtar endemik.

<sup>85</sup> Në France fokusi i rende tek familja i të gjitha politikave shoqërore (dhe në të njëjtën kohë politika e pagave) ndoshta çon në një lloj të veçante të regjimit të shtetit të përkrahjes sociale, i cili mbart një peshe edhe pse struktura e politikës së varfërisë është përndryshe shume e ngjashme (jo një struktura kombëtare por vetëm një struktura me asistencë të përgjithshme vendore me zgjedhje, megjithëse Franca, ndryshe nga Italia karakterizohet nga një e drejtë ndaj dispozitave të përkrahjes sociale të cilat ekzistojnë).

<sup>86</sup> Ky term rezulton nga diskutimet me Bernd Chulde

<sup>87</sup> Megjithëse duhet thënë se ndërsa Anglia po lëviz poshtë drejt një shteti rudimentar i përkrahjes sociale vendet e Bregut latin po lëvizin lart drejt një tipi tjetër të shtetit të përkrahjes sociale.

‘bregun latin’. Nga ana tjetër, është e vështirë të matet ndikimi i një debati për të ardhurat bazë në këto vende. Zhvillimi i ‘sistemeve normale të përkrahjes sociale’ ka mjaft të ngjarë të duket normal në kuptimin e modelit gjerman ose evropiano-verior të përkrahjes sociale.

Për ta pasur më të thjeshtë dallimi i të katër llojeve të shteteve të përkrahjes sociale përmbledhen në tabelën e mëposhtme. Shtetet e përkrahjes sociale me regjime moderne, institucionale, me rol të kufizuar qeveritar dhe rudimentare fillojnë nga objektiva mjaft të ndryshme, në disa raste kontradiktore dhe bazohen në struktura të ndërhyrjeve të pabarabarta. Ato nuk ndajnë një politikë dhe traditë të përbashkët që mund të shërbente si forcë qendërsynuese. Të gjitha sistemet Evropiane të sigurisë sociale konsistojnë në një kombinim të këtyre lloj përfitimeve, por në varësi të traditës dhe politikës së zgjedhur, tek një shtet mund të dominojnë më shumë tiparet e njërit sistem dhe tek një shtet tjetër mund të dominojnë tipare të tjera. Në praktikë, shumica e programeve sociale kombinojnë programin e sigurimit shoqëror me asistencën sociale. Në çdo rast, kjo divergjencë e regjimeve nuk mbështet nocionin se një shtet i përkrahjes sociale evropiane mund të rritet nëpërmjet një harmonizimi automatik, duke u ndërtuar nga niveli kombëtar drejt nivelit të KE-se. Për të gjitha sa më sipër, mendojmë se mbajtja e një strategjie ‘nga poshtë lart’ nuk është në favor të përfundimit me sukses të politikës së ‘integritimit social’ të vendeve të unionit evropian. Nga ana tjetër mund të themi se sot, nuk mund të flasim më për një ndarje të prerë midis sistemeve, pasi shtetet huazojnë dhe koordinojnë sistemet e sigurisë sociale duke përfituar nga praktikat më të mira të secilit shtet.

**Tabela Nr.4 :Llojet e Shteteve të Përkrahjes Sociale Evropiane**

	<b>Skandinav</b>	<b>Bismark</b>	<b>Anglosakson</b>	<b>Bregu Latin</b>
Lloji i Regjimit të Përkrahjes Sociale	Modern	institucional	rol i kufizuar qeveritar	rudimentar
Karakteristikat	punësim i plotë; shtet i përkrahjes sociale si punëdhënës sipas zgjedhjes së parë dhe kompensues si mjet i fundit	shtet i përkrahjes sociale me zhvillim të plotë; si kompensues sipas zgjedhjes së parë dhe punëdhënës si mjet i fundit	shtet i përkrahjes sociale me zhvillim të plotë; si kompensues si mjet i fundit dhe zbatues rigoroz i punës në treg	rivendosja; shteti i përkrahjes sociale si një premtim i gjysmë-institucionalizuar
E drejta për	Punë	sigurime shoqërore	transferime të ardhurash	punë dhe përkrahje sociale, e shpallur
	mbështetet nga një koncept i institucionalizuar i qytetarisë sociale		nuk ka një mbështetje të tillë	zbatohet vetëm pjesërisht
Debati mbi të	Dytësor por	Mund të	Mund të	Mund të



Ardhurat Bazë	mund të përmirësojë strukturimin e të ardhurave	radikalizojë në njëfarë mase ndarjen e punës dhe të ardhurave	mbështesë zhvillimin e sistemit 'normal' të përkrahjes sociale	mbështesë zhvillimin e sistemit 'normal' të përkrahjes sociale
---------------	---	---	--	--

### **1.2.7 Drejtimi i Politikës Evropiane të Përkrahjes Sociale.**

Cili mund të jetë ndikimi i një evropianizimi të vazhdueshëm të politikës përfaqësuese dhe ekonomike mbi politikën sociale, veçanërisht për varfërinë? Meqë harmonizimi automatik i politikës sociale evropiane i ndërtuar nga niveli kombëtar drejt nivelit të KE-së, nuk është i mundshëm, mbeten dy alternativa:

Dis-harmonia politike në politikën e përkrahjes sociale mund të mbizotërojë ose si mbulim i përhershëm i integritit evropian, ose edhe më keq, mund të shndërrohet në një proces automatik dis-harmonizimi më në fund.

Politikat kombëtare mund të 'Ballkanizohen' ndërsa forcohet Tregu i Përbashkët European. Procesi i ngjan asaj që ndodhi me politikën Amerikane të varfërisë ndërsa u ndërtua shteti kombëtar i Amerikës së re, duke filluar nga fundi i shekullit të njëzetë. Dis-harmonia e politikës gjithashtu mund të provokojë – në veçanti kur përballet me presione më të fuqishme për 'kohezionin social' – një reaksion Cezarian të institucioneve evropiane. Kjo mund të çojë në një kuadër të politikës evropiane gjithëpërfshirëse për politikën e varfërisë – ose të gjithë përfitimet sociale që lidhen kryesisht me qytetarinë sociale.

#### **1.2.7.1 Etapat e integritit evropian: shembulli gjerman.**

Në këtë pjesë të punimit, do të përqendrohemi tek 'Amerikanizmi' si një alternativë e përdorur nga Europa për krijimin e shtetit të mirëqenies sociale. Meqenëse kjo rrugë ishte më e afërta me situatën e dhënë të KE-së, do të identifikojmë se si ajo korrespondonte me legjislacionin aktual të përkrahjes sociale të vendeve evropiane, i cili ishte kryesisht procedural dhe jo substantiv (Tabela 5). Zhvillimi i legjislacionit të KE-së përshtatej sërish me modelin historik të evolucionit të politikës së varfërisë në shtet-kombet evropiane (Tabela 6).

Studimet kanë treguar se zhvillimi evropian ka shumë gjasë që ta lërë të gjithë politikën e varfërisë dhe të përkrahjes sociale në nivelin vendor ose shtetëror – d.m.th., në një nivel nën-evropian. Është e pamundur që të fillohet nga një emërues i përbashkët evropian. Në kontrast me politikën e varfërisë, disa politika sociale të përqendruara tek puna – çështjet e 'shëndetit' dhe të 'sigurisë së punës' – janë parë më të lehta që të 'evropianizohen' ose të 'harmonizohen' me vendet e tjera, meqenëse këto politika janë të strukturuar në një mënyrë disi më të përputhshme<sup>88</sup> dhe meqenëse institucionet Evropiane kanë pasur një

<sup>88</sup> Sih për më tepër në lidhje me këtë çështje, Schmahl.Ë, (1990), Demographic Change and Social Security: Some Elements of a Complex Relationship, *Journal of Population Economics*, 3, issue 3, p. 159-77. Ne qofte se krahasohen sistemi i pensionit të Anglisë dhe Gjermanisë njeriu çuditet nëse harmonizimi do të

mandat në lidhje me këto sfera të drejtimit social. Në ndryshim nga çështjet e shëndetit dhe sigurisë në punë, politikat sociale të përqendruara tek 'nevojat' janë disi të vështira për t'u standardizuar në mungesë të një lobimi të fortë tematik në kontekstin Europian. Kështu, rezultati që ka më shumë gjasë është që politikat sociale të përqendruara tek nevojat të kenë më pak mundësi për t'u mbrojtur nga zhvillimi europian.

Për këtë arsye, mund të predikohej se 'Europa e ardhshme' në pikëpamje të politikës sociale dhe veçanërisht në lidhje me politikën e varfërisë do të dukej më shumë siç duket SHBA përpara viteve 1930 ose siç duket sot,<sup>89</sup> se sa të dukej si ndonjë nga regjimet e përkrahjes sociale në vendet e Europës veriore. Europa pas vitit 1992 për sa i përket politikës së varfërisë u orientua drejt modelit anglosakson të përkrahjes sociale; duke çuar në një 'Ballkanizim' të shtetit të përkrahjes sociale shumë të ngjashëm me atë të SHBA. Në qoftë se 'integrimi' në politikën e varfërisë ndodhte brenda këtyre kufijve ai do të ishte një lloj integrimi negativ që do t'i lejonte çdo Shteti Anëtar që të ketë regjimin e tij dhe të krijojë vetëm rregulla procedurale, ndoshta edhe për atë se si të procedohet me punëmarrësit 'e huaj' dhe me rieksporimin e barrës së tyre në 'vendet' e tyre të lindjes.<sup>90</sup> Por cila ka qenë situata e politikës së përkrahjes sociale të BE-së? Ato pak rregulla të BE-së për përkrahjen sociale që ekzistonin, kishin kuptim vetëm në 'kontekstet kombëtare të përkrahjes sociale', ku ishin hartuar për të qenë operacionale. Për këtë arsye do t'i diskutojmë ato në një kontekst kombëtar.

---

ishte faktikisht aq i thjeshtë. Megjithatë, mund të ketë me pak nevoje për ta evropianizuar ose për ta harmonizuar politika këtu sepse shume nga këto politika janë direkt të lidhura me zhvillimet e tregut të punës. Kështu do të mjaftonte që thjesht të theksohej zhvillimi i integruar i tregut evropian të punës. Schmähl pasqyron këtë dispozite dhe nuk jep rëndësinë që duhet nevoje për një harmonizim të sistemeve evropiane të sigurisë sociale.

<sup>89</sup> Disa autore ligjore, megjithëse e shikojnë sigurimin shoqëror, nuk shikojnë në këtë zhvillim të mundshëm evropian ndonjë problem dhe i referohen modelit të SHBA si shembulli i udhëheqjes . Sipas pikëpamjes së Zëeigert, motivet klasike për unifikimin ligjor ishin: llogaritshmëria e shkëmbimit privat dhe publik, reduktimi i problemeve në implementimin ligjor dhe filozofia serioze ligjore e unitetit ligjor mbi kombëtar me efekte rrezatuese do të kishte në një rend të drejte social . Zëeigert argumenton se motivet klasike për unifikimin ligjor nuk e mbajnë KEE, meqenëse Komuniteti mbështetet vetëm në konsiderata pragmatike, ekonomike të tregjeve konkurruese – siç i duket atij edhe në SHBA. Meqenëse bashkimi politik dhe social i janë shtuar biletës KEE në vitet 1970 dhe veçanërisht 1980, argumenti i tij duket se do të reduktohej nga vet zhvillimi i KEE. Gjithashtu, në mënyrë të veçantë në bashkim social do të ishte qendra e filozofisë e unitetit ligjor mbi kombëtar me efekte rrezatuese do të kishte një rend të drejte social. Lexo Zëeigert, K, 1963: 'Grundsatzfragen der europäischen Rechtsangleichung, ihrer Schöpfung und Sicherung [= Basic Questions on the Legal Integration of Europe, its Creation and its Continuity]', tek: Ernst von caemmerer, Arthur Nikisch, Konrad Zëeigert (eds.), Vom deutschen zum Europäischen Recht, Festschrift für Hans Döhlle, Tübingen: JCB Mohr, vol. 11, fq. 401 - 418

<sup>90</sup> Jashtë ndërtimit të institucioneve të sigurimeve shoqërore kundër varfërisë në pleqëri ose të invalidëve ose të sëmurëve ky ishte një model tradicional i integritit të politikës së varfërisë në ndërtimin e Rahjut gjerman nga viti 1871 deri në Luftën e Pare Botërore. 'Ligji i përkrahjes në vendbanim' kryesisht e la të gjithë ligjin substantiv të varfërisë shteteve ose qeverive vendore dhe u interesua vetëm për çështjet e mobilitetit të lire. Ai u mor me çështje si: pas sa muajsh është një lokalitet përgjegjës për përkrahjen sociale të një personi? Kur mund të kthehet personi në komunitetin e tij të origjinës? Nëse jo, si mund t'i ngarkohen komunitetit të origjinës kostot e përkrahjes sociale, i cili nuk futet në këtë fushë përgjegjësie? Shih për këtë Sachße, Ch; Tennstedt, F. (1980): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Eeltkrieg; 2., verb. u. erë. Aufl., Verlag E. Kohlhammer, Stuttgart, fq 198.

**Tabela Nr.5: Statusi, Leja e Qëndrimit në KE dhe Mbështetja e Varfërisë në Gjermani**

Statuasi	Leja e Qëndrimit	E drejta për përkrahje sociale
i vetë-punësuar	Për aktivitetin ekonomik brenda kuadrit të traktatit të KEE (liria e shërbimeve dhe e lëvizjes së kapitalit; përndryshe, shih 'Të tjera')	Po; vetëm pranimi i përkrahjes sociale paralelisht me aktivitetin ekonomik është legjitim; përndryshe, rezultatet e pranimit çojnë në humbjen e të drejtës për qëndrim dhe në deportimin e mundshëm
i punësuar, i parapunësuar	Për kërkimin e punës në kohën e duhur (sipas ligjit të KE-së, 3 muaj)	Po; përtej 'kohës së duhur', pranimi i përkrahjes sociale çon në humbjen e të drejtës për qëndrim dhe ka mundësi dhe në deportim (1)
i punësuar	Edhe në rastin e shpërblimit nën nivelin e varfërisë	Po; pranimi paralelisht i përkrahjes sociale është legjitim
i papunësuar	i parapunësuar; për të papunësuarin në mënyrë të pavullnetshme, leja skadon ndërsa 'disponueshmëria për punë' mohohet (2)	Po; kur skadon leja, pranimi i përkrahjes sociale çon në humbjen e të drejtës për qëndrim dhe në pamundësi deportimi
i papunësuar;(3) Studentët	Në qoftë se është i regjistruar për studime dhe i siguruar në raste sëmundjeje	Vetëm përkohësisht: kostot mund të mbulohen nga 'shteti i lindjes' i marrësit (4)
Pensionistët	Në qoftë se janë të siguruar në rast sëmundjeje dhe nëse marrin pension të mjaftueshëm (të pleqërisë, nga aksidenti, aftësia e kufizuar) për të shmangur pranimin e përkrahjes sociale	Po; por pranimi i përkrahjes sociale çon në humbjen e të drejtës për qëndrim dhe kanë mundësi deportimi
Të tjerë	Në qoftë se është i siguruar në rast sëmundjeje kur merr burime të mjaftueshme për të shmangur pranimin e përkrahjes sociale	Po; por pranimi i përkrahjes sociale çon në humbjen e të drejtës për qëndrim dhe kanë mundësi deportimi

Siç tregohet në tabelën e pasqyruar më lart, sistemi në etapën e parë të zhvillimit social ka qenë në një nivel ku marrja e përkrahjes sociale çonte në procedura kompensuese klasike të 'ligjit për të varfrit': kthimi i të varfërve në vendin e tyre të origjinës (në KE). Prandaj, KE, krahasuar me evolucionin e politikës së varfërisë në shtetet-kombe europiane, ishte akoma e lidhur me nivelin e parë nga katër nivelet historike dhe logjike të integritit të politikës së varfërisë, siç tregohet në tabelën nr.6

Një etapë e dytë, më e rafinuar, e zhvillimit të politikës sociale, realizohet kur një personi i lejohet të qëndrojë në vendin që i jep atij ose asaj përkrahje sociale, por kostot e mbështetjes i ngarkohen vendit të origjinës së atij ose asaj (figura 1.5). Kanalizimi i transferimeve nga shumë burime kombëtare nëpërmjet një agjencie kombëtare është një tipar i rregullt i rrjeteve të sigurimit shoqëror të krijuar në marrëveshje dypalëshe: p.sh., kur i paguhen pensionet një punëtori migrues në moshë pleqërie. Ligji i Komunitetit e pranonte këtë mundësi në politikën e përkrahjes sociale në mënyrë ekskluzive për 'studentët'<sup>91</sup>, një status shumë i përkohshëm (shih tabela nr.4 'Të papunësuar', 'Studentët'). Një ndryshim i brendshëm administrativ i kostove është akoma një çështje e rrallë midis burokracive kombëtare të varfërisë. Fillimisht, kjo zgjidhje duket se nuk ishte parashikuar për të moshuarit (shih tabela nr.4, 'Jo të punësuarit', 'Pensionistët') – megjithatë ata janë më afër pensionistëve, ku kjo zgjidhje tashmë ekzistonte. Një person i moshuar që lëvizte nga Gjermania për në Spanjë, për këtë arsye, duhet t'u provonte autoriteteve Spanjolle se ai/ajo kishte burime të mjaftueshme që të mos kishte nevojë për përkrahje sociale. Megjithatë, një zgjidhje e ngjashme me 'studentët' duhet të ndodhte për pensionistët që kanë lëvizur në një vend tjetër të KE-së, kanë qëndruar atje për një kohë të gjatë – dhe pastaj atyre u duheshin rregullime afatgjata kujdesi, që ishte pamundur të përballoheshin pa bashkë-pagesa të përkrahjes sociale.<sup>92,93</sup> Në vend që të shkatërroheshin rrënjët e reja dhe të fundit sociale në vendin e daljes në pension duke insistuar që këta pensionistë të kthehen në vendin e tyre të origjinës në KE, do të ishte më e dëshirueshme që të rikuperoheshin paratë e harxhuara nga ai vend. Në drejtim të përmirësimit të politikave sociale, bëhet një hap i tretë ngjithës në shkallën evolucionare (shih tabela nr.6) kur marrja e përkrahjes sociale në Gjermani, – ose në çdo vend tjetër të KE-së, (i cili e jep të drejtën e përkrahjes sociale), u bë po aq legjitim për shtetasit e KE-së sa ç' ishte për qytetarët gjermanë – ose për qytetarët e çdo vendi përkatës të KE-së.

Gjykata Europiane vendosi në çështjet paragjykimore të Levin dhe Kempf<sup>94</sup> se është relevante sipas ligjit European që një person 'të punësohet' me fitim (*Arbeitnehmer*) dhe

<sup>91</sup> Kjo vlen vetëm kur ligji kombëtar u jep studenteve një të drejtë për përkrahje sociale.

<sup>92</sup> Kjo presupozon se skema e përkrahjes sociale në atë komb i jep këto pagesa siç bën në Gjermani.

<sup>93</sup> Kur asistencë sociale nevojitet për të mbuluar kostot shtese të kujdesit të institucionalizuar atëherë, siç ka theksuar me të drejtë Zuleeg tek Zuleeg, S. (1987) 'Zur Einwirkung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz' [= On the Impact of European Community Law on Welfare Provision According to the Federal Assistance Act], in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, vol. 67, no. 10, pp. 343, leja e qëndrimit dhe depërtimi përsëri bëhen një problem.

<sup>94</sup> Gjykata europiane ka vendosur në çështjet 'Kempf' (E.C.J.1986-174-1ff), se një person ka të drejtën të banojë në një vend të komunitetit edhe pse ai ose ajo mund ta mbështesë veten vetëm në mënyrë të pamjaftueshme.

Në çështjen KEMPF, personi ishte i punësuar si mësues muzike për 12 ore në javë në Holandë. Kjo page ishte nën minimumin e jetesës së përcaktuar nga ligji holandez i përkrahjes sociale. Mes përfitimeve të

‘aktiv në punësimin me pagë ose me mëditje’ (*eine Tätigkeit im Lohn – und Gehaltsverhältnis ausübt*), pavarësisht nëse ai/ajo fiton më pak se minimumi i jetesës i përcaktuar nga shteti<sup>95</sup>. Për lejen e qëndrimit të një qytetari të KE-së ‘është irrelevante nëse kjo e ardhur rritet me të ardhura të tjera deri në minimumin ose nëse

**Tabela Nr. 6 – Hapat ne Integrimin e Politikës se Varfërisë**

Hapi	Karakteristika
1	‘Dërgimi i të varfrit përsëri ne shtëpi’
2	Kalimi vetëm i kostove të përkrahjes se të varfrit ne lokalitetin e origjinës
3	Trajtimi i qytetarëve të KE-se si qytetarë kombëtarë (ose vendorë) ne çdo vend (apo komunitet)
4	Krijimi i standardeve substanciale dhe procedurale të përkrahjes sociale

personi është i kënaqur me të ardhurat e tij/të saj nën varfërinë, për sa kohë që ai/ajo është vërtet aktiv në punësimin me mëditje ose page’. Nën këndvështrimin e gjykatës, ky interpretim nuk varej tërësisht në atë se si e përkufizon vendi ‘punësimin’: ai vlente në mënyrë universale në KE.

Ligji Gjerman i sigurimeve shoqërore – seksioni 8 i librit të katërt të SGB, Kodi i Ligjit të Përkrahjes Sociale – nuk vendoste asnjë kontribut pensioni për ‘punësimin e parëndësishëm’ (*geringfügige Beschäftigung*), që duhet t’i referohemi ku koha e punës se është më e shkurtër se 15 orë në javë ose të ardhurat e fituara nga puna janë më të pakta se 470 DM (parametrat e 1 Janarit 1990).<sup>96</sup> Duke parë vetëm orët, Kempf – paditësi në çështjen e Gjykatës Europiane – nuk përfshiu kategorinë e personave që kishin statusin e ‘të punësuarit’ sipas ligjit gjerman. Por sipas ligjit superior të KE-së ai përfshihej në kategorinë e personave të ‘punësuar’ në Gjermani, duke patur kështu të drejtën e qëndrimit dhe aksesit në të gjitha përfitimet sociale në Gjermani, përfshirë këtu edhe të drejtën e përkrahjes sociale.

Pra, pavarësisht se çfarë ishte ‘standardi kombëtar i marrëdhënieve në punë’, KE dhe gjykata e saj i vendosën parimet e tyre në të gjithë Europën. Një interpretim i gjerë i ‘punësimit’ përmes gjykatës ka qenë një nga rrugët e lëvizjes drejt ‘qytetarisë sociale’ nën shtrëngesat e një koncepti të orientuar nga punësimi i lirisë dhe integritit European<sup>97,98</sup>.

---

tjera, Kempf gjithashtu mori pagesa të përkrahjes sociale, dhe gjithashtu për këto arsye, u përball me një refuzim të lejes se tij të qëndrimit.

<sup>95</sup> Zuleeg, S, 1987: Zur Einwirkung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz [= On the Impact of European Community Law on Welfare Provision According to the Federal Assistance Act], in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, vol. 67, no. 10, fq. 344

<sup>96</sup> i njëjti kufi është i vërtete edhe për sigurimet shëndetësore. Punëtorë që punojnë me pak se 10 ore ne jave nuk kanë të drejte për pagesa të vazhduara të pagës ne rast sëmundje.

Sigurimet e papunësisë nuk shtrihen për disa 'të punësuar me kohe të pjesshme', p.sh. ato mbulojnë vetëm njerëzit që punojnë 18 ore dhe më shume në javë. Në këtë rast nuk ka ndonjë prag minimal ne fitime.

<sup>97</sup> Shih për më tepër Steinmeyer, H.D (1990) ‘Freizügigkeit und soziale Rechte in einem Europa der Bürger’ in Siegfried Magiera (ed), Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen, Baden-Baden: Nomos fq 63-80.

E njëjta zgjidhje vlen edhe në rastin e vetë-punësimit, i cili nuk jep burime të mjaftueshme për vetë-mbështetje (shih tabela nr.5, 'vetë-punësimi'). Përsëri, përkrahja sociale mund të përdoret në mënyrë legjitime si një përfitim suplementar për qytetarët e KEE-së. Në këtë rast, megjithatë nuk kishte status mbrojtës 'para'<sup>99</sup> dhe 'pas' – meqenëse ai lidhej me situatën e punësimit (kërkimi i punës, papunësia). Vetë-punësimi në këtë mënyrë ishte më pak i mbrojtur në një kontekst të politikës sociale të KEE-së kundrejt riskut të varfërisë. Por gjithashtu nuk kishte nevojë për ta mbrojtur atë: në mënyrë empirike, këto raste nuk ishin shumë të rëndësishme; dhe ligjërisht, një *Gestaltsëitch* i 'vetë-punësimit' gjithmonë mund të konvertohej relativisht lehtë nga personi i interesuar në një status të 'punësuarit, që kërkon punë'.

Të katër hapat në integrimin e politikës europiane për varfërinë janë përmbledhur në tabelën nr.6. Hapi më afër normalitetit ishte hapi numër një. Ndërkohë që dy hapat në vazhdim, hapi i dytë dhe i tretë mund të shihen vetëm si përjashtim. Së fundmi, praktika ka treguar se hapi i katërt, i cili synon më tepër një regjim europian të varfërisë, ishte tërësisht i pazbatuar.

### **1.2.7.2 'Europianizimi i politikës së varfërisë'**

Institucionet evropiane gjithashtu i përkufizonin standardet europiane të politikës së varfërisë, 'të drejtat sociale për qytetarët evropianë' 'nga lart poshtë' – sipas mënyrës së Bismarkut, të Napoleonit. Këto standarde u krijuan me qëllimin për të sjellë pjesën e sipërme - sistemet më shpirtgjera të përkrahjes sociale - poshtë ose për të sjellë pjesën e poshtme - sistemet e përkrahjes sociale me të këqija - lart. Këto standarde u menduan të mbështeteshin në një formulë uniforme europiane (p.sh 40% e të ardhurave mesatare të palës kombëtare të përdoret si përqindja bazë e përkrahjes sociale të çdo kombi) e cila përsëri mund të pranonte ndryshimet midis kombeve të ndryshme.<sup>100</sup> Megjithatë, nuk mund të anashkalohej fakti se n.q.s. KEE nuk mund të vendosë standarde të cilat e informonin një europian për të drejtën e përkrahjes sociale, ai përsëri mund të subvenciononte politikën kombëtare të varfërisë në mënyrë sistematike: p.sh në rajonet e pa zhvilluara ose periferike.

Sigurimet shoqërore 'të harmonizuara' ose jo<sup>101</sup> - në nivel kombëtar dhe jo të institucionalizuara në nivel europian, do të sillnin një situatë disi e veçantë, ku politika

---

<sup>98</sup> Steyenmeyer tek Steinmeyer, H, 1990: 'Freizügigkeit und soziale Rechte in einem Europa der Bürger [= Free Movement and Social Rights in a Europe of Citizens]', tek: Siegfried. M (ed.), 'Das Europa der Bürger in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen, Baden-Baden': Nomos, fq 813 paraqet disa nga mënyrat me jo ortodokse nëpërmjet të cilave gjykata ka lëvizur drejt qytetarisë sociale në këto kushte. Shqetësimi është perse dy nga vendimet me origjinale në këtë kontekst kanë ardhur nga Franca (dhe kanë lindur me lidhje me turizmin).

<sup>99</sup> Këtu 3 muaj janë pare si një limit i përcaktuar i sipërm sipas ligjit të KE . Duket se nuk ka udhëzime të qarta të cilat pranojnë periudha të përsëritura të kërkimit të punës dhe gjithashtu nuk ka rregulla të qarta për kohëzgjatjen e tyre.

<sup>100</sup> Peter Toënsen në vitin 1981 ka zhvilluar një koncept kaq të ndryshëm me më shumë detaje, nga pikëpamja e botes se trete. Megjithatë ai zhvilloi një standard me relativ thjeshtë për Anglinë në vitin 1979.

<sup>101</sup> Sipas Schmähl tek Schmähl, È, 1990: 'Harmonization of Pension Schemes in Europe? - A Controversial Issue in the Light of Economics, Luxemburg: LIS', unpubl. man., 38 fq. (Transatlantic Research Conference on Age, Ëork and Social Security, June 1990) nuk ka nevojë për të harmonizuar sigurimin

për varfërinë të centralizohet pjesërisht në mënyrë mbikombëtare në nivelin e KEE-së. Efekti 'vitrinë' përballë të varfrit që prodhohet në nivelin e Komunitetit, mund ta kalonte edhe 'paradën e të varfrit' në nivel kombëtar, kaq e mirënjohur nga skenari i politikës sociale të SHBA në AFDC (Ndihma për Familjet me Fëmijë në Ngarkim).

Edhe Europeanizimi i politikës për varfërinë mund të merrte një kënd krejt të ndryshëm: mund të ndodhte që disa risqe ('të varfrit që e meritojnë') të evropianizohen, si p.sh., 'varfëria e të moshuarve'<sup>102</sup> dhe me shumë më pak gjasë, e të papunëve.<sup>103</sup> Këtu, mund të kishte një marrëveshje midis të gjithë kombeve për një zgjidhje pozitive të testuar me mjetet e nevojshme. Kështu, kategoritë e të varfërve 'që e meritojnë', të cilët tashmë ishin 'të privilegjuara' në shumë vende anëtare të KEE-së, mund të evropianizoheshin. Të gjithë të varfrit e tjerë mund të liheshin për t'u trajtuar në nivelin e shtetit ose atë vendor sipas traditave kombëtare divergjuese. Filtrimi i të varfërve mund të lejonte një ndërtim kulturor të një 'nënklase'<sup>104</sup> në nivel kombëtar, një *shtrese* ndaj të cilës paragjykimi mund të drejtohej më mirë atëherë.

---

shoqëror me forcën e ligjit (KE). Një domosdoshmëri për të harmonizuar politiken sociale mund të argumentohet në qoftë se mund të behet një nga argumentet e mëposhtme :

a) do të implimentonte katër liritë e KEE; b) do t'i jepte fund avantazheve të pa drejta konkurruese në treg; c) është një mjet i domosdoshëm politik për të arritur integrimin ('kohezionin'); d) është një kërkese e ndjeshme e politikës sociale. Fuqia politike e argumentit bie nga (a-d) përtej 'harmonizimit', opsioni është që të lihet pluraliteti i sistemeve evropiane, duke përkufizuar vetëm disa standarde minimale, qofshin procedurale ose substanciale. Cf. gjithashtu Schmähl 1990 b.

<sup>102</sup> Cf. seksionet 24 dhe 25 (të moshuarit) e Kartës së Komunitetit për të Drejtat Themelore 1990:56. Pozicioni origjinal në të ardhurat minimale i marre në draftin paraprak të Kartës së Komunitetit për të Drejtat Themelore, Bruksel, Maj 1909 u pakësua nga konferenca e krerëve evropiane të shteteve në Strasburg në 18 Dhjetor 1989, duke qene Anglia oponenti kryesor. Cf.

<sup>103</sup> Shih Seksioni 10 (e drejta për përkrahjen sociale) e Kartës së Komunitetit për të Drejtat Themelore 1990:54, e cila është si më poshtë :

'Në përputhje me situatën në vendin përkatës çdo punonjës brenda KEE ka të drejtën e mbrojtjes sociale të përshtatshme dhe duhet të marre pavarësisht nga pozicioni i saj/tij dhe madhësia e shoqërisë, në të cilin ai/ajo punon, përfitimet e mjaftueshme të sigurimeve shoqërore; Të gjithë ata që janë përjashtuar nga tregu i punës, sepse u është ndaluar hyrja në të ose meqenëse kanë qene të paafte për ta rifituar hyrjen dhe që nuk kanë mjete të mjaftueshme, duhet t'i marrin këto mjete si përfitime të cilat janë të përshtatshme për kushtet e tyre individuale.'

Në draftin e këtij seksioni që përsëri synon një 'të ardhur minimale' :

'punëtorët që janë të përjashtuar nga tregu i punës pa qene në gjendje që të vazhdojnë pretendimin e përfitimit të papunësisë ose të cilët nuk kanë mjete të përshtatshme të jetesës do të jene në gjendje që të marrin një të ardhur minimale dhe të përshtatshme për asistencën sociale. (Drafti paraprak i kartës së komunitetit për të drejtat themelore, Bruksel, maj 1989;përkthimi i autorit). Pozicioni i të ardhurës minimale është pakësuar në mënyrë shume radikale nga konferenca e krerëve evropiane të shtetit në Strasburg në 18 Dhjetor 1989 duke qene Anglia përsëri komponenti kryesor.

<sup>104</sup> Mbi SHBA shih Eilson, Eilliam J., 1987: 'The Truly Disadvantaged: The Inner city, the Underclass, and Public Policy', Chicago, IL: University of Chicago Press, XII, 252 fq. Sipas tij ndërtimi i një 'nën klase' në shumicën e vendeve kontinentale evropiane (përfshijmë mund të jene Franca dhe Italia), megjithëse duhet të jene disi të ndryshëm nga SHBA, meqenëse një racializim i forte i problemit të varfërisë nuk është shume i shquar. Në fund të fundit ky mund të behet një perspektive kontinentale e përgjithshme që varet nga zhvillimi i mobilitetit real brenda komuniteteve evropiane dhe nga presionet e emigracionit nga vendet e bregut afrikan dhe arab përballë vendeve të Bregut latin brenda KEE-së.

Një kënd tjetër i evropianizimit shqetëson një grup të të varfërve që nuk e meritojnë, imigrantët nga Evropa lindore dhe nga bregu afrikan si dhe arab mesdhetar – emigrantet ekonomik. KE po diskuton aktualisht një politike uniforme të emigracionit:një nga çështjet që po konsiderohet është një regjim i standardizuar i përkrahjes sociale vetëm për këto grupe.

N.q.s. do të ndodhte ky zhvillim, ai do të çonte në një anglosaksonizim tjetër (në kuptimin e modelit të SHBA) të kontekstit evropian të përkrahjes sociale: do të importoheshin 'qasja kategorike ndaj përkrahjes sociale' (trajtimi i çdo kategorie ndryshe) dhe qasjet universale të cilat ishin dominuese në shtetet e Europës veriore do të përmbyseshin ngadalë. SHBA, me politikën e saj për garantimin e përkrahjes sociale të nënave të vetmuara (AFDC), mbetet shembulli më i shquar i qasjes kategorike - që Gjermania e hodhi poshtë qysh në vitet 1920. Gjithashtu, n.q.s. KEE vendoste të subvenciononte pjesërisht zhvillimet e të ardhurave minimale, atëherë mjetet e kontrollit të ndarjes së të ardhurave të veçanta, (siç janë zhvilluar në regjimin e politikës së përkrahjes sociale mbetëse në SHBA) (veçanërisht në AFDC) bëheshin të mundshme për evropianizim. Ndërsa përfitimet e transfertave të të ardhurave të testuara nuk mund të ishin objekt vetëm për qytetarët. Këto transferta ose mund të zhdukeshin dalëngadalë ose duhet të jepeshin direkt në nivelin evropian ose atë kombëtar në një mënyrë shumë të harmonizuar. Meqenëse ligji i Komunitetit Evropian i shihte zgjidhjet kombëtare të tipit kategorik të vështira, po që se këto kombe nuk lejojnë 'eksporte transfertash' në vendet e tjera evropiane - përfitimet ekonomike të këtyre transfertave nuk mund të kalojnë në nivel kombëtar,<sup>105</sup> - edhe pse ka një iniciativë politike dhe ekonomike për një zgjidhje kategorike evropiane të drejtpërdrejtë. Për të gjitha sa kemi diskutuar më sipër, ishte e pamundur që një version i radikalizuar i një të ardhure bazë të mund të bëhej qasja e komunitetit evropian<sup>106</sup>, edhe pse diskutimi i këtyre çështjeve në një kontekst evropian mund të ishte me përfitim për një shtytje drejt zgjidhjeve më shpirtmira tradicionale të 'përkrahjes sociale' në nivelin evropian.

### **1.2.8 Nevoja për koordinim e sistemeve të sigurisë sociale në unionin evropian.**

Koordinimi i politikave evropiane në fushën e sigurisë sociale është zhvilluar përmes një procesi gradual të zgjerimit të kompetencave të komunitetit dhe hartimit të politikave sociale. Siç e kemi theksuar, hartimi i dispozitave që rregullojnë sferën e sigurisë sociale, mbetet në kompetencën e vetë shteteve anëtare të unionit të përbashkët. Megjithatë, Bashkimi ka rolin e tij të rëndësishëm së pari në vendosjen e standardeve të përbashkëta për t'u respektuar nga shtetet anëtare dhe së dyti në miratimin e rregulloreve uniforme në

---

<sup>105</sup>Zuleeg, M, 1991: 'Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zur Sozialgemeinschaft [= The European Community en Route to a social Community]', tek Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, vol. 71, nr 1 fq. 20 – 29. Ligji evropian e ndalon lidhjen e të drejtave të sigurimit shoqëror në kuptimin e gjere (avantazhet e politikës sociale): me klauzolat e rezidencës, duke mbrojtur mobilitetin personal të papenguar në komunitet. Çështja është, nëse përfitimet e veçanta kategorike janë me afër përkrahjes sociale, që mund të operojë me klauzolat e rezidencës e mënyrës kombëtare apo me sigurinë sociale, e cila nuk mund ta bëjë këtë. Zuleeg (paraqet një sere argumentesh të cilat e bëjnë këtë të fundit shume të mundshme). Zuleeg e analizon këtë problem ligjor në kontekstin e sistemit të përkrahjes sociale të Gjermanisë Perëndimore të asaj kohe.

<sup>106</sup> Në nivelin evropian, e ardhura baze nuk ka gjase që të behet një mjet për të dale jashtë çështjeve të politikës dhe socio politikës, meqenëse p.sh. nuk ka konsensus evropian të çfarëdo lloji për një shtet institucional të përkrahjes sociale në këtë nivel, i cili do të legjitimonte thjesht kompensimin e problemeve sociale. Ndërtimi i konsensusit në nivel evropian do të japë kaq shume për mobilizimin dhe burimet politike sa që 'zgjedhja' e tyre dhe fokusi i plote në çështjet sociale, etike është i domosdoshëm për të arritur ndonjë rezultat në këtë nivel.



fushën e sigurisë sociale. Në mungesë dhe pamundësi të harmonizimit të dispozitave sociale në shtetet anëtare, koordinimi mbetet politika më e mirë për t'u ndjekur prej tyre.

Në fushën e koordinimit social Rregullorja 1408/71 mbi zbatimin e skemave të sigurimeve shoqërore për punëtorët dhe familjet e tyre që lëvizin brenda Komunitetit dhe rregullorja 547/72<sup>107</sup> mbi procedurat e implementimit të rregullores 1408/71 mbeten instrumentet ligjore sekondar më të rëndësishëm në KE. Fuqia e këtyre rregulloreve qëndron në krijimin e normave uniforme, me zbatim të përgjithshëm dhe direkt të aplikueshme nga shtetet anëtare. Së bashku me rregulloret, një tjetër instrument i preferuar nga shtetet anëtare janë rekomandimet për koordinimin e politikave sociale. megjithatë, për vetë karakterin jo të detyrueshëm të tyre, efekti i tyre është i limituar. Po kështu, nuk duhet të harrojmë rolin e GJED, e cila përmes promovimit të lëvizjes së lirë në jurisprudencën e saj, është shndërruar në një faktor kyç në zhvillimin e politikave sociale.

Baza e politikës së koordinimit ka qenë Traktati i Romës i cili në Nenin 51 i cili kërkonte marrjen e masave ligjore të nevojshme për të garantuar lëvizjen e lirë të punëtorëve. Në kuadër të koordinimit, ky nen përcaktonte dy kritere që kishin nevojë për t'u koordinuar. Së pari shtrohej nevoja e koordinimit midis shteteve në lidhje me mbledhjen e periudhave të sigurimit dhe së dyti në lidhje me zbatimin e 'ligjit të rezidencës' për qëllim të pagimit të përfitimeve. Në çështjen Pina<sup>108</sup>, GJED, vendosi se Neni 51 i Traktatit të Romës, duke lejuar vetëm koordinimin dhe jo harmonizimin, njeh, dhe në disa raste mbron dallimet midis sistemeve të sigurimeve sociale në shtetet anëtare dhe si rrjedhim edhe në dispozitat në lidhje me lëvizjen e lirë të punëtorëve të punësuar në shtetet anëtare. Nga ana tjetër, GJED nënvizonte se mbajtja e dallimeve të panevojshme në sistemet e sigurisë sociale midis shteteve anëtare do ta vështirësonte lëvizjen e lirë të punëtorëve.

Fillesat e koordinimit të politikave sociale në Evropë datojnë në 1958 me Rregulloret e Këshillit nr. 3/58/KE dhe 4/58/KEE të cilat ishin baza e rregullores më të rëndësishme në këtë fushë 1408/71. Kjo rregullore kishte si qëllim mbrojtjen kundër diskriminimit për shkak të kombësisë në lidhje me përfitimet kontributive dhe jo-kontributive të sigurimeve shoqërore.<sup>109</sup> Në mënyrë më të zgjeruar, rregullorja 1408/71 do të shërbente për të parandaluar konfliktin e ligjeve midis shteteve anëtare, për trajtimin e barabartë të punëtorëve, për riparimin e thyerjeve të karrierës së punës për shkak të lëvizjeve nga një shtet në një tjetër si dhe për hequr kriterin e territorit në lidhje me pagimin e përfitimeve. Në mënyrë që të garantohej një sistem i suksesshëm koordinimi midis shteteve, rregullorja prezanton parimet bazë që duhet të respektohen nga shtetet anëtare ku më të rëndësishmet janë: zbatimi i një sistemi të vetëm sigurimesh në çdo kohë për çdo punëtor, eksportimi i sistemeve të sigurimeve shoqërore brenda komunitetit me përjashtime, akumulimi i periudhave kohore si dhe ndarja proporcionale e kostove midis shteteve të prekura. Fillimisht rregullorja 1408/71 kishte një sferë veprimi të kufizuar vetëm tek punëtorët. Më vonë sfera e saj u zgjerua në drejtim të personave të vetë-

<sup>107</sup> Rregullorja (KEE) Nr 574/72 e 21 Mars 1972, OJ L74.

<sup>108</sup> Pietro Pinna v Caisse d'allocations familiales de la Savoie, Çështja 41/84 [1986] ECR I.

<sup>109</sup> GJED e ka bërë të qartë se në çështjen Pina se diskriminimi përfshin si diskriminimin direct ashtu edhe atë indirekt që ka të njëjtin qëllim.

punësuar<sup>110</sup>, familjeve të tyre; tek studentët apo personat që kryejnë trajnime profesionale në shtetet anëtare dhe familjet e tyre<sup>111</sup> si dhe tek refugjatët dhe personat pa shtetësi dhe anëtarët e familjeve të tyre që ishin rezidentë në ndonjërin prej shteteve anëtare. Rregullorja mbulonte gjithashtu edhe rregullat e koordinimit në lidhje me të drejtat e personave që ishin pjesë e shërbimit civil dhe atyre me status të njëjtë me ta. Për më tepër hyrja në fuqi e rregullores nr 859/2003<sup>112</sup> e zgjeroi sferën e aplikimit edhe tek shtetasit e vendeve të treta që ishin rezidentë të ligjshëm në ndonjërin prej shteteve anëtare. Sipas kësaj rregulloreje këta shtetas do të kishin të drejta të njëjta me shtetasit evropianë.

Sfera materiale e rregullores 1408/71 ndalej tek përfitimet që garantoreshin për rreziqet sociale të: sëmundjes dhe mëmësisë, invaliditetit, moshës së vjetër, pasjetuesit, aksidentet në punë dhe sëmundjet profesionale, papunësia, familja dhe grantet në rast vdekje. Ajo rregullonte si skemat kontributeve ashtu edhe ato jo kontributeve të sigurimeve shoqërore, duke përjashtuar nga sfera e saj e zbatimit vetëm asistencën sociale apo përfitimet për viktimat e luftës.<sup>113</sup>

Si rezultat i ndryshimeve të vazhdueshme në legjislacionin e brendshëm të shteteve po ashtu edhe si rezultat i çështjeve të ngritura nga GJED, rregullorja 1408/71 është bërë objekt i ndryshimeve të herëpashershme që kanë sjellë hyrjen në fuqi të rregulloreve 883/2004, 987/2009 të Këshillit.

### **1.2.8.1 Metoda e Hapur e Koordinimit**

Metoda e hapur e koordinimit (MHK) është një mënyrë qeverisjeje e zhvilluar nga BE në bashkëpunim me shtetet anëtare ku fusha të politikave në kompetencë të BE-së adresohen përmes masave jo të detyrueshme, subjekt i marrëveshjeve të përbashkëta midis shteteve në kuadër të arritjes së një qëllimi të përbashkët<sup>114</sup>. Kjo metodë ndihmon shtetet që përmes vlerësimit të praktikave kombëtare të mund të huazojnë praktikën dhe politikat më efektive për shtetin e tyre. Në parim, MHK është vlerësuar më efektive në ato fusha ku reformat mund të kryhen më lehtë përmes ndarjes së eksperiencave kombëtare dhe krahasimit të politikave shtetërore në shtetet anëtare. Fillimisht MHK u prezantua si një modus operandi i Komunitetit dhe Shteteve anëtare në fushën e politikave të punësimit. Kjo metodë shihej si një mjet i koordinimit politik për të arritur objektivat e përbashkëta të shteteve anëtare në fushën e punësimit, mbrojtjes sociale dhe përfshirjes sociale, por pa detyrimin ligjor tyre. Pika kyç e kësaj metode është përcaktimi i sistemit të indikatorëve

---

<sup>110</sup> Regulation (EEC) No 1390/81, of 12 May 1981 OJ L143 extending Regulation (EEC) No 1408/71 to self-employed persons and members of their families

<sup>111</sup> Regulation (EC) No 307/1999, of 8 February 1999 OJ L 38 extending Regulation (EEC) No 1408/71 to students

<sup>112</sup> Regulation (EC) No 0859/2003, of 14 May 2003 OJ L124 extending Regulation (EEC) No 1408/71 to nationals of third countries.

<sup>113</sup> Article 4 (4) Regulation (EEC) No 1408/71.

<sup>114</sup> Beveridge F. 'Gender and the Open Method of Coordination', Kap 1, 'Introduction – Gender and the OMC' f. 2.

socialë si një mjet për të krahasuar praktikat e mira dhe për të matur progresin e shteteve anëtare.<sup>115</sup>

Parimisht MHK vepron sipas disa fazave:

- Vendosja e objektivave që duhet të arrihen në periudha afatshkurtra, afatmesme dhe afatgjatë
- Përcaktimi i indikatorëve cilësore dhe sasiorë si mjet për krahasimin e praktikave më të mira;
- Përkthimi i objektivave evropiane në planet e veprimt në nivel kombëtar përmes adoptimit të masave të posaçme në përputhje me karakteristikat kombëtare dhe rajonale
- Monitorimi dhe vlerësimi i objektivave të arritura.<sup>116</sup>

Për ta kuptuar, struktura bazë e MHK është të përcaktojë qëllimet në nivel të Këshillit të Bashkimi Evropian, në një mandat të Këshillit European dhe propozimet e Komisioni, të cilat duhet të ndiqet nga qeveritë respektive kombëtare brenda fushë së tyre të kompetencave . Këto qëllime formulohen në terma relativisht të përgjithshme, që janë të lehta për t'u kuptuar nëse mendojmë se në këtë fazë konsensusi për të arritur marrëveshjen është tejte i lartë. Më tej, objektivat e përcaktuara nga Këshilli, përkthehen në një sistem indikatorësh, të cilat mundësojnë bërjen e një vlerësimi të saktë të performancës së Shteteve Anëtare në lidhje me arritjen e qëllimeve të përbashkëta. Pas vlerësimit të status quo- kombëtare, çdo qeveri paraqet planet e saj të veprimt duke përcaktuar instrumentet dhe afatet kohore brenda të cilat do të vihen në veprim. Gjatë gjithë kësaj periudhe, Komisioni, si një subjekt qendror koordinimi, mbledh dhe sistemon informacion në lidhje me strategjitë kombëtare dhe rezultatet e tyre. Në fund të gjithë procesit, Këshilli mund të nxjerrë rekomandime për qeveritë kombëtare me qëllim përmirësimin e performancës së politikave, në qoftë se gjatë procesit të vlerësimit janë arritur të zbulohen mangësitë e shteteve për arritjen e qëllimeve të përbashkëta.

Kështu, për shembull, nëse marrim sigurinë sociale si fushë me interes të përbashkët, secili shtet i cili ka hartuar programet kombëtare të mbrojtjes sociale në bazë të traditës së tij, jep konkluzionet e veta të cilat do të vlerësohen edhe në bazë të praktikave të shteteve të tjera anëtare për të përzgjedhur politikën më të mirë që duhet të ndiqet. . Bëhet fjalë për një proces të decentralizuar, e zbatuar nga Shtetet Anëtare dhe e drejtuar nga Këshilli, me përfshirjen e dhe të Komisionit në rolin parësor të monitoruesit<sup>117</sup>. Siç e shohim, përdorimi i kësaj metode nga shtetet anëtare, më tepër se sa ndërhyr në rregullimin e sferave të parregulluara më parë, ndihmon në modifikimin, reformimin dhe *amendimin* e praktikave ekzistuese. Procesi i koordinimit bazohet në parimin e *subsidiaritetit* duke i mundësuar shteteve anëtare më shumë hapësirë veprimi në kuadër të gjetjes së zgjidhjeve

<sup>115</sup> O'Connell, J.S. (2005a) Employment-Anchored Social Policy, Gender Equality and the Open Method of Coordination in the European Union European Societies, 7(1), fq 29.

<sup>116</sup> Rogoëski.R dhe Kajtar.E 'The European Social Model and Coordination of Social Policy An overview of policies, competences and neë challenges at the EU level', Paper delivered at the TLM.NET Conference, Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge, Amsterdam 25-26 Nëntor 2004, fq 19.

<sup>117</sup> <http://ëëë.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm>

dhe praktikave të reja për të eliminuar trajtimin e diferencuar midis shtetasve të tyre kur zhvendosen në shtetet e tjera anëtare.

Instrumentet që përdor kjo metodë janë pjesë e instrumenteve soft law e për këtë arsye përdorimi i saj është jo gjithmonë shumë i efektshëm. Ajo bazohet në vullnetin politik të shteteve për të bashkëpunuar në përputhje me qëllimet e përbashkëta në fushën e politikave sociale. Kjo do të thotë, që janë shtetet ata që zgjedhin nëse do të jenë pjesë e bashkëpunimit apo jo. Në rast se ata vendosin të mos bashkëpunojnë ose vendosin të bashkëpunojnë vetëm në disa fusha të caktuara, ekzistenca e MHK si një instrument i butë, nënkupton që shtetet nuk mund të jenë subjekte të sanksioneve të rënda. Megjithatë, edhe ky proces nuk kalon pa asnjë lloj sanksioni për shtetet. Në ndryshim nga sanksionet ligjore, kjo metodë përdor të ashtuquajturat sanksione të buta ‘evidentimi dhe qortimi’ mund të dëmtojnë reputacionin e shteteve anëtare duke i vendosur këto të fundit përballë një presioni më tepër politik se sa juridik.

Nëpërmjet përdorimit të kësaj metode, shtetet njohin divergjencat në sistemet e tyre të sigurisë sociale në përpjekje për të krijuar një politikë të përbashkët koordinimi në favor të mbrojtjes së të drejtave sociale të të gjithë subjekteve pavarësisht territorit ku ata ndodhen. Për këtë arsye mund të themi se MHK bën pjesë në politikat e suksesshme të bashkimit duke përfshirë disa funksione si gjetja e objektivave politike mbi mbrojtjes sociale, zhvillimi i raporteve kombëtare, negociatat midis shteteve anëtare, zhvillimi i indikatorëve, shkëmbimi i praktikave më të mira, krahasime dhe vlerësime të rregullta midis shteteve anëtare për njëri – tjetrin si dhe monitorim i performancës së shteteve anëtare.<sup>118</sup> Nisur nga tiparet që ai ka, në nivel teorik MHK mund ta cilësojmë si një proces sa të gjatë po aq edhe gjithëpërfshirës si në nivel evropian, me rolin kryesor të Këshillit në pranimin e politikave prioritare në një kuptim të gjerë dhe Komisionit në lidhje me koordinimin dhe monitorimin e gjithë procesit, po ashtu edhe në nivel kombëtar me aktorë kryesorë përfaqësuesit e qeverive të shteteve anëtare, shoqërinë civile dhe partnerët socialë në nivel të politikë-bërjes në fusha të ndryshme që kanë në fokus sigurinë sociale.

---

<sup>118</sup>*Gender and the Open Method of Coordination*, ‘Gender and OMC: Conclusions and prospects’ Kap.10, f. 201.

## KREU II

### 2.PARIMET DHE BURIMET E TË DREJTËS SË SIGURISË SOCIALE NË EVROPË

#### **2.1 Subsidiariteti : Parimi bazë mbi decentralizimin e sistemeve të sigurisë sociale**

Parimi isubsidiaritetit është një nga parimet më të rëndësishme në kuadër të shpërndarjes së fuqive dhe kompetencave, që kërkon të merren vendime në nivelin e tyre më efektiv. Ky parim, i cili përcakton hierarkinë dhe decentralizimin e strukturës së shoqërisë është përcaktuar për herë të parë në traktatin e Maastrichtit, luan një rol të rëndësishëm në përcaktimin e ndarjes së kompetencave midis BE-së dhe shteteve anëtare. Edhe pse, shpesh ai ka shërbyer si një apel për të bllokuar pretendimet për të drejtat sociale dhe propozimet për rregullimin social në nivel të BE-së, nuk është janë pengesë për realizimin e politikës social- europiane. Në ndryshim me këtë, parimi isolidaritetit, si i tillë është pengesë për politikën sociale në nivel evropian. Parimi isolidaritetit, që në mënyrë të ngjashme është pjesë e ligjit primar të Komunitetit, fuqizon BE-në me dinamikën e ndërhyrjes sociale qoftë nëpërmjet dialogut social, apo përmes legjislacionit mbi-kombëtar.

Në parim, parimi i subsidiaritetit, përcakton rregullin ku çdo veprim apo masë që mund të përmbushet në mënyrë të kënaqshme nga individët vetë ose nga komunitet e vogla nuk duhet t'i transferohet komuniteteve të mëdha. Në këtë kuptim, parimi i subsidiaritetit ka dy komponentë: së pari mbron individët dhe komunitetet e vogla kundër cenimit të pajustificuar të komuniteteve të mëdha dhe së dyti ai përbën një detyrim për komunitetet e mëdha për të asistuar ose mbështetur individët apo komunitetet nëse dhe në rastet kur ata nuk mund ta ndihmojnë veten.<sup>119</sup>

Arsyetimi për një Europë sociale shoqërohet me mjete institucionale për të përmbushur objektivat e saj. Politikat sociale brenda BE-së mund të jenë ose në kompetencën ekskluzive të BE apo shteteve anëtare ose mund të ndahen sipas kompetencave midis BE-së dhe shteteve anëtare. Në kapitullin e parë, ne theksuam se politikat e punësimit dhe sigurisë sociale, edhe pse përbëjnë një nga prioritetet e BE-së, nuk janë brenda kompetencave ekskluzive të Unionit. Kjo nënkupton që, në nivelin e BE-së, debati për implementimin e politikave sociale përqendrohen në ndarjen e kompetencave të institucioneve të BE-së ose të shteteve anëtare (subsidiaritetit vertikal). Megjithatë kjo nuk është e mjaftueshme. Zbatimi i programit të Europës Sociale duhet të përfshijë edhe një kuadër ligjor cili garanton: rolin kryesor për partnerët socialë, në nivele të BE-se dhe të shteteve anëtare (subsidiariteti horizontal) dhe kritere të miratuara për ndarjen e roleve dhe përgjegjësi: solidariteti.

---

<sup>119</sup>Kohl.J dhe Vahlpahl.T 'The 'Open Method of Coordination' as an Instrument for Implementing the Principle of Subsidiarity?', Paper prepared for the Annual Conference of The European Institute of Social Security (EISS) 'Federalism and Subsidiarity in Social Security' Rome, 23 – 25 September, 2004, fq 1-2.

### **2.1.1 Subsidiariteti vertikal**

Ekziston një argument ligjor që parimi i subsidiaritetit, shpesh i përdorur si një armë kundër legjislacionit social, nuk ka një konotacion të tillë ‘mbrojtës’, as në origjinën e tij, as në dritën e jurisprudencës së fundit të Gjykatës Europiane të Drejtësisë<sup>120</sup>. Parimi i subsidiaritetit ishte subjekt i elaborimit të qartë në Traktatin e Bashkimit, rënë dakord në Maastricht (neni 3B), edhe pse kjo nuk do të thotë që ai është sqaruar domosdoshmërisht. Në këtë nën përcaktohej se ‘Komuniteti do të veprojë brenda kufijve të kompetencave që i jepen atij nga ky Traktat dhe i objektivave të caktuara për të.’ Nëse ecim më tej përcaktohet se ‘Në fushat, të cilat nuk janë brenda juridiksionit të tij të veçantë, Komuniteti do të marrë masa, në përputhje me parimin e subsidiaritetit, vetëm nëse dhe për aq kohë sa objektivat e veprimit të propozuar nuk mund të arrihet në mënyrë të mjaftueshme nga shtetet anëtare dhe kështu mund, nga arsyeja e shkallës ose efekteve të veprimit të propozuar, të arrihet më mirë nga Komuniteti.’ Për të garantuar respektimin e plotë të qëllimit dhe parimeve që i shërbejnë funksionimit të duhur të BE-së si dhe për të mos tejkaluar kompetencat institucionale, në traktat përcaktohet se ‘çdo veprim nga ana e komunitetit nuk do të shkojë përtej asaj që është e nevojshme për të arritur objektivat e këtij Traktati’. Parimi vlen kur BE-ja dhe Shtetet Anëtare, kanë njëkohësisht kompetence në lidhje me një fushë të caktuar. Pyetja që mund të shtrojmë lidhur me këtë është se cila prej dyjave (BE ose Shteteve Anëtare) do të mund ta ushtrojë këtë kompetencë?

Siç përcaktohet në pikën b të Nenit 3, dy janë kushtet që duhet të plotësohen për të mundësuar veprimin nga ana e BE-së: së pari, arritja e pamjaftueshme nga Shtetet Anëtare e objektivave të veprimit të propozuar dhe së dyti arritje më e mirë nga komuniteti për shkak të shkallës efektive të veprimit të propozuar.

Në fakt, në të dyja rastet çështja paraqitet në terma relative në përcaktimin se cili nivel është më i mirë. (si në ‘... nuk mund të arrihet në mënyrë të mjaftueshme nga shtetet anëtare dhe mund ... të arrihet më mirë nga Komuniteti’). Secili nga subjektet, në nivel shtetëror ose komunitar, për të justifikuar të drejtën e tyre për të ushtruar kompetencat mund të nxjerrin argumente të ndryshme në favor të tezës së tyre. Kështu, BE mund të argumentojë pamjaftueshmërinë e Shtetit Anëtar dhe Shtetet Anëtare mund të argumentojnë se BE nuk është më mirë (ose më keq) në ushtrimin e kompetencave për arritjen e qëllimeve të dëshiruara. Një situatë e tillë, ngre pyetjen e vështirë se cilat janë kriteret dhe standardet që duhet të miratohen për të vlerësuar mjaftueshmërinë. Caktimi i kompetencës varet gjithashtu nga një vlerësim i besueshëm i mjaftueshmërisë relative. Por, meqenëse termat e vlerësimit janë kritike, mund, gjithashtu, të ngremë pyetjen se cili është roli i kriterëve dhe standardeve të tjera ekonomike?

Debati mbi subvencionet është ndikuar më shumë nga logjika ekonomike e Komunitetit Ekonomik European sesa nga unioni politik, për të mos e përmendur këtu bashkimin social. Për ta kuptuar, nga pikëpamja terminologjike mund të themi se, ekskluziviteti në kompetenca është gjuha e unionit ligjor/politik. Ndërkohë që, efikasiteti(mjaft i arritur) dhe ‘shkalla apo efektet ‘ janë gjuha e unionit ekonomik. Paqartësia është e dukshme në kushtet, në të cilat realizohet i gjithë debati në kuadër të ndarjes së kompetencave.

<sup>120</sup>Bercusson Brian,(1996) European Labour Law, Butterworths, London, fq 36

Kundërshtimet (politike-sociale) të centralizimit janë adresuar në terminologjinë (ekonomike) të efikasitetit. Por teoria ekonomike përfshin në shkallë të ndryshme, siç e kemi theksuar në kapitullin e parë, edhe konsideratat politike dhe sociale. Vizioni neoklasik në ekonomi, që nënvizon konceptimin e vjetër të Komunitetit Ekonomik Europian, nuk kishte gjasa të ishte i qëndrueshëm në kuadër të Traktatit të Bashkimit Europian. Kështu, nëse për ekonomistët, parimi i subsidiaritit ishte një çështje ekskluzive e efikasitetit ekonomike, për politikanët ky më shumë ishte në kuptimin e legjitimitetit të sistemit politik dhe pranimit të tij nga shtetasit. Megjithatë, në fund, zbatimi i tij mbetet një çështje e vlerësimit politik se si është arritur balanca, duke marrë parasysh llogarinë e traditave kombëtare, por edhe ndryshimin e kushteve ekonomike sociale në realitetin e sotëm.<sup>121</sup>

Aplikimi i parimit të subsidiaritit kërkon kritere të tjera, të nevojshme për zbatimin e tij në kontekst të Europës Sociale. Disa shembuj praktik ilustronë rastet se kur mund të pranohet një ndërhyrje në zgjidhjen e veprimit në nivelin Europian<sup>122</sup>:

1. Presioni në rënie në lidhje me standardet sociale të shteteve anëtare lind nga konkurrenca ndërmjet Shteteve Anëtare në bazë të kostove të tyre sociale apo të punës. Subsidiariteti vertikal mbështet veprime në nivelin europian. Masat e nivelit europian që krijojnë standarde minimale sociale dhe të punës për të gjithë Shtetet Anëtare mund t'i rezistojnë presioneve të tilla negative dhe konkurruese;

2. Përpjekjet e ndryshme në nivel kombëtar dhe standardet sociale çojnë në ndërmarrjen nga ana e disa Shteteve Anëtare të veprimeve që zhvillojnë avantazhe vetëkonkurruese nga standardet e përcaktuara, poshtë atyre që kërkohen nga ndërmarrjet në vendet tjera anëtare, me të larta, të punës dhe standardet sociale. Në këtë kontekst mund të jetë më e pranueshme ndërhyrja në nivel të vetë komunitetit. Kjo, pasi, masat e nivelit europian mund të eliminojnë këtë avantazh konkurrues, duke ofruar mbrojtje për standardet e harmonizuara sociale dhe të punës, të zbatueshme për të gjithë punëdhënësit. Ishte pikërisht në këto baza, që Neni 100, justifikoi miratimin e Direktivave për shkarkimet kolektive (Direktiva 75/129 KE, OJ L 48/29) dhe transferimet e sipërmarrësve (Direktiva 77/187 KE, OJ L 61 / 26);

3. Disa probleme kanë një dimension të veçantë europian. Mjedisi nuk është i ndarë nga demarkacionet politike kombëtare. Për të krijuar një politike efektive të mjedisit kërkohet një qasje evropiane, me implikime për rregullimin e standardeve të ndërmarrjeve. Një shembull në fushën sociale është Direktiva mbi Këshillat e Punëve evropiane (Direktiva 94/45 / KE, OJ L 254/64 e 30.9.94)

Parimi i subsidiaritit është keqinterpretuar, duke qene se nënkupton një shpërndarje të pushteteve në një nivel më të lartë ose më të ulët. Testi i mjaftueshmërisë relative tregon se kjo nuk është një çështje e alokimit ekskluziv. Në vend të kësaj, dilema për të vendosur se cili nivel është më i mirë, nënkupton që të dyja (BE apo shteti) kanë diçka për të kontribuar. Edhe pse njeri mund të jetë më mirë në përgjithësi, tjetri mund të jetë më i dobishëm në disa aspekte. Me qëllim që të theksohen përparësitë përkatëse të çdo

---

<sup>121</sup>Kohl.J dhe Vahlpahl.T 'The 'Open Method of Coordination' as an Instrument for Implementing the Principle of Subsidiarity?', Paper prepared for the Annual Conference of The European Institute of Social Security (EISS) 'Federalism and Subsidiarity in Social Security' Rome, 23 – 25 September, 2004, fq 4.

<sup>122</sup>ECOSOC Opinion, 1994

niveli dhe për të nxitur bashkëpunimin midis tyre, zgjidhja më e dobishme, besojmë se mund të jetë përdorimi i parimit të subvencionimit, në vend që të caktojmë në mënyrë të prerë juridiksionin ekskluziv tek njeri ose tjetri nivel.

Po kështu, brenda fushës përkatëse të kompetencave, nivele të ndryshme mund të koordinojnë veprimet e tyre. Ky është një problem i njohur në të drejtën e punës dhe marrëdhënieve industriale. Roli relativ i legjislacionit dhe negociatat kolektive përputhen përmes marrëveshjeve në fusha të ndryshme të politikave sociale. Kjo tregon qartë se ndërhyrja e BE nuk mund të konsiderohet si ‘përjashtim nga rregulli’ i mosndërhyrjes. Ajo që ka rëndësi është mjaftueshmëria e ndërhyrjes së Bashkimit, jo vetë-përmbajtja.

Të gjitha sa më lart, lidhen me problemet e kriterëve dhe standardeve për efikasitetin e ndërhyrjeve të të dyja niveleve . Caktimi i kompetencave, veçanërisht në qoftë se bashkëpunimi/ndërvarësia dhe jo eskuziviteti është objektiv, varet nga një vlerësim i besueshëm i mjaftueshmërisë relative. Një koncept i tillë, duhet të zgjerohet përtej kufijve të tij të ngushta ekonomike, duke i hapur rrugë shqyrtimit dhe interpretimit gjyqësor të ligjit në këtë drejtim. Për këtë arsye, problemi i subsidiaritit bëhet, një nga problemet në zbatimin praktik të politikave sociale. Duke qenë se fusha e mbrojtjes sociale është mjaft e ndjeshme në nivel të të gjitha shteteve anëtare të unionit të përbashkët është mjaft e rëndësishme të ecet në drejtim të koordinimit të kompetencave midis BE në nivel të lartë dhe Shteteve Anëtare duke pasur gjithmonë si parim mbrojtjen dhe garantimin e individëve nga gjendja e pasigurisë në vend të frikës për mbivendosjen e kompetencave. Ajo që shohim si më të përshtatshme në këtë drejtim është vënia e theksit në zhvillimin e metodës së hapur të koordinimit jo vetëm midis BE dhe shteteve anëtare, por edhe midis vetë këtyre të fundit.

### **2.1.2 Subsidiariteti Horizontal**

Koncepti i subsidiaritit u zhvillua fillimisht në kontekstin e çështjes së vështirë të alokimit dhe ushtrimit të kompetencave midis Shteteve Anëtare dhe Komunitetit. Megjithatë ne e kemi të qartë se vendimmarrja brenda BE\_së përfshin sa Komunitetin, shtetet anëtare, nivelet lokale të autoritetit publik, po aq edhe organizatat e shoqërisë civile në nivel të BE dhe rrjetin e grupeve të interesit. Duke qenë se parimi i subsidiaritit duhet të marrë parasysh të gjitha llojet e marrëdhënieve të mësipërme, ai mund të përdoret edhe në kontekstin e ndarjes dhe ushtrimit të kompetencave ndërmjet BE-se dhe partnerëve socialë apo midis autoriteteve publike në të njëjtin nivel<sup>123</sup>. Autorë të ndryshëm, duke shpjeguar parimin e subsidiaritit horizontal kanë nënvizuar se ‘*edhe pse diskursi kryesor ligjor në lidhje me zbatimin e parimit të subsidiaritit fokusohet në çështjen e ndarjes së kompetencave midis Komunitetit dhe shteteve anëtare, është e qartë se brenda Komunitetit, fuqia e ligjbërjes ushtrohet dhe vendimet merren nga një rang aktorësh dhe institucione njëkohësisht publike dhe private, në të gjitha fushat dhe politikat që mbulojnë nga e drejta komunitare*’.<sup>124</sup>

<sup>123</sup>Colombo.A ‘The principle of subsidiarity and the european citizenship’, Vita e Pensiero, 2004, fq 19.

<sup>124</sup> G de Burca, ‘Re-appraising Subsidiarity’s Significance after Amsterdam’ (1999) Harvard Jean Monnet Eörking Paper, No. 7/1999.



Si Komisioni Evropian (1993b) ashtu dhe Parlamenti Evropian (1995) kanë theksuar dallimin mes subsidiaritetit horizontal dhe vertikal. Kështu, subsidiaritetit vertikal i referohet ndarjes së kompetencave ndërmjet niveleve të ndryshme: Europiane dhe kombëtare. Ndërkohë që, kur flasim për subsidiaritetin horizontal i referohemi ndarjes së përgjegjësiive ndërmjet autoriteteve publike dhe, për shembull, partnerëve social në nivel të njëjtë.

Komiteti i të drejtave ekonomike, sociale dhe kulturore në opinionin e tij mbi Komunikatën e Komisionit për aplikimin e Marrëveshjes së Politikës Sociale u tregua i vëmendshëm për të nënvizuar përfshirjen e të dy llojeve të parimit të subsidiaritetit: atij horizontal dhe vertikale sipas nenit 3B. Edhe pse opinioni theksoi se kriteret e specifikuar në nenin 3b të TBE i referohen vetëm subsidiaritetit vertikal, Komiteti u përpoq për të operacionalizuar të dy konceptet.<sup>125</sup>Në lidhje me Nenin 3, Komiteti argumentoi se nuk ka asnjë rëndësi për zbatimin e parimit të subsidiaritetit horizontal zgjedhja midis veprimit me partnerët socialë apo autoritetet publike, në nivel të BE, ose në nivel të shteteve Anëtare (partnerët sociale ose Vendi Anëtar). Kriteret për zgjedhjen se cili grup aktorësh në nivel të njëjtë është i përshtatshëm nuk janë domosdoshmërisht ato të përcaktuara në nenin 3/b. Sipas Komitetit, efikasiteti në ushtrimin e kompetencave mund të duhet të vlerësohet kundër parimeve themelore kushtetuese të shteteve anëtare, të cilat përfshijnë vlerat e tjera. Për shembull, mund të shohim si problem në kuadër të zbatimit të parimit të subsidiaritetit çështjen nëse partnerët social në nivel të BE-së ose në nivel të shteteve Anëtare duhet të marrin masa për zbatimin e politikave sociale që rregullojnë sferën e sigurimeve shoqërore apo nëse këto masa duhet të merren nga vetë BE ose Shtetet Anëtare. Në këtë kontekst, parimi i autonomisë së partnerëve social, si në nivelin e BE, ashtu edhe në nivel të Shtetit Anëtar, duhet të shqyrtohet me vëmendje. 'Efikasiteti' mund të diktojë veprimet e BE apo të Shtetit Anëtar. Por pavarësisht kësaj, hegjemonia për një kohe të gjatë e partnerëve socialë, në një ose nivele të tjera, mbi fusha të caktuara të politikave sociale mund të luajë një rol thelbësor mbi menaxhimin dhe kryerjen e punëve për të zgjidhur thelbin e politikës së punës së BE-së në atë zonë.

Subsidiariteti horizontal mund të motivojë përjashtimin e dukshëm të kompetencave mbi të drejtën e organizimit dhe të drejtës që haset në Nenin 2 (6) të Marrëveshjes mbi politikën sociale<sup>126</sup>. Ka një argument që partnerët socialë, megjithatë, ruajnë kompetencën për këtë çështje për të bërë 'marrëveshje ... në nivel të BE-së (që) do të zbatohet' (neni 4 (2))<sup>127</sup>Në çdo rast, Neni 2 (3) i Marrëveshjes ende jep disa kompetenca për institucionet e BE-se mbi çështjet e 'përfaqësimit dhe të mbrojtjes kolektive të interesave të punëtorëve dhe punëdhënësve'.

Gjithashtu, subsidiariteti është një test relativ midis niveleve, jo një shpërndarje absolute dhe ekskluzive e kompetencave. Nëse, për shembull, partnerët social nuk janë në gjendje që të miratojnë masa, si rezultat i papajtueshmërisë në një anë, kjo do të jetë një shenjë që kompetencat mund të ushtrohen në një nivel tjetër. Në mënyrë të ngjashme ' , në qoftë se

---

<sup>125</sup>ECOSOC Opinion (1994)

<sup>126</sup> AGREEMENT on social policy concluded between the Member States of the European Community with the exception of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 1992

<sup>127</sup>Bercusson Brian,(1996) European Labour Law, Butterworths, London, fq 35

BE nuk është në gjendje të miratojë masa për shkak të kërkesave të shumicës ose të votimit unanim, kompetenca duhet të ushtrohet nga partnerët socialë në nivel' më të mirë

Protokolli dhe Marrëveshja për Politikën Sociale dhe deklaratat e bashkangjitura japin shembuj të subsidiaritetit horizontal ku shihet mundësia për veprim nga partnerët socialë. Kështu, në Deklaratën për Nenin 4 (2) të Marrëveshjes, Shtetet Anëtare delegojnë shprehimisht në marrëveshjet kolektive zhvillimin e përmbytjes së marrëveshjeve të nivelit të Bashkimit<sup>128</sup>. Nga neni 2 (4) i Marrëveshjes, implementimi i direktivave në nivel të shteteve Anëtare, mund të besohet të menaxhimi dhe puna për një garanci nga Shteti Anëtar e rezultateve të vendosura nga direktiva.

Në fakt, çështja e subsidiaritetit është bërë më komplekse nga perspektiva e veprimit të nivelit të BE-së që përfshin, jo institucionet e BE-së, por partnerët socialë në nivel të BE-se. Veprimet në nivel të BE tani mund të ndërmerren nga partnerët socialë si dhe nga Komisioni. Në mënyrë të ngjashme, veprimet në nivel kombëtar mund të përfshijnë ato të kryera nga partnerët socialë si dhe nga Shtetet Anëtare. Me pak fjalë, zbatimi i parimit të varësisë për zgjedhje klasike ndërmjet Shtetit Anëtar ose veprimeve të BE-së, tani gjithashtu, angazhohet për zgjedhje ndërmjet: Shtetit Anëtar ose autoriteteve mbikombëtare dhe partnereve socialë në nivel të BE dhe nivel Shtet Anëtar si dhe veprimi i partnerëve socialë të BE dhe veprimi i partnerëve sociale të shteteve anëtare. Përfundimi është se kriteret e përcaktuara në nenin 3B nuk zbatohen automatikisht në konceptin e subsidiaritetit horizontal, por vetëm të subsidiaritetit vertikal. Kjo do të thotë që kriteret për aplikimin e subsidiaritetit horizontal mbeten për t'u përpunuar deri në përcaktimin e tyre.

### **2.1.2 Solidariteti: Një kriter për zbatimin e parimit të subsidiaritetit në Europën Sociale**

Koncepti i solidaritetit e ka origjinën tek mbiemri latin 'solidus' i cili është përdorur fillimisht në të drejtën romake në kuptimin e 'përgjegjësisë së përbashkët'. Në shekullin XIX, ky parim filloi të shpjegohej në një kuptim më social. Nga ky moment ai e vinte theksin tek ndërvarësia e qenieve humane, si bazë e jetës sociale dhe detyrimi moral si bazë e drejtësisë sociale.<sup>129</sup> Në kuptimin normativ, solidariteti lidhet me lëvizjet sociale kundër padrejtësisë duke pasur si qëllim realizimin e të mundësive dhe të drejtave të barabarta jo vetëm në shoqëri të caktuara, por në nivel global.

Neni 1 i Traktatit të Bashkimit Europian përcakton në mënyrë të shprehur se '*Përmes këtij Traktati, Palët e Larta Kontraktuese krijojnë ndërmjet tyre një Bashkim Europian, tani e tutje të quajtur Bashkimi*'. Ky Traktat shënon një fazë të re në procesin e krijimit

<sup>128</sup> Declaration on Article (4) tek [http://ëëë.cvce.eu/content/publication/2002/4/9/2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05/publishable\\_en.pdf](http://ëëë.cvce.eu/content/publication/2002/4/9/2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05/publishable_en.pdf).

<sup>129</sup> Shih Kinga.T dhe Verbraak.E 'Solidarity: an indispensable concept in social security', kap 13 tek Joos P.A van Vugt dhe Jan M.Peet 'Social Security and Solidarity in the European Union: Facts, Evaluations, and Perspectives, Springer Science & Business Media, 2012, fq 254.

të një bashkimi gjithnjë e më të ngushtë ndërmjet popujve të Europës, në të cilat vendimet merren duke qene sa më pranë qytetarëve. Bashkimi do të bazohet mbi Komunitetet Evropiane duke u plotësuar nga politikat dhe format e bashkëpunimit të vendosura nga ky Traktat. Ai do të krijohet me detyrën për të organizuar, në një mënyrë që demonstron qëndrueshmëri dhe solidaritet, marrëdhëniet ndërmjet Shteteve Anëtare dhe midis popujve të tyre. Paragrafi i dytë merret si reflektim i parimit të subsidiaritetit, i zhvilluar më plotësisht në nenin 3B. Paragrafi i tretë në mënyrë eksplicite i referohet parimit të solidaritetit. Raporti i Partisë së Punës Socialiste Evropiane në Konferencën Ndërqeveritare 1996 i referohet solidaritetit, si element thelbësor i një politikë të Bashkimit (të tjerat janë punësimi, përtëritja ekologjike dhe kohezioni)<sup>130</sup>. Ky parim është përdorur më shumë në kontekstin e mbrojtjes sociale. Ai gjen shprehje në Kartën e të Drejtave themelore në BE, në kapitullin e katër të saj, përkatësisht nenet 27-38. Neni 2 i Traktatit të Bashkimit Evropian në mënyrë eksplicite i referohet parimit të solidaritetit si një parim vendimtar për konceptin e Evropës Sociale<sup>131</sup>.

Parimi i solidaritetit në BE ka ndikim në të drejtat e ndryshme që kanë të bëjnë me punësimin, marrëdhëniet industriale dhe mbrojtjen sociale në Kartën e BE-së. ai është i lidhur me sigurinë sociale në mënyra të ndryshme. Para së gjithash ka një lidhje historike midis solidaritetit dhe të drejtave sociale. kështu, shumë nga marrëveshjet e sigurimeve sociale ishin rezultat i lëvizjeve të punëtorëve. Solidariteti është koncepti kyç i të gjitha këtyre lëvizjeve, duke u shndërruar dalëngadalë në parimin bazë të shtetit klasik të mirëqenies sociale.<sup>132</sup> Kriteri i solidaritetit, sipas analizës sonë ligjore, tregon se si të aplikohet koncepti i subsidiaritetit, duke theksuar përfshirjen dhe bashkëpunimin e aktorëve të ndryshëm (subsidiaritetit horizontal) në nivele të ndryshme (subsidiariteti vertikal).Për të kuptuar më mirë ndikimin e këtij parimi duhet ta analizojmë atë të lidhur me të dy llojet e subsidiaritetit të shpjguara më sipër.

### **2.1.2.1 Solidariteti dhe subsidiariteti vertikal**

Kriteri i solidaritetit vepron në lidhje me zbatimin e parimit të subsidiaritetit vertikal për të përforcuar ndërhyrjen në Shtetin Anëtar ose në nivel të BE-së, ku vlerat e konkurrencës konfliktojnë vlerat shoqërore. Ky pohim, i cila është vendimtar për konceptin e Evropës Sociale, do të ilustruhet nga dy shembuj.

#### **2.1.2.1.1 Solidariteti dhe mbrojtja sociale**

Parimi i solidaritetit u la në fuqi nga gjykata Evropiane e Drejtësisë në një rast që përfshin sigurinë sociale të punëtorëve të vetë punësuar. Rastet e bashkuara C- 15/91 dhe C-160/1<sup>133</sup>, e vendosur nga Gjykata me 17 shkurt të vitit 1993, kishin të bënin me ankesat

<sup>130</sup>Party of European Socialists Report 1995.

<sup>131</sup> Neni 2 i TBE, Consolidated version of the Treaty on European Union *OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390*

<sup>132</sup>Shih R.H.Cox ‘The consequences of welfare reform. Hoë conceptions of social rights are changing.’ tek *Jornal of Social Policy, 27 (1998), nr 1, fq 1.*

<sup>133</sup>Shih Cështjet C-159-160/91, Poucet et Pistre vs Assurances Generales de France [1993], ECR i-637.

nga punëtorët e vetëpunësuar, kontributet e detyrueshme të të cilëve të fondet e përbashkëta të përcaktuara për të siguruar mbrojtjen sociale, kanë shkelur parimet e garave të lira në tregun e përbashkët siç përcaktohet në nenin ai 85-86 të Traktatit të Romës. Pyetja substanciale për Gjykatën ishte nëse, në këtë aspekt, siguria sociale ishte të ishte subjekt i rregullave të konkurrencës së KE ose rregullave të shtetit anëtar. Në lidhje me këtë çështje, Gjykata Europiane e Drejtësisë e refuzoi ankesën dhe la në fuqi prapësimet e qeverisë Franceze, Komisionit dhe të Avokatit - të përgjithshëm, të cilët e mbështeten argumentin në bazë tek 'solidariteti'. Sipas Gjykatës skemat e sigurimeve sociale janë të pandashme nga parimi i solidaritetit.<sup>134</sup> Qeveria franceze citoi Nenin L 111-1 të Kodit francez të sigurisë sociale, që përcaktonte parimet e mbrojtjes sociale në Francë, duke përfshirë solidaritetin. Komisioni në mënyrë eksplicite karakterizoi veprimtarinë e organeve të sigurimeve shoqërore në fjalë si aplikimin e parimit të solidaritetit. Avokati - General Tesauro iu referua sistemit të pensioneve, që siguron pagesa, për pensionistët, që vijnë direkt nga kontributet e atyre ende ekonomikisht aktive dhe e karakterizoi këtë si një lloj 'solidariteti me kalimin e kohës në mes gjeneratave të ndryshme të punëtorëve'.<sup>135</sup> Në vendimin e saj, GJED kategorizoi regjimet sociale franceze si regjime që udhëhiqen nga një qëllim shoqëror duke qenë kështu në përputhje me parimin e solidaritetit. Gjykata arriti në përfundimin se regjimet e sigurimeve shoqërore mbështeten në një sistem të përkatësisë së detyrueshme, thelbësore të parimit të solidaritetit. Funkzioni i tyre është ekskluzivisht social dhe nuk përbën veprimtari ekonomike të nevojshme për të strukturuar një ndërmarrje sipas kuptimit të Nenit 85-86.<sup>136</sup>

Në analizimin e parimit të solidaritetit, Gjykata theksoi tri karakteristika. Së pari, ai nënkupton një rishpërndarje të të ardhurave midis atyre me nivel të ndryshëm të të ardhurave. Së dyti, të drejtat e pensionit nuk janë të lidhura rreptësisht me kontributet dhe së treti regjimet e sigurisë sociale me vështirësi strukturore financiare janë të mbështetura nga ato me regjime financiare strukturore. Në këtë kuptim, parimi i solidaritetit, konkretizuar përmes komunitetit evropian, mund të bëhet një nga ato parime të cilat karakterizojnë të drejtën evropiane për mbrojtjen sociale.

### **2.1.1.2 Solidariteti dhe standardet e punës**

Më 1 gusht 1991, Komisioni publikoi një propozim për të koordinuar ligjet e Shteteve Anëtare 'për të zhdukur praktikat të cilat mund të jenë të dyja të dëmshme për një konkurrencë të drejtë në mes të ndërmarrjeve dhe për interesat e punëtorëve në fjalë', e cila më në fund, në mars 1996, çoi në një marrëveshje politike për miratimin e direktivës së deklaruar të punëtorëve të përkohshëm<sup>137</sup>. Opinioni i e Komisionit ishte se: 'dallimet kombëtare ... mund çojnë në situata ku punëtorëve të deklaruar i janë aplikuar paga më të

<sup>134</sup>Çështjet C-159-160/91, Poucet et Pistre vs Assurances Generales de France [1993], ECR i-637, paragr 8 dhe 13.

<sup>135</sup>Opinion of Advocate General Tesauro delivered on 29 September 1992, i - 658

<sup>136</sup>Çështjet C-159-160/91, Poucet et Pistre vs Assurances Generales de France [1993], ECR i-637, paragr 19-20.

<sup>137</sup>Shih Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, *OJ L 18, 21.1.1997, p. 1-6*.

ultë dhe kushte e tjera të punës sesa ato që janë në fuqi në vendin ku puna është kryer përkohësisht. Kjo situatë sigurisht do të ndikojë në konkurrencën e drejtë në mes të ndërmarrjeve dhe trajtimit të barabartë midis ndërmarrjeve të huaja dhe kombëtare.’ Megjithatë, sipas Komisionit, nga pikëpamja shoqërore, kjo situatë do të jetë plotësisht e papranueshme .

Duke u mbështetur në vendimin e Gjykatës Europiane në rastin *Rush Portuguesa Lda. v. Office national d'immigration*<sup>138</sup>), Komisioni zgjodhi të asistojë konkurrencën e domosdoshme për politikën sociale si një zgjedhje thellësisht të rëndësishme të politikave. Sipas tij ‘*nevoja për të zhdukur diskriminimin ndërmjet ndërmarrjeve dhe punëtorëve kombëtare dhe jo kombëtare në lidhje me zbatimin e disa kushteve të punës, justifikojnë një propozim të Komunitetit i cili ... ka për qëllim të krijojë një bazë të vështirë të rregullave të detyrueshme të përcaktuara me statut ose me marrëveshjet kolektive erga omnes, pa ndërprerë sistemin e ligjit të punës të shteteve anëtare dhe sidomos qasjen e tyre legjislative ose vullnetare dhe sistemet e tyre kolektive*’. Në këtë drejtim, Neni 3 (1) i Direktivës së propozuar kërkon që punëdhënësit t'i përmbahen standardeve të rena dakord bashkërisht. Marrëveshja politike mbi draftin e shumë rishikuar u arrit më në fund në mars të vitit 1996. Këtu, përsëri, është njohur parimi i solidaritetit duke u theksuar si një parim i ligjit primar të Komunitetit.

### **2.1.2.1.3 Solidariteti dhe subsidiariteti horizontal**

Kriteri i solidaritetit gjithashtu operon në lidhje me zbatimin e parimit të subsidiaritetit horizontal. Kjo përforcon rolin e solidaritetit kolektiv ndërmjet punëtorëve nga burime mbështetëse të marrëveshjeve kolektive si standardet e punës, në preferencë të ndërhyrjes legjislative nga shtetet anëtare të BE-së. Mund të japim si shembuj rastet e mëposhtme:

- Marrëveshja Kolektive si standard ‘themelor’

Direktiva e Këshillit 91/553 mbi detyrimin e punëdhënësit për të informuar punonjësën mbi zbatimin e kushteve të kontratës ose të marrëdhënieve të punësimit (OJ 1001 L 288/32) është frymëzuar nga një eksperience e ligjit të Mbretërisë së Bashkuar<sup>139</sup>. Ligji britanik i punës, që nga 1963 i kërkon punëdhënësit t'i ofroje punonjësit një deklaratë me shkrim me veçoritë e termave dhe kushteve të punësimit. Sistemi britanik i marrëdhënieve industriale tradicionalisht ka njohur rolin e bisedimeve në përcaktimin e afateve dhe kushteve të punësimit. Ligji i Mbretërisë së Bashkuar, përkatësisht, ka lejuar që punonjësit të zgjedhin . Në vend që të siguroje çdo punëtor individualisht me një deklaratë të detajuar me shkrim duke specifikuar termat dhe kushtet e përshkruara, punëdhënësi mund t'i drejtohet punonjësit në një dokument të arritshëm për ato. Në praktikë, kjo do të thotë, referencë në marrëveshjen kolektive.

Direktiva KE modifikoi pak ligjin UK, por në mënyrë të konsiderueshme. Ajo referonte kështu në marrëveshjen kolektiv e në mënyrë eksplicite, te drejtpërdrejtë dhe te detyrueshme. Ndërmjet ‘aspekteve thelbësore të kontratës ose marrëdhënies së

<sup>138</sup>Cështja nr. 113/89, [1990] European Court Reports 1417

<sup>139</sup>Shih Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship, *OJ L 288, 18.10.1991, p. 32–35*

punësimit', që do të përfshihen në dokumentin e shkruar prej punëdhënësit do të ishin 'marrëveshjet kolektive që rregullojnë kushtet e punës së punonjësve'. (Neni2) Në këtë mënyrë, ligji i KE ka lidhur përcaktimin termave të punëtorëve individual e me dispozitat e marrëveshjeve kolektive, gjë që tani është kërkuar në ligjin e punës së shteteve anëtare.

-Marrëveshjet kolektive sipas standardeve të BE

Dy draftet e para të Direktivës së Kohës së punës pasqyrojnë rolin e marrëveshjes kolektive, duke siguruar mundësinë e shmangies së përgjithshme në Nenin 12 (3) dhe gjithashtu duke lejuar mundësinë e zbatimit të Direktivës nëpërmjet marrëveshjeve kolektive.<sup>140</sup> Kjo qasje tradicionale u transformua në një përparim radikal në draftin përfundimtar të Direktivës, e cila i dha marrëveshjes kolektive një rol qendror në vendosjen e disa standardeve të KE-së në lidhje me kohën e punës.

Ky ishte një ndryshim i rëndësishëm cilësor: nga thjesht derogimi nga standardet e vendosura, vetë marrëveshjet kolektive në mënyrë të pavarur përcaktojnë standardet. Direktiva aktuale<sup>141</sup> lejon që marrëveshjet kolektive të rregullojnë ose të përcaktojnë standardet relevante lidhur me punën e natës, orët ditore e pushimit, orët maksimale të punës javore, duke përfshirë punën jashtë orarit dhe pushimet vjetore. Në një rast të jashtëzakonshëm, marrëveshjeve kolektive i është dhënë edhe përparësi mbi legjislacionin e Shtetit Anëtar. Sa i përket pushimeve gjatë orarit të punës, Direktiva i jep përparësi marrëveshjeve kolektive mbi legjislacionin në përcaktimin e standardit të KE(neni 4). Përveç kësaj, shtetet anëtare duhet të konsultohen me partnerët socialë përpara se të nxjerrin ligjet e standardeve të punës së natës. Është e diskutueshme edhe që neni 13 kërkon që punëdhënësit të konsultohen me punëtorët dhe përfaqësuesit e tyre kur ajo/ai' ka për qëllim të organizojë punën sipas një modeli të caktuar'. Çdo përjashtim në nivelin e ndërmarrjes është në mënyrë eksplicite subjekt i një draft-marrëveshjeje të negocuar në nivel kombëtar ose rajonal.

Për sa më sipër mund të themi se solidariteti është një kriter për aplikimin e parimit subsidiar. Mund të ketë kritere të tjera që rrjedhin nga të drejtat themelore sociale, të tilla si ato të shpallura në Kartën e Komunitetit të vitit 1989. Këto janë karakterizuar si 'të drejta programatike' apo 'normat udhëzuese'. Ato nuk janë të zbatueshme si të drejta subjektive para gjykatave. Por, legjislacioni, në nivel të BE-së apo të Shtetit Anëtar, i cili dyshohet se shkel normat e tilla mund të sfidohet. Parimi i subsidiaritetit mund të shërbejë për të artikulluar të drejtat e tilla programore themelore të cilat ndikojnë direkt tek normat. Po kështu funksioni i subsidiaritetit është për të prodhuar një dinamikë- për të siguruar se ndarja e kompetencave nuk shpie në rrugë qorre. Zbatimi i tij i saj ka për qëllim të sigurojë se dështimi për të ushtruar kompetencën në një nivel (BE ose Shteteve Anëtare) ose nga disa aktorë (institucionet e BE-së, qeveritë e shteteve anëtare, partnerët socialë) duhet të çojë në veprim në nivele të tjera dhe/ose nga aktorë të tjerë. Ai lidh se bashku nivelet (Subsidiariteti vertikal) dhe institucionet/aktorët (subsidiariteti horizontal) në një mënyrë dinamike.

<sup>140</sup>COM(90) 317 final - SYN 295, OJ C254 of 9 October 1990

<sup>141</sup>(Council Directive 93/104/EC (OJ L307/18 of 13.12.93)

### **2.1.3 Parimi i territorial në sferën e sigurisë sociale**

Parimi i territorit në fushën e sigurisë sociale lidhet me përgjegjësinë e çdo shteti anëtar mbi territorin e tij dhe ose mbi shtetasit e tij. Lidhja midis sistemit të sigurimeve shoqërore dhe territorit njihet në doktrinën juridike si parimi territorial i sigurisë sociale. Në fakt, parimi i territorit nuk është një parim ligjor. Ai tregon më tepër se si një sistem i sigurisë sociale vepron vetëm në lidhje me ngjarjet që ndodhin brenda kufijve të një shteti anëtar. Në parim, shtetet kanë qenë në një pozicion sovran, duke kërkuar që përfitimet dhe shërbimet sociale të shpërndahen dhe konsumohen për brenda territorit të shtetit.<sup>142</sup>

Ky parim lidhet me faktin që politika sociale janë në kompetencë të vetë shteteve anëtare. Kjo do të thotë që shtetet brenda territorit të tyre zgjedhin se cilat do të jenë politikat që do të vepronë në fushën e sigurisë sociale. Zbatimi i parimit të territorit shtrihen në disa drejtime. Së pari ai nënkupton sigurimin e kontrollit financiar/ buxhetit të shtetit duke kushtëzuar dhënien e përfitimeve dhe/ose shërbimeve për subjektet që janë rezidentë ose ndodhen brenda kufijve territorialë. Vënia në zbatim e këtij parimi shërben si një mjet kontrolli për garantimin e cilësisë së shërbimeve të ofruara në nivel kombëtar. Po kështu koncepti 'territorial' siguron përkthimin e objektivave politike në praktikë duke i bërë më të thjeshta për t'u aplikuar. Nocioni territor, nënkupton gjithashtu që sektorët e kompetencave sociale mbeten brenda juridiksionit të një shteti. Me fjalë të tjera: krijimi i skemave të sigurimeve sociale, shërbimeve të asistencës shoqërore, shërbimet e kujdesit shëndetësor janë prerogativë e politikave shtetërore.

Natyra territoriale e sigurisë sociale nënkupton që skemat e sigurimeve shoqërore në nivel kombëtar apo rajonal krijohen në mënyrën e tyre. Nga ana tjetër, parimi i territorit i lejon shtetet të vendosin rregulla të brendshme, sipas të cilave vetëm shtetasit e një shteti kanë të drejtë për përfitime ose që përfitimet do të paguhen vetëm për individët që jetojnë dhe janë rezidentë brenda kufijve gjeografikë të një shteti anëtar. Krijimi i skemave të sigurimeve shoqërore në një shtet të caktuar është përveç të tjerash shprehje e zhvillimit ekonomik, politik, social, gjeografik dhe historik të tij. Edhe pse shtetet mund të bashkëpunojnë dhe të huazojnë praktikatat më të mira të njëri-tjetrit, praktikisht nuk ka sisteme totalisht të njëjta të sigurimeve shoqërore në dy apo më shumë shtete anëtare.

Vendosja e kushteve të përfitimit është e lidhur me nocionin territor. Në këtë aspekt, secili shtet mund të vendosë kritere dhe kushte të ndryshme, plotësimi i të cilave është i nevojshëm për të gëzuar përfitimet nga skemat e sigurimeve shoqërore. Një shtet mund të vendosë si kusht dhënien e përfitimit të papunësisë nëse një subjekt ka qenë rezident në atë shtet për 20 vjet. Një shtet tjetër mund të mos paguajë asnjë përfitim nëse subjekti nuk ka qenë i punësuar brenda territorit të tij për një periudhë 10-vjeçare ose më tepër e kështu me radhë<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> Leibfried, S., & Pierson, P. (1995) 'Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe' in Leibfried, S & Pierson, P (eds.) European Social Policy - Between Fragmentation and Integration (Washington, D.C: The Brookings Institution), fq 55.

<sup>143</sup> Co-ordination of Social Security in the Council of Europe: Short guide, 2004. Jason Nickless and Helmut Siedl, fq 10.

Për shkak të natyrës territoriale të sistemit të sigurisë sociale dhe për shkak të divergjencave midis shteteve mund të lindin probleme në rast të emigrimit të shtetasve nga një shtet anëtar në tjetrin. Individët mund të zgjedhin të zhvendosen për të punuar dhe jetuar në një shtet tjetër anëtar, të jetojnë në një shtet, por të punojnë për periudha të caktuara në një shtet tjetër anëtar apo mund të jetojnë në një shtet dhe të jenë të vetëpunësuar në një shtet tjetër. Ndër problemet kryesore me të cilat mund të përballen shtetasit emigrantë për shkak të zhvendosjes nga territori i tyre janë: së pari humbja e ‘mbulimit’ nga skemat kombëtare dhe së dyti kufizimet në lidhje me ‘eksportimin’ e përfitimeve. Në rastin e parë, si rezultat i aplikimit të parimit të territorit, mund të ndodhë që punëtorët që largohen nga vendi i tyre për të punuar në një shtet tjetër anëtar mund të humbin mbulimin nga skema e sigurimeve shoqërore kombëtare duke rrezikuar që të humbasin mbulimin nga skema e sigurimeve si në vendin e origjinës ashtu edhe në shtetin ku punojnë. Ndërkohë që në rastin e dytë, zbatimi i këtij parimi mund të çojë përpara situatës ku shtetasit që zhvendosen në vende të tjera të mos kenë mundësi të eksportojnë përfitimet e tyre nga shteti i origjinës, ose iu vendosen kushte të ndryshme në rast të eksportimit që mund të jenë të lidhura me mungesën e marrëveshjeve dypalëshe midis shteteve në këtë fushë. Edhe në këtë rast, parimi i territorit rëndon pozitën e shtetasve të shteteve anëtare të BE. Për shkak të këtyre problematikave është shumë i rëndësishëm roli i komisionit dhe GJED në lidhje me vënien e zbatimit të politikave të koordinimit midis shteteve anëtare në fushën e sigurisë sociale. (lexo më poshtë)

#### **2.1.4 Parimi i koordinimit**

Parimi i koordinimit është një nga parimet bazë që rregullon sistemet e sigurisë sociale në Evropë, rrjedhim i parimit të territorit. Përmes këtij parimi synohet të eliminohen kufizimet që vendosin skemat kombëtare të sigurisë sociale ndaj punëtorëve emigrantë në shtetet anëtare. Praktika më e mirë në nivel të shteteve evropiane, përmes të cilës do të koordinohet aksesit në sistemet e sigurimeve sociale dhe përfitimet nga skemat e sigurimeve shoqërore janë marrëveshjet dy ose shumëpaleshe midis shteteve anëtare. Zbatimi i parimit të koordinimit mundëson garantimin e lëvizjes së lirë dhe migrimit të punës brenda unionit evropian duke mos cenuar të drejtën për siguri sociale. Për më tepër, përmes marrëveshjeve dhe rregulloreve në nivel evropian, parimi i koordinimit ka mundësuar garantimin e të drejtave të njëjta në fushën e sigurisë sociale, jo vetëm për shtetasit e shteteve anëtare, por gjithashtu edhe për shtetasit e vendeve të treta kur lëvizin brenda BE-së me kufizimin e të qenit rezident për një afat 5 vjeçar.<sup>144</sup> Pikërisht, për të zgjeruar sa më shumë sferën e subjekteve të mbrojtur nga lëvizja në shtetet anëtare, BE po lidh marrëveshje në kuadër të koordinimit të politikave sociale edhe me vendet që nuk janë pjesë e saj.

Me qëllim realizimin me efektivitet të parimit të koordinimit, vetë ky i fundit udhëhiqet nga disa nënparime të tjera ku ndër më të rëndësishmet mund të përmendim:

- ***Parimi i trajtimit të barabartë dhe mosdiskriminimit*** : si një nga parimet më të rëndësishme të çdo marrëveshje dy apo shumëpalëshe nëpërmjet të cilit çdo shtet anëtar detyrohet të sigurojë të drejta dhe përfitime të njëjta në fushën e sigurisë

---

<sup>144</sup>Shih psh Rregulloren 883/2004 e Parlamentit Evropian dhe Këshillit, 29 prill 2004, ‘Mbi koordinimin e sistemeve të sigurisë sociale’



- sociale për të gjithë personat që janë subjekt i marrëveshjeve ose rregulloreve, njëlloj si shtetasit kombëtarë. Me fjalë të tjera, të gjithë qytetarët e BE-së do të jenë subjekt të të njëjtave të drejta dhe përfitime si shtetasit e Shteteve anëtare.<sup>145</sup>
- **Parimi i grumbullimit të periudhave të sigurimit:** që nënkupton se periudhat e sigurimeve brenda një skeme kombëtare të sigurimeve shoqërore në një shtet mund të llogariten në përputhje me kriteret e pranueshmërisë për qasjen në përfitimet që rrjedhin nga një skemë e ngjashme në një shtet tjetër. Përgjithësisht ky parim është më i rëndësishëm në rastin e skemave të daljes në pension, kur punëtorët kanë kryer karrierën e tyre profesionale në disa shtetet anëtare gjatë kohës së nevojshme për të plotësuar kushtet e përfitimit nga pensioni i pleqërisë.
  - **Parimi i përcaktimit të legjislacionit që do të aplikohet** kërkon që në një kohë të aplikohet vetëm legjislacioni i një shteti anëtar, duke shmangur situatat kur dy ose më shumë legjislacione mund të zbatohen ose kur punëtori emigrant nuk është i mbuluar nga asnjë ligj. Në nivel evropian, në kuadër të zgjidhjes së ligjit të aplikueshëm, parimisht theksi vendoset tek aplikimi i lex loci laboris, apo ligji i shtetit ku punëtori ka vendin e punës. Ky ligj, në fakt përdoret kur bëhet fjalë për kategorinë e subjekteve ekonomikisht aktive. Por nëse marrim për bazë që politikat e koordinimit janë shtrirë edhe në kategorinë e subjekteve jo ekonomikisht aktivë atëherë krahas ligjit të vendit të punës mund të zbatohet edhe lex loci resite, ose ligji i vendit të rezidencës.<sup>146</sup>
  - **Parimi i eksportit/transportit të përfitimeve të sigurimeve shoqërore** parashikohet në Nenin 7 të Rregullores 883/2004 në bazë të cilit përfitimet cash të paguara sipas legjislacionit të ndonjërit prej shteteve anëtare nuk do t'i nënshtrohen asnjë reduktimi, ndryshimi, pezullimi, ose konfiskimi për shkak së përfituesi apo anëtarët e familjes së tij jetojnë në një shtet tjetër të ndryshëm nga ai ku ndodhet institucioni përgjegjës për dhënien e përfitimeve.<sup>147</sup> Megjithatë jo të gjitha përfitimet transferohen. Përgjithësisht marrëveshjet midis shteteve nuk mbulojnë përfitimet nga asistencë sociale. Nga ana tjetër ka përfitime që mund të transferohen vetëm nëse plotësohen disa kushte. Për shembull përfitimet e papunësisë janë të transferueshme vetëm për një periudhë tre mujore (përfshirë deri në gjashtë muaj) etj.
  - **Parimi i mirë-administrimit dhe bashkëpunimit:** është një parim i vendosur për herë të parë në Titullin e pestë të rregullores 883/2004. Në kuadër të këtij parimi, parashikohen rregullat që duhet të ndiqen nga shtetet anëtare në lidhje me shkëmbimin e informacionin midis autoriteteve kompetente në secilin shtet, ofrimin e asistencës së mirë administrimit, komunikimin direkt me autoritet

<sup>145</sup>Shih Neni 4 i Rregullores 883/2004 e Parlamentit Evropian dhe Këshillit, 29 prill 2004, 'Mbi koordinimin e sistemeve të sigurisë sociale'

<sup>146</sup> Dupper, Ockert 2014: Coordination of Social Security Schemes. The Case of SADC, KFG Eörking Paper Series, No. 60, May 2014, Kolleg-Forschergruppe (KFG) 'The Transformative Power of Europe', Freie Universität Berlin, fq 19.

<sup>147</sup>Shih Neni 7 i Rregullores 883/2004 e Parlamentit Evropian dhe Këshillit, 29 prill 2004, 'Mbi koordinimin e sistemeve të sigurisë sociale'

publike dhe personat e siguruar, si dhe ofrimin e përgjigjeve brenda një afati të arsyeshëm për të gjithë personat në përputhje me të drejtat e tyre.<sup>148</sup>

### **2.1.5 Shtetësia sociale në Bashkimin Evropian**

Nocioni i shtetësisë nga njëra anë nënkupton statusin ligjor/politik që iu jepet individëve brenda një shteti dhe nga ana tjetër nënkupton fitimin e të drejtave civile dhe politike brenda shtetit si: e drejta e rezidencës, e drejta e votës, përdorimi i sistemit ligjor etj. Ndërkohë që në ndryshim nga shtetësia si nocion juridik, shtetësia sociale është një koncept që lidhet me shtetin e mirëqenies sociale, me mbështetjen që ai ofron kundrejt shtetasve në kuadër të mbrojtjes ndaj rreziqeve sociale. Shtetësia sociale e ka bazën tek koncepti ‘anglo-sankson’ i të drejtave sociale. Sipas këtij koncepti, të drejtat e shtetësisë nuk duhet të kufizohen vetëm brenda sferës së të drejtave civile apo politike. Ato duhet, gjithashtu, të shtrihen tek të drejtat sociale. Nga ana tjetër, këto të drejta duhet të zbatohen jo vetëm tek personat që mbajnë shtetësinë e një shteti anëtar, por edhe për ekstra-komunitaret që punojnë brenda zonës së BE-së<sup>149</sup>. Të drejtat sociale të shtetësisë nuk janë vetëm ‘privilegje’ të qytetarëve. Ato në mënyrë të barabartë imponojnë përgjegjësi për qytetarët evropianë krahasuar me shtetasit e vendeve të varfra. Shtetësia sociale europiane në këtë mënyrë nënkupton obligimin e solidaritetit me të gjithë shtetasit në nevojë. Në këtë kuptim, shtetësia sociale nuk duhet parë vetëm e lidhur me kërkimin e të drejtave universale të njeriut, por duhet të shihet si një element i nevojshëm për to.

Formulimi i parë i konceptit të shtetësisë sociale i atribuohet ekonomistit britanik T.H. Marshall sipas të cilit të drejtat ndaheshin në disa breza. Sipas tij, të drejtat civile u krijuan në shekullin e 18 dhe përfshinin lirinë e fjalës, aksesin në sistemin ligjor, të drejtën për një gjykim të drejtë, të drejtën e pronës etj. Të drejtat politike ishin produkt i shekullit të 19 (për burrat) dhe garantonin ndër të tjera të drejtën e votës dhe të drejtën për të mbajtur poste të caktuara. Ndërkohë që koncepti i të drejtave sociale, përkon me shekullin e XX ku përfshihet e drejta e sigurisë sociale kundër papunësisë, sëmundjes, moshës së vjetër dhe forma të tjera rreziku, në kuptimin e mbrojtjes kundër masave të rrepta të tregjeve kapitaliste të punës.<sup>150</sup> Në doktrinën e tij, ai vinte re kontradiktën që ekziston midis barazisë formale të të drejtave civile dhe politike dhe pabarazisë së të drejtave ekonomike. Nisur nga ky konstatim, Marshall jo vetëm kërkonte njohjen e të drejtave sociale në shtetin e mirëqenies sociale, por gjithashtu ai theksonte se të drejtat sociale duheshin parë si kusht për ekzistencën e të drejtave civile dhe politike. Duke e analizuar garantimin e të drejtave sociale si një lidhje të shtetit me qytetarët e tij, Marshall krijoi nocionin e ‘shtetësisë sociale’ në Evropë.

Nocioni i shtetësisë sociale është bërë objekt gjykimi edhe nga Gjykata e Drejtësisë së BE-së. Në çështjet Trojani<sup>151</sup>, GJED mori në shqyrtim rastin e një shtetasi francez i cili, i

<sup>148</sup>Shih Neni 76 i Rregullores 883/2004 e Parlamentit Evropian dhe Këshillit, 29 prill 2004, ‘Mbi koordinimin e sistemeve të sigurisë sociale’

<sup>149</sup> Nocioni i ‘punës’ është interpretuar në një kuptim më të gjerë, duke përfshirë edhe aktivitetet e papaguara si përshebull : puna në shtëpi, kujdesi familjar.

<sup>150</sup> Marshall, Th. (1950) *Citizenship and Social Class* (Cambridge); Turner, Bryan (1992) ‘Outline of a Theory of Citizenship,’ in Mouffe, Chantal (ed.), *Dimensions of Radical Democracy* (Verso), pp.35-

<sup>151</sup>C-456-02, Trojani case, e 7 shtator 2004, i - 07573

cili emigroi nga Franca në Belgjikë ku u vendos në një pension të gjetur nga ushtria në Bruksel. Z.Trojani punonte disa orë në jave dhe merrte si shpërblim një shumë të vogël të hollash. Për shkak të të ardhurave të pakta që ai kishte (për të garantuar jetën), vendosi të aplikonte për të përfituar nga asistenca sociale në shtetin belg. Kjo e drejtë nënkupton përfitimi e të ardhurave minimale dhe është e drejta e të gjithë shtetasve belg që nuk kanë të ardhura, konsiderohen në nevojë dhe kanë dëshirë për të punuar. Duke marrë për bazë kriterin shtetësisë, aplikimi i Trojanit u refuzua nga autoritet belge me justifikimin se ‘Z.Trojani është shtetas francez dhe jo belg si dhe ai nuk ka punuar asnjëherë në Belgjikë’. Pas analizës gjë GJED i bën çështjes, vendos se Z.Trojani i takon asistenca sociale. Megjithëse ai është shtetas francez dhe jo belg, nocioni i shtetësisë evropiane nënkupton se në një person është shtetas i Bashkimit, atëherë nuk duhet të diskriminohet me shtetasit e shteteve anëtare kur ai vendoset në ndonjërin prej këtyre shteteve. Në përfundim Gjykata nënvizoi se shteti belg është i detyruar ta konsiderojë Z.Trojani si shtetas të tij dhe t’i garantojë të drejtën për të përfituar nga skema e asistencës sociale. në këtë vendim GJED ilustron më së miri faktin që nocioni i barazisë së shtetasve evropianë shprehet gjithashtu në terma të të drejtave sociale, përveç aksesit të barabartë në tregun evropian dhe në të drejtat politike.<sup>152</sup>

#### **2.1.5.1 Shtetësia dhe qytetaria sociale**

Të drejtat sociale të qytetarëve përbëjnë një gur themeli për politikën sociale në Europë. Zakonisht, të drejtat qytetare kanë një kuptim të veçantë: ato nënkuptojnë kryesisht të drejtat ‘e rezervuara për qytetarët’, duke përjashtuar kështu qytetarët e huaj nga përfitimi i tyre. Në fakt, koncepti i shtetësisë mund të krahasohet me atë të anëtarit aktiv në polis Greket ku të gjithë qytetarët kanë të drejta dhe përgjegjësi të barabarta qytetare si bazë e Kushtetutës së komunitetit politik dhe shtetit. Koncepti i referohet ndërtimit të komunitetit ‘konstituiiv’, për të mos përjashtuar funksionin e shtetësisë. Edhe pse jo të gjithë qytetarët kanë të njëjtat të drejta të njeriut në kuptimin e tyre universal, nuk duhet t’i konsiderojmë të drejtat e qytetarëve dhe të drejtat e njeriut si divergjente me njëra -tjetrën. Të drejtat e qytetarëve, në një kuptim më të ngushtë, nuk janë identike me të drejtat e njeriut. Megjithatë, ato janë qartazi në përputhje me të drejtat universale të njeriut.

Koncepti i qytetarisë sociale është më i gjerë se ai i parashikuar nga Neni 17 i traktatit TFBE. Ky nen përcakton ‘shtetësinë e bashkimit’ sipas të cilës ‘Çdo person i cili mban shtetësinë e një shteti anëtar do të jetë një qytetar i Bashkimit’. Neni 17 thjesht dublikon nënshtetësinë kombëtare, duke ruajtur dallimin ekskluziv ndërmjet shtetasve dhe të huajve. Ai përcakton se shtetësia evropiane do të jetë shtesë dhe nuk do të zëvendësojë shtetësinë kombëtare. Megjithatë Neni 17 i lartpërmendur ka disa kufizime që na duket e rëndësishme t’i trajtojmë në këtë pjesë të punimit.

- ***Së pari, të drejtat e ‘nënshtetësisë’ nuk duhet të kufizohen në të drejtat civile apo të drejtat politike, por do të zgjerohen me tej në të drejtat sociale.***<sup>153</sup> Një nga hapat e parë në këtë drejtim ishte përshtatja më 9 dhjetor 1989 nga njëmbëdhjetë Shtetet anëtare të Kartës së të Drejtave Themelore Sociale të Punëtorëve. Karta

<sup>152</sup>Gerhards.J dhe Lengfeld.H ‘European Citizenship and Social Integration in the European Union’, Routledge, Maj, 2015, kapitulli 5, fq 135.

<sup>153</sup>Neni 17 përcakton kryesisht në sferën e të drejtave: të drejtën e votës, të drejtën për t’u përfaqësuar, të drejtën e lëvizjes etj.

- do të garantonte të drejtat e qytetarisë sociale: liria e lëvizjes, punësimit dhe shpërblimit, kushtet e jetesës dhe mbrojtjes sociale, lirinë e organizimit, trajnim profesional, mundësi të barabarta midis burrave dhe grave, shëndetin dhe sigurinë në punë, mbrojtjen e adoleshentëve, personave të moshuar, dhe të personave me aftësi të kufizuara.
- ***Së dyti, mbulimi i këtyre të drejtave sociale dhe garancitë nuk duhet të kufizohen për personat që kanë shtetësinë e një shteti anëtar.*** Ajo duhet të zbatohet gjithashtu për ekstra-komunitarët që punojnë brenda BE. Pika e referencës këtu përsëri është Karta e të Drejtave Themelore Sociale të Punëtorëve. Draftet e mëparshme të Kartës janë parashikuar për 'të drejtën e qytetarëve'. Miratimi përfundimtar i të drejtave sociale të punëtorëve ka të bëjë me një kufizim dhe një zgjatje të tyre<sup>154</sup>. Nga njëra anë, qytetarët, të cilët nuk janë punëtorë nuk mund të mbulohen; dhe në anën tjetër, punëtorët ekstra-komunitarë mund të mbulohen. E drejta e shtetësisë sociale që ne po mbrojmë nënkupton zgjerimin e mbulimit të të drejtave sociale.
  - ***Së treti, të drejtat e qytetarisë nuk janë 'privilegje' të qytetarëve në koston e atyre të përjashtuar nga shtetësia.*** Shtetësia dhe të drejtat e qytetarëve nënkuptojnë detyra dhe përgjegjësi-në lidhje me qytetarët e tjerë dhe të Unionit, por gjithashtu edhe për sa i përket atyre që nuk janë qytetarë. Ato duhet të imponojnë përgjegjësi për qytetarët evropianë vis-a-vis me shtetasit e vendeve të varfra, p.sh. Botës së Tretë.

Së fundi, shtetësia sociale Europiane nënkupton nevojën për krijimin e instrumenteve europiane në qëllim të implementimit dhe zbatimit të të drejtave sociale. Zbatimi nuk është rezervuar, nëpërmjet një interpretimi të ngushtë të parimit të subsidiaritetit vetëm tek organet dhe procedurat kombëtare. Protokollin dhe Marrëveshja për Politikën Sociale ofrojnë instrumente të tilla në nivel evropian.

## **2.2 Burimet e së drejtës së sigurisë sociale.**

Në këtë pjesë të punimit do të trajtojmë se cilat janë burimet ligjore mbi dhe në bazë të të cilave formohet dhe funksionon e drejta e sigurisë sociale në Evropë. Nga trajtimi që do t'i bëhet sferës së burimeve të sigurisë sociale do të arrijmë të evidentojmë jo vetëm llojet e ndryshme të legjislacionit të sigurisë sociale që janë përfshirë në vendet e ndryshme të BE-së, por do të shohim edhe nëse vihet re ndonjë ndarje e detyrave midis niveleve të ndryshme të qeverisë.

Nisur nga origjina e krijimit të tyre, burimet e të drejtës së sigurisë sociale do të ndahen në: burime të brendshme, kombëtare dhe ndërkombëtare. Burimet kombëtare për nga origjina bëhen pjesë e të drejtës së sigurimeve shoqërore që në momentin që ato hyjnë në fuqi. Ndërkohë që, burimet ndërkombëtare do të bëhen pjesë e të drejtës së sigurimeve shoqërore pas plotësimit të kushteve të veçanta të lidhura me procedurat e implementimit të të drejtës ndërkombëtare në të drejtën e brendshme. Si të tilla mund të përmendim ratifikimin e traktateve ndërkombëtare dhe botimin e tyre në fletoren zyrtare, në mënyrë që të bëhen pjesë e të drejtës së brendshme. Këto procedura janë të parashikuara në dispozitat kushtetuese të shteteve të veçanta.

<sup>154</sup>Bercusson, European Labour Law, Butterworths, London 1996, p. 578

### **2.2.1 Burimet ndërkombëtare**

Burimet ndërkombëtare të të drejtës së sigurimeve shoqërore bazohen në traktatet apo konventat ndërkombëtare multilaterale që i referohen fushës së sigurimeve. Këto traktate janë miratuar nga organizata ndërkombëtare brenda fushës së tyre të kompetencave. Vlen të përmendim këtu, disa prej instrumenteve ndërkombëtare që përmbajnë dispozita të lidhura me sferën e sigurimeve shoqërore dhe mbrojtjes sociale: Neni 9 i Paktit Ndërkombëtar të të Drejtave Ekonomike, Sociale dhe Kulturore në bazë të të cilit Shtetet Anëtare duhet t'i njohin çdo personi të drejtën për siguri sociale, përfshirë këtu edhe sigurimit shoqëror dhe Neni 10 i Paktit që i garanton mbrojtje të veçantë për nënat për një kohë të arsyeshme para dhe pas lindjes së fëmijës, nëpërmjet pagesës së përfitimeve respektive të sigurimeve shoqërore. Po kështu, Konventat e sigurimeve shoqërore të Organizatës Ndërkombëtare të Punës (ILO) zënë një vend të rëndësishëm në pjesën e burimeve ndërkombëtare. Në momentin që ato ratifikohen nga shtetet sjellin pasoja ligjore të drejtpërdrejta në rregullimin e të gjitha çështjeve të sigurimeve shoqërore që janë pjesë e objektit të tyre. Në nivel evropian, instrumenti ligjor më me interes është Karta Social Evropiane në versionin e rishikuar të saj, në 3 Maj 1996. Neni 12 dhe 13 i Kartës përmbajnë dispozita në fushën e sigurimeve shoqërore ku mund të përmendim të drejtën për sigurime shoqërore, të drejtën për mbrojtje sociale, kujdes shëndetësor etj.

#### **2.2.1.1 Instrumentet e ONP në fushën e sigurisë sociale**

Një nga burimet e të drejtës evropiane të sigurisë sociale janë konventat e hartuara nga Organizata Ndërkombëtare e Punës me qëllim garantimin e barazisë midis punëtorëve kombëtare dhe jo-kombëtare . Përveç vendosjes të standardeve minimale në fushën e sigurisë sociale, ONP ka miratuar disa konventa në lidhje me mbrojtjen e të drejtave të sigurisë sociale të punëtorëve emigrant ndër të cilat vlen të përmendim:Konventa për Trajtimin e barabartë (Kompensimi i aksidenteve ), Nr.19,1925; Konventa e trajtimit të barabartë (Siguria Sociale ) Nr.118, 1962; Konventa e mirëmbajtjes së të drejtave të sigurisë sociale, 1982, Nr 157 bashkë me suplementin e saj Rekomandim mbi mirëmbajtjen e të të drejtave të sigurisë sociale, 1983, Nr 167. Më poshtë do të analizojmë dispozitat bazë të tyre.

##### **2.2.1.1.1 Konventa e Trajtitit të Barabartë, Nr 19, 1925**

Kjo Konventë ka si qëllim kompensimin e punëtorëve në rast të aksidenteve në punë. Sipas dispozitave të saj, çdo shtet që e ka ratifikuar këtë konventë merr detyrimin për t'i garantuar shtetasve të çdo pale të lartë kontraktuese trajtim të njëjtë në lidhje me kompensimin nga aksidentet, njëlloj si shtetasve të tij. Kështu, punëtorët e huaj duhet të përfshihen në skemat kombëtare. Konventa nuk përcakton detyrime për të paguar përfitimet jashtë, por nëse përfitimet i paguhen shtetasve që jetojnë jashtë, e njëjta gjë duhet të aplikohet edhe me punëtorët e huaj. Trajtimi i barabartë duhet të garantohet pa asnjë kusht në lidhje me rezidencën në territorin e shtetit në çështje. Konventa Nr.19 është direkt e aplikueshme pa nevojën e nënshkrimit të ndonjë marrëveshje dy apo shumëpalëshe midis shteteve të përfshira në të.

### **2.2.1.1.2 Konventa e trajtimit të barabartë (Sigurimi social), 1962 (Nr. 118)**

Për të pasur mundësi të ratifikojë këtë Konventë, një shtet duhet të ketë miratuar legjislacionin e sigurisë sociale brenda territorit të tij. Ky ligj duhet të mbulojë shtetasit e shteteve anëtare nga një ose më shumë degë të sigurimeve sociale në përputhje me ato të përkufizuara nga Konventa e Sigurisë Sociale (Standardet Minimale) nr 102 e 1952. Në ratifikimin e kësaj Konvente, Shtetet janë të lira të zgjedhin degën ose degët e sigurimeve në të cilat më pas do të gjejnë zbatim dispozitat e Konventës. Qëllimi i kësaj konvente është koordinimi i kodeve kombëtare të legjislacionit në fushën e sigurisë sociale. Sipas Nenit 3, paragrafi 1, Konventa garanton parimin e trajtimit të barabartë tek shtetasit e Palëve të Larta Kontraktuese. Gjithashtu në përputhje me Nenin 10 të saj, parimi i trajtimit të barabartë duhet të aplikohet edhe tek refugjatët dhe personat pa shtetësi pa ndonjë kusht reciprociteti.

Konventa parashikon se trajtimi i barabartë do të zbatohet jo vetëm në territorin e Shtetit bazë, por gjithashtu pa ndonjë kufizim mbi bazën e rezidencës, edhe kur punëtorët janë rezidentë jashtë. Kjo do të thotë që në se një punëtor (apo anëtarëve të familjes së tij) i garantohet përfitime të sigurimeve sociale kur ai është revident në një shtet tjetër, Shtetet Palë duhet, në të njëjtat rrethana, t'i garantojnë të njëjtat të drejta edhe shtetasve të shteteve të tjera ku Konventa është në fuqi. Në këtë kuptim, Konventa parashikon parimin e reciprocitetit global, sipas të cilit trajtimi i barabartë aplikohet pavarësisht degëve të sigurimeve sociale, për të cilat një shtet ka marrë detyrime në bazë të Konventës, edhe nëse Shteti tjetër nuk i ka të parashikuara në ligj të njëjtat përfitime.

Po kështu, Konventa Nr.118 i kërkon Shteteve Palë të përpiqen të marrin pjesë në skema për mirëmbajtjen e të drejtave të fituara dhe të drejtave gjatë kohës së fitimit në favor të shtetasve të Shteteve të tjera Palë të Konventës. Neni 5 i saj parashikon parimin e dispozitave të përfitimeve jashtë në lidhje me përfitimet e invaliditeti, moshës së jetës, dëmtimeve në punë dhe grantet e vdekjes. Ku detyrim kufizohet tek shtetasit e shteteve bazë dhe për ata që kanë pranuar detyrimet e Konventës për të njëjtat degë. (ajo që njihet si reciprocitet degë me degë). Përfundimisht, pagimi jashtë i përfitimeve jokontributive mund të jetë subjekt i pjesëmarrjes së shteteve palë në marrëveshje dy ose shumëpalëshe. Në lidhje me përfitimet afat-shkurtër, Konventa parashikon për qëllim të mirëmbajtjes së të drejtave të fituara në këtë rast, detyrimin e shteteve palë për të negociuar me mirëbesim për lidhjen e marrëveshjeve dy ose shumëpalëshe.

Në fund, Konventa i kërkon shteteve palë, që për të lehtësuar implementimin e dispozitave të saj në legjislacionin e brendshëm, të mbështesin njëri-tjetrin me asistencë administrative pa pagesë. (Neni 11)

### **2.2.1.1.3 Konventa mbi Mirëmbajtjen e të drejtave të sigurisë sociale, 1982, (Nr. 157) dhe Rekomandimi për mirëmbajtjen e të drejtave të sigurisë sociale, 1983 (Nr. 167)**

Konventa Nr 157 plotëson konventën Nr.157 duke pasur si qëllim parashikimi e dispozitave për mirëmbajtjen e të drejtave të sigurisë sociale të punëtorëve emigrant dhe

mirëmbajtjen e këtyre të drejtave në kohën e blerjes. Kjo konventë zbatohet për secilën nga 9 degët e sigurimeve sociale, për të cilat një shtet ka miratuar legjislacionin në fuqi (neni 2) në ndryshim nga Konventa 118 e cila i lejonte shtetet të zgjidhnin një ose disa nga 9 degët e sigurimeve shoqërore. Ashtu si Konventa 118, edhe kjo Konventë nuk përmban dispozita që parashikojnë detyrimin e shteteve për të rënë dakord në kuadër të zbatimit të parimit të trajtimit të barabartë midis shtetasve dhe jo-shtetasve. Kjo konventë ka rëndësi për shkak të parashikimit të dy çështjeve të reja (që nuk gjejnë shprehje në Konventën 118) të lidhura me: përcaktimin e legjislacionit të aplikueshëm për të shmangur konfliktin e ligjeve midis shteteve palë dhe asistencën administrative dhe asistencën për personat (pjesa V) e cila i kërkon shteteve palë të Konventës të promovojnë zhvillimin e shërbimeve sociale për të asistuar personat në lidhje me të drejtat e tyre në këtë fushë(neni 14). Konventa parashikon detyrimin e shteteve palë për të bashkëpunuar me shtetet e tjera në kuadër të mirëmbajtjes së të drejtave të fituara sipas secilës skemë të njohur nga ligji i brendshëm. (Pjesa III dhe IV e Konventës)

**2.2.1.1.4 Rekomandimi Nr 167, 1983** vjen si një suplement i Konventës, që parashikon dispozitat për mënyrën se si do të implementohet Konventa në shtetet anëtare si dhe përfundimin e marrëveshjeve dy ose më shumëpalëshe midis shteteve. Në këtë kuptim, rekomandimi përmban dispozita në lidhje me shpjegimin terminologjik të koncepteve, rregullat e legjislacionit të zbatueshëm, alternative të ndryshme për mirëmbajtjen e të drejtave të fituara etj.

#### **2.2.1.2 Instrumentet e ONP në lidhje me mbrojtjen e punëtorëve emigrantë të paligjshëm**

Në lidhje me përfitimet e sigurimeve shoqërore, Konventat e ONP përgjithësisht, nuk përmbajnë dispozita në lidhje me mbrojtjen e punëtorëve emigrant ilegalë. Megjithatë Konventa e Punëtorëve emigrant (Dispozita Suplementare), 1975, Nr 142, bën një përjashtim, duke parashikuar se punëtorët emigrant të paligjshëm duhet të kenë të njëjtat të drejta si emigrantët e ligjshëm mbi bazën e të drejtave të sigurimeve që vijnë nga punësimet e mëparshme. Ky parashikim duhet të kuptohet kryesisht në lidhje me përfitimet afatgjata, ku nocioni i ‘Punësimit të mëparshëm’ i referohet periudhave të përbashkëta të punësimit të ligjshëm dhe të paligjshëm.<sup>155</sup>

#### **2.2.1.3 Instrumentet evropiane në fushën e sigurisë sociale**

##### **2.2.1.3.1 Kodi Evropian i Sigurisë Sociale**

Kodi Evropian i Sigurimeve Shoqërore ka hyrë në fuqi më 17.04.1968. Në këtë Kod dhe në protokollin që e shoqëron atë, janë parashikuar disa standarde minimale në fushën e sigurimeve shoqërore. Qëllimi i këtij kodi është garantimi i një niveli minimal të

---

<sup>155</sup>*Migrant Workers*, Report III (Part B) International Labour Conference 87<sup>th</sup> Session, Geneva 1999, sections 307 and 308, page 111 and 112.

mbrojtjes sociale. Ky kod u jep mundësinë të gjitha shteteve të Evropës të cilat dëshirojnë të sigurojnë më tepër se ky minimum mbrojtje, janë të lirë ta bëjnë atë. Si kodi, ashtu edhe protokollit shoqëruar, respektojnë larminë individuale të sistemeve kombëtare të sigurimeve shoqërore. Kjo bazohet në argumentin se të gjitha sistemet e sigurimeve shoqërore janë të ndryshme, ato janë prodhim i traditave të veçanta ekonomike shoqërore dhe politike të shteteve në të cilat ato janë zhvilluar.

Dispozitat e Kodit European dhe të protokollit përfaqësojnë synimet e çdo shteti anëtar të Këshillit të Europës. Në këto dispozita shpjegohet se çfarë duhet të arrihet, por mënyra se si do të arrihet i është lënë në dorë secilit shtet. Këto synime janë të hartuara në mënyrë të tillë që mund të aplikohen në të gjitha llojet e sistemeve të sigurimeve shoqërore, qofshin këto të mbështetura në punësim, në kategoritë specifike të punësimit në të gjithë popullsinë ekonomikisht aktive.

Kodi është si njëfarë menyje, ku shteteve u lejohet që të zgjedhin pjesët, të cilat marrin përsipër t'i pranojnë dhe t'u nënshtrohen me ligj. Shtetet kanë në dispozicion 9(nëntë) 'të papritura' ose ndryshe rreziqe sociale (degë të sigurimeve shoqërore). Në mënyrë që të ratifikohet Kodi European, secili shtet duhet të zgjedhë 6 (gjashtë) prej tyre, megjithatë sigurimi shëndetësor vlen sa 2 (dy), ndërsa sigurimi për pension vlen sa 3 (tre). Secila nga kategoritë e sigurimit përcakton nivelin minimal, ose përqindjen minimale të të punësuarve apo banorëve të cilët duhet të mbulohen nga sigurimi. Pra, shtetet përpara se të zgjedhin një nga kategoritë, duhet që të sigurojnë që përqindja e kërkuar e popullsisë së tij të mbulohet nga skema e sigurimeve shoqërore për kategorinë specifike. Kodi European është strukturuar në katërmëdhjetë pjesë të cilat mund të përmbliidhen në 5 seksione. Më konkretisht:

- *Dispozita të përgjithshme. Në këtë pjesë shpjegohet i gjithë procesi i ratifikimit.*
- *Kategoritë e të papriturave (Rreziqet Sociale).*
- *Llogaritja e pagesave periodike*
- *Dispozita të përbashkëta*
- *Dispozita të përziera*

Protokollit i Kodit European të Sigurimeve Shoqërore ndikon në rritjen e standardeve minimale të vetë Kodit. Ai është i strukturuar në 4 seksione:

*Seksioni i parë;* Përshkruan amendamentet e bëra në shkrimin e Kodit nga Protokollit. Protokollit i shkon Kodit nga fillimi në fund duke përcaktuar pjesën e cila do të ndryshohet dhe tekstin e ri që do ta zëvendësojë. Duhet theksuar se jo të gjitha nenet e Kodit European amendohen, disa prej tyre lihen të paprekura. Amendamentet e bëra rrisin standardet minimale që parashikon Kodi European në disa mënyra. Ato ndryshojnë përkufizimet me qëllim që të zmadhojnë spektrin e njerëzve të mbrojtur: Psh, Përkufizimi i fëmijës në Kodin European mbulon ose një person nën moshën për arsim të detyrueshëm



ose një person nën moshën 15-vjeç, e drejta për të zgjedhur i lihet në dorë shtetit. Protokollin e jep përcaktimin e fëmijës si person nën 16-vjeç ose si person nën 15 vjeç (Moshë e përcaktuar nga shteti për arsimin e detyrueshëm) me kusht që personat që vazhdojnë arsimimin punojnë si ‘ndihmësa’ (stazhierë,çirakë) ose janë invalidë, do të klasifikohen si fëmijë deri në moshën 18-vjeç.

*Seksioni i dytë*; Deklaron se asnjë shtet nuk mund të firmosë, të pranojë ose të ratifikojë Protokollin në qoftë se më parë nuk firmos, pranon ose ratifikon Kodin Evropian

*Seksioni i tretë dhe i katërt*; përcaktojnë dispozitat e hyrjes në fuqi të protokollit.

## **2.2.2 Marrëveshjet dy dhe shumëpalëshe si burime të të drejtës së sigurisë sociale**

Marrëveshjet janë instrumente të rëndësishme të koordinimit të sigurisë sociale. Nëpërmjet marrëveshjeve individët mund të zgjerojnë fushën e përfitimeve sociale brenda dhe jashtë vendit të tyre. Në vazhdim do të analizojmë dy marrëveshjet më të rëndësishme në fushën e sigurisë sociale. Konkretisht:

### **2.2.2.1 Marrëveshjet e Përkohshme evropiane mbi sigurimin social**

Iniciativa e parë e Këshillit Evropian në lidhje me sigurimin social për punëtorët emigrantë, u ndërмор nga Asambleja Konsultative (Asambleja Parlamentare), në sesionin e saj të parë në shtator 1949. Kjo Asamble, përshtati një rekomandim për rolin e Këshillit të Europës në fushën e sigurimit social në veçanti mbi ‘*mundësinë e garantimit të të drejtave të punonjësve të huaj ashtu si edhe shtetasit*<sup>156</sup>’. Në takimin e parë Komiteti i Ekspertëve arriti në konkluzionin e përpilimit të dy marrëveshjeve të përkohshme shumëpalëshe, ‘*Marrëveshja e përkohshme mbi Sigurimin Social*’ dhe ‘*Marrëveshja e përkohshme mbi skemat e pensionit të pleqërisë, invaliditetit dhe të mbijetesës*’. Këto marrëveshje u nënshkruan në 11 dhjetor 1953 dhe hynë në fuqi në 1 korrik 1954. Këto marrëveshje të përkohshme përfaqësuan hapat e para drejt instrumenteve koordinues shumëpalëshe të sigurimit social nga Këshilli i Europës. Gjithashtu, nëpërmjet këtyre marrëveshjeve si instrumente të përkohshme, synohej të plotësoheshin boshllëqet që paraqiteshin në praktikë në lidhje me trajtimin e emigrantëve. Këto marrëveshje luajtën një rol të rëndësishëm derisa hyri në fuqi ‘*Konventa Evropiane e Sigurimit Social*’. Pas hyrjes në fuqi të kësaj Konvente, roli i Marrëveshjeve të Përkohshme u zbeh por nuk u shua plotësisht. Këto marrëveshje vazhduan të jenë në fuqi për ato pjesë kontraktuese të të cilat nuk janë ratifikuar ende nga *Konventa Evropiane e Sigurimit Social*.

Marrëveshja e përkohshme zbaton dy funksione bazë.

*Funksioni i parë* është sigurimi i zbatimit të *parimit të mosdiskriminimit të shtetasve* të ardhur, ndërmjet shtetasve të vendeve palë të marrëveshjes.<sup>157</sup> Me fjalë të tjera, kur një shtetas i një pale kontraktuese lëviz në një tjetër palë kontraktuese, ky i fundit është i

156 Sesiioni 1949,dokumenti 79;1,3.

157 Artikulli 2 i të dy Marrëveshjeve të Përkohshme.

detyruar të trajtojë personin e një shteti tjetër në të njëjtën mënyrë si trajton shtetasin e tij. Kjo marrëveshje do të zbatohet vetëm atëherë kur bëhet fjalë për çështje të tilla si:

- kushtet e përfitimit të kontributeve,
- masës së përfitimeve,
- eksporti i përfitimeve.

Psh. Një shtetas i shtetit A punon në shtetin B për 25 vjet, merr kontribute të pensionit të moshës së vjetër nga shteti B dhe më pas kthehet në shtetin A. Nëse ligji kombëtar i shtetit B do të lejonte eksportimin e pensionit të moshës së vjetër nga shteti B në shtetin A, atëherë shteti B nuk mund të ndalojë personin nga shteti A të kthehej në shtetin A dhe të vazhdonte të merrte pensionin e tij pa asnjë pengesë nga shteti B.

Funksioni i dytë i Marrëveshjes së Përkohshme të Sigurimit Social është të zgjerojë marrëveshjet dypalëshe dhe shumëpalëshe të përfunduara ndërmjet palëve kontraktuese në lidhje me shtetasit.<sup>158</sup> Për shembull, shtetet A, B, C, janë të gjithë palë kontraktuese të Marrëveshjes së Përkohshme mbi Skemën e Sigurimit Social në lidhje me përfitimet për moshën e vjetër, invaliditetin dhe pensionin e të mbijetuarve. Kur një shtetas i shtetit A, lëviz në shtetin B dhe punon atje për 10 vjet, më vonë ai vendos të lëvizë në shtetin C, ku punon për rreth 15 vjet derisa ai të dalë në pension. Shteti C, ka përcaktuar në legjislacionin e brendshëm se për të përfituar pensionin e moshës së vjetër kërkohen 20 vjet punësimi. Nëse nuk ka marrëveshje dypalëshe ndërmjet, shteteve A, B dhe C, atëherë shtetet janë të lidhura nga Marrëveshja e Përkohshme e Sigurimit Social dhe shteti C është i detyruar të trajtojë shtetasit e shtetit A, në të njëjtën mënyrë si shtetasit e shtetit B. Por kur nuk ekzistojnë marrëveshje ndërmjet shteteve A dhe C, shteti C nuk është i detyruar të konsiderojë periudhën e punësimi që personi ka pasur në shtetin B. Ky zgjerim i të drejtave nuk aplikohet vetëm tek marrëveshjet dypalëshe të bëra ndërmjet palëve kontraktuese, gjithashtu ai aplikohet edhe tek marrëveshjet shumëpalëshe të firmosura nga palët kontraktuese dhe ato jokontraktuese.

Funksioni i parë 'sigurimi i mosdiskriminimit' dhe ai i dytë 'zgjerimi i marrëveshjeve ekzistuese ndërkombëtare' të Marrëveshjes së Përkohshme të sigurimit social, lidhen me një nga katër parimet bazë të koordinimit të sigurimit social, atë të trajtimit të barabartë.

Asnjë nga Marrëveshjet e Përkohshme, nuk detyron në mënyrë të drejtpërdrejtë palët kontraktuese të aplikojnë parimet e mbajtjes së të drejtave të fituara, të përcaktimit të një legjislacioni të aplikueshëm ose parimin e përfitimeve të eksportuara.

Këto tre parime të tjera, do të aplikohen për të zgjeruar dy ose më shumë palë kontraktuese, të cilat kanë nënshkruar një marrëveshje dypalëshe ose shumëpalëshe.

Marrëveshja e Përkohshme e Sigurimit Social, shmang kompleksitetin e rregullave zhvilluese për vendosjen e katër parimeve bazë të koordinimit të sigurimit social

---

158 Artikulli 3 i të dy Marrëveshjeve të Përkohshme.

ndërkombëtar. Gjithashtu, këto marrëveshje rrisin besimin në mekanizmat ekzistues të cilat sigurojnë që një numër i madh emigrantësh të mbrohen nga këto parime bazë.

*E drejta e trajtimit të barabartë* e krijuar nga Marrëveshja e Përkohshme e Sigurimit Social nuk është *absolute*. Palët kontraktuese janë të lira të përjashtojnë parimin e trajtimit të barabartë në disa fusha ose ta bëjnë atë të kushtëzuar tek disa të tjera. P.sh. Parimi i mosdiskriminimit mbi bazat e nënshtetësisë, do të përfshihet në lidhje me ligjet kombëtare, të cilat janë të përqendruara në pjesëmarrjen e personave të siguruar dhe në administrimin e skemës së sigurimit social<sup>159</sup>. Kjo u referohet atyre shteteve të cilat bëjnë zgjedhje, kështu që punëdhënësi, bashkimet tregtare, pacientët dhe punëmarrësit përfaqësues, mund të kenë disa influenca direkte në mënyrën se si një skemë e sigurimit social po zhvillohet. Marrëveshja e Përkohshme e Sigurimit Social thekson se palët kontraktuese do të qëndrojnë të lira në vendimin që do të marrin në lidhje me përjashtimin e shtetasve të huaj nga vendi i tyre ose përjashtimi nga votimi në zgjedhje.

Kjo marrëveshje lejon palët kontraktuese të krijojnë të drejta për mosdiskriminimin e shtetasve dhe zgjerimin e marrëveshjeve ndërkombëtare të sigurimit social, të kushtëzuara nga *rezidenca e zakonshme* ose nga plotësimi i *periudhave minimale të rezidencës*. Këto kushte variojnë ndërmjet dy Marrëveshjeve të Përkohshme dhe gjithashtu, ndërmjet skemave kontributive dhe jokontributive. Palët kontraktuese nuk janë të detyruara të përjashtojnë aplikimin e parimeve të barazisë ose të imponojnë kushtet e sugjeruara, ky është thjesht një opsion i lënë hapur nga Marrëveshja e Përkohshme e Sigurimit Social. Në fakt është një parim i përgjithshëm i Marrëveshjes së Përkohshme të Sigurimit Social sipas të cilit: ‘Palët kontraktuese janë të lira të adoptojnë rregullat që janë më shumë të favorshme për emigrantët se sa ato që përmbahen në këto marrëveshje’.<sup>160</sup>

#### **2.2.2.2 Kushtet që mund të zëvendësohen nga të drejtat e krijuara nga Marrëveshja e Përkohshme e Sigurimit Social.**

Të drejtat mbi mosdiskriminimin dhe zgjerimin e marrëveshjeve dypalëshe dhe shumëpalëshe nuk janë absolute. Kushtet që mund të jenë vendosur për këtë pjesë variojnë ndërmjet Marrëveshjes së Përkohshme të Sigurimit Social me rreziqet shoqërore të mundshme dhe faktit nëse një skemë është kontribuuese ose jokontribuuese. Mënyra më e mirë për të përshkruar kushtet e vendosura nga Marrëveshja e Përkohshme e Sigurimit Social është që të bjerë dakord me një nga këto Marrëveshje të Përkohshme:

<sup>159</sup> Artikulli 6 i të dy Marrëveshjeve të Përkohshme.

<sup>160</sup> Artikulli 5 i të dy Marrëveshjeve të përkohshme

### **2.2.2.2.1 Marrëveshja e Përkohshme Europiane mbi Skemën e Sigurimit social në lidhje me moshën e vjetër, invaliditetin dhe të mbijetuarit.**

*Së pari*, rregullat mbi mosdiskriminimin zbatohen për personat invalidë, vetëm kur personi pretendues i përfitimeve është një '*rezident i zakonshëm*' në palën kontraktuese përpara diagnostikimit të parë të kushteve mjekësore. Ky kusht zbatohet për të dy pensionet si kontribuuese ashtu dhe jokontribuuese.<sup>161</sup>

*Së dyti* rregullat mbi mosdiskriminimin aplikohen për pensionet jo-kontribuuese vetëm nëse një person është:

- *rezident i palës kontraktuese* në të cilën ai po kërkon përfitimin për një periudhë totale prej 15 vjetësh. Kjo periudhë nuk është e domosdoshme të jetë periudhë e qëndrimit të vazhdueshëm.
- *Rezident i zakonshëm* në vendin ku përfitimi kërkohet pa shkëputje për të paktën 5 vjet. Nuk ka përkufizim të rezidencës së zakonshme, kjo i lihet në dorë të palëve kontraktuese. Kjo do të përfshijë rregullat se si një person mund të lërë një vend për një kohë të gjatë, përpara se ai të konsiderohet një rezident i zakonshëm.

*Pretenduesi vazhdon të jetë një rezident i zakonshëm në vendin ku ai merr përfitimin.*<sup>162</sup>

Këto ndalesa efektivisht veprojnë si një bllok kundër eksportit të përfitimeve jokontribuuese. Edhe kur ligji kombëtar thekson se pensioni jokontribuues do ti jepet personave që lëvizin në një vend tjetër, ky ligj kombëtar nuk mund të kundërshtohet nga shtetasit e palës tjetër kontraktuese, kjo sepse këta individë largohen nga territori i shtetit nga i cili ata kërkojnë përfitime e nuk do të jenë gjatë rezident aty. Kjo do të thotë se ata nuk do të jenë në kushte të barabarta trajtimi për një kohë shumë të gjatë. Gjithsesi në lidhje me pensionet kontribuuese, rregullat mbi mosdiskriminimin aplikohen në të gjitha çështjet kur një person është rezident në territorin e një prej palëve kontraktuese<sup>163</sup>.

Duhet theksuar se kjo është vetëm një kërkesë për rezidencë dhe jo për një rezidencë të zakonshme. Nëse një ligj kombëtar lejon që një pension të eksportohet në shtetin tjetër kontraktues, atëherë duhet relatuar në lidhje me këtë. Nëse një person nuk përmbush kushtet e përshkruara nga pala kontraktuese në lidhje me eksportimin dhe përfitimin ai është i lirë ti heqë ato nga trajtimi i barabartë me ligjet e tij kombëtare. Kjo do të thotë që një person duhet të parandalohet nga lidhja me skemën e sigurimit social ose të refuzoj përfitimet nga skema e sigurimit social sepse ai/ajo nuk është shtetas i palës kontraktuese. Përfundimisht, rregullat e marrëveshjeve dypalëshe dhe shumëpalëshe do të shtrihen në lidhje me pensionet jokontributive derisa pretenduesi ka:

- banuar në palën kontraktuese për një periudhë prej 15 vjetësh pas arritjes së moshës 20 vjeç

161Neni 2(1) (a) i Marrëveshjes së Përkohshme nr.12

162Neni 2(1) (b) i Marrëveshjes së Përkohshme nr.12

163Neni2(1) (c) i Marrëveshjes së Përkohshme nr.12

- ka qenë rezident i zakonshëm pa ndërprerje në këtë shtet, për të paktën 5 vjet.<sup>164</sup>

Mospërbushja e këtyre kushteve do t'i sjellë personit pretendues disavantazhe për atë kohë sa ekzistojnë kushtet në marrëveshjet dypalëshe dhe shumëpalëshe, në lidhje me pensionet jokontribuese.

**2.2.2.2.2 Marrëveshja e Përkohshme Europiane mbi Sigurimin Social, mbi skemat e moshës së vjetër, invaliditetit dhe të të mbijetuarve**, aplikon këto rregulla mbi mosdiskriminimin:

- a) E drejta e mosdiskriminimit aplikohet në lidhje me përfitimet nga plagosjet në punë, nëse pretenduesi i përfitimit, qëndron në territorin e një prej palëve kontraktuese.  
P.sh: Shtetet A, B dhe C, kanë ratifikuar të gjithë Marrëveshjen e Përkohshme të Sigurimit Social. Një shtetas i shtetit A, shkon të punojë në shtetin B ku dhe pëson një plagosje në punë duke përfunduar i paaftë për punë. Ky shtetas më pas lëviz në shtetin C, ku jeton vajza e tij në mënyrë që ajo të kujdeset për të. Me mbërritjen në shtetin C, ai duhet të përmbush kushtet për mosdiskriminim. Nëse ligji kombëtar në shtetin B i lejon shtetasit e shtetit A të eksportojnë përfitimet e aksidentit në punë në shtetin C, shtetasi i shtetit A do të përfitojë nga ligjet e këtij shteti.<sup>165</sup>
- b) Për të gjitha përfitimet e ndryshme që rrjedhin si pasojë e aksidentit në punë, pretenduesi që të titullohet për to duhet të jetë rezident i zakonshëm në territorin e palës kontraktuese në të cilën ai kërkon përfitimin.  
Me fjalë të tjera, edhe nëse atje ekziston një ligj që lejon veçanërisht shtetasit të eksportojnë këto të drejta, shtetasit e palës tjetër kontraktuese nuk do të mund të relatojnë për këto ligje kombëtare, sepse ata duhet të jenë fillimisht rezident të zakonshëm, në mënyrë që pala kontraktuese banorë të së cilës ata ishin fillimisht, të mos dalë kundër tyre mbi bazat e shtetësisë.<sup>166</sup>
- c) Përfitimet e sëmundjeve, shtatëzanisë dhe papunësisë, nuk do të jenë subjekt të rregullave. Për sa më sipër, përjashtim bën rasti kur pretenduesi është rezident në shtetin ku është pretenduar ky përfitim. Pretendimet për përfitime në lidhje me rastet e mësipërme duhet të provohen. Konkretisht: Të dhënat në lidhje me përfitimin e sëmundjes janë të dhëna të certifikatës së parë mjekësore për sëmundjet. Të dhënat për shtatëzaninë janë të prezumuara që nga konceptimi i një fëmije. Humbja e punësimit i referohet të dhënave të regjistrave të punësimit.<sup>167</sup>
- d) Për përfitimet jokontirbutive ndryshe nga përfitimet e aksidentit në punë, rregullat e mosdiskriminimit do të aplikohen vetëm për personat që kanë qenë rezident në territorin e palës kontraktuese 6 muaj para të drejtës për të përfituar.<sup>168</sup>

<sup>164</sup>Neni 3(2) i Marrëveshjes së Përkohshme nr.12

<sup>165</sup>Neni 2(1) (a) i Marrëveshjes së Përkohshme nr. 13

<sup>166</sup>Neni 2(1) (b) i Marrëveshjes së Përkohshme nr. 13

<sup>167</sup>Neni 2(1) (c) i Marrëveshjes së Përkohshme nr. 13

<sup>168</sup>Neni 2(1) (d) i Marrëveshjes së Përkohshme nr. 13

### **2.2.3 Konventat**

Konventat janë një instrument i rëndësishëm i të drejtës ndërkombëtare në fushën e sigurisë sociale. në vazhdim të punimit do të analizojmë Konventën Evropian e mbi Sigurimin Social si një nga burimet kryesore dytësore të koordinimit të sistemeve të sigurisë sociale në Evropë.

2.2.3.1 Konventa Europiane mbi Sigurimin Social u firmos në Paris më 14 dhjetor 1972 dhe hyri në fuqi në mars 1979. Përveç influencave të ndryshme në fushën e sigurisë sociale, Konventa është akoma një dokument unik.

**Së pari** në kohën kur Konventa u firmos qëllimi i saj u zgjerua ndjeshëm nga rregullat e koordinimit të Komunitetit Evropian. Psh, rregulloret në lidhje me Komunitetin Evropian në atë kohë nuk mbulonin personat e vetë punësuar dhe akoma nuk mbulojnë personat joaktiv, megjithëse këto grupe janë mbështetur menjëherë nga Konventa.

**Së dyti** Konventa është e ndarë në nene që janë menjëherë efektivë sapo Konventa ratifikohet dhe artikuj të tjerë që do të hyjnë në fuqi kur ato të jenë veçanërisht të pranueshëm nga palët kontraktuese nëpërmjet marrëveshjeve të veçanta shumëpalëshe dhe dypalëshe. Këto nene që nuk janë menjëherë efektivë prezantojnë sugjerime ose modele për marrëveshjet dy dhe shumëpalëshe ndërmjet palëve kontraktuese. Kjo strukturë siguron që të drejtat bazë të emigrantëve janë menjëherë të mbrojtura ndaj parashikimeve të menjëhershme të palëve kontraktuese me fleksibilitet të konsiderueshëm ndaj aspekteve të tjera ndërkombëtare të koordinimit të sigurimit social. Konventa është e shoqëruar nga një Marrëveshje Shtesë për aplikimin e saj. Ky instrument mbulon aplikimin praktik të Konventës dhe shtjellon mënyrën se si autoritetet e përshtatshme dhe institucionet në palët kontraktuese duhet të ndërveprojnë në mënyrë që të përforcojnë shpejtimin e një procesi koordinativ efektiv dhe të drejtë. Ajo përshkruan llojin e informacionit që duhet të këmbëhet midis palëve kontraktuese dhe mënyrën se si autoritetet kompetente dhe institucionet, duhet të dialogojnë me njëra-tjetrën. Ashtu si Konventa, dhe Marrëveshja Shtesë është e ndarë në klauzola që janë menjëherë efektive dhe në ato që përfaqësojnë modellet për marrëveshjet dy dhe shumëpalëshe. Nëse një shtet ratifikon Konventën ai gjithashtu do të ratifikojë edhe Marrëveshjen Shtesë<sup>169</sup>.

#### **Qëllimi material i Konventës**

Konventa aplikohet për të gjithë legjislacionet që përmbajnë skemat e sigurimit social në lidhje me<sup>170</sup>:

- *Kontributet për shtatëzaninë dhe sëmundjet*

169 Një listë e firmave dhe ratifikimeve të Konventave i është bashkangjitur Marrëveshjes Shtesë.

170 Neni 2(1)(a) i Konventës

- *Kontributet për invaliditet*
- *Kontributet për moshën e vjetër*
- *Kontributet për të mbijetuarit*
- *Kontributet për aksidentet dhe sëmundjet profesionale*
- *Shpërblim për vdekjet*
- *Kontribut papunësie*
- *Kontribut familjar*

Konventa aplikohet për të gjitha skemat kontribuuese dhe jo kontribuuese të veçanta dhe të përgjithshme<sup>171</sup>. Ajo nuk aplikohet për ndihmën mjekësore ose sociale<sup>172</sup>. Ajo aplikohet vetëm për skemat që lidhen me rreziqet sociale të përshkruara. Ajo nuk aplikohet për skemat që janë të bazuara thjesht mbi rrezikun e nevojës dhe varfërisë<sup>173</sup>. Konventa gjithashtu përjashton skemat e veçanta për punonjësit e shërbimit civil<sup>174</sup>. Ajo nuk përjashton punonjësit e shërbimit civil në vetvete, por vetëm skemat që kufizojnë lidhjen e tyre me shërbimin civil. Punonjësit e shërbimit civil do të mbulohen nga Konventa nëse ato mbulohen nga skema e përgjithshme për punonjësit<sup>175</sup>. Kontributet e paguara për viktimat e luftës dhe pasojat e saj janë përjashtuar nga qëllimi i Konventës, kjo sepse këto skema janë ngushtësisht të lidhura me identitetin kombëtar të personave<sup>176</sup>. Qëllimi material i Konventës është i njëjtë me qëllimin e kombinuar të Marrëveshjes së Përkohshme. Konventa përmban një listë të gjatë të degëve të sigurimit social të cilat ajo aplikon<sup>177</sup>. Kjo listë gjendet në shtojcën dy të Konventës. Palët kontraktuese duhet ta mbajnë këtë listë të rinovuar.

Konventa aplikohet për të gjithë ata që mbulohen nga legjislacioni i sigurimit social të më shumë se një pale kontraktuese, duke kërkuar që personi përfitues të plotësojë këto kushte<sup>178</sup>:

- ***Të jetë shtetas i një prej palëve kontraktuese.***
- ***Të jetë një person pa shtetësi ose refugjat.***
- ***Është anëtar i familjes ose/dhe i mbijetuari i një prej grupeve të personave të mësipërm.***

---

171 Neni 2(2) i Konventës

172 Neni 2(4) i Konventës

173 Për një përcaktim të asistencës mjekësore dhe sociale shiko seksionin 1.7, 3.2.2, dhe 4.2.1 në këtë guidë të shkurtër

174 Neni 2(4) i Konventës

175 Neni 4(1)(c) i Konventës

176 Neni 2(4) i Konventës

177 Neni 3(1) i Konventës

178 Neni 4 i Konventës

Megjithëse Konventa përjashton skemën e veçantë të punonjësve civil, ajo përfshin kategori të veçanta të punonjësve të shërbimit civil që mbulohej nga një skemë e përgjithshme e palëve kontraktuese me përjashtim të anëtarëve me mision diplomatik dhe poste konsullore<sup>179</sup>. Konventa mbulon një kategori ekstremisht të gjerë të njerëzve, duke përfshirë punonjësit, të vetëpunësuarit, personat joaktivë e të tjerë. Në Konventë bëhen dallime ndërmjet tipeve të ndryshme të personave. Për këtë arsye është e rëndësishme të theksojmë se termi 'punonjës' aktualisht përdoret edhe për personat e punësuar dhe të vetëpunësuar<sup>180</sup>.

Edhe kjo Konventë afirmon parimin e trajtimit të barabartë ndërmjet shtetasve të palëve kontraktuese<sup>181</sup>. Parimi kërkon që palët kontraktuese të aplikojnë legjislacionin e tyre për shtetasit e vendeve të tjera në të njëjtën mënyrë siç do ta aplikonin për shtetasit e tyre. Përveç aplikimit të këtij parimit të skemës jokontribuese, Konventa ashtu si edhe Marrëveshja e Përkohshme parashikon që një palë kontraktuese duhet të pretendojnë që shtetasit e një pale tjetër kontraktuese të plotësojnë kushtet e veçanta të qëndrimit, veçanërisht kur shumica e kontributeve nuk është e lidhur me periudhën e qëndrimit. Gjithashtu Konventa parashikon që kontributet cash të invaliditetit, moshës së vjetër dhe të të mbijetuarve, njësoj si pensionet nga plagosjet ose sëmundjet nga luftërat pushtuese dhe shpërblimet nga vdekja, nuk duhen reduktuar, pezulluar ose rezervuar, me arsyetimin e faktit që kontribuuesi të qëndrojë në territorin e një pale tjetër kontraktuese<sup>182</sup>. Megjithëse përjashtimet për këto parime janë lejuar, kjo lidhet me skemat jokontribuese dhe kontributet e përfitimeve speciale.

#### **2.2.3.1.1 Lidhjet me Instrumentet e tjerë Ndërkombëtarë**

Kushtet e Konventës zëvendësojnë të gjitha marrëveshjet ekzistuese dy dhe shumëpalëshe të koordinimit të sigurimit social ndërmjet palëve kontraktuese<sup>183</sup> përveç:

- *Konventave të adoptuara nga ILO*<sup>184</sup>
- *Kushtet e Bashkimit Europian*<sup>185</sup>
- *Marrëveshjet dy dhe shumëpalëshe që palët kontraktuese kërkojnë të mbajnë*<sup>186</sup>.

Palët kontraktuese duhet të bien dakord në mënyrë të hapur për mbajtjen në fuqi të marrëveshjeve të veçanta ndërmjet tyre dhe këto marrëveshje duhet të radhiten në Shtojcën III të Konventës. Konventa nuk do të refuzojë këto marrëveshje dypalëshe dhe

---

179 Neni 4(1)(c) dhe 4(2) i Konventës

180 Neni 1(m) i Konventës

181 Neni 8 i konventës

182 Neni 11i Konventës

183 Neni 5(1) i Konventës

184 Neni 6(1) i Konventës

185 Neni 6(2) i Konventës

186 Neni 6(3) i Konventës



shumëpalëshe, por ajo do të aplikohet për personat të cilët nuk kanë qëllime personale për këto marrëveshje, p.sh. personat e vetëpunësuar ose personat joaktivë, janë të përfshirë në qëllimin personal të Konventës por, në të kaluarën janë përjashtuar shpesh nga marrëveshjet dypalëshe. Konventa gjithashtu, do të aplikohet në lidhjet shumëpalëshe ndërmjet shteteve të lidhura me disa marrëveshje dypalëshe, që janë të radhitura në Shtojcën III. P.sh. Marrëveshje dypalëshe ekzistojnë ndërmjet shtetit A dhe B, shtetit B dhe C, shtetit C me A. Të tre këto shtete janë të lidhura nga marrëveshje dypalëshe por, nëse dikush duhet të jetojë në ndonjë nga shtetet A,B dhe C, kjo do të klasifikohet si një *'lidhje shumëpalëshe'*, në të cilën do të aplikohet Konventa dhe jo marrëveshjet dypalëshe individuale.

#### **2.2.3.1.2 Përcaktimi i Legjislacionit të Aplikueshëm**

Rregullat në Konventë për përcaktimin e legjislacionit të aplikueshëm aplikohen në njëjtën mënyrë për të gjitha llojet e rreziqeve të parashikuara nga Konventa.

Rregullat mbi përcaktimin e legjislacionit të aplikueshëm janë si më poshtë<sup>187</sup>:

*Punonjësit* Rregulli i përgjithshëm është që legjislacioni i aplikueshëm duhet të jetë ai që palët kontraktuese në të cilat personi është i punësuar kanë vendosur nëse ky person qëndron jashtë territorit të një pale tjetër kontraktuese<sup>188</sup>.

*Pozicionimi i personave të punësuar jashtë* Funkcionon në ato raste kur një punëdhënës do të dërgojë një nga të punësuarit e tij të punojë në një nga palët e tjera kontraktuese, të punojë në një nga zyrat e tij ose bazat e tij ndihmëse të vendosura në një shtet tjetër. Kjo konsiderohet si një periudhë ndihmëse ose spostuese.

*Personat e punësuar në dy ose më shumë palë kontraktuese në ndryshim nga transporti ndërkombëtar*: Nëse personi qëndron në një nga shtetet në të cilët kryen punën ose ka punonjës të ndryshëm në shtete të ndryshme, këta punonjës do të mbulohen nga legjislacioni i shtetit të rezidencës<sup>189</sup>. Nëse i punësuari nuk qëndron në ndonjë nga shtetet në të cilat është i punësuar, ai do të mbulohet nga legjislacioni i shtetit në të cilin punëdhënësi ka vendin kryesor të biznesit ose vendin e tij të qëndrimit<sup>190</sup>.

Kushte të veçanta aplikohen për:

\* *personat e punësuar në transportin ndërkombëtar*<sup>191</sup> dhe në ndërmarrjet kufi<sup>192</sup>

\* *për marinarët*<sup>193</sup>

\* *për punonjësit e shërbimit civil*<sup>194</sup>, *diplomatët, konsujt*<sup>195</sup>

---

188 Neni 14(a) i Konventës

189 Neni 15(1)(c)(i) i Konventës

190 Neni 15(1)(c)(ii) i Konventës

191 Neni 15(2) i Konventës

192 Neni 15(1)(d) i Konventës

193 Neni 14(b) dhe 15(2) i Konventës

194 Neni 14(d) i Konventës

### Personat e vetëpunësuar

Rregulli i përgjithshëm është që personat e vetëpunësuar janë të mbuluar nga pala e tyre kontraktuese në të cilën ata zhvillojnë aktivitetin e tyre vetëpunësues edhe nëse ata qëndrojnë në një palë kontraktuese<sup>196</sup>.

Përjashtimet e mëposhtme aplikohen për këto rregulla:

Përjashtimi i parë ndodh atëherë kur disa shtete, të paktën në të shkuarën, parashikojnë mbrojtje të sigurimit social për personat e punësuar por jo për ata të vetëpunësuar.

Nëse një person i vetëpunësuar zhvillon aktivitetin e tij në një nga shtetet kontraktuese që nuk ka ndonjë legjislacion mbi sigurimin social që të mbulojë personat e vetëpunësuar, por qëndron në një tjetër palë kontraktuese që ka një skemë për personat e vetëpunësuar, ai do të mbulohet nga shteti i tij i qëndrimit.

Përjashtimi i dytë ndodh në rastet kur disa shtete bazojnë titullimin e sigurimit social më shumë mbi rezidencën sesa mbi aktivitetin ekonomik.

Gjithashtu, rregulla të veçanta aplikohen edhe për ata persona të cilët ndjekin aktivitetet e vetëpunësimit në një ose më shumë palë kontraktuese. Nëse personat qëndrojnë në një nga palët kontraktuese në të cilën funksionojnë disa nga aktivitetet e tyre të vetëpunësimit, ata do të mbulohen me sigurime në shtetet e tyre të qëndrimit.

Nëse pala kontraktuese në të cilën ata qëndrojnë ka si kusht për titullimin e përfitimeve nga sistemi i sigurimit social rezidencën dhe jo ushtrimin e veprimtarisë, këta persona do të detyrohen të kenë kontratë për mbulimin me sigurime në shtetin e tyre të rezidencës<sup>197</sup> edhe pse ata nuk zhvillojnë ndonjë aktivitet ekonomik atje<sup>198</sup>.

Kur personat e vetëpunësuar nuk zhvillojnë ndonjë nga aktivitetet e vetëpunësimit në territorin e palës kontraktuese ku ata janë rezident, ose nëse kjo palë kontraktuese nuk ka një legjislacion të aplikueshëm ndaj personave të vetëpunësuar, palët kontraktuese duhet të bien dakord me veten e tyre se cili legjislacion duhet aplikuar<sup>199</sup>.

Masa të veçanta aplikohen për personat e vetëpunësuar të cilët ndjekin punën e tyre në bordin e anijes<sup>200</sup>.

Personat e tjerë Konventa përmban vetëm masa me përmbajtje mbi legjislacionin e aplikueshëm për personat e punësuar dhe të vetëpunësuar.

Për këtë arsye, personat e tjerë të tillë si personat ekonomikisht joaktivë ose studentët, janë të mbuluar nga ligjet e shtetit të secilës palë kontraktuese.

### **2.2.4 Burimet në nivel të shteteve anëtare**

Po kështu, burimet kombëtare i nënshtrohen një ndarjeje tjetër. Këto burime ndahen në: burime statusore, shtetërore; burime jo-statusore. Në llojin e parë të burimeve shtetërore

---

195 Neni 17 i Konventës

196 Neni 14(c) i Konventës

197 Neni 15(3)(a)(i) i Konventës

198 Neni 15(4) i Konventës

199 Neni 15(3)(a)(ii) i Konventës

200 Neni 14(b) i Konventës

mund të përmendim: Kushtetutat e shteteve, Ligjet e brendshme që rregullojnë fushën e sigurimeve shoqërore, aktet nënligjore të Këshillit të Ministrave apo të ministrave. Ndërkohë që në llojin e burimeve jo-statusore mund të përmendim kontratat kolektive të punës, statutet e shoqërive tregtare të cilat krijojnë skema të sigurimeve vullnetare apo suplementare. Burimet e brendshme shtetërore janë më të zbatuarat në të drejtën e sigurimeve shoqërore.

Burimi bazë dhe më i rëndësishëm në nivel kombëtar është Kushtetuta. Megjithatë, edhe pse Kushtetuta, si akti themelor, ku gjejmë shprehje parimet dhe politikat mbi të cilat bazohet shteti, duhet të përmbajë në mënyrë të shprehur parime që lidhen me mbrojtjen sociale dhe sigurimet shoqërore, në një numër të madh të vendeve, ajo nuk i referohet sigurimit shoqëror. Përfshirja e konceptit të sigurisë sociale në Kushtetutë mund të marrë forma të ndryshme. Në një analizë të përafërt mund të dallojmë katër lloje të dispozitave kushtetuese në lidhje me sigurimin social:

- Dispozita kushtetuese shumë të përgjithshme që nënvizojnë vetëm ekzistencën e shtetit si një 'shtet social';
- Dispozita kushtetuese që thjesht konfirmojnë ekzistencën e sigurimit shoqëror, sigurimit social dhe ose asistencë sociale;
- Dispozita kushtetuese që njohin dhe nënvizojnë të drejtat themelore sociale;
- Nene të veçanta që i referohen ndarjes së kompetencave në drejtim të sigurimeve shoqërore/

Në çdo shtet, në Kushtetutë, në varësi të politikave mbi të cilin është krijuar vetë shteti, mund të gjejmë shprehje në mënyrë të veçantë një prej katër formave të dispozitave të mësipërme. Por, nuk mund të përjashtohet rasti kur të katër llojet e dispozitave të gjejmë shprehje në të njëjtën Kushtetutë, ose mund të ndodhë që e njëjta Kushtetutë të përmbajë disa nga këto lloje të dispozitave kushtetuese. Për më tepër është e mundur që edhe e njëjta dispozitë të ndryshojë me kalimin e kohës llojin e saj ose të bëhet shumë-dimensionale brenda koncepteve që ajo përmban.

Fillimisht, na duket e rëndësishme të sqarojmë kuptimin e secilës prej llojeve të dispozitave të përfshira. Disa kushtetuta përmbajnë dispozita, që shpesh gjenden në fillim dhe që përshkruajnë karakterin themelor të shtetit. Në disa vende, këto dispozita përcaktojnë se shteti është (ndër të tjera) një shtet 'social'. Kjo formë e dispozitave kushtetuese përcakton vetëm karakterin që ka shteti, duke përfshirë brenda konceptit 'shtet social' edhe të gjitha parimet dhe nocionet e tjera të lidhura me sigurimet shoqërore dhe mbrojtjen sociale. Kjo formë (pa)përcaktueshmërie ka qenë pjesë e debatit dhe këndvështrimeve të ndryshme në doktrinën juridike: ndërsa në disa vende doktrina ligjore dhe jurisprudenca i japin rëndësi më të madhe ngritjes së konceptit të 'shtetit social' në një parim kushtetues, në vende e tjera dispozita identike të formuluar do të kalojnë në masë të madhe pa u vënë re.

Lloji i dytë i dispozitave i referohet atyre Kushtetutave, që në mënyrë eksplicite vetëm konfirmojnë ekzistencën e sigurimit shoqëror, sigurimit social dhe/ ose ndihmës sociale. Ndërkohë, që në të gjithë tekstin kushtetues nuk përmendet asgjë në lidhje me kuptimin, zbatimin apo përmbajtjen e këtyre çështjeve. Dispozitat e këtij lloji nuk janë thjesht të

kufizuara në vënien në zbatim të konceptit të sigurimit social si të tillë. Ato mund të aplikohen gjithashtu në një njësi të caktuar administrative, në format e financimit dhe në sfera të tjera të ngjashme me to. Përfshirja në tekstin kushtetues të nocioneve të tilla, por pa i shpjeguar ato, mendojmë se ka për qëllim të ofrojë asgjë më shumë se vetëm 'garanci institucionale'. Si të tilla, ato nuk mund të shfuqizohen plotësisht dhe nuk mund të ndikojnë negativisht në thelbin e tyre. Dispozitat e këtij lloji janë disi të lidhura me dispozitat kushtetuese të cilat garantojnë një mbrojtje kushtetuese për institucionin e martesës. Në të njëjtën mënyrë, për shembull, Kushtetuta përcakton vetëm se 'martesa' gëzon mbrojtje të veçantë nga shteti, por nuk thotë asgjë më shumë në lidhje me vetë 'martesën' si koncept.

Lloji i tretë i dispozitave është ai që sanksionon në mënyrë të shprehur përfitimet sociale si të drejtat themelore. Këto lloj parashikimesh ofrojnë një garanci më shumë për individët duke i premtuar përfituesit (individit në gjendjen e paaftësisë/mundësisë) që të mund të kërkojë mbrojtje sociale. Doktrina ligjore dhe jurisprudenca shpesh heq dispozita që kanë të bëjnë me të drejtat themelore sociale në fushën e deklarimeve kushtetuese (bosh) nga të cilat qytetarët nuk mund të përfitojnë të drejta subjektive. Megjithatë, nuk ndodh gjithnjë kështu. Ka dispozita që kanë provuar vlerën e tyre ligjore, sidomos në situata marginale ose për të mirën e individëve të marginalizuar. Këto të fundit kanë të bëjnë me ato dispozita, në aspektin e të drejtave themelore sociale, të cilat, kërkojnë një minimum të caktuar shoqëror (p.sh. të drejtën e ndihmës-mjekësore, ose në një nivel të përgjithshëm jetese) dhe/ose që janë mbështetur nga një rrjet i plotë i marrëveshjeve tëndër-kushtetuese. Mund të themi se dispozitat që deklarojnë të drejtat themelore sociale shpesh mund të interpretohen si garanci institucionale.

Së fundmi, si pjesë e llojit të katërt të parashikimeve kushtetuese vlen të nënvizojmë se disa kushtetuta merren me sigurimet shoqërore në mënyrë që të përcaktojnë për Parlamentin disa udhëzime, të cilat, në parim, nuk janë të destinuara që të jenë të zbatueshme me ligj; ato duhet të 'frymëzojnë' ligjvënësit. Në të njëjtën mënyrë, në të vërtetë, ndikimi i dispozitave të tilla mbi sigurimet shoqërore ka qenë shumë i kufizuar, me përjashtim të rasteve kur doktrina ligjore ose jurisprudenca e ka interpretuar atë duke gene se përmban garanci institucionale apo të drejta themelore sociale. Në disa raste, dispozitat kushtetuese që ofrojnë garancitë institucionale ose të drejtat themelore sociale kanë provuar gjithashtu se janë të rëndësishme në lidhje me mundësinë për të ndryshuar ligjin e mëparshëm të sigurimeve shoqërore dhe në këtë mënyrë që të devijojnë nga të drejtat apo në mënyrën e përvetësimit.

Dispozitat, që kanë si qëllim përcaktimin e kompetencave në aspektin e sigurisë sociale janë të një natyre, krejt të ndryshme. Ato mund të ndahen së pari në dispozitat që i atribuohen kompetencave në fushën e sigurisë sociale në nivel të legjislatorit qendror/federal dhe ligjvënësit në nivelet rajonale dhe vendore dhe së dyti në dispozitat që kanë të bëjnë me cilësimin e këtyre kompetencave mbi pushtetin legjislativ, pushtetin ekzekutiv dhe institucioneve të pavarura.

Kushtetuta e një vendi do të duhet të theksojë, në mënyrë eksplicite ose implicite, nëse legjislativi në tërësi në aspektin e sigurisë sociale duhet t'i besohet parlamentit apo nëse

disa kompetenca duhet të kalojnë në pushtetin ekzekutiv apo në organet e pavarura. Të gjitha vendet i atribuojnë pushtetit legjislativ një rol qendror në formimin e sistemeve të tyre kombëtare të sigurimeve shoqërore.

Në disa vende, rregulloret që kanë të bëjnë me (aspekte të caktuara të) sigurimin social dukshëm kufizohen, me kushtetutë, me ligjin statutor. Kjo do të thotë se vetëm pushteti legjislativ ka kompetenca rregulluese në këtë fushë dhe se nuk është e mundur të bëhet asnjë delegim. Në një rast të tillë, një shtet mund të përballet me nevojën për të kaluar çdo vit një statut/ligj të ri të sigurimit shoqëror. Në vende të tjera, Kushtetuta bën dallimin midis parimeve sociale të sigurisë, të cilat ekzistojnë nën një kompetencë të veçantë të parlamentit dhe ligjeve të zakonshme të sigurimeve shoqërore, që ekzistojnë nën kompetencën e veçantë të Qeverisë.

Për më tepër, sistemi kushtetues i shumë vendeve (shpesh thjesht në mënyrë implicite) do ta verë theksin në krijimin e një skeme të sigurimeve shoqërore që duhet bazuar në një akt të parlamentit, megjithëse me mundësinë e elaborimit të mëtejshëm nga ana e pushtetit ekzekutiv.<sup>201</sup> Në këtë kuptim, ekziston ideja se ligjet e miratuara në fushën e sigurisë sociale, shpesh, janë asgjë më shumë se sa ligje 'të përgjithshme apo ligje 'te mbetura' të cilat kanë nevojë për përforsim të mëtejshëm, në shumë aspekte, nga kreu i shtetit, Qeveria ose organi kompetent i pavarur. Rregullimi shoqëror i sigurisë sociale nga pushteti ekzekutiv, kreu i shtetit, qeveria, ministrat individualë, dhe kështu me radhë, nuk kërkon shumë shpjegime. Nëpërmjet një besimi të tillë, vihet në dukje kompetencë e madhe e këtyre organeve që i përcakton të drejtat subjektive dhe detyrat që ndikojnë në një masë të konsiderueshme në jetën e përditshme të të gjithë qytetarëve. Përcaktimi i këtyre kompetencave nuk mund të jetë gjithmonë plotësisht në përputhje me parimet themelore të demokracisë parlamentare dhe respektimin themelor- përfshirë atë social - të të drejtave të qytetarëve. Gjithashtu, është fakt që kreu i shtetit, qeveria dhe ministrat individualë janë politikisht përgjegjës dhe të detyruar periodikisht për të qenë të përgjegjshëm ndaj elektoratit. Kjo do të thotë se legjitimiteti demokratik mund të konsiderohet të jetë, si rregull, mjaftueshmërisht i garantuar. Për pasojë mund të jetë më e vështirë për të legjitimuar dhënien e kompetencave rregullatore për agjencitë autonome.

Në një pjesë të sistemeve kombëtare të sigurimeve shoqërore mund të shihet se një kompetencë e tillë në mjaft raste i jepet organeve këshilluese apo organeve drejtuese të administratës të sigurimit social.<sup>202</sup> Ky vullnet, për shembull, mund t'i jepet autoritetit për të përcaktuar përqindjen e kontributeve të detyrueshme të sigurimeve shoqërore; apo kompetencat legjislative në lidhje me përfitimet që do të shpërndahen. Nëse këshillat dhe organet drejtuese janë organe të pavarura, të zgjedhur nëpërmjet zgjedhjeve të lira dhe nëse ato japin llogari të gjitha palët e përfshira në kohë të caktuara, atëherë mund të themi se po respektohet parimi i demokracisë në shtetin e mirëqenies sociale. Ka raste të veçanta kur komuniteti i siguruar shoqëror përbëhet nga një pjesë e madhe individësh të cilët, (për shkak të kombësisë së tyre) nuk kualifikohen për të votuar; në ato raste gjykimi i kompetencës legjislative në organet autonome, të zgjedhura mund të jetë i preferueshëm edhe nga pikëpamja demokratike. Megjithatë, shpesh këshillat apo organet qeverisëse të

<sup>201</sup> Shih përshembull Renga.S 'Social Security Law In Italy', Kloëer Laë International, 2010, fq.24

<sup>202</sup> Ruysseveldt.J dhe Huiskamp.R 'Comparative industrial and employment relations', Sage, 1995, fq 157.

cilëve i janë besuar kompetencat autonome rregullative nuk janë të përcaktuara përmes zgjedhjeve. Në vend të këtij rregullimi, ata përfshijnë përfaqësues, për shembull, të organeve të financimit të skemës sociale të sigurimeve shoqërore, që në të shumtën e rasteve janë organizatat e punëdhënësve dhe sindikatat e punëtorëve. Për këtë arsye, duke qenë se legjitimiteti demokratik i këshillave dhe organeve qeverisëse me një kompetencë autonome rregullative është mjaft i dyshimtë, autonomia e tyre do të jetë gjithmonë e kufizuar nga kompetenca më e lartë legjislative e një organi me të drejta të plota politikisht të përgjegjshme.

Marrëveshjet kolektive të punësimit dhe homologët e tyre të mundshëm për grupet profesionale të vetë-punësimit përbëjnë një version të veçantë të rregulloreve autonome. Këto marrëveshje kolektive shpesh herë përmbajnë rregullime rreth sigurimeve shoqërore, të cilat nuk mund të përfshijnë vetëm krijimin autonom të skemave të caktuara (shpesh suplementare), por nganjëherë edhe miratimin e modaliteteve të caktuara të skemave të mbrojtjes sociale.

Po ashtu, si edhe në fusha të tjera të ligjit, praktika ligjore luan një rol të rëndësishëm në interpretimin e parimeve të sigurisë sociale dhe të kësaj të fundit si koncept më vete. Nga ana tjetër, në disa vende, ndikimi i gjykatave në interpretimin e çështjeve në lidhje me sigurimet shoqërore ka provuar të jetë shumë i rëndësishëm. Së bashku me jurisprudencën, realiteti administrativ luan gjithashtu një rol të rëndësishëm në shpjegimin e nocionit të sigurisë sociale. Është e kuptueshme që, sferat që kanë më shumë nevojë për t'u interpretuar janë ato ku ligjvënësi ka vendosur të veprojë më pak. Ndonjëherë ligjvënësi ka përfshirë edhe qëllimisht dispozita shumë të përgjithshme të ligjit, të cilat kanë nevojë për interpretim, për të mundësuar që sistemi i sigurimeve shoqërore të përputhet me realitetin në mënyrën më të mirë të mundshme.

Skemat e sigurimeve shoqërore, gjithashtu, mund t'i garantojnë organeve administrative të sigurimeve shoqërore një farë lirie vlerësimi si dhe një pushtet diskrecional në lidhje me çështje të caktuara. Një pushtet i tillë, mund, për shembull, t'i japë liri veprimi organeve administrative për të vendosur në lidhje me marrjen e masave për konkretizimin e të drejtës për ndihmë, ose për zbatimin e marrëveshjeve të sigurimeve shoqërore. Pushteti diskrecional në aspektin e sigurisë sociale nuk mund, megjithatë, të vihet në të njëjtin nivel, me mungesën e kontrollit mbi përdorimin e kompetencave. Në lidhje me këtë, nocioni i pseudo-legjislacionit është zhvilluar në një pjesë të vendeve. Shpesh organet administrative veprojnë së bashku në një linjë të caktuar duke vënë në përdorim kompetencat e tyre diskrecionale. Nëpërmjet pushtetit të tyre, ato mund vetëm të devijojnë nga ajo linjë e veçantë në qoftë se kanë një arsye të mirë për ta bërë këtë. Kjo do të thotë se, kur një shtetasi nuk i jepet e drejta subjektive për një përdorim të caktuar të kësaj kompetence diskrecionale, Gjykata do të shohë nëse nuk është shkelur parimi i barazisë dhe se nuk ka asnjë devijim të rastit nga kodi i përgjithshëm i sjelljes, dmth, pseudo-legjislacion.<sup>203</sup>

Ka një veçori në lidhje me burimet e sigurisë sociale në rastin e shteteve agregate. Kushtetuta e federatës, në raste të tilla, vendos mbi shpërndarjen e kompetencave

---

<sup>203</sup>Shih për më tepër Harris.N 'Social security Law in Context', Oxford University Press, 2000,

ndërmjet federatës dhe shteteve përbërëse. Secilës prej tyre do t'u akordohen kompetencat e tyre të duhura qofshin këto ekskluzive ose jo. Mund të përfshihen këtu edhe procedurat e bashkëpunimit ndërmjet federatës dhe shteteve apo ndërmjet vetë shteteve përbërëse. Në lidhje me çështjen e sigurimit social, kushtetuta mund të përqendrojë të gjithë politikën e sigurinë sociale në një nivel të vetëm. Megjithatë, në shumicën e rasteve, Kushtetuta e shtrin këtë kompetencë edhe tek federata dhe shtetet përbërëse. Në këtë drejtim, dispozitat kushtetuese mund të dallojnë ndërmjet degëve të ndryshme të përfitimeve të sigurimeve shoqërore, sigurimet e ndryshme shoqërore apo skemat e asistencës sociale.

Përveç kësaj, kompetencat legjislative, ekzekutive dhe mbrojtja në nivel gjyqësor jo domosdoshmërisht duhet të jenë të vendosura të gjitha në të njëjtin nivel. E njëjta gjë vlen edhe për financimin e sigurimeve shoqërore. Edhe në këtë rast, Kushtetuta e federatës shpesh përmban kompetencat dhe përgjegjësitë në të dyja drejtimet, si për federatën, ashtu edhe për shtetet përbërëse. Kur kushtetuta atribuon kompetenca në çështjet e sigurimeve shoqërore të shteteve përbërëse, këto shtete në disa raste mund të vendosin, me vullnetin e tyre, për të ekzekutuar bashkërisht (tërësisht ose pjesërisht) kompetencat që iu janë dhënë atyre. Ato, gjithashtu, mund të ndërveprojnë në forma disi të lirshme të bashkëpunimit dhe konsultimit. Skemat e sigurimeve shoqërore të shteteve përbërëse të federatës funksionojnë në të njëjtën mënyrë si ato të çdo shteti tjetër. Për këtë arsye, funksioni i tyre mund të përfshijë në mënyrë të barabartë parime të tilla si decentralizimi funksional dhe territorial ose " dekoncentrimi " i kompetencave.

### **KREU III**

#### **3. DIVERSITETI MIDIS SHTETEVE ANËTARE: POLITIKAT SOCIALE DHE VEPRIMI *RATIONE PERSONAE* I SISTEMEVE TË SIGURISË SOCIAL**

Për qenë përballë një ekonomie të qëndrueshme është e nevojshme rritja e nivelit të punësimit dhe funksionimi efektiv i tregjeve të punës. Të drejtat e punësimit dhe sigurimit social për qytetarët janë të detyruara për të legjitimuar bashkëpunimin mbi-kombëtar. Si pjesë e kushteve paraprake për t'u anëtarësuar në Bashkimin Ekonomik dhe Monetar (EMU), kriteret e konvergencës, janë diskutuar si të ishin çështje thjesht ekonomike. Megjithatë, natyra e kriterëve të konsideruara të nevojshme për EMU, dhe niveli i tyre (për shembull, kufizimet mbi borxhin publik) janë zgjedhje politike. Për këtë arsye, pozicionet e ndryshme janë të mundshme. Kjo do të thotë se, kushtet për t'u bërë pjesë e EMU, të tilla si riorganizimi i financave publike, inflacioni i ulët dhe stabiliteti

monetar nuk mund të jenë të qëndrueshëm pa një nivel të kënaqshëm të punësimit, pa funksionimin e tregjeve të punës apo garantimit të të drejtave të punësimit dhe sigurisë sociale.

### **3.1 Diversiteti brenda Bashkimit Ekonomik dhe Social**

Europa është një entitet shumë heterogjen kulturor dhe shoqëror. Shtetet që e përbëjnë atë kanë shumë vlera dhe përvoja, duke përfshirë objektivat e përbashkëta të zhvillimit ekonomik, shoqëror dhe politik. Kjo Europe si një entitet heterogjen është konsideruar një vlerë qendrore. Duke pranuar diversitetin që ekziston midis shteteve anëtare, Bashkimi Evropian ka luajtur një rol të rëndësishëm në afirmimin e tij në krijim e politikave komunitare. Ky diversitet është njohur edhe nga Traktati për krijimin e BE-së, i cili parashikon se ‘Komuniteti duhet të kontribuojë në lulëzimin e kulturave të shteteve anëtare, ndërkohë që respekton diversitetin midis shteteve në nivel lokal dhe rajonal...’<sup>204</sup> Po kështu, Komisioni Evropian në Planin e Veprimit kundër racizmit në 1998 ka njohur diversitetin në Evropë duke theksuar veç të tjerash se ‘Shoqëritë evropiane janë multikulturore dhe multietnike dhe diversiteti i tyre, siç reflektohet nga kulturat dhe traditat e ndryshme të shteteve, është një faktor pozitiv në këtë proces’<sup>205</sup>. Megjithatë, pavarësisht konstatimeve në nivel evropian, shumë pak njerëz reflektojnë mbi domethënien e vlerave shoqërore për zhvillimin e integritimit evropian, dhe se si ato duhet të merren parasysh në përcaktimin e objektivave politike.

#### **3.1.1 Diversiteti i tregut të punës**

Duke marrë për bazë diversitetin që ekziston midis tregjeve të punës në nivel evropian mund të ngremë pyetjen nëse janë të arritshme dhe të mundshme objektivat politiko - ekonomike të bashkimit ekonomik dhe stabilitetit ekonomik në qoftë se ka dallime të mëdha mes shteteve anëtare në parimet operative të strukturave të tyre ekonomike dhe tregjeve të punës, në standardet e tyre të jetesës dhe shkallës se tyre të sigurimeve shoqërore? Po kështu, a mundet të jetë efiçase dhe fleksibël ekonomia evropiane në qoftë se nuk janë të tillë tregjet e punës së Shteteve Anëtare dhe rajoneve?

Midis sistemeve të punësimit, nivelit dhe formave të sigurisë sociale, institucioneve politike dhe formave të përfaqësimit të interesave në Shtetet Anëtare të Bashkimit Evropian, ekziston një diversitet i konsiderueshëm. Struktura dhe funksionimi i sistemeve të tyre të punësimit ndryshojnë nga njëri-tjetri. Dallimet janë të dukshme në nivelin e punësimit, proporcioneve relative të punës së paguar dhe të papaguar, pjesëmarrjes së burrave dhe grave në punësimin fitimprurës apo sistemet e kohës së punës. Diversiteti ekziston përgjithësisht në mënyrën në të cilën punësimi fitimprurës formëzon shoqërinë, format e saj të sigurimit social dhe themelet e mirëqenies së saj.<sup>206</sup>

<sup>204</sup> TREATY ON EUROPEAN UNION, Feb. 7, 1992, 1992 O.J. (C 191) 1, art. 128 (emphasis added) [hereinafter TEU]. The affirming language has been preserved in the Treaty Establishing the European Community.

<sup>205</sup> An Action Plan Against Racism, COM(98) 183 final at 2

<sup>206</sup> Shih për më tepër Bonfati.S, Estlund.C dhe Garoupa.N ‘Comparative labor and employment law in development market economies: Fostering market efficiencies or repairing market failures’ tek Finkin.M dhe Mundlak.G ‘Comparative Labor Law’, Edwarg Elgar Publishing, 2015, fq 69-80.



Të gjitha këto dallime justifikojnë konstatimin se në Europë ka nivele sistemesh punësimi shumë të ndryshme. Ato kanë historinë e tyre sociale, dhe mund të prezumohet se një ndryshim i tillë sot sjell ndryshime në dinamikën e sistemeve të tyre sociale. Edhe në kushtet e një rregulloreje të përbashkët ekonomike dhe politike, ndryshimi i secilit sistem të punësimit pasqyron historinë e vet kombëtare, kulturore dhe sociale. Nuk është vetëm ekonomia ajo e cila ndërton tregjet e punës. Përveç asaj, familja dhe sistemet e mirëqenies të krijuar mbi bazën e politikave kanë ndikim të ndjeshëm në formimin e tregjeve të punës. Në të vërtetë, sistemet familjare dhe ato të mirëqenies janë thelbësore për ndërtimin e tregjeve të punës. Gjithashtu ato ndikojnë në përcaktimin e grupeve të popullsisë, burra dhe gra, grupe të rinjsh apo të vjetër në moshë që marrin pjesë në tregjet e punës. Janë po këto sisteme ku referohet çështja se cilat grupe të popullsisë ose format e punësimit fitimprurës dhe periudhat e punësimit bëhen grupe kryesore të tregut të punës si dhe cilat grupe janë subjekt i fleksibilitetit dhe ndryshimit.

### **3.1.2 Diversiteti i regjimit të mirëqenies**

Ashtu si ndryshojnë sistemet e punësimit, ka edhe dallime thelbësore midis vendeve europiane në format e tyre të punësimit dhe sigurimit shoqëror, në masën dhe nivelin e shërbimeve të mirëqenies dhe parimeve operative të sistemeve, të cilat i prodhojnë ato. Këto dallime janë përshkruar në literaturën e shkencës sociologjike dhe politike në drejtim të regjimeve të shteteve sociale<sup>207</sup>. Në vendet nordike, shërbimet e sigurisë sociale dhe mirëqenies sociale kanë qenë kryesisht të organizuara përmes shtetit social, ku shërbimet e mirëqenies kanë një pozicion të rëndësishëm. Megjithatë, në vendet e Europës Jugore dhe qendrore organizatat qytetare dhe puna vullnetare kanë mbajtur historikisht - një pozicion të rëndësishëm, edhe pse përqindja e shtetit financiar është rritur gradualisht. Ka gjithashtu dallime të mëdha mes vendeve europiane në shkallën e sigurisë sociale dhe shërbimeve të mirëqenies. Këto dallime fokusohen në çështje të tilla si: cilët janë pjesë e kategorisë së subjekteve përfituese, kushtet e përfitimit, masa e përfitimit apo përcaktimi i kategorive që përfitojnë më së shumti prej këtyre shërbimeve të punësuarit apo të papunët, ata me punësim të përhershëm apo me punësim të pasigurt, burrat apo gratë dhe kështu me radhë. Në të gjitha këto aspekte, sistemet sociale dhe politike të vendeve europiane dhe praktikat e tyre ndryshojnë nga njëra-tjetra. Objektivat sociale dhe politike të BE-së, dhe 'Green and White Papers' mbi Politikën Sociale (1993/1994), theksojnë mbi të gjitha garantimin e të drejtave për personat e punësuar. Megjithatë, nuk duhet harruar fakti se në vendet nordike, ka pasur një traditë për të zhvilluar sigurimet shoqërore dhe mbi të gjitha, shërbimet e shtetit social në kuadër të të drejtave universale.

### **3.1.3 Diversiteti në pjesëmarrjen politike**

Ndërmjet shteteve anëtare ekziston një diversiteti konsiderueshëm në pjesëmarrjen politike dhe format e saj institucionale. Kjo vlen edhe për pjesëmarrjen sociale, dhe, veçanërisht, të demokracisë ekonomike dhe marrëdhëniet në jetën e punës<sup>208</sup>. Dallimet

---

<sup>207</sup> Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

<sup>208</sup> Baglioni, G and Crouch, C (eds) (1990) 'European Trade Unionism: the challenge of flexibility', London: Sage

janë evidente, për shembull, në tregtinë e unionizmit midis rrogëtarëve, pozicionin e negociatave kolektive, mekanizmat ligjore për zgjerimin e marrëveshjeve kolektive dhe regjimeve në lidhje me kontratat e punësimit. Duke qenë se bashkëpunimi ekonomik dhe politik dhe ndërvarësia janë rritur, shtrohet pyetja nëse standardet e përbashkëta minimale pjesëmarrëse janë gjithashtu thelbësore në fushën ekonomike. Për shembull, nga një perspektivë sociale shkencore, objektivi i ruajtjes së disiplinës ekonomike duke mbajtur poshtë inflacionin, pa zgjeruar njëkohësisht pjesëmarrjen e qytetarëve në vendim-marrjen ekonomike, duket joreale.

### **3.1.2 Vecantia europiane**

Në dritën e këtij diversiteti në institucionet e mirëqenies sociale, strukturat e tregjeve të punës dhe format e demokracisë ekonomike të vendeve të unionit të përbashkët evropian, skeptikët mund të thonë se nuk mund të ketë mundësi reale të suksesit për EMU. Megjithatë, ndërsa theksohen dallimet, ka edhe shumë arsye për të pretenduar se, përkundër këtij diversiteti, Europa është, megjithatë, një njësi ekonomike e jashtëzakonshme globale. Në historinë europiane, vlera të tilla si besnikëria, barazia, demokracia, të drejta të barabarta për burrat dhe gratë, cilësia e jetës dhe marrëdhëniet të qenieve njerëzore me natyrën, përbëjnë një bazë të qëndrueshme mbi të cilën të ngrihet Europa Sociale. Këto vlera janë rrënjësor në kujtesën sociale të qytetarëve dhe shoqërive. Shkrimet e teoricienëve, si Agnes Heller, Juergen Habermas, Andre Gorz, Anthony Giddens dhe Goran Therborn sigurojnë mbështetje për pikëpamjen se modernizimi evropian është specifik në krahasim me modernizimin e zhvilluar në Amerikë, Australi dhe Zelandën e Re, vendet e kolonizuara, Japoni dhe vendet aziatike. Në ndihmë të zhvillimit të modernizimit evropian, konfliktet midis klasave dhe ruajtja e identitetit kanë ndikuar në formimin e shoqërisë industriale dhe dimensionin e vet social.

Gjatë gjithë historisë të krijimit të Bashkimit Evropian janë diskutuar vlerat shoqërore. Këto vlera janë duke u diskutuar akoma edhe më shumë në ditët e sotme, në kushtet e thellimit të integritetit të shteteve anëtare dhe atyre që aspirojnë të jenë pjesë e familjes së madhe sociale. Megjithatë, në etapën e parë të diskutimeve në Shtetet Anëtare për krijimin e Tregut të Përbashkët, duhet të evidentojmë faktin se debati nuk preku dimensionin social. Për përfshirjen e tyre në qendër të diskutimeve ka luajtur një rol të rëndësishëm Gjykata e Drejtësisë, e cila vazhdimisht ka theksuar idenë se integrimi ekonomik nuk mund të bëhet i pavarur nga integrimi social dhe se të drejtat sociale dhe ekonomike janë kusht për realizimin e të gjitha të drejtave të tjera. Në këtë drejtim, politikat sociale, objektivat e Bashkimit në lidhje me punësimin dhe kriteret e integritetit social u bënë gur themeli të një shoqërie të mirëqenies sociale në Evropë. BE-ja ka nevojë për punësim dhe union shoqëror në bazë të të drejtave të qytetarëve. Të drejtat sociale kanë një traditë të tyre në historinë europiane. Parimet e tyre janë regjistruar në legjislacionin kombëtar, në akte dhe instrumente ndërkombëtare dhe në legjislacionin e BE-së<sup>209</sup>. Megjithatë, të drejtat sociale të qytetarëve nuk janë një abstraksion i pastër. Zhvillimi social kërkon që përmbajtja e tyre të konkretizohet dhe që të ketë synime të qarta për realizimin e tyre.

---

<sup>209</sup>Stolleis. M (1995) 'Staatsethik' oder :Vom Sittlichen Staat zu den Burgertugenden, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtsäissenschaft, fq 58.

Në fakt, një nga faktorët qendrorë, që ka dëmtuar të drejtat sociale të qytetarëve dhe pozitën sociale është papunësia strukturore dhe ndryshimet që kanë ndodhur në funksionimin e tregut të punës. Si pasojë e papunësisë strukturore, tek shoqëritë e shteteve të ndryshme janë shfaqur ndarje të reja sociale midis të punësuarve dhe të papunëve si dhe midis të punësuarve me kohë të plotë dhe atyre më kohë të pjesshme ose e thënë ndryshe me punësim të pasigurt. Pas ndarjeve të tilla sociale mund të gjenden lloje të reja të kontratave të punësimit dhe modele të ndryshme të ndarjes së orëve të punës. Këto tendenca kërkojnë formulimin dhe sigurimin e të drejtave sociale të qytetarëve, me qëllim që të shmanget margjinalizimi social në shoqëritë europiane. Po kështu, ndryshimet që kanë ndodhur në vlerat e qytetarëve dhe zhvillimin social të shoqërisë na sfidojnë ne për të rishqyrtuar të drejtat sociale. Rritja e pjesëmarrjes së grave në punësimin fitimprurës, rritja e nivelit arsimor të fuqisë punëtore, ndryshimi i stilit të jetesës dhe zhvillimi i tolerancës në shoqëritë multikulturore ka krijuar drejtime të reja për theksuar dimensionin social. Në këtë aspekt, edhe një herë, Europa duket të jetë e veçantë: idetë sociale po bëhen gjithnjë e më shumë çështje tematike.

### **3.1.3 Një Union i punësimit**

Siç e kemi theksuar edhe në fillim të kapitullit, EMU ka qenë i justifikuar kryesisht në drejtim të objektivave të politikës ekonomike duke u bazuar në argumente të derivuara nga zhvillimi i teorive ekonomike. Megjithatë, kur argumentet thjesht ekonomike arrijnë limitet e tyre, vëmendja përqendrohet në analizën e argumenteve politike. Stabiliteti i çmimeve, inflacioni i ulët dhe financat publike të shëndosha u theksuan si objektivat e Bashkimit Monetar Europian dhe kriteret për anëtarësim. Përveç këtyre, u vu theksi edhe tek stabiliteti i kursit të këmbimit dhe normat e ulëta të interesit. Të gjitha këto objektiva mund të justifikohen në perspektivën e makro-ekonomisë klasike, por ka dallime midis ekonomistëve dhe politikanëve nëse këto kriteret janë të mjaftueshme dhe të arritshme. Në nivel doktrinar është theksuar se këto kriteret konvergjence janë të nevojshme, por jo parakushte të mjaftueshme për stabilitetin ekonomik<sup>210</sup>. Pikëpamja se këto kriteret janë të paarritshme, është mbështetur nga argumenti se struktura ekonomike dhe traditat e politikës ekonomike të shteteve anëtare ndryshojnë kaq rrënjësisht nga njëri-tjetri sa që periudha e tranzicionit nuk është e mjaftueshme. Për shembull, në qoftë se riorganizimi i financave publike është tentuar me terapinë e shokut, vendet e interesuara do të përballen me një shkallë edhe më të lartë dhe në rritje të papunësisë.

Nga ana tjetër, pikëpamja se kriteret konvergjente nuk janë parakushtet e mjaftueshme për stabilitetin ekonomik është e justifikuar, për shembull, me pretendimin se kriteret e konvergjencës nuk përfshijnë objektiva të qarta mbi punësimin si një nga kriteret qendrore ekuilibruese të ekonomisë klasike. Gjithashtu ka pasur pikëpyetje nëse kriteret konvergjente janë reale dhe lidhen saktë me strukturën e ekonomive dhe tregjeve të punës të vendeve të ndryshme. Për shembull, nëse ideja e rajonit optimal ekonomik, që shërben si bazë për kriterin, është realiste, duke qenë se BE-ja duket se nuk ka pasur karakteristika dalluese të një rajoni optimal ekonomik. Sipas teorisë së vendeve optimale mund të synohet për një monedhë të përbashkët vetëm nëse struktura e tregtisë së tyre të

---

<sup>210</sup> Jonung, L., J. Stymne and H.T. Söderström, (1996), 'Depression in the North. Boom and bust in Sæden and Finland, 1985-1993', Finnish Economic Papers, 9, fq. 55-71; Kiander, J. and P. Vartia, (1997), 'A governor defends his record', Central Banking, Autumn 1997.

jashtme është e ngjashme. Bashkimi tregtar u justifikua për ato vende ku lëvizshmëria e faktorëve të prodhimit brenda vendit ishte më e madhe sesa jashtë tyre. Sa më e shtrirë të ishte tregu i brendshëm rajonit tregtar, aq më tepër kishte arsye për një monedhë të përbashkët brenda saj.

Por, pavarësisht këtyre përfundimeve, kriteret e një rajoni optimal tregtar nuk janë përmbushur në vendet e BE. Kjo vlen veçanërisht për tregjet e tyre të punës, strukturat dhe funksionimin e tyre e që ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme. Ka shumë pak lëvizshmëri rajonale dhe sociale të fuqisë punëtore. Nëse lëvizshmëria e fuqisë punëtore mund të pritej të ndihmonte në këtë drejtim, ajo vetëm do të linte jashtë luhatjet strukturore dhe jo aq shumë ato ciklike. Sipas këtyre pikëpamjeve, shoqëritë duhet të kenë, ose të paktën të rezervojnë mundësinë për të përdorur politika të tjera. Kjo tregon që jo vetëm nëpërmjet përdorimit rigoroz të politikave ekonomike mund të arrihet në ndryshime strukturore. Duke marrë parasysh dallimet midis ekonomive të vendeve europiane, në strukturën dhe funksionimin e sistemeve të tyre të punësimit dhe sistemeve të sigurimeve shoqërore është e diskutueshme mbi baza shkencore të merren si të mirëqena kriteret të cilat janë parakushte të nevojshme dhe të mjaftueshme në procesin e integritit. Kjo do të thotë që kriteret aktuale, të cilat bazohen ngushtë me teorinë ekonomike, duhet të plotësohen me objektivat mbi punësimin, funksionimin e tregut të punës dhe politikave sociale. Pikëpamja jonë është se BE-ja ka nevojë për një program të punësimit dhe politikave sociale për të shoqëruar dhe mbështetur integrimin social. Në këto zona, qëllimi duhet të jetë zbehja e dallimeve sociale dhe pabarazive midis dhe brenda shteteve anëtare.

### **3.1.3.1 Punësimi si parakusht për zhvillimin e balancuar ekonomik**

Duke marrë parasysh kriteret kryesore për zhvillimin ekonomik të shteteve anëtare vlen të theksojmë që në fillim se pas politikave të suksesshme ekonomike fshihen gjithmonë ndërmarrja e nismave për arritjen e një niveli të qëndrueshëm të punësimit dhe funksionimin efikas të vetë tregjeve të punës. Objektivat për garantimin e integritit evropian nuk mund të implementohen në qoftë se stabiliteti ekonomik, konkurrenca dhe politika anti-inflacioniste nuk mbështeten me masa të tjera të politikave sociale dhe në qoftë se këto objektiva nuk ndiqen në mënyrë të koordinuar nga politikat kombëtare dhe politika e Bashkimit. Për të ruajtur stabilitetin është e rëndësishme të merren masa konkrete kombëtare. Kjo pasi strukturat, shtrirja dhe nivelet e zhvillimit të ekonomive kombëtare janë shumë të ndryshme. Çështja e kontrollit kombëtar është bërë aktuale sepse, në aktet ndërkombëtare dhe kombëtare të zhvillimit ekonomik, ne kemi dijeni dhe për një kohë të gjatë lejuam më shumë hapësirë për mekanizmin e tregut. U hoqën kufizimet e konkurrencës në prodhimin e mallrave dhe ofrimin e shërbimeve. Në të njëjtën kohë, një pjesë e konsiderueshme e vendimmarrjes së politikave ekonomike dhe financiare (inflacionin, normat e interesit, vlerësimin e monedhës, dhe kështu me radhë) dolën jashtë kontrollit kombëtar duke u bërë pjesë e rregullimit nga normat mbikombëtare. Në prag të liberalizmit lëvizja ka qenë në drejtimin që thekson iniciativën dhe përgjegjësinë e individëve. Mund të thuhet se që nga ky moment ka ndodhur një ndryshim i rëndësishëm në marrëdhëniet midis tregjeve dhe politikë. Ka, kështu, shumë arsye të cilat mbështesin përfshirjen e objektivave të punësimit në kriteret e konvergjencës. Ky grup i politikave së bashku me tatimet kontrolluese, siguria sociale

dhe transferimet e të ardhurave duhet të konsiderohen si parakushte. E rëndësishme është që politikat sociale të shërbejnë për krijimin e një tregu të koordinuar të punës me qëllim ruajtjen e lëvizshmërinë në punë dhe mbrojtjen e fuqisë punëtore rajonale, për të zvogëluar dhe për të eliminuar strukturat e punës të cilat pasqyrojnë strukturat e vjetëruara ekonomike dhe për të shmangur akumulimin e shpenzimeve sociale.

Kërkesa për një politikë të koordinuar europiane të tregut të punës është radikale sepse BE-ja nuk ka një politikë të tregut të punës të sajën dhe as sisteme institucionale me të cilat ajo mund të kontrollojë dhe të koordinojë zhvillimin e strukturave të punës në rajone të ndryshme. BE nuk përkrahin iniciativat lokale në lidhje me punësimin me fondet strukturore. Kjo mund të ndikonte negativisht në shtetet anëtare. Ata mund të ndëshkoheshin në qoftë se nuk ndiqnin kriteret aktuale të konvergencës ekonomike pas bashkimit. Gjithashtu, mbajtja e politikave të paefektshme mbi papunësinë, mosfunksionimin e tregjeve të punës dhe krijimi i politikave sociale të papërshtatshme mund të shkaktojë dëme të mëdha. Politikat e gabuara sociale dhe të punës mund të bazohen në praktika që ngadalësojnë ndryshimet e nevojshme strukturore. BE-ja ka nevojë për kriteret minimale edhe për politikat sociale dhe të punës. Në kuadër të këtyre politikave, objektivat kryesore do të mbeten arritja e një niveli të lartë dhe të qëndrueshëm të punësimit dhe funksionimi efikas i tregjeve të punës. Për realizimin sa më me efikasitet dhe në një kohë sa më të shkurtër, politikat sociale kërkojnë një pjesëmarrje të gjerë sociale duke krijuar parakushtet për çdo ndryshim të nevojshëm strukturor.<sup>211</sup>

Një nga mënyrat kryesore për suksesin e zhvillimit të politikave sociale në nivel të BE-së është promovimi i lëvizshmërisë rajonale të fuqisë punëtore. Kjo metodë është konsideruar si një mekanizëm i rëndësishëm përshtatjeje për zhvillim të barabartë ekonomik sidomos kur demet asimetrike shkaktojnë probleme. Megjithatë, duke marrë në konsideratë karakteristikat e veçanta të sistemeve të punësimit të vendeve europiane në krahasim me, për shembull, tregjet e punës ose modelet e modernizimit të SHBA, ose Japonisë dhe dallimet kulturore dhe shoqërore midis shoqërive prezumohet se lëvizshmëria rajonale e fuqisë punëtore dhe të politikës së pagave fleksibel u nënshtrohen disa kufizimeve<sup>212</sup>. Për këtë arsye, Europa duhet të përballet me sfidën e identifikimit të mekanizmave specifike strukturore dhe cilësore për përshtatjen fuqisë së saj punëtore.

### **3.1.4 Modelet divergjente të politikës së punësimit**

Ekziston një betejë e hapur dhe e pashpallur në Europën e lidhje me strategjitë e politikave të tregut të punës. Pikëpyetja shtrihet në atë nëse probleme të punësimit duhet të zgjidhen në mënyrën (Kontinentale) Europiane, në mënyre amerikane apo nga modeli Nordik. Për të gjetur modelin më të përshtatshëm që duhet të ndihet në shtetet anëtare do të na duhet të shohim të vendosura përballë njëra –tjetrës secilin prej këtyre modeleve<sup>213</sup>.

<sup>211</sup>Shih për më tepër Golinoëska.S dhe Zukoëski.M ‘Diversity, similarity and commonality: Member States’ social policies and EU social policy’, tek Golinoëska.S dhe Zukoëski.M dhe Henstenberg.P ‘Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model’, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009, fq 345.

<sup>212</sup>Komisioni Evropian, 1994

<sup>213</sup>Për më tepër rreth modelit amerikan, continental dhe nordik lexo Alber.J dhe Gilbert.N tek ‘United in Diversity? Comparing social models in Europe and America’, Oxford University Press, 2009, fq 221-226.

Kështu, modeli evropian pranon ekzistencën e një niveli të lartë papunësie duke e përdorur atë për të zgjidhur çështjen e inflacionit. Studimet ekonomike kanë analizuar ndikimin që ka papunësia në rritjes ose uljen e inflacionit. Sipas tyre, kur papunësia ulet, ekziston rreziku që inflacioni të rritet shpejt, nëse nuk është e mundur të përmirësohet funksionimi i tregjeve të punës dhe të frenohet presioni mbi inflacionin nëpërmjet marrëveshjeve të politikave të të ardhurave, apo politikës së tregut të punës. Shumë vendeve evropiane, si Gjermania, kanë zgjedhur këtë rrugë. Ky interpretim i ngushtë i konceptit të politikës aktive të tregut të punës nuk ka qenë në gjendje të balancojë trendet ekonomike. Ai nuk ka qenë në gjendje të përmirësojë funksionimin e tregjeve të punës duke targetuar në mënyrë të njëjtë në grupe të ndryshme të fuqisë punëtore. Për më tepër, cilësia dhe targetimi i shërbimeve është ndarë. Nga njëra anë, shërbimet e tregut të punës janë targetuar në ato aktivitete që kanë si qëllim kërkimin e punës. Nga ana tjetër atyre që kanë qenë të papunë për një periudhë të gjatë i janë ofruar shërbime mbështetëse të ngjashme me punë sociale<sup>214</sup>.

Metoda amerikane e vë theksin tek fleksibiliteti i tregjeve të punës me anë të shfuqizimit të rregulloreve të punës dhe punësimit dhe eliminimin e çdo rregulloreje të pagave që lejon diferencimin e pagave bazë në treg. Në këtë sistem, detyra e politikës së punëve publike është vetëm lehtësimi i lëvizjes së fuqisë punëtore, dhe jo mbështetja e grupeve në rrezik në tregjet e punës për një periudhë të shkurtër. Kjo bëhet që të mos kufizohet lëvizshmëria në punësim dhe shkalla rajonale e fuqisë punëtore.

Në kontrast me këto modele, modeli nordik ka si pikënisje qendrore marrëveshjet e centralizuara, në lidhje me pagat dhe punësimin si dhe sigurimet shoqërore. Rakordimi i objektivave të politikave në lidhje me punësimin dhe inflacionin në këtë sistem arrihet nëpërmjet marrëveshjeve të pagave kolektive, politikës aktive të tregut të punës që promovon ndryshime strukturore dhe nxitjeve motivuese të punës (linjë e punës me sistemin përkatës të transferimit të të ardhurave). Në këtë vizion, politikat ekonomike, ato të punës dhe politikat sociale krijojnë një politikë të përbashkët, me qëllim për të koordinuar dhe arritur punësimin e plotë dhe ndryshime strukturore në ekonomi si dhe për të promovuar mbajtjen e ulet të inflacionit.<sup>215</sup> Forcimi i parimit të tregut dhe liberalizimi ekonomik, barazimi në strukturën sociale dhe përmirësimet në standardin e jetesës kanë dëmtuar themelet sociale të modelit nordik. Megjithatë, modeli nuk është shfuqizuar, dhe qytetarët e vendeve nordike nuk kanë pranuar zëvendësimin e tij me modelin e Europës Kontinentale ose modelin amerikan. Kjo ka bërë që beteja mbi politikat e zbatueshme të vazhdojë.

Megjithatë, pavarësisht nga rezultati dhe metodat e përdorura, rritja e nivelit të punësimit kërkon ri-vlerësimin e rolit të politikës aktive të tregut të punës. Në kushtet e një unioni shtetesh, pyetja që mund të ngremë, është nëse në kushtet globale është e njëjtë përmbajtja dhe strategjia e politikës aktive të tregut të punës, siç ajo ishte kur zbatohet në

---

<sup>214</sup> Prieëe.J & Hickel.R (1991) ‘ Der Preis der Einheit’ 81–87.

<sup>215</sup>Andersen J.G. (2007), Globalization, Competitiveness and Social Inequality: Is globalization a threat to the Nordic ðelfare model? Or is the Nordic ðelfare model a key to global competitiveness?, Nordic Centre of Excellence in ðelfare Research. Reassessing the Nordic ðelfare Model.

shkallë kombëtare? Politika aktive e tregut të punës në bazë të teorive të Meissner dhe Rehn ishte një strategji kombëtare, duke marrë në konsideratë, objektivat politike të stabilizimit social dhe ato të punësimit. Në udhëkryqin aktual, strategjia e politikës ekonomike dhe asaj të punës duhet të përcaktohet në nivelin e tregut të brendshëm europian dhe në kushtet e konkurrencës globale.

Është e qartë se në Europë ka sisteme të ndryshme të punësimit. Ndryshimet lidhen me pjesëmarrjen ose jo të punësimit fitimprurës, modelet e kohës së punës, sistemet ekonomike të punës dhe sistemet e sigurimeve shoqërore, strukturat e familjes dhe politikës si edhe sistemet e shërbimeve arsimore dhe të mirëqenies.<sup>216</sup> Tregjet e punës të vendeve europiane janë strukturuar në mënyra të ndryshme dhe dinamikat e ndryshimit të tyre nuk janë identike. Kjo është e vërtetë, pavarësisht faktit se mund të identifikohen karakteristika të ngjashme në modernizimin e ekonomive dhe shoqërive europiane. Karakteristika të ngjashme në zhvillimin e tyre mund përfshijnë, për shembull, reduktimin e orëve të punës, rritjen e trajnimit profesional, zhvillimin e mbrojtjes së punësimit dhe sigurinë sociale, rritjen e pjesëmarrjes së grave në punësim fitimprurës dhe kështu me radhë. Në një konkluzion paraprak mund të themi se analiza e tipareve të veçanta të shteteve mund të sjellë ndërgjegjësimin e drejtave të ndryshme brenda Europës në kuadër të procesit të modernizimit. Modelet e modernizimit janë të konfiguruar në mënyra të ndryshme në bazë të kombeve të ndryshme, shteteve dhe kufijve të tjerë rajonale dhe kulturore .

### **3.1.5 Europa Sociale**

Idetë dhe objektivat e politikës sociale në Europë kanë qenë për një kohë të gjatë në një gjendje të luhatshme. BE erdhi me një pozitë të fortë duke qenë e aftë të udhëhiqte rrugën për pjesën tjetër të botës. Në fillimet e saj, duhet të themi se asaj i mungonte një program pozitiv i politikave sociale dhe vizioni i duhur për arritjen e objektivave sociale.

The Green (1993) and the White (1994) Papers në lidhje me politikën sociale, si dhe protokollin e Maastrichtit dhe Marrëveshja për politikën sociale përmbanin shumë objektiva të rëndësishme. Megjithatë, objektivat e këtyre programeve të politikave sociale përqendroheshin kryesisht tek të drejtat e rrogëtarëve dhe jo tek të drejtat e qytetarëve. Madje edhe këto të drejta që garantoheshin ishin në një nivel minimal.

Gjykata Europiane e Drejtësisë vendosi disa standarde minimale në legjislacionin e punës dhe atë social. Ajo ka vendosur disa herë në favor të të drejtave sociale të qytetarëve. Por, në frymën e liberalizimit ekonomik, politika kryesore përtej këtyre vendimeve ka qenë që të sigurojnë që ligji dhe praktika nuk i shkelin ose kufizojë parimet e lëvizjes së lirë të punëtorëve, shërbimeve ose mallrave. Kështu, mund të thuhet se politika sociale e dy programeve legjislative dhe vendimeve gjyqësore ka qenë kryesisht funksionale në parimin e tregut<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup>Shih për më tepër Bonfati.S, Estlund.C dhe Garoupa.N ‘Comparative labor and employment law in development market economies:Fostering market efficiencies or repairing market failures’ tek Finkin.M dhe Mundlak.G ‘Comparative Labor Law’, Edëarg Elgar Publishing, 2015, fq 69.

<sup>217</sup>Leibfried.S dhe Pierson.P (1996) ‘Social Policy’ in H.Éallace dhe É.Éallace (eds) *Policy making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 3<sup>rd</sup>, edn, 187.

Sigurisht që politika sociale ka arsytet e veta funksionale. Modeli i konkurrencës europiane është i bazuar gjerësisht në kontributin e politikës sociale. Politika sociale mbështet tregjet e punës dhe sistemet e tjera sociale, të tilla si familjet dhe shërbimet e kujdesit. Megjithatë, ekziston një distancë e madhe ndërmjet këtyre objektivave funksionale dhe objektivave të tjera të politikës sociale pozitive dhe të ndryshme. Janë pikërisht këto objektiva shtesë pozitive të politikës sociale të cilat duhet t'i theksojmë. Problemet sociale të Europës nuk janë të lidhura vetëm me ekonominë dhe papunësinë. Duhet ta pranojmë faktin se një pjesë e konsiderueshme e problemeve aktuale të varfërisë dhe marginalizimit është e lidhur me ndryshimet strukturore në ekonomi dhe ato të papunësisë. Por është e vështirë të imagjinohet se problemet sociale të krijuara nga varfëria dhe ndarjet e brendshme të shoqërisë mund të zgjidhen pa përmirësuar aktualisht situatën e punësimit. Politika sociale vetëm për arsye apo vetëm në frymën e funksionalizmit (apo neo-funksionalizmit) nuk mjafton<sup>218</sup>. Suksesi i modelit të konkurrencës europiane nuk bazohet vetëm në kapitalizëm dhe në politikën funksionale sociale. Themeli i procesit të modernizimit europian gjendet në sanksionimin dhe garantimin e të drejtave pozitive sociale.

Zhvillim pozitiv kërkon që BE-ja të ketë një vizion të politikës sociale në përputhje me vlerat shoqërore dhe objektivat sociale. Në terma të politikës, kjo do të thotë që duhet lëvizur nga zgjidhjet teknokratike në inovacionet sociale, nga standardet minimale të rrogëtarëve në sigurimin e të drejtave sociale të qytetarëve, nga politikat sociale të testimit në përmirësimin e shërbimeve të mirëqenies. Ky është themeli i zhvillimit të qëndrueshëm social. Në mënyrë të veçantë, BE-ja duhet të adresojë çështjet e mëposhtme:

- a) Cila nga të drejtat sociale duhet të jetë universale?
- b) Si mund të krijohen stimuj pozitivë në implementimin e politikave sociale dhe si mund të transferohen përvojat pozitive?
- c) Cili është kuptimi i subsidiaritetit në politikën sociale?
- d) A është shteti Anëtar në pajtueshmëri me kriteret e konvergencës sociale siç është kontrolluar në mënyrë efektive me kriteret e konvergencës ekonomike?

Duke qenë se zhvillimi ekonomik dhe social janë të varur nga njëri-tjetri, brenda një afati të arsyeshëm, si pjesë e një procesi të gjatë, është vitale që Shtetet Anëtare të BE-së të adoptojnë dhe përmbushin kriteret e konvergencës sociale ashtu si ato kanë përmbushur kriteret e konvergencës ekonomike. Gjatë këtij procesi, një pjesë e objektivave të konvergencës ekonomike mund të vihen në rrezik, apo të mbeten të porealizuara, me përjashtim të rasteve, kur objektivat e politikës ekonomike shoqërohen dhe mbështeten nga politikat e tjera sociale. Në këtë kuptim, kriteret e tanishme të konvergencës ekonomike të pozicionuara veçmas mund të përbëjnë një rrezik serioz. Është e qartë se në qoftë se papunësia nuk reduktohet, Shtetet Anëtare nuk do të mundin të balancojnë financat e tyre publike, duke mos krijuar dot kushtet për një ekonomi të qëndrueshme. Është e qartë se legjitimimi i nevojshëm politik për bashkëpunim ndërkombëtar nuk do të

---

<sup>218</sup>Scharf.T and Eenger.C (1996) 'International perspectives on Community care for older people', Aldershot, Avebury



jetë i disponueshëm si nga punëdhënësit dhe nga punonjësit në shtetet anëtare me përjashtim të rasteve kur rritet niveli i punësimit. Mundet të mos jetë perfekt momenti për të sfiduar kriteret konvergjente, ekonomike, siç përmbahen në Traktatin e Maastricht-it për Bashkimin Europian.

### **3.2 Veprimi *ratione personae* i marrëveshjeve të sigurisë sociale**

Sigurimi shoqëror, siç e kemi parë, është një nocion gjithëpërfshirës i skemave që kanë në qendër ruajtjen e solidaritetit për individët që përballen (kërcënohen) me risqe sociale të ndryshme e që në fund përkthehet në një sistem solidariteti mes njerëzve. Nga kjo del rëndësia e madhe e përcaktimit e gjerësisë së rrethit të solidaritetit(eve) që mund të përcaktohet përmes dhënies përgjigje të pyetjes se kush mendohet të kontribuojë në sistemin e solidaritetit, ose, duke e shtruar pyetjen në një mënyrë tjetër: kush i përket sferës së aplikimit në funksion të mbledhjes së sigurimeve shoqërore?

Po kështu në lidhje me shtrirjen subjektive mund të shtrojmë pyetjen se cili mund të gëzojë solidaritetin e sigurimit shoqëror për sa kohë që rreziqet sociale janë materializuar, ose, me fjalë të tjera, cili është rrethi i subjekteve që i takon fushës së aplikimit *ratione personae* në funksion të shpërndarjes së sigurisë sociale? Si rregull, ka subjekte që përpiqen të bashkojnë të dy shtrirjet e aplikimit në mënyrën më të mirë të mundshme. Po kështu, në të gjitha vendet, nuk mungojnë rastet kur personat, të cilët me të vërtetë kontribuojnë në sigurimin shoqëror, nuk kualifikohen për të gëzuar përfitime ndërsa të tjerët që nuk kontribuojnë, gëzojnë përfitime të tilla. Analiza e fushës së veprimit '*ratione personae*' në një marrëveshje të sigurimit shoqëror për këtë arsye duhet të bëjë dallimin në mes shtrirjes së aplikimit në anën e kontributeve të sistemit dhe sferën e aplikimit në anën e përfitimit. Për shkak të ngjashmërisë së madhe që ekziston shpesh ndërmjet këtyre të dyjave dhe për shkak se një pjesë kontributi mund të trajtohet më mirë së bashku me financimin e sigurimeve shoqërore, në parim, do të kufizohemi në këtë seksion në drejtim të palëve që kanë përfitime.

#### **3.2.1 Skemat universale dhe të veçanta/ selektive**

Një nga klasifikimet më të rëndësishme të sigurimeve shoqërore është pa dyshim, klasifikimi sipas fushës së tyre të aplikimit. Sigurimet shoqërore mund të përfshijnë dhe t'iu atribuohen, në parim, të gjitha subjektet që banojnë në një shtet<sup>219</sup>. Në këtë rast, ato njihen si sigurimet e popujve, i cili është një përcaktim mjaft i gjerë. Ndërkohë, qëkur këto skema përfshijnë grupe të tilla si 'popullsia' e punës, më saktësisht e rrogetarëve, e të vetë-punësuarve, nëpunësve civilë ose nëngrupeve të të gjitha këtyre kategorive, ato mund të quhen sigurimet shoqërore në baza profesionale.<sup>220</sup>

Sigurimet e popullit apo sigurimet shoqërore universale mbrojnë të gjithë banorët e një vendi.<sup>221</sup> Në këtë pjesë, ka diferencime në përgjithësi, me të qenit një banor zyrtar. Që të jesh subjekt përfitues mund të kërkohet që një individ të jetojë në vendin e caktuar, të ketë

<sup>219</sup> Kjo ndarje i referohet modelin Beveridge të sistemeve të sigurisë sociale sipas të cilës siguria sociale është një e drejtë e shtetasve, e cila mbulon të gjithë popullësinë.

<sup>220</sup> Shih Clasen.J 'Social insurance in Evrope' Policy Press, 1997, fq 17.

<sup>221</sup> Anglia është rasti më tipik në këtë model.

interesat vetjake atje, ose të shfaqë ndonjë lidhje tjetër aktuale të fortë me këtë vend. Në mënyrë që të hyhet në rrjetin e sigurimeve të popujve, do të duhet të provohet rezidenca e një aplikuesi në momentin që kërkon përfitimet e sigurimeve shoqërore. Në varësi të shteteve mund të vendosen edhe kërkesa të tjera. Kështu për shembull, në mënyrë që një shtetas të përfitojë nga skema e sigurimeve shoqërore, ai duhet të dëshmojë plotësimin e kushtit të të qenit rezident për një numër të caktuar të viteve. Kjo kërkesë është e nevojshme për t'i treguar subjektit aplikant që duhet ose nuk duhet të vazhdojë të pretendojë përfitimin nga skema e sigurimeve shoqërore. E megjithatë vlen të theksojmë se sigurimi i detyrueshëm i individëve, në shumicën e rasteve aplikohet në bazë të ligjit të brendshëm, te personat që mund të mos jenë banorë, por që punojnë në atë vend dhe që paguajnë tatimin mbi të ardhurat dhe çdo detyrim tjetër atje. Një rregull i tillë duket se përputhet me përjashtimin nga skema e sigurimeve shoqërore të personave që gëzojnë statusin e banorit, por që punojnë jashtë vendit dhe që i janë nënshtruar tatimit mbi të ardhurat në vendin ku ata punojnë. Edhe pse skemat e sigurimeve të tilla të popullit mbulojnë kryesisht banorët e vendit, ato janë të hapura për sigurimin vullnetar, veçanërisht për personat që kanë një farë lidhje me vendin edhe pa qenë në të vërtetë banor. Ky nuk do të jetë rasti që përfshin njerëzit që banojnë për disa kohë në një vend tjetër, ku mbrojtja adekuat e sigurimit social nuk është në dispozicion. Për shembull, në disa vende, sigurohet mundësia për t'u përfshirë në rrethin e subjekteve përfitues shtetasve që shkojnë për të punuar në projektet e zhvillimit në vendet e botes se tretë, por që mbeten të lidhur me sigurimin e shtetit të tyre. Ndërkohë që, mbulimi vullnetar me sigurime, për subjektet që nuk janë banorë, shpesh do të verifikohet me faktin që pala e interesuar ka shtetësinë e vendit që ofron sigurime shoqërore. Po kështu, në vendet që ia kanë besuar shërbimit kombëtar shëndetësor mbulimin social të kujdesit mjekësor, në mjaft raste mund të përfitosh nga shpenzimet shëndetësore kombëtare edhe duke qëndruar ligjërisht në atë territor dhe pa banuar në të.

Sigurimet shoqërore profesionale sigurojnë mbrojtje sociale për njerëzit për shkak të veprimtarisë së tyre profesionale dhe duke u mbështetur në të qenit një qenie njerëzore apo të qenit banorë te një vendi të caktuar. Sigurimet shoqërore profesionale që mbulojnë gjithë popullsinë e punës mund të gjenden vetëm në disa shtete. Brenda një shteti, mund të gjenden sigurime profesionale të dallueshme për grupe të ndryshme brenda popullatës punuese: rrogëtarëve, njerëzve të vetë-punësuar ose nëpunësve civilë, apo shpesh edhe për nëngrupe të këtyre kategorive<sup>222</sup>. Por edhe kur sigurimi profesional social aplikohet në mënyrë të barabartë për të gjithë (ose shumicën dërrmuese të popullsisë së punës), përshkrimi i fushës së zbatimit të sigurimeve shoqërore nuk përcaktohet në një formulë të vetme. Në vend të kësaj formule të unifikuar, skemat do të vendosin kushte duke u referuar në konglomeratin e rrogëtarëve, njerëzve të vetëpunësuar dhe të tjera kategori të veçanta. Secila prej këtyre skemave në varësi të kategorisë që mbulon, do të përcaktojë të gjitha kriteret e veçanta të aplikimit me detaje.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup>Ata që njihen si përfitues selektivë.

<sup>223</sup>Nëse i referohemi modelit të Bismarkut në lidhje me sistemet e sigurisë sociale, e drejta për siguri sociale garantohet si kthim për një pagim të bërë më parë, midis linjave të skemave të sigurimeve shoqërore, ku kjo kategori kontribuesish përbën rrethin e popullsisë të mbuluar.

Ajo që vlen të vihet në vëmendje është fakti se në mjaft vende, në përgjithësi, individët të cilët janë profesionalisht aktiv vetëm për pak orë në javë ose që kanë të ardhura të kufizuara, nuk janë subjekte të sigurimit profesional social.

Edhe pse sigurimet profesionale sociale kanë të bëjnë me veprimtarinë profesionale të personit që do të sigurohet, ekziston ende një kusht që duhet plotësuar: verifikimi i një lidhjeje të caktuar me territorin. Si rregull, personi që është subjekt i përfitimit të sigurimeve shoqërore profesionale do të duhet të jetë profesionalisht aktiv në territorin e shtetit në të cilin zbatohet skema e sigurimeve dhe/ose ai duhet të punojnë për një punëdhënës, kompania e të cilit ka selinë ose është krijuar në atë territor. Megjithatë, pavarësisht këtij rregulli të përgjithshëm, ekziston mundësia, në bazë të ligjit kombëtar, për të garantuar sigurimin profesional shoqëror, mbi bazë vullnetare, te personat që nuk janë profesionalisht aktiv në atë territor ose që nuk plotësojnë, në ndonjë mënyrë tjetër, kërkesat në lidhje me detyrimet territoriale. Madje, në vende të ndryshme, mund të krijohet edhe një sigurim specifik profesional social për ata persona që janë profesionalisht aktiv jashtë vendit (ose për të punësuarit ndërmjet tyre). Ky lloj sigurimi krijon mundësi për të gjithë ata persona që janë të interesuar dhe që plotësojnë kërkesat e mundshme shtesë që të mund të sigurohen në bazë vullnetare. Problemi që mund të evidentohet në rastin e fundit është fakti që një mundësi e tillë mund të ofrojë mbulim social edhe për njerëzit që punojnë në mënyrë të paligjshme në një vend tjetër!

### **3.2.2 Kategoritë e personave të mbuluar nga sistemet e sigurisë sociale**

Në shumë vende, sistemi i sigurisë sociale ka një shtrirje të gjerë duke mbuluar të gjithë personat që përfitojnë një pagë të vazhdueshme. Në këtë rast, baza e përfitimeve sociale mbështetet tek ekzistenca e një kontrate punë me një punëdhënës të caktuar. Koncepti i përfituesit të pagës në ligjin e sigurimeve shoqërore mund të ndryshojë nisur nga koncepti i të punësuarit në ligjin e punës: individët që, në kuptim të ligjit të punës, janë për t'u përcaktuar si punonjës, mund të përjashtohen nga sigurimet e punonjësve-dhe anasjelltas. Në disa shtete, marrëveshjet e sigurimeve shoqërore ndahen midis aty që njihen si punëtorët me jake blu dhe punëtorët me jake të bardhë, bazuar kjo në karakterin intelektual të aktiviteteve përkatëse profesionale<sup>224</sup>.

Përveç skemave të sigurimeve shoqërore për personat e punësuar tek një punëdhënës i ligjshëm, ekzistojnë skemat e sigurimeve profesionale edhe për një kategori tjetër subjektësh që gjenden midis të vetëpunësuarve. Ajo që mund të vëmë re nëse studiojmë sistemet e sigurimeve në vende të ndryshme, është fakti se në vend të një sistemi unitar të sigurimeve shoqërore, për këtë kategori subjektësh, ekzistojnë lloje të ndryshme të sigurimeve shoqërore në varësi të llojit të punës që kryen 'i vetë-punësuar'. Në këtë kuptim, sigurimet shoqërore mund të jenë të ndryshme për kategorinë e zejtarëve, tregtarëve, për administratorët e vetëpunësuar të kompanive, fermerët e vetëpunësuar apo për të gjithë ata që ushtrojnë një prej profesioneve të lira. Në ndryshim nga sa më sipër, kur ekziston një sistem unik i sigurimeve shoqërore për të gjithë kategorinë e të vetëpunësuarve, shtrirja e aplikimit

<sup>224</sup>Për efekt të përfitimeve nga të drejtat e sigurisë sociale, mund të jemi përpara rastit kur në konceptin e punës të përfshihet edhe puna e papaguar (puna në shtëpi, kujdesi për anëtarët e familjes etj).

përgjithësisht përcaktohet në një mënyre negative; për shembull: duke u aplikuar për të gjithë individët që bëjnë pjesë në popullsinë punëtore dhe që nuk janë as punonjës dhe as nëpunës civilë. Në vendet me sisteme të veçanta të sigurimit social për grupe të ndryshme të kategorisë të të vetëpunësuarve përzgjidhet një sistem që përfshinte gjithë ata që nuk janë rrogëtarë apo nëpunës civil dhe të cilët nuk gjenden në një nga sistemet për kategoritë e veçanta të njerëzve të vetëpunësuar.

Kategoria e tretë e subjekteve që shtrihen brenda skemës së sigurimeve shoqërore janë nëpunësit civilë. Nëpunësit civilë mund të gëzojnë sistemin e tyre të sigurimeve shoqërore. Këto sisteme ngatërrohen shpesh me statutin e përgjithshëm profesional të nëpunësit civil, duke e bërë të vështirë të kuptohet se ku mbaron statuti aktual profesional dhe ku nis sigurimi aktual social i nëpunësit civil. Jo të gjithë nëpunësit civilë - dhe që shpesh përfshijnë ushtrinë, si dhe anëtarët e forcave të policisë - janë domosdoshmërisht subjekt i të njëjtit sistem të sigurimeve shoqërore. Ai shpesh ndryshon sipas llojit të qeverisjes për të cilët ata punojnë. Në një numër vendesh, jo i gjithë personeli i punësuar në shërbim të një qeverie ose organeve të administratës publike, konsiderohet si nëpunës civil për qëllime të sigurimit social. Ata mund të shihen si punonjës të qeverisë (pra jo si nëpunës civil) në lidhje me këto marrëveshje dhe si të tillë mund të jenë subjekt i sistemit të punonjësve. E njëjta gjë vlen edhe për vendet ku një pjesë e subjekteve që punojnë për qeverinë nuk janë të etiketuar 'nëpunës civilë', por punojnë në baze të një kontrate private pune, pra si rrogëtarë.

Organizimi i sigurimeve shoqërore profesionale sipas sistemeve të veçanta për punëtorët, personat e vetëpunësuar dhe nëpunësit civilë mund të përbëjë nën ndarjen përgjithësisht më të pranuar. Megjithatë, nuk përjashtohen sigurimet shoqërore profesionale të organizuara në baza të ndryshme, të tilla si sisteme të ndara sipas profesioneve ose degëve të industrisë. Disa profesione ose degë të industrisë mund të pajisen me sisteme të tëra të tyre. Për shembull, në një numër shtetesh, minatorët dhe marinarët gëzojnë sisteme të veçanta të sigurimeve shoqërore. E njëjta gjë vlen edhe për fermerët dhe peshkatarët, për të cilët ndonjëherë bëhet dallimi midis menaxherëve të vetëpunësuar dhe atyre që janë në shërbim të këtyre të fundit, ndërsa në raste të tjera të dy kategoritë gjenden nën një dhe të njëjtin sistem. Ka edhe vende ku sportistët profesionalë dhe artistët gëzojnë marrëveshje të veçanta të sigurimeve shoqërore. Ne kemi përmendur tashmë se thuaj se çdo profesion i vetëpunësimit mund të ketë sistemin e vet të sigurimeve. Në disa raste, degët e grupeve të industrisë, apo grupet profesionale nuk tërhiqen nga sistemi i përgjithshëm profesional i sigurimeve shoqërore, por pajisen me marrëveshje të veçanta shitesë të zbatueshme vetëm për ta.<sup>225</sup>

Kjo strukturë profesionale e sistemit të sigurimeve shoqërore përmban edhe disavantazhe. Kështu individët mund të përjetojnë ndryshime në sistemin e tyre të sigurimeve shoqërore kur kalojnë nga një kategori në tjetrën, si për shembull kur kalojnë nga kategoria e punëtorëve në kategorinë e personave të vetëpunësuar ose në rastet kur ndryshojnë

---

<sup>225</sup>Spanja përshembull ka dy tipe të skemave kontributive në sistemin e sigurimeve sociale : një skemë e përgjithshme që mbulon të gjithë personat e punësuar që nuk mbulohen nga skema të veçanta dhe nëpunësit civilë si dhe një skemë të veçantë për të vetëpunësuarit, marinarët, minatorët. Shih European Commission 'Your security rights in Spain', 2013, fq 3.

profesionin apo degët e industrisë. Një ndryshim i tillë krijon probleme të veçanta. Jo vetëm në lidhje me kohën e punës dhe periudhën e sigurimeve të kërkuar, por edhe në lidhje me llogaritjen e të ardhurave që kanë të bëjnë me përfitimet, ruajtjen e të drejtave të fituara e kështu me radhë. Problemi i mungesës së transferimit të plotë të të drejtave të pensionit është veçanërisht i njohur në këtë drejtim: ai përfshin humbjen e mundshme të se drejtës për shkak të një moskoordinimi ose koordinimi të pamjaftueshëm të sistemeve të njëpasnjëshme profesionale të sigurimit social.

Dikush sigurisht mund të praktikojë disa aktivitete profesionale në të njëjtën kohë. Duke menduar aplikimin e sistemeve të ndryshme në varësi të aktivitetit profesional, një subjekt i tillë mund të përfshihet në sisteme profesionale të ndryshme të sigurimeve shoqërore. Pa mëdyshje, situatat e këtij lloji do të zgjidhen duke marrë për bazë vetëm aktivitetin kryesor që kryen subjekti. Kështu do të kemi si subjekt përfitues një person të përfshirë vetëm në sistemin që i përket profesionit të tij kryesor profesional. Megjithatë, në përgjithësi, personi do të mbështetet në grumbullimin e sistemeve profesionale sociale të sigurimeve të përfshira, të paktën për sa ka të bëjë me kontributet. Ndonjëherë, ai grumbullim do të përmbajë një marrëveshje të kontributeve të veçanta (më të favorshme) për aktivitetet sekondare profesionale. Në anën e mirë, për sa i përket pjesës së përfitimit, në një rast të tillë, të drejtat mund të fitohen në të dy sistemet, por ndodh shpesh që kontributet 'humbasin' ose tërësisht ose pjesërisht në sistemimin profesional të sigurimit social të lidhur me aktivitetin sekondar, gjë që mund të bëjë që subjekti mund të mos marrë përfitimet e zakonshme. Nuk përjashtohet mundësia që subjekti, që ushtron disa aktivitete, të mos bëjë dot dallimin midis aktivitetit kryesor dhe aktivitetit shtesë. Në këtë rast ai operon me procedurë përparësie ndërmjet sistemeve profesionale sociale dhe të sigurimeve, në të cilat përfitimet e pretenduara me përparësi do t'i jepen - sistemit të rangut më të lartë.

Kombësia e një personi, si rregull, nuk do të jetë e rëndësishme për sa i përket sigurimit të tij shoqëror; të gjithë personat që banojnë ligjërisht në një territor të caktuar do të trajtohen në mënyrë të barabartë. Shtetësia e vendit që ofron sigurime shoqërore, bëhet relevante në ato raste kur ajo lejon dikë të kapërcejë gjendjen e lidhjes territoriale. Marrëveshjet e sigurimeve shoqërore të disa vendeve mbulojnë subjektet e vendit që jetojnë ose punojnë jashtë- kjo pa u dashur që dikush të strehohet në një vend jashtë apo të bëjë veprime të ngjashme.

Fusha e aplikimit të një sistemi të sigurimeve shoqërore është e vendosur kryesisht në baza të përgjithshme, në kriteret objektive, kështu që cilësia e të qenit i siguruar nuk është e lidhur me dikë që ka paguar të gjitha kontributet. Megjithatë, dështimi për të paguar kontribute mund të ketë një efekt mbi pretendimet se një person është lejuar ta bëjë këtë. Megjithatë, kjo nuk kërkon përjashtimin nga rrjeti i sigurimeve shoqërore. E njëjta gjë vlen edhe për gjendjen e futjes me një organ administrativ të një sistemi të sigurimeve shoqërore. Sigurim social mund të tërhiqet në një periudhë të caktuar në kohë: kur dikush ka vendosur të largohet nga puna, për shembull. Megjithatë, përfundimi i sigurimeve shoqërore nuk do të thotë se të gjitha të drejtave për përfitime do t'i vijë fundi. Si rregull, përfitimet aktuale do të vazhdojnë; por mundet që gjithashtu, sigurimi social në fjalë pas shfaqjes së një rreziku social në një periudhë të caktuar pas përfundimit të sigurimeve

shoqërore, të japë akses për një përfitim social, edhe pse personi në fjalë nuk është më shoqërisht i siguarur në atë moment. Në këtë rast kemi të bëjmë me efektet 'prapa' sigurimeve shoqërore.

Pas-efekti i sigurimeve shoqërore nuk duhet të barazohet me sigurimet shoqërore të popullsisë jo-aktive. Studimet tregojnë se në shumë vende, sigurimi profesional social vazhdon të veprojë pas mbarimit të aktivitetit profesional- dhe kjo që nga momenti në të cilin dikush shfaq të drejtën për një përfitim (p.sh. për një pension ose për fitim të papunësisë). Por kjo është rezultat i përfshirjes së këtyre kategorive brenda fushës personale të aplikimit të sigurimeve shoqërore: kjo nuk është rezultat i ndonjë 'efekti pas' të sigurimeve shoqërore.

Një kategori tjetër subjektsh përbëjnë një grup të posaçëm të personave që kanë marrë pjesë në një skemë pensioni për disa kohë (që kanë paguar kontributet e tyre) dhe që me pas e kanë braktisur këtë skemë (p.sh. duke ndryshuar punën ose me ndërprerjen e aktivitetit të tyre profesional). Pretendimet e tyre për pension nuk do të shkojnë kot: ata do të jenë në gjendje të gëzojnë përfitimet e skemës (pro rata e pjesëmarrjes së tyre në skemë e natyrisht) më vonë, në kohën e daljes në pension.

### **3.2.3 Skemat e asistencës sociale dhe veprimi racione personae i tyre**

Logjika e skemave të sigurimeve shoqërore është që personat mund të bëhen pjesë ndonëse nuk janë (drejtpërdrejt) të siguarur shoqërisht. Ata mund të pretendojnë përfitime të caktuara sociale. Në këtë rast, këta persona nuk kanë të drejtë për përfitime nga e drejta e tyre e sigurimit, por ata e përftojnë këtë të drejtë nga sigurimet shoqërore (të drejtpërdrejta) të dikujt tjetër. Shembuj tipikë janë personat që marrin pension familjar ose ndihmat për jetimët, ose përfitime të varrimit në bazë të sigurimit social të personit të vdekur. Në këtë kategori përfshihen kryesisht personat 'e varur' nga sigurimet shoqërore të të afërmeve të tyre, si për shembull: bashkëshorti në ngarkim dhe fëmijët, anëtarë të tjerë të familjes në ngarkim (vëllezërit, motrat apo prindërit që jetojnë).

Skemat e asistencës sociale mund të ndahen në skema të përgjithshme dhe skema kategorike të asistencës.<sup>226</sup> Në parim, këto skema mbulojnë të gjithë banorët e një vendi apo edhe të gjithë ata që qëndrojnë në një territor të caktuar, të cilët i përkasin një grupi të caktuar të njerëzve që kanë nevojë për ndihmë sociale (të verbër, të moshuarit, etj). Në disa vende, është e vështirë për të testuar mjetet e jetesës së njerëzve, për shkak të mungesës së një sistemi që funksionon mirë e që ka të bëjë me tatimin mbi të ardhurat. Në vende të tilla, përgjithësisht zgjidhet që të mos aplikohet një skemë e ndihmës së përgjithshme, por më tepër të veprohet në bazë të skemave të ndihmës kategorike duke synuar persona tek të cilët mund të supozohet që nuk janë në gjendje për të fshehur një pjesë të të ardhurave të tyre. Personit që kërkon të përfshihet dhe të përfitojë nga skemat e ndihmës sociale i kërkohet të jetë shtetas i vendit që e ofron asistencën. Për më tepër, mund të ketë raste (sipas ligjit të brendshëm) që shtetasit e vendit, pasi të kenë plotësuar

---

<sup>226</sup>Shih për më tepër Bertola.G, Boeri.T et al 'Ëelfare and employment in a United Europe:A study for the Fondazione Rodolfo Debenedetti', MIT Press, 2001, fq 35.

disa kushte të caktuara–mund të kenë të drejtën e ndihmës sociale, edhe në rast se ata janë jashtë vendit.

Megjithatë, shtetësia jo gjithmonë është e mjaftueshme për të përfituar nga këto skema. Personi, të cilit i është dhënë e drejta për asistencë pritet gjithashtu të jetë një banor i atij vendi nga ku përfiton. Në praktikë, personit që ka të drejtë për asistencë, gjithashtu do t'i kërkohet të tregojë një vendbanim (qoftë zyrtar ose jo) në vend, në mënyrë që të jenë në gjendje të aplikojë për përfitime në qeverinë lokale, që është shpesh përgjegjëse për administrimin e skemës së asistencës. Në këtë rast, mund të përballemi me problemin e veçantë që lidhet me personat që gëzojnë statusin e 'të pastrehit'. Një person i pastrehë do ta ketë të vështirë të marrë në mënyrë efektive asistencën për të cilën ai ka të drejtë, duke qene se autoritetet lokale i konsiderojnë këta njerëz si jashtë fushës së tyre të kompetencës. Në disa vende, kjo vështirësi është kapërcyer duke i dhënë atyre njerëzve 'vendbanim asistence' ose banesa sociale, e duke i deklaruar për efekt të ligjit, si banorë ku ata konsiderohen të kenë vendbanimin e tyre. Ky shpesh do të jetë vendi i tyre i fundit aktual i banimit apo vendi ku kanë lindur. Alokimi i një vendbanimi të asistencës, gjithashtu mund të jetë një lehtësim për ato komuna që mund të përballen me një numër të tepërt të kërkesave për ndihmë nga persona që e ndërtojnë rezidencën e tyre në këto komuna, p.sh. si pasojë e prezencës në territorin e tyre të të gjitha llojeve të shtëpive dhe institucioneve të kujdesit për të moshuarit, për fëmijët handikapatë apo të braktisur.

Si rregull, asistencë do të jepet si një e drejtë individuale e personit që ka të drejtën për ta përfituar atë dhe që plotëson kriteret ligjore edhe pse qëllimi i kësaj asistence mund të varet nga përbërja e familjes së tij/saj. Vetëm në raste të jashtëzakonshme një person mund të përfitojë marrjen e ndihmës nga skemat e asistencës sociale për familjen. Megjithatë, edhe pse kjo mund të ndodhë, duhet të theksojmë se një përfitim në këto kushte është mjaft i veçantë duke u konsideruar si një rast përjashtimor. Kjo pasi, familja normalisht nuk posedon status ligjor të tillë.

### **3.2.4 Statusi i emigrantëve të paligjshëm**

Në kuadër të shtrirjes personale të aplikimit të skemave të sigurimeve shoqërore na duket me interes të trajtojmë edhe kategorinë e subjekteve të huaj që nuk kanë rezidencë të ligjshme ose punojnë pa një kontratë të rregullt pune. Mbrojtja sociale e të huajve që punojnë në mënyrë të paligjshme në një vend është një çështje mjaft komplekse dhe ngre në të gjitha këto vende pyetje të debatuar. Përgjigjet për këto pyetje mund të gjenden në mes të dy pozicioneve ekstreme: në njërin anë qëndron ideja se këta persona janë duke qëndruar në mënyrë të paligjshme dhe/ose punojnë në një vend në mënyrë të paligjshme dhe si të tillë nuk kanë asnjë të drejtë për mbrojtje sociale dhe, nga ana tjetër, ngrihet ideja se sigurimi social është një e drejtë njerëzore dhe si e tillë duhet t'i jepet çdokujt, pavarësisht statusit të tyre të paligjshëm. Zgjidhjet konkrete ndryshojnë nga vendi në vend. Le të hedhim një vështrim më të afërt në pyetjet e parashtruara nga mbrojtja sociale e emigrantëve të paligjshëm të punës dhe të zhvillojmë disa parime të përgjithshme të cilat mund të jenë tregues për zgjidhjet e dhëna. Kështu, për shembull, kujdesi shëndetësor urgjent dhe i domosdoshëm nuk pezullohet për një person sepse ai ose ajo

është një emigrant i paligjshëm i punës.<sup>227</sup> Nga ana tjetër, ndihma sociale për të varfrit, për t'i lejuar ata që të jetojnë me dinjitet, nuk do të refuzohet për sa kohë që këta persona nuk janë urdhëruar të largohen nga vendi dhe janë në gjendje për të qëndruar.

Pyetja se në çfarë konsiston ndihma sociale dhe në çfarë niveli përfitimesh ofrohet ajo, shpesh do të varet nga pozicioni përfundimtar që një emigranti legal do të fitojë. Kur një punëtor, emigrant i paligjshëm zhvendoset në mënyrë efektive nga territori, përfitimet që në mënyrë specifike synojnë integrimin e tij/saj (p.sh. rraftësimin profesional) kanë më pak kuptim. Në mënyrë të ngjashme, vende të ndryshme mund të krijojnë kategori të emigrantëve të paligjshëm (punëtorët emigrantë ilegalë) që mund të jenë subjekt të përfitimeve të ndryshme. Kategoria e emigrantëve të paligjshëm që presin të dëbohen, të cilët mbahen në paraburgim, marrin kryesisht shërbime në natyrë. Me qëllim për të mos tërhequr shumë punëtorë emigrantë të paligjshëm, një shtet mund të vendosë të mos japë asnjë ndihmë financiare për aq kohë sa nuk është bërë asnjë kërkesë zyrtare për azil dhe të ndalojë asistencën për përfitime në natyrë. Personat të cilët nisin një aplikim të dytë për azil (p.sh. bazuar në informacionin e ri") do të reduktojnë pritjet e qëndrimit në atë vend. Si pasojë, një shtet mund të vendosë të zhvendosë përfitimet nga asistenca financiare tek shërbimet në natyrë.<sup>228</sup>

Nëse e vëmë theksin tek kategoria e fëmijëve mund të themi se kur fëmijët qëndrojnë në një vend pa e pasur ligjërisht këtë të drejtë, ata duhet megjithatë të gëzojnë mbrojtje sociale dhe të gjitha të drejtat e tjera që parashikohen për fëmijët vendas, përfshirë të drejtën për përfitime të fëmijëve.

Në të gjitha këto raste, njohja e disa të drejtave sociale për emigrantët e paligjshëm të punës, jo domosdoshmërisht i mbron përfituesit nga dëbimi. Pyetja që mund të shtrojmë në të gjitha këto shembuj është nëse administrata që ofron përfitime për punëtorët emigrantë ilegalë duhet ta raportojë këtë tek shërbimet e emigracionit. Të drejtat e tjera që lidhen me të qenit rezident në një shtet, veçanërisht në ato vende që adoptojnë një qasje universale të mbrojtjes sociale, nuk duken të përshtatshme për t'u zgjeruar në radhët e emigrantëve të paligjshëm të punës. Duke qenë se skemat universale financohen kryesisht nga buxheti i shtetit dhe emigrantët e paligjshëm të punës zakonisht nuk paguajnë asnjë taksë mbi të ardhurat, duket më pak e përshtatshme për t'i dhënë emigrantëve të paligjshëm të punës për fitime universale për të zëvendësuar të ardhurat. Megjithatë, derisa taksat indirekt e zënë një pjesë të konsiderueshme në financimin e skemave të sigurimeve shoqërore, kjo linjë e mendimit e humbet disi fuqinë. Kur zëvendësimi i të ardhurave është i lidhur me aktivitetin profesional, emigrantët e paligjshëm të punës normalisht do të punojnë në ekonominë informate dhe duhet të trajtohen në një bazë të ngjashme si punëtorët vendas në ekonominë e zezë apo gri. Si rregull i përgjithshëm këta punëtorë janë të përjashtuar nga sigurimet shoqërore, por mund të ketë dhe përjashtime. Për shembull, në shumë vende një punëtor që ka pësuar një aksident industrial kualifikohet për të përfituar një kompensim të veçantë nga sigurimet shoqërore dhe/ ose

<sup>227</sup> Shih Ortuno.R 'Access to healthcare for illegal immigrants in the EU: should we be concerned?' tek European Journal of Health Law, 11, fq 1.

<sup>228</sup> Lexo Vonk.G 'Migration, social security and the law Observations on the impact of migration policies upon the position of migrants in social security law in Europe', fq



punëdhënësi, edhe në qoftë se punonjësi nuk është i regjistruar si i tillë. Me fjalë të tjera, ky punëtor përfiton nga skemat shtetërore edhe në qoftë se ai është i punësuar në ekonominë informale. Një situatë më e komplikuar mund të lindë kur emigranti i paligjshëm i punës, ndonëse qëndron ilegalisht në vend, është i punësuar në një mënyrë me sa duket ligjore. Një situatë e tillë mund të jetë rezultat i raportimit të punësimit nga punëdhënësi, apo dhe rasti i regjistrimit të emigrantëve ilegalë nga ana e institucioneve të sigurimeve shoqërore si të ishin punëtorë normalë, legalë.

### **3.2.5 Kategoria e ‘jo shtetasve’ dhe mundësia për përfitime**

Kategoria e fundit për të cilët mund të diskutojmë në këtë pjesë të punimit e që lidhen pikërisht me zonën gri, janë kategoria e ‘jo-shtetasve’ të cilët janë ‘toleruar’ për të qëndruar dhe /ose punojnë në vend. Me sa duket shumë vende e dinë situatën ku jo-shtetasit nuk duhet të lejohen të qëndrojnë dhe/ose punojnë në një vend, por vazhdojnë t’i tolerojnë ata për të bërë kështu (për shembull, për arsye humanitare ose kur, për shkak të fatkeqësive që ndodhin në vendin e origjinës, ose për shkak të sëmundjeve, nuk është e mundur për të kthyer emigrantët ilegalë). Mbulimi social për këtë kategori ndryshon në masë të madhe nga vendi në vend, duke marrë parasysh perspektivën e integritit të këtyre njerëzve ose duke i kthyer ata, kur situata e lejon diçka të tillë<sup>229</sup>.

Shumica e skemave të sigurimeve shoqërore kanë informacion, parandodhjes së rrezikut social, mbi rrethin e personave që ato sigurojnë. Këto skema bazohen në administrimin e të siguruarve. Por, ka skema të tjera që njihen me palët që ata sigurojnë vetëm kur ndodh rreziku social. Këto të fundit drejtohen drejt administrimit të rasteve.

### **3.2.6 Koordinimi i sistemeve të sigurisë sociale në Evropë dhe subjektet e mbrojtura.**

Deri në këtë moment kemi analizuar diversitetin e skemave të sigurisë sociale në varësi të kategorisë së përfituesve të mbrojtur prej tyre, por gjithmonë duke pasur si model kuadrin juridik të brendshëm të Shteteve Anëtare në BE. Mbetja vetëm brenda kornizave territoriale të mbrojtjes së subjekteve do të ishte e kuptueshme në kushtet e një politike të izoluar të punës dhe kufizimit të lëvizjes së lirë të punëtorëve nga një shtet në tjetrin. Ndërkohë, që lëvizja e lirë e personave është një nga liritë kryesore të garantuara sot në nivel të Unionit të përbashkët evropian. Në kuadër të së drejtës për siguri sociale kjo garantimi i lëvizjes së lirë shtrun pyetjen se ç’ndodh me të drejtat e subjekteve që zhvendosen nga vendi i tyre, të përfituara nga sistemet kombëtare të sigurisë sociale? Humbja e të drejtave të fituara më parë mund të kishte një efekt negativ në kufizimin e zhvendosjeve në tregun e punës të shteteve të BE-së. Pikërisht, për të garantuar lëvizjen e lirë të punëtorëve, Rregullorja 1408/71 sanksionoi rregullat e koordinimit midis shteteve anëtare, duke përfshirë në sferën personale të saj vetëm kategorinë e ‘punëtorëve’ në një kuptim *strico sensi*. Rregullorja kishte kështu si qëllim të garantonte punëtorët dhe anëtarëve të tyre të familjes, kur ata lëviznin nga një shtet në një shtet tjetër brenda Komunitetit. Siç e shohim duke u ndalur vetëm në kategorinë e ‘punëtorëve’ kjo rregullore linte jashtë sferës së mbulimit të gjithë ‘personat jo ekonomikisht aktivë’ që

<sup>229</sup> Comparative review of the position of non-citizen migrants in social security M. Olivier; G.Vonk (eds.); report for the South African Treasury 2004, Part B.

lëviznin midis shteteve anëtare. Që nga miratimi i rregullores 1408/71, sfera personale e aplikimit të saj ka ndryshuar duke u zgjeruar edhe me kategori të tjera. Një rol të rëndësishëm në këtë drejtim ka dhënë Gjykata Evropiane e Drejtësisë me vendimet e saj në lidhje me lëvizjen e lirë, Komisioni Evropian me propozimet për rishikimin e sferës personale të Rregulloreve të mëparshme dhe në fund Këshillin me adoptimin e Rregulloreve të reja që zgjerojnë sferën e aplikimit të tyre në drejtim të rrethit të subjekteve të mbrojtura. Që nga 1 korriku 1982, kategorisë së punëtorëve iu shtua edhe sfera e personave 'të vetëpunësuar' dhe anëtarëve të tyre të familjes që lëviznin midis Komunitetit. Me miratimin e Rregullores së Këshillit nr.1606/98, u zgjerua fusha personale e aplikimit të rregullores 1408/71 duke përfshirë nën veprimin e saj *nëpunësit civile* dhe një vit më vonë rregullorja 307/1999 zgjeroi rrethin e subjekteve të mbrojtura tek të gjithë personat e siguruar, *veçanërisht për studentët*. Për më tepër, nga 1 qershori 2003, subjektet nga vendet e treta, anëtarët e tyre të familjes dhe pasjetuesit, nëse janë rezidentë të ligjshëm në njërin prej territoreve të shteteve anëtare dhe nëse kanë lëvizur midis shteteve anëtare, janë të mbuluar nga rregullorja.<sup>230</sup>

Duke marrë parasysh ndryshimet në legjislacionet kombëtare të shteteve anëtare në terma të personave të mbuluar, për të shmangur konfliktin midis tyre në aplikimin e rregullave mbi sigurinë sociale dhe për të zgjeruar mbrojtjen e kategorisë së personave që lëvizin lirisht brenda BE-së, mbi bazën e jurisprudencës së deritanishme të GJED dhe pas propozimit të Komisionit, Këshilli miratoi rregulloren 883/2004 e cila shënon zgjerimin më të madh të sferës personale të rregullores 1408/71. Me hyrjen në fuqi të kësaj rregulloreje, e drejta e koordinimit të sistemeve të sigurisë sociale midis shteteve anëtare, zgjerohet tek të gjithë shtetasit e shteteve anëtare që janë ose kanë qenë subjekte të legjislacionit të sigurimeve sociale në një ose më shumë shtete anëtare. Kjo do të thotë që do t'i nënshtrohen rregullave të koordinimit jo vetëm personat e punësuar, të vetëpunësuar, studentët, nëpunësit civilë, pensionistët, por gjithashtu edhe personat 'jo ekonomikisht aktivë' që nuk gëzojnë mbrojtje në periudhat e mëparshme. Me zgjerimin e sferës personale tek të gjithë 'shtetasit evropianë', rregullorja 883/2004 theu përfundimisht lidhjen e krijuar midis ushtrimit të një veprimtarie ekonomike dhe sferës personale.<sup>231</sup> Së fundmi, është e rëndësishme të theksojmë se Rregullorja 883/2004 mbulon gjithashtu edhe personat pa shtetësi dhe refugjatët që janë rezidentë në njërin prej shteteve anëtare, anëtarët e familjeve të tyre si dhe pasjetuesit kur ata lëvizin midis shteteve anëtare. Për sa më sipër mund të themi se zëvendësimi i rregulloreve të njëpasnjëshme, ndërkohë që modernizon dhe thjeshton rregullat e koordinimit, është i rëndësishëm për të arritur qëllimin e lëvizjes së lirë të personave.

---

<sup>230</sup> Shih Rregullorja e Këshillit 859/2003 që zgjeron rrethin e subjekteve të mbrojtur për shtetasit e vendeve të treta.

<sup>231</sup> Shih Martinsen, D. S. (2007). *Èho has the right to intra-European social security?: From market citizen to European citizen and beyond*. In R. A. Miller, & P. C. Zumbansen (Eds.), *Annual of German and European Law*. (Vol. II/III, pp. 216-239). New York: Berghahn Books, fq 219.

## **KREU IV**

### **4. RREZIQET SOCIALE DHE APLIKIMI I RREGULLAVE TË KOORDINIMIT MIDIS SHTETEVE ANËTARE**

#### **4.1 Koncepti i rreziqeve dhe kontigjencave sociale**

Ne kemi përcaktuar sigurinë sociale si korpus i marrëveshjeve në kuadër të krijimit të solidaritetit me çdo subjekt që në një moment të caktuar të jetës së tij përballet apo kërcënohet me mungesën e të ardhurave ose të shpenzimeve të caktuara. Në këtë kuptim, përfitimi nga një skemë e sigurimeve shoqërore është i lidhur ngushtë me evidentimin e një rreziku social ‘të njohur’. Duhet të theksojmë që në fillim faktin se koncepti i ‘rrezikut social’ referon tek parimi më i rëndësishëm i sistemit të sigurimeve shoqërore, sipas të cilit mbrojtja sociale siguron siguri kundër rreziqeve që janë pjesë e jetës sonë të përditshme të tilla si: rreziku i të mos qenit i aftë për punë për shkak të moshës së vjetër, rreziku i dëmtimit në punë, i kalimit në statusin e të papunit, etj<sup>232</sup>.

---

<sup>232</sup>Co-ordination of Social Security in the Council of Europe: Short guide,2004. Jason Nickless and Helmut Siedl, fq 15.

Në kuptimin e doktrinës së sigurimit social, rrisqet sociale njihen ndryshe si ‘kontigjenca sociale’, të cilat i referohen një ngjarjeje ose situatë të ardhshme, e cila mund të sjellë efekte negative tek individit në momentin që ndodh. Bëhet fjalë, pikërisht, për një ngjarje të ardhshme dhe të pasigurt, por që ka një probabilitet të madh të ndodhë, duke e bërë në këtë kuptim të nevojshme garantimin e individit apo grupeve të individëve nga kjo ngjarje. Autorë të ndryshëm argumentojnë se kuptimi i nocionit të kontigjencave sociale ka ndryshuar. Fillimisht ato i referoheshin një risku social, si një ngjarje e ardhshme e pasigurt që, nëse ndodhte shoqërohej me dëme negative tek individët. Me kalimin e kohës, koncepti i ‘dëmit’ është zëvendësuar tek ai i ‘nevojës’ duke bërë që të kuptohet që ajo që mbulohet nga skemat e sigurimeve nuk është dëmi që i shkaktohet individit nga verifikimi i rrezikut, por nevoja ose gjendja e nevojës në të cilën kalon ai.<sup>233</sup>

Nisur nga kuptimi që merr ky koncept, mund të themi se i gjithë sistemi i sigurimit social merr jetë në momentin që verifikohet një nga kontigjencat sociale, duke i shkaktuar individit, grupit të individëve apo pjesëtarëve të një familjeje një efekt negativ në terma të standardit të jetesës si pasojë e uljes së të ardhurave. Shumica e legjislacioneve i ndajnë kontigjencat sociale në tre kategori:<sup>234</sup>

- Së pari, mund të flasim për kontigjenca patologjike, që përfshijnë të gjitha situatat ku mbrojtja kërkohet për të përballuar sëmundjet eventuale (sigurimi shëndetësor), aksidentet ose sëmundjet profesionale (pensionet e invaliditetit, etj.)
- Së dyti, kontigjencat social-ekonomike që i referohen sigurisë kundër humbjet eventuale të të ardhurave (pushimi nga puna, pensioni), humbjes së punës (sigurimi i papunësisë), ose për shkak të ‘shtimit të familjes’ për shkak të lindjes së fëmijëve (përfitimet familjare)
- Së treti, mund të flasim për kontigjenca biologjike, me të cilën kuptojmë marrjen e masave paraprake në jetën aktive për t’u siguruar nga ngjarjet natyrore si vdekja (mbulimi i kostove të varrimit), pensionet për bashkëshortët pasjetues ose fëmijët e mitur, etj.

Për sa më sipër mund të themi se kontigjencat lidhen në kuptimin më tradicional të sigurimeve shoqërore me nocionin e ‘mungesës’ dhe me atë të ‘nevojës’ në kuptimin më modern. Megjithatë ajo që duhet të kuptojmë dhe që është më e rëndësishme është që në të dyja rastet, mbrojtja sociale duhet të lidhet me mbulimin, në kuptimin e çfarë është e nevojshme të bëhet për të përballuar mungesën.<sup>235</sup>

Në literaturën juridike, teksa rendisim rreziqet sociale shpesh marrim si pikë të nisjes renditjen në Konventën Nr. 102 të Organizatës Ndërkombëtare të Punës, e cila merret me standardet minimale të sigurisë sociale. Sipas kësaj konvente rrisqet sociale që janë të lidhura me konceptin e sigurisë sociale renditen si më poshtë:

- Nevoja për kujdes mjekësor
- Paaftësia e përkohshme për punë

<sup>233</sup> Paganini, Mario (1983), ‘El concepto de contingencia en seguridad social’, en ZEUS, Tomo 33, Santa Fe, fq 11.

<sup>234</sup> Shih Pautassi, Laura (2004), ‘Pension Legislation and Gender Equity in Latin America’, United Nations Publications, fq 18.

<sup>235</sup> Shih Pautassi, Laura (2004), ‘Pension Legislation and Gender Equity in Latin America’, United Nations Publications, fq 19.

- Papunësia
- Moshë e vjetër
- Aksidenti në punë dhe sëmundjet profesionale
- Përgjegjësia për mbajtjen e fëmijëve
- Mëmësia
- Invaliditeti i plotë në punë
- Vdekja

Duke pasur parasysh këtë ndarje, në mund të bëjmë edhe ndarjen e llojeve të përfitimeve në varësi të verifikimit të ndonjërit prej rreziqeve të mësipërme. Në këtë kuptim mund të flasim për përfitimet e kujdesit mjekësor, përfitimet e sëmundjeve, përfitimet e papunësisë, përfitimet e pleqërisë, përfitime e plagosjes/aksidentimit në punë apo sëmundjeve profesionale, përfitimet familjare, përfitime e lindjes, të invaliditetit dhe përfitim të të mbijetuarit.

Secila prej gjendjeve të mësipërme përfshin brenda konceptit të 'sigurisë sociale'. Ndërkohë që nëse flasim për një 'rrezik' tjetër të ndryshëm nga ata që kemi përmendur më lart dhe që ka të bëjë me 'nevojën', rrezikun e 'varfërisë' apo mungesën e mjeteve të nevojshme për një ekzistencë të mirë atëherë kalojmë nga koncepti i sigurisë sociale në atë të mbrojtjes sociale. Arsyeja se pse e kemi njohur mungesën e mjeteve të nevojshme për një ekzistencë të mirë (dmth nevoja) si një rrezik të veçantë shoqëror është fakti se 'ndihma sociale' përbën një pjesë integrale të sigurisë sociale. Për më tepër skemat e ndihmës kategorike paraqesin një 'karakter të përzier' për sa i përket rreziqeve sociale: një skemë asistence për të moshuarit, për shembull, mund të shihet si mbulim i rrezikut të 'mohës të vjetër', si dhe rrezikut të 'nevojës'.

Një nga problemet që ka shqetësuar për dekada shtetet dhe me të cilat po përballet ligji social është pasiguria në kushtet e punës. Studimet tregojnë se janë të shumtë punëtorët që janë plagosur rëndë- në se nuk janë vrarë- në vendin e punës, për shkak të mungesës së masave të përshtatshme në vendin e punës apo mungesës së masave të mjaftueshme të sigurisë për punët e kryera në makineri. Për këtë arsye, shqetësimi për krijimin e kushteve më të sigurta të punës, ka rezultuar në parandalimin e shumë dëmtimeve industriale. Megjithatë, punonjësit ende janë viktimat e aksidenteve të tilla. Në këtë aspekt duhet të vihet re, se koncepti i plagosjes në punë është zgjeruar në rrjedhën e kohës. Në përgjithësi, ajo nënkupton një aksident që ndodh për një person gjatë punës. Por lidhja midis punës dhe aksidentit, përshkruhen në mënyra të ndryshme në vende të ndryshme. Në disa vende është e mjaftueshme që aksidenti të ketë ndodhur gjatë orarit të punës, ndërsa në vende të tjera mund të kërkohet, për shembull, që aksidenti në të vërtetë të ketë ndodhur gjatë ekzekutimit të marrëveshjes së punës. Në shumë vende, një aksident që ndodh në intervalin e kohës nga rruga e shtëpisë për në punë (apo anasjelltas) kualifikohet si një plagosje në punë. E njëjta gjë vlen edhe për një aksident që ndodh kur shpëtohen persona në rrezik. Kështu, për të kuptuar nëse një person gëzon apo jo statusin e subjektit përfitues për shkak të dëmtimit profesional duhet ta vëmë theksin në ligjin e brendshëm të çdo shteti, i cili përcakton më së miri si faktin nëse një aksident mund ose jo të kualifikohet si një dëmtim industrial, ashtu edhe rregullat dhe kriteret e veçanta të provave të cilat i mundësojnë çdo punonjësi të provojë më lehtë ekzistencën e një dëmtimi profesional. Viktimat e sëmundjeve apo dëmtimeve profesionale mund të kenë të drejta për përfitime më të larta në krahasim me subjekte të tjerë përfitues, nëse marrim

në konsideratë jo vetëm humbjen e të ardhurave, por edhe me dëmet e dukshme shëndetësore. Për më tepër, viktimat e një dëmtimi industrial, kryesisht, gëzojnë kujdes shëndetësor tërësisht falas, edhe pse ky i fundit mund të përfshijë trajtimin e detyrueshëm nga shërbimi mjekësor i siguruar nga punëdhënësi.

Mbulimi i aksidenteve në punë shihet si problematik pasi shëndeti i të punësuarit mund të mos dëmtohet vetëm nga një dukuri e papritur siç është një aksident në punë, por ai mund të ndikohet edhe nga një ekspozim afatgjatë ndaj kushteve të dëmshme të punës (materiale të caktuara ose rrezet). Në rastin e dytë, dëmi shkaktohet menjëherë, siç është rasti i dëmtimeve në punë. Ai mund të shfaqet shumë më vonë, ndoshta edhe pas përfundimit të marrëveshjes së punës. Për rrjedhojë, sëmundjet profesionale meritojnë një përgjigje të veçantë, në lidhje me provat e vuajtjes së dikujt nga një sëmundje profesionale. Koncepti i 'sëmundjes profesionale' në përgjithësi do t'i referohet një çrregullimi ose sëmundje të shkaktuar nga ekspozimi në kushtet e punës të cilat janë të dëmshme për shëndetin. Në përgjithësi, ka dy mënyra për qasjen e sëmundjeve profesionale: duke i përcaktuar ato (duke dhënë kuptimin në ligj) ose duke i renditur ato në ligjin e brendshëm. Nëse ligji nuk e përcakton në mënyrë të qartë, është e rëndësishme që viktima të provojë lidhjen shkakore midis aktivitetit profesional dhe shfaqjes së sëmundjes. Ndërkohë që, kur ligji i brendshëm i rendit në mënyrë shteruese llojet e sëmundjeve profesionale, atëherë është e qartë që, një sëmundje mund të njihet si një sëmundje profesionale, vetëm kur ajo është përmendur në një listë.

#### **4.2 Përfitimet sociale dhe lidhja e tyre me rreziqet sociale**

Në një sistem të sigurimeve shoqërore, përfitimet sociale do të korrespondojnë me rreziqet sociale. Këto përfitime mund të synojnë parandalimin e rrezikut social, rivendosjen e situatës që i paraprinte ndodhjes së rrezikut social ose kompensimin për rrezikun social të ndodhur. Është e kuptueshme se sistemet e sigurimit social duhet fillimisht të përqendrohen në marrjen e masave për të parandaluar dëmet që mund të rezultojnë nga dukuria e rrezikut social. Në një fazë të dytë duhet tentuar rivendosja e gjendjes së mëparshme dhe vetëm në fazën e fundit, dëmi i shkaktuar nga ndodhja e rrezikut social duhet të kompensohet. Në praktikë, mund të ndodhë që të vihet re vetëm etapa e fundit : kompensimi. Megjithatë, kjo nuk duhet të na bëjë të përjashtojmë parandalimin dhe restaurimin si një pjesë e rëndësishme për efekt të zbatimit të skemave të sigurimeve shoqërore.<sup>236</sup>

Përfitimet e sigurimeve shoqërore mund të jenë në natyrë si dhe me para në dorë. Përfitimet në para mund të konsistojnë ose në një shumë fikse (për fitim tarifë e fiksuar), ose mund të jenë të lidhura me të ardhurat e përfituara më parë, të ardhurat më të hershme profesionale apo rroga. Ato mund të llogariten gjithashtu me anë të një kombinimi të këtyre teknikave. Në skemat e sigurimeve shoqërore në baza profesionale, përfitimet shpesh do të llogariten në aspektin e një përqindjeje të pagës mesatare apo të të ardhurave profesionale të fituara gjatë një periudhe të caktuar (e njohur si periudhë reference). Në përgjithësi, në llogaritjen e këtyre përfitimeve, ligjvënësi vendos një limit maksimal të të

<sup>236</sup> Shih për më tepër mbi qëllimet e përfitimeve të sigurisë sociale O.Brien.M 'Poverty, Policy and the state: Social security reform in Neë Zeland', Policy Press, 2008, 240-2

ardhurave që mund të përfitohen. Kjo do të thotë që edhe në qoftë se paga e fituar më parë ose të ardhurat profesionale janë më të larta, subjekti përfitues nuk mund të marrë si shpërblim më shumë të ardhura se sa kufiri maksimal i sanksionuar në ligj. Kështu, përfitimi do të llogaritet mbi bazën e shumës, por në lidhje me kufirin e sipërm. E njëjta politikë mund të vihet re edhe në përcaktimin e sasisë së kontributeve që mund të derdhin subjektet për llogari të skemave të sigurimeve sociale. Në këtë rast, ligjvënësi mund të përcaktojë një limit maksimal tavan të të ardhurave për efekt të llogaritjes së kontributeve. E njohur është edhe vendosja e një shume maksimale cash ose e një përqindjeje maksimale (p.sh 80 % e të ardhurave). Disa sisteme mund t'i kombinonjë këto metoda ose mund të përdorin të tjera metoda të ngjashme për llogaritjen e përfitimeve.<sup>237</sup>

Përveç konceptit të përfitimeve maksimale, është i njohur edhe i nocionit bazë i të ardhurave që mund të përfitohen në rast të evidentimit të rrezikut apo konvergencës sociale. Vendosja e një kufiri minimal për efekt të përfitimeve nënkupton edhe në qoftë se shuma e përcaktuar përgjatë linjave të llogaritjes normale është më e ulët, subjektit do t'i jepet përsëri minimumi i të ardhurave të sanksionuara. Kjo bëhet me qëllim që të garantohet minimumi jetik i nevojshëm për jetesën e çdo subjekti që është pjesë e skemave sociale.

Në skemat e sigurimeve shoqërore që mbulojnë të gjithë banorët, përfitimet, si rregull, do të jenë shuma fikse. Këto lloj skema njihen si skema universale dhe iu njohin të drejtën e përfitimit të shumave fikse të gjithë banorëve/ rezidentëve pavarësisht të ardhurave që ata marrin, punësimit etj. Shumat fikse mund të aplikohen për shëmbull për pensionet e pleqërisë, pensionet e punëtorëve me paaftësi, pasjetuesve etj. Nga ana tjetër, përfitimet e ndihmës sociale mund të konsistojnë në shuma fikse, por më shpesh ato vendosen në funksion të nevojave dhe mjeteve të personit (ave) të interesuar.

Niveli i përfitimeve në kuptimin e normës së përfitimit mund të përcaktohet në mënyra të ndryshme. Natyrisht, një mundësi e parë është, që shuma të jetë e fiksuar nga autoritetet politike, pa iu referuar variablave të tjera. Shpesh, shumat e pagës minimale apo pagës mesatare merren në konsideratë për përcaktimin e shumave fikse. Në rastin e skemave të asistencës, shuma fikse shpesh do të llogaritet në bazë të shpenzimeve që konsiderohen si të nevojshme për një ekzistencë të mirë (e ashtuquajtura shportë e mallrave). Kjo ngelet sigurisht në vlerësimin e qeverisë për të deklaruar mallrat dhe shërbimet që do të konsiderohen si të nevojshme për të jetuar mirë. Linja e varfërisë e përcaktuar nga sociologët në shumicën e vendeve, do të kalojë shumën e parave të garantuara nga përfitimi i ndihmës sociale. Në këtë drejtim, duhet theksuar se minimumi që krijohet brenda skemave të sigurimeve shoqërore në përgjithësi, do të jetë më e lartë se përfitimi i dhënë nga asistenca sociale.

Si rregull, përfitimet e sigurimeve shoqërore mbrohen ndaj zvogëlimit të vlerës së të ardhurave apo ndaj zhvlerësimit. Në fakt, ka vende ku përfitimet reflektojnë ndryshimet e çmimeve ose ndryshimet e pagave. Ndërkohë që në vende të tjera procesi i përcaktimit të

---

<sup>237</sup> International Social Security Association (2014) Social Security Programs Throughout the World, Report, fq 7.

normës së përfitimeve është pothuajse automatik, në kuptimin që masa e pensionit rishikohet periodikisht nga një grup i specializuar i cili bën propozimet tek qeveria për të mundësuar ndryshimet dhe përmirësimet e masës së pensionit nëpërmjet amendimeve ligjore.<sup>238</sup>Në këtë kuptim, autoritetet mund të rishikojnë shumën e përfitimeve të sigurimeve shoqërore. Një rishikim i tillë mund ose nuk mund të ndodhë në data fikse. Megjithatë, jo në çdo kohë, qeveritë e shteteve mund të vendosin nëse dhe se si përfitimet do të jenë të mbrojtura kundrejt zhvlerësimit. Në vend të këtij procesi, te venë në zbatim mekanizma automatike rregulluese. Për sa i përket përfitimeve të shprehura si përqindje e të ardhurave profesionale të fituara më parë apo pagës, do të duhet që të sigurohet si baza e llogaritjes (mesatarja e fituar më parë e të ardhurave profesionale apo paga) të jetë përkthyer në shumën ekuivalente në paratë e sotme, pasi përqindja mund të aplikohet për këtë shumë të re.

Po kështu, zhvlerësimi ndaj përfitimeve të cilat janë të mbrojtura mund të rishitet në mënyra të ndryshme: në lidhje me nivelin e përgjithshëm të inflacionit, në proporcion me fuqinë blerëse, në raport me nivelin mesatar të pagave, dhe kështu me radhë. Në varësi të kriterëve të krahasimit, qeveria regjistron normat zyrtare të inflacionit në kohë të caktuara, duke ndjekur rritjen e çmimeve të konsumit (të një numri të mallrave dhe shërbimeve të zgjedhura), duke vlerësuar mënyrën në të cilën niveli mesatar i pagave ka evoluuar, dhe kështu me radhë.

Megjithatë, edhe pse këto kritere përfshijnë të dhënat objektive, duhet të marrim parasysh faktin se një diferencë e caktuar mbetet për qëllime të politikës (një shembull: cilat janë mallrat, çmimet e konsumit të cilave do të merren në konsideratë dhe në çfarë mase ato janë marre parasysh?). Kur përshtatja e masës së përfitimit ka për qëllim që të veprojë në përputhje me evoluimin e çmimeve të konsumit, në përgjithësi do të flasim për ‘indeksimin. Ndërkohë që, kur përfitimet mendohen të ndjekin evoluimin e pagave apo të ardhurave profesionale, flasim për “rritjen e përshtatur” të përfitimeve. Kjo e fundit, më shpesh se e para, do të varet me tepër nga vendimet paraprake të qeverisë së një shteti se sa mund të mbështetet në një mekanizëm automatik të rregullimit. Në ato raste kur flasim për rregullim automatik duhet të kuptojmë rregullimi i cili bëhet në periudha të caktuara kohore që variojnë nga çdo muaj, çdo disa muaj, çdo vit ose në çdo periudhë tjetër të dhënë.

Për të arritur qëllimin, indeksimi, por edhe ri-përshtatja e “rritjes” së përfitimit, do të llogaritet në mënyrë retrospektive. Kjo do të thotë që evoluimi i situatës nga një moment i caktuar në të shkuarën deri në të tashmen do të shqyrtohet në mënyrë të tillë që të rrisë, duke nisur nga momenti aktual, përfitimet, për periudhën që do të ndjeke . Për sa kohë që rregullimet automatike nuk ndodhin brenda një hapësirë të madhe kohe, një mekanizëm i tillë nuk paraqet shumë probleme. Situata është e ndryshme për përfitimet nga sigurimet shoqërore të dhëna në vendet që vuajnë nga një shkallë jashtëzakonisht e lartë të

---

<sup>238</sup> International Social Security Association (2014) Social Security Programs Throughout the World, Report, fq 13.



inflacionit. Në raste të tilla, mund të jetë e nevojshme për të parashikuar evoluimin e prituri të fuqisë blerëse, çmimet e konsumit dhe pagat.<sup>239</sup>

Shuma fikse ose përqindja që përcakton nivelin e përfitimit të sigurimeve shoqërore shpesh do të ndryshojë në përputhje me kushtet e jetesës së personit që ka të drejtën e këtyre përfitimeve. Përfitimet në përgjithësi do të jenë më të larta për personat që kanë bashkëshortin në ngarkim dhe / ose fëmijë në ngarkim. Koncepti i ‘të qenit i varur’ mund të përkthehet në nocione të ndryshme në skemat e ndryshme të sigurimeve shoqërore. Ai në përgjithësi do t’i referohet mungesës së të ardhurave në pjesën e personit të varur, si dhe për një menaxhim të përbashkët familjar. Granti i një përfitimi më të lartë të personit që ka një partner/e të varur mund të jetë i dëmshëm për të dy partnerët, në kuptimin që - siç është shpesh rasti – përfitimet në rritje do të vazhdojnë të jene më të ulëta se shumica e përfitimeve për të cilat secili prej partnerëve do të kishte ne se ata do të ishin vetëm. Si pasojë, personat e përfshirë shpesh do të përpiqen të mbajnë sistemin e sigurimeve shoqërore në ‘errësirë’, të fshehur në lidhje me menaxhimin e tyre të përbashkët të familjes. Kjo veçanërisht do të ketë të bëjë me rastet kur, përveç partnerëve të martuar, mund të konsiderohen si persona të varur dhe personat që bashkëjetojnë, me statusin e të pamartuarit.

#### **4.3 Testi i mjeteve të nevojshme dhe mundësia për përfitime**

Edhe pse shumica e një përfitimi të sigurimeve shoqërore mund të përcaktohet në mënyrë të qartë, përsëri mbetet për t’u parë nëse përfituesi në të vërtetë do të marrin shumën në fjalë. Është e mundur, që për të marrë përfitimet e përcaktuara individët e presupozuar të përshtatshëm të bëhen gjithashtu subjekte të një testi të mjeteve (financiare ose jo) që ata kanë. Përfitimet e ndihmës sociale ose nganjëherë edhe përfitime të tjera të sigurimit shoqëror do t’i jepen vetëm personave, mjetet e të cilëve nuk e tejkalojnë një shumë të caktuar. Këto mjet e përfitimeve. Testi i mjeteve behet në mënyrë të ndryshme. Një mundësi është që të merren parasysh vetëm të ardhurat profesionale apo pagat. Por nuk përjashtohet mundësia që të merren në konsideratë të gjitha të ardhurat që zotëron individi. Për më tepër, ndodh, që në disa raste, të merren parasysh edhe të ardhurat fiktive, p.sh. kur ato lidhen me jetesën e dikujt në një shtëpi që nuk është pronë e tij, por e një personi tjetër. Përveç kësaj, testi nganjëherë mund të marrë në konsideratë edhe të ardhura të fituara në mënyra të tjera, jo drejtpërdrejt nga profesioni, pasuritë e luajtshme ose të paluajtshme.<sup>240</sup>

Duhet të theksohet se verifikimi i gjendjes individuale mund të jetë më shumë se vetëm një test i të ardhurave. Ai mund të përfshijë edhe verifikimin e të drejtave pronësore të subjekteve. Në një rast të tillë, disa forma të të ardhurave ose pjesë të pasurisë se dikujt mund të përjashtohen për arsye të veçanta. Është e mundur, për shembull, që një pjesë e

<sup>239</sup>Për më shumë informacion në lidhje me ndikimin e inflacionit dhe indeksimin tek përfitimet shih : ‘Ëhat is Progressive Price Indexing?’ nga Munnell.A dhe Soto.M, Just the Facts on Retirement Issues, Nr. 17. Center for Retirement Research (April 2005), [http://crr.bc.edu/images/stories/Just%20the%20Facts/jtf\\_17.pdf](http://crr.bc.edu/images/stories/Just%20the%20Facts/jtf_17.pdf); ‘An Analysis of Using Progressive Price Indexing To Set Social Security Benefits,’ nga Furman.J, Center for Budget and Policy Priorities (May 2005), <http://eēē.cbpp.org/cms/?fa=vieē&id=48>; ‘Progressive Indexing: Effect on Benefits,’ nga Sahadi.J, CNNMoney.com (April 29, 2005), [http://money.cnn.com/2005/04/29/retirement/progressive\\_numbers/index.htm](http://money.cnn.com/2005/04/29/retirement/progressive_numbers/index.htm);

<sup>240</sup> MISSOC Analysis 2013/1 Overvieē of means testing in MISSOC countries, Nëntor 2013, fq 19.

pagës së individit të përjashtohet në mënyrë që të parandalojë një të tillë të bëhet i papunë, ose gjithashtu, vlera e shtëpisë (modeste) që zotërohet nga dikush mund të mos merret parasysh me qëllim që mos të detyrohen pronarët të shesin banesën e tyre në mënyrë që të fitojnë të drejtën për të përfituar nga sigurimet shoqërore.

Në llogaritjen e të ardhurave të përgjithshme mund të merren në konsideratë, (për të kaluar testin e të ardhurave) jo vetëm të ardhurat dhe objektet pronësore vetjake por edhe të ardhurat dhe pronat që lidhen me bashkëshortin apo partnerin dhe madje edhe fëmijët apo pjesëtarë të tjerë të familjes dhe personat që jetojnë në të. Në këtë kuptim, mund të jetë mjaft e vështirë për të kryer në mënyrë efektive një test mjetesesh . Ajo që është cilësuar si mënyra më e thjeshtë është vlerësimi i të ardhurave duke shfrytëzuar të dhënat e grumbulluara nga administrata tatimore. Për efekt të këtij vlerësimi, të ardhurat e marra parasysh në lidhje me testin e mjeteve, do të jenë të ardhurat e tatueshme të përcaktuara nga organet tatimore. Megjithatë edhe kjo mënyrë ka probleme. Kjo pasi, të ardhurat e njohura si të ardhura të tatueshme, nganjëherë mund të paraqesin ndryshe pasurinë një personi apo nevojat e tij. Në këtë rast, duhet të merren parasysh edhe përjashtimet dhe zbritjet tatimore të cilat i shërbejnë qëllimeve të tyre, por që mund të mos ketë asnjë lidhje për sa i përket qëllimeve sociale. Në disa vende, për shembull, disa forma të kursimeve, si dhe kreditë caktuara, hipotekat, sigurimet e jetës dhe kështu me radhë, do të rezultojë në një ulje të të ardhurave të tatueshme. Nisur nga kjo, mund të shtrojmë pyetjen nëse këto reduktime duhet të merren apo jo në konsideratë në një test të mjeteve. Për të kapërcyer këtë problem, disa vende kanë zhvilluar konceptin e të ardhurave shoqërore, duke përdorur të dhënat e taksave, por pa iu drejtuar të ardhurave të tatueshme të krijuara se fundi.<sup>241</sup>

Megjithatë, jo gjithmonë procesi i testueshmërisë së mjeteve të jetesës është një proces i thjeshtë. Ka edhe situata që janë evidentuar si problematike. Kështu, për shembull, mund të lindin probleme në ato raste kur testimi i mjeteve zbatohet për një person që merr përfitime të ndryshme në të njëjtën kohë (p.sh. pension të mbijetuari, një përfitim të rastit të ndihmës sociale dhe një ndihmë për ngrohjen). Në këtë rast nëse mendojmë se për secilin prej përfitimeve aplikohet një test në mënyrë të pavarur nga njëra-tjetra, atëherë do të ishte e pashmangshme arritja e një rezultati të përgjithshëm, por të papranueshëm. Po kështu, mund të ndodhë që një person të kërkojë më shumë se një përfitim (nga sigurimet shoqërore) në të njëjtën kohë. Një situatë e tillë mund të lindë kur ky person është i prekur nga rreziqe të ndryshme sociale ose, gjithashtu, kur ai / ajo është i mbuluar për një dhe të njëjtin rrezik social nga më shumë se një skeme e sigurimeve shoqërore. Në rastin e mundësin e parë mund t'i referohemi një personi që ka të drejtë për pension të pleqërisë dhe bashkëshorti i të cilit krijon të drejtën për pension familjar, ndërkohë që në shembullin e dytë mund t'i referohemi personit i cili ka qenë rrogëtar dhe i vetë-punësuar dhe që ka të drejtën për pension pleqërie në të dy skemat profesionale të sigurimeve shoqërore. Ligji i sigurimeve shoqërore nuk mund të kundërshtojë një subjekt për të marrë dy përfitime në të njëjtën kohë; megjithatë ai shpesh mund të sanksionojë një limit

---

<sup>241</sup>Flasim kështu për një të ardhur të llogaritur mbi bazën e informacionit të dhënë nga autoritetet tatimore, por me një të tillë diferencë të spikatur, që do të thote se zbritjet tatimore dhe përjashtimet që pengojnë qëllimin e sigurimit shoqëror nuk do të merren në konsideratë.

kundër një shumë të pakufizuar të përfitimeve të tilla. Vendosja e një parashikimi të tillë në ligj bëhet me qëllim që personi i përfshirë në skemat e sigurimeve shoqërore të mos gëzojë të dy përfitimet në mënyrë të pakufizuar. Në vend të kësaj ai / ajo do të detyrohet të zgjedhë nëse do t'i jepet përfitimi më i lartë apo do të lejohet mbledhje e dy apo disa përfitimeve në mënyrë të kufizuar deri në një shumë të caktuar maksimale totale.

Përfitimet e sigurimeve sociale mund të jepen për një periudhë kohe të kufizuar ose të pakufizuar. Në çdo rast, ato përfundojnë sapo rreziku social pushon së ekzistuari (p.sh.personi papunë gjen një punë, fëmija nuk është më i varur) ose kur kushtet për dhënien e përfitimit nuk verifikohen më. Por, pavarësisht këtyre rasteve, përfitimet gjithashtu mund të ndërpriten si rezultat i kalimit të kohës, pavarësisht ndryshimet në situatën e personit që ka të drejtën për to. Kjo do të zbatohet, si rregull, për përfitimet e papunësisë. Në një rast të tillë, intervali kohor gjatë të cilit përfitimi do të jepet mund të jetë një periudhë e caktuar kohe ose një periudhë e pacaktuar në varësi të moshës apo të punësimit, sigurimeve, apo rekordeve të kontributit të përfituesit.

Parimisht përfitimet nga sigurimet sociale nuk paguhen automatikisht. Subjekti që ka të drejtën për to do të duhet të aplikojë për përfitimin e sigurimit social që duhet të paguhet. Në këtë kuptim, vetëm subjektet që plotësojnë kushtet e vendosura në ligj, do të mund të marrin pagesën e caktuar. Megjithatë edhe në këtë drejtim ka disa përjashtime. Kështu, aplikimi nuk është i nevojshëm vetëm për përfitimet e sigurimeve shoqërore të pagueshme në rast të një rreziku social të panjohur për qeverinë ose administratën e sigurimeve shoqërore. Nga ana tjetër, ndonëse mund të duket e pazakonte, një rregull i tillë vlen edhe kur administrata dispononte gjithë informacionin e nevojshëm për të përcaktuar se kur dhe për cilët subjekte do të jetë i pagueshëm një përfitimi caktuari sigurimeve shoqërore. Shembull konkret në lidhje me detyrimin për aplikim është rasti i përfitimit të pensionit të pleqërisë. Individët do të duhet të aplikojnë për të përfituar një pension të përgjithshëm të pleqërisë i cili hyn në fuqi, në mënyrë uniforme dhe pa teste jetësh, për këdo që arrin një moshë të caktuar. Megjithatë, një numër në rritje i përfitimeve do të jepet për përfituesit me iniciativën e vet administratës së sigurimit social, siç mund të jetë rasti i dhënies së asistencave sociale. Ajo që vlen të theksojmë në këtë pjesë është fakti se për shkak të mungesës së informacionit të nevojshëm, për shkak të 'paditurisë' absolute apo edhe 'krenarisë' së disa personave për të mos kërkuar përfitime, një pjesë e subjekteve që realisht mund të jenë përfitues, ka shumë mundësi që të privohen prej tyre. Për fat të keq, seksionet më të varfra dhe të përjashtuara sociale të popullsisë vuajnë shume nga ky fenomen. Kjo shtron problemin e masave që duhet të marrin shtetet për ndërgjegjësimin e të gjithë popullatës për të drejtat që ata kanë në terma të mbrojtjes sociale dhe përfitimet që vijnë si rezultat i këtyre të drejtave.

Po kështu, përfitimet e sigurimeve shoqërore nuk mund të kërkohen për periudha paraardhëse të aplikimit, edhe pse ndonjëherë kjo është e mundur. Nëse dikush mund të pretendojë përfitime të sigurimeve shoqërore që ishin për t'u paguar në periudhën e mëparshme, një aplikim i tillë do të jetë i limituar nga kufizime të caktuara të fuqisë prapavepruese. Ekziston një problem i veçantë kur një aplikim për një përfitim të sigurimeve shoqërore i është drejtuar një organi administrativ i cili është i paaftë për të marrë atë. Në raste të tilla, ligji i sigurimeve shoqërore mund të vendosë si detyrim për

organin administrativ ku është drejtuar aplikimi, që të nxjerrë në pah organin që ka kompetencën e kërkuar. Për më tepër, për të lehtësuar dhe ardhur në ndihmë subjekteve, ligji i sigurimeve shoqërore mund të detyrojë administratën jo-kompetente të sigurimeve shoqërore për të transferuar vetë kërkesën në organin kompetent, në këtë mënyrë(fiktive) duke presupozuar që personi kishte aplikuar menjëherë tek organi kompetent.

Për subjektet që ndodhen me banim jashtë vendit, rregullat e shpërndarjes së përfitimeve mund të jenë të ndryshme. Ka sisteme të sigurimeve sociale që refuzojnë të bëjnë pagesën e përfitimeve, në rast se aplikanti është me banim jashtë vendit. Por, edhe në këtë rast, bazuar në të drejtën dhe rregullat ndërkombëtare mund të bëhet transferimi i përfitimeve të sigurimeve shoqërore nga një vend në tjetrin. Nga ana tjetër, në disa raste të veçanta, një përfitim i sigurimeve shoqërore mund të mos i jetë paguar personit që ka të drejtë mbi të, por një personi tjetër në vend të tij. Kompensimi i fëmijës në një skemë profesionale të sigurimeve shoqërore është një shembull tipik: përfitimi mund të paguhet për personin i cili është në të vërtetë i ngarkuar me edukimin e fëmijës në vend që të sigurojë të atin ose nënën, madje edhe kur personi në fjalë nuk i përket fushës së zbatimit të sigurimeve shoqërore në fjalë.

#### **4.4 Rreziqet e veçanta sociale dhe rregullat e përfitimit**

##### **4.4.1 Rreziku i moshës së vjetër**

Rreziku social i “pleqërisë” konsiston në supozimin se nuk është më e mundur ose e përshtatshme për një person të një moshe të caktuar për të punuar në mënyrë që të përballojë jetesën e tij / saj. Ofrimi i sigurimeve shoqërore për rrjedhojë ka si qëllim zëvendësimin e të ardhurave për njerëzit që arrijnë një kufi të caktuar moshe(pensioni i pleqërisë), ose për njerëzit që ndërpresin aktivitetin e tyre profesional pasi kanë arritur një moshë të caktuar(të pensioneve të pleqërisë).

Rreziku i pleqërisë shpesh do të jetë subjekt i një mbulimi të bazuar në të ashtuquajturat tri shtylla: e para që i përket një sigurimi ligjor (të detyrueshëm ose jo), e dyta që merr pjesë në skemat e pensioneve të përcaktuara në një marrëveshje kolektive(e detyrueshme ose jo) dhe e treta duke qene pjese e një marrëveshje individuale të pensioneve private. Natyrisht, kur shtylla e parë është më pak e zhvilluar, shtylla e dytë dhe e tretë do të fitojnë me shume rëndësi-dhe anasjelltas. Kushtet dhe shumat që mbizotërojnë në shtyllën e dytë ndonjëherë do të kalojë direkt mbi ato që janë të pranishme në shtyllën e parë. Ky do të jetë rasti, për shembull, kur marrëveshja kolektive i jep pjesëmarrësve të saj një mbulim të plotë të pleqërisë (pension statutor+pension të marrëveshjes kolektive) që përbën një përqindje të caktuar të pagës së fundit të fituar dhe kur shumat e pensioneve ligjore janë të reduktuara.

Në disa vende, ligjvënësi është përpjekur të nxisë krijimin e rregullimeve të shtyllës së dytë dhe të tretë të përfitimit të pleqërisë duke i avantazhuar ato në formën e subvencioneve direkt, garancive shtetërore, të gjitha llojeve të avantazheve fiskale dhe të tjerave të ngjashme me këto. Përrjashtimisht, është e mundur për të lënë mënjanë

sigurimin e pensionit social statutor suplementar duke e përfunduar të paktën si një marrëveshje të pensioneve suplementare cilësore të shtyllës së dytë apo të tretë.

Skema e pensioneve mund të veprojë sipas parimit të kapitalizmit / financimit, rindarjes / parimit pay-as-you-go apo rezervave të kontabilitetit. Disa skema statutore të pensioneve veprojnë mbi një bazë të miksuar: pjesërisht me rindarje dhe pjesërisht me financim. Në një numër të vendeve jo të industrializuara, pensioni i pleqërisë mund të marrë formën e një pagese të vetme në rastin kur dikush ka arritur moshën të dale ne pension. Por në pjesën më të madhe bëhet fjalë për garantimin e pagesave periodike. Shuma e pensionit të pleqërisë ose mund të krijohet si një shumë fikse ose të ketë lidhje me të ardhurat profesionale të fituara më parë. Ajo mund të jetë e varur në faktorë të ndryshëm të lidhur me:

1. Moshën e personit në momentin e pensionit
2. Kohëzgjatja e tij /saj ne pjesëmarrjen ne skemë
3. Sektori në të cilin ai/ ajo ka qenë profesionalisht aktiv;
4. Fakti nëse ka në ngarkim bashkëshortin tjetër dhe / ose fëmijët;
5. Pyetja nëse apo jo personi i përfshirë disponon ndonjë tjetër mjet ose burime të ardhurash.

Le të shohim tani në secilin nga këto elemente më nga afër.

Përfitimi i pleqërisë do të hyjë në fuqi, siç u përmend më parë, në ose duke filluar nga momenti kur personi ka arritur një moshë të caktuar, dhe pikërisht moshën e daljes në pension. Duke qenë se sistemet e sigurimeve shoqërore nuk janë të harmonizuara në nivel të BE-së, moshja e daljes në pension mund të ndryshojë nga një shtet në tjetrin, edhe pse ajo shpesh është e vendosur në mes 60 dhe 65 vjet. Ne disa shtete burrat janë subjekt i një moshe më të lartë të daljes në pension se sa gratë. Diferenca në përgjithësi ka qenë deri në pesë vjet. Shtete të tjera dëshmojnë të ashtuquajturën moshë “fleksibël” të pensionit, që do të thotë se dikush nuk do të dal në pension në një moshe fikse, të përcaktuar me ligj, por brenda një hapësire më të madhe kohore (p.sh.pesëvjeçare). Ndërkohë që ka shtete të tjera, ku individët mund të dalin në pension përpara se të arrijnë moshën e daljes në pension, megjithëse duke sakrifikuar një pjesë te pensionit, për të cilën, dikush do të kishte pasur të drejtë, në moshën e plote të daljes në pension (pensionet e pjesshme të pleqërisë). Një reduktim i tillë zakonisht do të bëhet në një përqindje të caktuar të pensionit të plotë,për të cilin dikush do të kishte pasur të drejtë. Në anën tjetër,mund të ketë raste që të aplikohet një bonos për të gjithë individët që dalin në pension disa vite pas moshës së daljes në pension. Ky bonos mund të përbëhet nga një përqindje e caktuar më shumë për vitin e zgjatjes por gjithashtu mund të ndodhe që vitet midis arritjes se moshës së daljes në pension dhe marrjes aktuale te përfitimit të pensionit të jene pranuar si vite pjesëmarrje se (p.sh. për t'u kualifikuar për numrin minimal te viteve për të pasur akseset për këtë të drejtë).

E drejta evropiane e mbrojtjes sociale garanton të gjithë shtetasit evropianë për përfitimin e pensionit të pleqërisë, me arritjen e moshës së pensionit, pavarësisht faktit nëse ata kanë qëndruar dhe punuar në një shtet ose kanë punuar në disa prej shteteve anëtare në periudha të caktuara. Kështu, në çdo shtet anëtar në të cilin një person ka qenë i siguruar, do të ruhen rekordet e tij të sigurimit derisa të arrijë moshën e daljes në pension.

Kontributet që ai ka paguar për llogari të sistemit të sigurimeve shoqërore në një shtet anëtar nuk transferohen në shtetin tjetër në, por as nuk i kthehen personit që i ka paguar ato. Çdo shtet anëtar, në kuadër të rregullave të vendosura, njeh të drejtën për pension pleqërie, në favor të subjektit, në momentin që ai arrin moshën e caktuar sipas dispozitave ligjore të brendshme të atij shteti ku është siguruar<sup>242</sup>. Për ta kuptuar, nëse një shtetas ka punuar për periudha të caktuara në tre shtete anëtare, atëherë ai do të marrë tre pensione të veçanta pleqërie nga secili shtet, llogaritur në rekordet e sigurimeve, kontributet e derdhura në secilin prej shteteve. Në varësi të kohës së mbulimit nga sistemi i sigurimeve shoqërore në secilin prej shteteve anëtare, do të ndryshojë edhe shuma e pensionit të pleqërisë që një person do të përfitojë nga secili shtet. Rregullat për llogaritjen e shumës së përfitimit në një rast të tillë janë përcaktuar në Nenin 52 të Rregullores 2004/38 sipas të cilës institucioni kompetent llogarit shumën e pensionit që i takon një shtetasi të siguruar në disa shtete anëtare së pari nëse ky shtetas ka plotësuar të gjitha kushtet e përfitimit të pensionit sipas legjislacionit të brendshëm të atij vendi dhe së dytë në proporcion me periudhën e sigurimit në atë shtet<sup>243</sup>. Sipas po këtij neni, shuma teorike e përfitimit është e barabartë me shumën e përgjithshme të përfitimit që një person mund të kërkojë, nëse e gjithë periudha e sigurimit dhe /ose rezidencës që një person ka pasur në një shtet tjetër anëtar, plotësohet në përputhje me legjislacionin e brendshëm që aplikohet në datën e dhënies së përfitimit. Nëse, sipas këtij legjislacioni, shuma nuk varet nga periudha e sigurimit në atë shtet, atëherë kjo shumë do të përcaktohet si shumë teorike.<sup>244</sup> Pas përcaktimit të kësaj shume në teori, institucioni kompetent llogarit masën reale të përfitimit pro-rata duke aplikuar në shumën teorike të përfitimit përqindjen/raportin midis kohëzgjatjes së periudhës së sigurimit në shtetin ku do të përfitohet pensioni dhe kohëzgjatjes totale të periudhave të sigurimit në të gjitha shtetet anëtare të përfshira.<sup>245</sup>

Kështu për shembull, nëse një shtetas X është siguruar 10 vjet në Shtetin A, 10 vjet në shtetin B dhe 15 vjet në shtetin C. Për të llogaritur pensionin që i takon shtetasit X, do të duhet fillimisht të llogarisim periudhën e sigurimit. Vitet që ai është siguruar në secilin prej shteteve do të mbledhen për të llogaritur periudhën totale. Kështu, shtetasi X ka përmbushur periudhën e sigurimit në 35 vjet në të tre shtetet anëtare të marra së bashku (10 A + 10 B + 15 C). Me arritjen e moshës për pension (në diskrecion të shteteve), secili shtet llogarit masën e përfitimit që i takon shtetasit X. Kështu në shtetin A ai bëhet përfitues pasi ka mbushur moshën, ka plotësuar periudhën e sigurimit në total, por në proporcion me vitet e siguruar në këtë shtet që do të thotë përfitimin që atij i takon për 10 nga 35 vite sigurimi nëse do t'i kishte plotësuar të gjitha vitet e sigurimit në një shtet. Në të njëjtën mënyrë, Shteti B do të llogarisë masën e pensionit që i takon për 10 nga 35 vite sigurimi dhe shteti C për 15/35 vite sigurimi. Në total subjekti bëhet përfitues i tre pensioneve të ndryshme në secilin prej tre shteteve anëtare.

Mund të ndodhë që një shtetas të ketë qëndruar dhe punuar për një kohë të shkurtër në një shtet anëtar, aq sa të mos plotësojë vitet për t'u bërë subjekt përfitimi nga pensioni i

<sup>242</sup>Shih European Commission 'The EU provision on social security. Your rights when moving within European Union', 2010, fq 30-31.

<sup>243</sup>Shih Neni 52, pika 1, shkronja a dhe b e Rregullores 2004/38.

<sup>244</sup>Shih Neni 52, pika 1, shkronja b (i) e Rregullores 2004/38.

<sup>245</sup>Shih Neni 52, pika 1, shkronja b (ii) e Rregullores 2004/38.

pleqërisë në atë shtet. Në këtë rast vitet e tij të sigurimit do të merren parasysh nga shteti tjetër në momentin e llogaritjes së viteve të nevojshme për të përfituar nga e drejta e pensionit.<sup>246</sup>Vendosja e këtyre rregullave në nivel të BE-së mendoj se garanton subjektet se nuk do të humbin asgjë nëse punojnë në shtete të ndryshme të unionit të përbashkët. Duke qenë se kontributet e tyre nuk humbasin ata janë të lirë të zhvendosen brenda Unionit dhe të përfitojnë nga secili shtet pjesën e pensionit sipas viteve korresponduese të sigurimeve.

E drejta për pensionin e pleqërisë dhe shumën përkatëse të përfitimit varen direkt nga numri i viteve në të cilat personi ka marrë pjesë në skemë, që është, intervali kohor që ai /ajo ka punuar, ka qene banor/e, ka qenë i/e siguruar, ka paguar kontributet, apo edhe, vitet e pranuar si vite pjesëmarrëse në ndonjë mënyrë tjetër. Vitet e banimit janë veçanërisht të rëndësishme për skemat universale që mbulojnë të gjithë banorët, ndërsa periudha e punësimit të një personi është veçanërisht e rëndësishme për skemat në një bazë profesionale. Në disa raste, mund të flasim edhe për një numër të viteve të njohura si vite fiktive, të cilat dorëzohen thjesht si një 'bonus' në krye të viteve reale të pjesëmarrjes. Përdorimi i viteve të tilla fiktive, të cilat motivohen nga të gjitha llojet e konsideratave sociale, behet ndonjëherë i varur nga kushtet shtesë me të cilat përballet dikush. Vitet e studimit pa asnjë moshe të caktuar (p.sh. të moshës madhore), vite e qëndrimit në shtëpi për t'u kujdesur për fëmijët e vegjël, vitet e shërbimit ushtarak ose duke qenë i burgosur i luftës, vitet e burgimit, strehimit politik, vitet e sëmundjes ose të papunësisë çojnë në shpërndarjen e viteve fiktive, megjithëse nga njëherë vendoset si kusht që të paguhet një kontribut në raport me këto periudha. Në lidhje me këto kontribute, barra financiare mund të lehtësohet ose hiqet nga personit të interesuar apo punëdhënësit të tij/ të saj, duke mundësuar pagesën e tyre nga subjekte të tjera. Në këtë kuptim, shteti ose institucioni i sigurimit social mund të përfshihen si debitorët e kontributeve të sigurimeve shoqërore për skemën e pensioneve. Kur këto merren në konsideratë, vitet fiktive mund të barazohen plotësisht me vitet reale të pjesëmarrjes ose mund të llogariten vetëm kur kanë të bëjnë me disa kushte ose përlllogaritje të veçanta.

Në shumë vende, vete e drejta për përfitimin e pensionit varet nga plotësimi i minimumit të viteve të pjesëmarrjes. Në përgjithësi sasia minimale e viteve të kërkuara është 35 deri në 50 vite. Kjo varet nga legjislacionet e shteteve anëtare. Çdo person që nuk arrin të përmbushë këtë rekord minimal vitesh nuk do të përfitojë të drejtën për pensionin e plotë të pleqërisë. Kështu, çdo person që ka plotësuar numrin minimal të viteve të pjesëmarrjes që duhet për të fituar të drejtën për pension, por që nuk arrin vitet e nevojshme të pjesëmarrjes për një pension të plotë pleqërie, do të përfitojë një pjesë proporcionale të pensionit të plotë, apo në terma ligjore, do të bëhen përfitues të pensionit të pjesshëm të pleqërisë.

Pra, në vend të përcaktimit të një moshë të daljes në pension, në disa vende, skema e pensioneve do të japë jashtëzakonisht të drejtën për pension subjekteve vetëm pas plotësimit të një numri të viteve të pjesëmarrjes (pensioneve e vjetërsisë). Në vende të tjera, dispozitat e përgjithshme rreth moshës së daljes në pension dhe numri i viteve të

---

<sup>246</sup>Shih European Commission 'The EU provision on social security. Your rights when moving within European Union', 2010, fq 30.

pjesëmarrjes nuk merren parasysh të shkëputura për ata persona të cilën konsiderohen se kanë kryer aktivitete veçanërisht të rënda, të rrezikshme dhe të lidhura me profesionin e tyre. Minatorët, balerinët, pilotët, policët dhe policet, rojet dhe sportistët profesioniste burra / gra bëjnë pjesë në një kategori të veçantë subjektësh që mund të kenë mundësi të gëzojnë një pension të pleqërisë në një moshë shumë më të re dhe pas një numri mjaft të kufizuar të viteve të pjesëmarrjes. Në disa shtete, i njëjti parashikim vlen edhe për gratë që kanë lindur një numër të caktuar fëmijësh. Kategoritë e lartpërmendura mund, jo vetëm që të jenë të ligjshme për t'u gëzuar duke marrë parasysh vitet fiktive të pjesëmarrjes, por nganjëherë të jene të favorizuara drejtpërdrejt, duke u dhënë atyre kushte më të favorshme në krahasim me moshën dhe vitet e pjesëmarrjes.

Shuma e pensionit të pleqërisë gjithashtu mund të varet nga numri i personave që konsiderohen të jenë në varësi të personit e ka të drejtën për pension. Një parashikim i tillë gjen vend në disa vende në kuptim që kur personi që gëzon të drejtën e personit ka një partner ose fëmijë në ngarkim, shuma do të jetë më e lartë se kur ai / ajo është i vetëm. Ndërkohë që kur pala që ka ketë të drejte bashkëjeton me një partner i cili disponon të ardhura profesionale apo të ardhura të tjera, duke mos qenë më në ngarkim, shuma e përfitimit mund të jetë më e ulët. Megjithatë, pavarësisht këtyre parashikimeve, shuma bazë e pensionit do të jetë e njëjtë për të gjithë.

Ne parim pensionet e pleqërisë si pjesë e skemës së sigurimeve shoqërore, nuk i nënshtrohen një testi/vlerësimi të mjeteve të jetesës apo testit të të ardhurave. Në parim skemat e sigurimeve shoqërore që bazohen në sistemin Pay As You Go nuk e aplikojnë testin e të ardhurave të fituara, por në të kundërt aplikojnë përfitime sipas tarifave të fiksuara.<sup>247</sup> Vetëm ato pensione, që shfaqin karakterin e ndihmës sociale i nënshtrohen një testimi të tillë. Megjithatë, të ardhurat e personit që ka të drejtë për pension nganjëherë mund të merren në konsideratë në skemat e sigurimeve shoqërore. Nisur nga ky kriter, sistemet e pensioneve mund t'i ndajmë në sistemin 'Beveridgean' ose 'të ardhura fikse' ose sistemi 'Bismarckian' që bazohet tek përfitimet 'e lidhura me të ardhurat e mëparshme'.<sup>248</sup> Pensionet shtesë ose 'pensioneve familjare' të larta, për shembull, shpesh do të varen edhe nga mjetet, të ardhurat e personit që ka të drejtën për përfitim ose partnerit/es së tij/saj. Kjo bëhet me qëllim për të ndihmuar personat e paaftë nëse rreziqet sociale të tyre nuk mund t'i adresohen dot direkt ndonjë skeme tjetër sociale.<sup>249</sup>

Siç u tha më herët, granti i daljes në pension (stricto sensu) varet nga ndërprerja e aktivitetit profesional të subjektit përfitues. Kjo do të thotë, që parimisht, ky person nuk do të lejohet të punojë pas arritjes së moshës së daljes në pension. Megjithatë, të gjitha skemat profesionale krijojnë hapësirë për 'punë të lejuar', që është, një lloj pune që ende mund të kryhet nga personi që gëzon një pension pleqërie. Kjo do të përfshijë kryesisht

<sup>247</sup> Määttänen. N dhe Poutvaara. P 'Should Old-Age Benefits Be Earnings-Tested?', IZA Discussion Paper No. 2616, February 2007, fq 5.

<sup>248</sup> Tradita Beveridge është e njohur në vendet anglo-sanksone, përfshirë Shtetet e Bashkuara të Amerikës, Anglinë, Danimarkën dhe Hollandën. Shumica e shteteve të Evropës Kontinentale ndjekin modelin Bismarckian ku përfitimet janë më shumë të lidhura me të ardhurat e fituara në të kaluarën.

<sup>249</sup> Määttänen. N dhe Poutvaara. P 'Should Old-Age Benefits Be Earnings-Tested?', IZA Discussion Paper No. 2616, February 2007, fq 24.



punën e papaguar të deklaruar (punë vullnetare), si dhe punën e kryer mbi pagesën e një rimbursimi të vogël të shpenzimeve. Në disa vende, fushëveprimi i punës së lejuar është formuluar si një sasi që ende mund të fitohet nga personi që gëzon një pension pleqërie duke mos hequr dorë nga pensioni në fjalë. Në rast se të ardhurat e kapërcejë atë shumë, pensioni mund të tërhiqet ose të jetë subjekt i zbritjes, në varësi të skemës së pensioneve.

Mesa duket, kushti i ndërprerjes së punës së paguar mund të përcaktohet në mënyrë të arsyeshme, vetëm kur shuma e pensionit të pleqërisë të dhënë është e mjaftueshme dhe mund t'i mundësojë subjektit përfitues dhe personave në varësi të tij / saj një jetesë të mirë. Disa vende, në ditët e sotme parashikojnë mundësinë e daljes në pension me kohë të pjesshme. Kjo do të thotë se njerëzit që kanë arritur një moshë të caktuar (në përgjithësi disa vite përpara moshës aktuale të daljes në pension) mund të reduktojnë aktivitetet e tyre profesionale (50% për shembull) dhe të fillojnë të gëzojnë, për të reduktuar, pensionin e tyre të pleqërisë .

Përcaktimi i masës së pensionit shpesh do të lidhet ligjërisht me një numër të parametrave si paga minimale, paga mesatare ose të ardhurat mesatare profesionale etj. Kur shuma e pensionit të pleqërisë përcaktohet në bazë të ardhurave të fituara më parë, marrëdhëniet në mes të dy variablave mund të krijohen në mënyra të ndryshme. Në këtë kuptim, në llogaritjen e pensionit mund të përdoret si bazë paga më e fundit apo të ardhurat, paga ose të ardhurat e një periudhe (p.sh. pesë vjet) që i paraprin daljes në pension apo mbërritjes në moshën e daljes në pension, ato të një periudhe (p.sh. tre vjet) si të zgjedhura nga pala e përfshirë brenda një hapësirë kohe (p.sh. pesë vjet) që i paraprin daljes në pension ose arritjes së moshës së pensionit, apo paga apo të ardhurat e shpërndara në të gjithë gjatësinë e pjesëmarrjes në skemën e pensioneve. Në përgjithësi, do të merren në konsideratë vetëm të ardhurat që kanë lidhje me pagesën e kontributeve. Por nuk duhet të përjashtojmë në mënyrë kategorike rastin kur lidhja e masës së pensionit me të ardhurat e subjektit nuk aplikohet. Ky është rasti kur përfitimi i pleqërisë llogaritet mbi bazën e kontributeve të paguara më herët dhe kur vetë këto të fundit nuk janë të lidhura me të ardhurat, ose kur korrektësia e kontributeve të paguara (në parim në të ardhura të lidhura ) nuk është kontrolluar.

Në shumicën e skemave është e përcaktuar sasia minimale dhe maksimale në kuadër të pensionit të plote të pleqërisë - qoftë drejtpërdrejt ose tërthorazi (sidomos nga operatori mbi bazat e përlogaritjes).Pensioni minimal, atëherë, i akordohet të gjithë atyre që kanë punuar për një karrierë të plotë profesionale (ose që plotësojnë minimumin e viteve të pjesëmarrjes së nevojshme për të fituar të drejtën për pension të pleqërisë) dhe që kanë derdhur kontribute minimale. Ndërkohë që, pensioni maksimal ka një kufi të caktuar maksimal i cili gjithashtu lidhet me kontributet e paguara nga subjekti përfitues.

Mesatarisht, baza e llogaritjes së pensionit, do të jetë më e lartë në rast se është marre në konsideratë vetëm periudha e fundit e aktivitetit profesional në vend të të gjitha viteve të pjesëmarrjes. Kjo madje është e vërtetë në rast se baza e llogaritjes është ri-vlerësuar nga viti në vit në mënyrë që të marrin parasysh zhvlerësimin e monedhës gjatë gjithë viteve, duke marrë parasysh faktin se të ardhurat (reale) në shumicën e vendeve do të jenë relativisht më të larta në fund të karrierës se sa në fillim ose në fazën e mesme. Ndërkohë

që, në pensionet që nuk kanë lidhje me të ardhurat, baza e përlllogaritjes do të jetë në funksion të kontributeve të paguara më herët. Mund tepër mendim këtu skemat pensionale që operojnë në bazë të kapitalizimit, ku shuma e pensionit do të përcaktohen në funksion të fitimeve / humbjeve të bëra duke investuar fondet, pas zbritjes së shpenzimeve për drejtimin e skemës (plus, ndoshta një diferencë për transportuesit privat të pensioneve).

#### **4.4.2 Rreziku i vdekjes dhe përfitimet për pasjetuesin**

Vdekje e një personi shpesh do të rezultojë në humbjen e një burimi të të ardhurave të personave të tjerë. Prandaj vdekja është parësi një rrezik social, në një këndvështrim të ndryshëm me rreziqet e tjera, duke e lidhur me gjendjen në të cilën do të ndodhen personat e 'mbijetuar' ose 'të lënë prapa'.<sup>250</sup> Pikë fillestare e referimit në këtë drejtim kanë qenë gjithmonë modelet tradicionale të roleve brenda familjes: shtylla e familjes që gjeneron të ardhura nga puna e paguar (p.sh. të ardhurat) nga njëra anë dhe 'varësia' e bashkëshortit dhe fëmijët nga ana tjetër. Humbja e jetës së kryefamiljarit do të shoqërohej me ndërprerjen e kontributeve që ai siguronte në familje. Pikërisht kjo humbje e të ardhurave kompensohej nga sistemi i sigurimeve shoqërore, nëpërmjet dhënies së një pensioni në një shumë të caktuar gruas së ve. Për shkak të kësaj ndarjeje gjinore, mund të mendohej vetëm si përjashtim, që dikush të ketë përfituar nga pensioni i një të ve-je. Kjo, për shembull, mund të vihej re në rastet kur burri nuk ka qene në gjendje të zinte pozicionin e shtyllës së familjes për shkak të shëndetit të dobët dhe kur gruaja të cilës i ishte dhënë ai rol ndërronte jetë. Në fakt, pabarazi të tilla gjinore ekzistojnë akoma në disa vende, por në përgjithësi pensioni i të vese është duke u gjykuar gradualisht nën kushte të barabarta për të dy bashkëshortët. Për më tepër, fëmijët që kanë humbur të dy prindërit (dmth jetimë) ose një prind (dmth gjysmë-jetimë) kanë të drejtë për përfitime si edhe, përfitime që janë të klasifikuara në mënyra të ndryshme në varësi të sistemit të sigurimeve shoqërore në fjalë. Përfitimet e trashëgimtarëve në përgjithësi synojnë garantimin e një zëvendësimi të të ardhurave për të afërmit e gjallë, që vareshin nga të ardhurat e punës së personit të vdekur. Është me rëndësi të kuptojmë që një përfitim i tillë do të aplikohet për aq kohë sa të mbijetuarit në fjalë priten të mos jetë në gjendje të sigurojnë të ardhurat e tyre.

Po kështu, në një shoqëri të emancipuar, pritet shume që secili i rritur, burrë apo grua, duhet të sigurojë të ardhura prej punës së tij (çdo marrëveshje mes partnerëve në një shpërndarje të ndryshme të punës brenda familjes nuk ndikon në detyrat e shoqërisë). Nisur nga kjo, nevoja për të siguruar një zëvendësim të të ardhurave të kredisë së partnerit të lënë pas do të kufizohet në një periudhë relativisht të shkurtër pas vdekjes. Me fjalë të tjera: përfitimi do të jetë i kufizuar për një periudhë të përkohshme duke i bërë të mundur partnerit të gjallë për të gjetur rrugën e tij ose të saj në tregun e punës. Në këtë drejtim, në disa legjislacione, mund të përdoret termi përfitim i rregulluar për të treguar pikërisht përfitimin e përkohshëm të marrë pas vdekjes së njeriut të afërm. Nëse i afërmi trashëgimtar nuk ka gjetur punë me fundin e periudhës së ndërmjetme, ai/ ajo mund të

---

<sup>250</sup>Përfitimet në rast të këtij rreziku social ndjekin të njëjtat rregulla si përfitimet e pensionit për shkak të moshës ose invaliditetit. Shih kapitullin 5 të Rregullores 2004/38 (Përfitimet e moshës së vjetër dhe të të mbijetuarve)

jetë i ligjshëm për të plotësuar kushtet për të marrë një përfitim tjetër të tillë si përfitimi i papunësisë apo asistenca.

Në mënyrë që të kualifikohet për një përfitim familjar, personi duhet të përmbushë disa kushte. Si rregull, këto kushte bazohen në lidhjen e subjektit aplikues me personin e vdekur, moshën e të afërmit të gjallë dhe paaftësinë e tij/saj të mundshme për punë, situatën familjare të personit të gjallë dhe, nganjëherë edhe mjetet e jetesës së të afërmit të gjallë. Le të hedhim një vështrim më të afërt në secilin prej këtyre kushteve.

Kushti i parë ka të bëjë me marrëdhënien midis partnerit trashëgimtar dhe personit të vdekur. Si rregull i përgjithshëm, kërkohet që të dy personat të kenë qenë të martuar në kohën e vdekjes. Megjithatë, ndonjëherë, disa forma të familjes së përbashkët (bashkëjetesa) të cilat janë mjaft të qëndrueshme do të vihen në një nivel me martesën për efekt të plotësimit të këtij kushti. Kështu për shembull në Danimarkë mund të jenë subjekte përfitues edhe bashkëjetuesit, apo partnerët e regjistruar në Gjermani dhe Finlandë, partnerët me të njëjtin seks të regjistruar në Angli. Në Luksemburg, i jepet një pension i plotë i të ndjerit për tre muaj rresht edhe pasjetuesit që ka jetuar në të njëjtën shtëpi me të ndjerin.<sup>251</sup> Në të vërtetë, vdekja shkakton humbjen e një burimi të të ardhurave, pavarësisht nga fakti nëse martesë ishte e zgjidhur në kohën e vdekjes. Personi trashëgimtar, pastaj mund të cilësohet pseudo-e veja (i ve). Në disa vende, sigurimet shoqërore rregullohen në mënyrë të tillë që pseudo-e veja (i ve) mund të jetë e ligjshme, në kushte të caktuara, për përfitim familjar. Në rast të zgjidhjes së martesës, gjykimi për të pasur një përfitim familjar do të lihet në vendimin që jep gjykata në lidhje me pasojat e divorcit në trashëgimi. Kur pseudo- të vesë (i ve) i jepet pension familjar, kjo mjaft shpesh rezulton në një ulje të përfitimit të trashëgimisë të së vesë (i ve) reale; një ndarje prorata temporis matrimoni i duket më e mundshme në këtë drejtim. Disa sisteme të ngritura mbi një bazë profesionale ofrojnë një kompensim alternativ për problemet që rezultojnë nga një divorc.

Përveç kushtit që të dy partnerët të kanë qenë të martuar në kohën e vdekjes, mund të kërkohet në kuadër të kërkesave shtesë që martesë midis tyre të ketë ekzistuar një periudhë të caktuar kohe<sup>252</sup> (një vit, p.sh.) dhe/ose që fëmijët duhet të kenë lindur nga kjo martesë. Po kështu, mund të jetë e nevojshme që personi i vdekur dhe/ose trashëgimtari t'i përkasë fushës personale të aplikimit të skemës së përfitimit familjar në kohën e vdekjes edhe pse kryesisht ai do të mjaftojë edhe nëse vetëm personi i vdekur e përmbush këtë kusht.

Në këto lloj skema, përveç kushteve të sipërpërmendur, moshë është një faktor tjetër i rëndësishëm. Në përgjithësi, përfitimi i personit të gjallë do të jepet vetëm për gruan e ve dhe /ose i ve që ka arritur në një moshë të caktuar, në të cilën nuk pritet më (ri) futja në tregun e punës. Kjo moshë qëndron midis viteve 40, megjithatë ajo mund të ndryshojë sipas shteteve. P.sh në Francë moshë më e ulët është 55, në Angli pasjetuesi merr disa përfitime të pjesshme në moshën 44-54 dhe të plota nga moshë 55 vjeç deri në arritjen e

---

<sup>251</sup> Monticone.Ch, Ruzik.A dhe Skiba.J 'Eomen's pension rights and survivors' benefits: a comparative analysis of EU Member States and Candidate Countries', ENEPRI Research Reports nr 53, Prill 2008, fq 8.

<sup>252</sup>Në kusht i tillë kërkohet në Belgjikë, Finlandë, Gjermani, Luksemburg, Portugali dhe Suedi.

moshës për pension.<sup>253</sup> Me rritjen e moshës, është vënë re që kryesisht është ulur mundësia për të gjetur një bashkëshort të ri, e për këtë arsye do të ishte më e vështirë për gruan e ve ose bashkëshortin në rastin tjetër që të mund të mbante fëmijët dhe t'u garantonte atyre një jetesë të qëndrueshme. Çdo person i cili nuk i plotëson kushtin e moshës në kohën e vdekjes së partnerit/e s'mund të kualifikohet për përfitim familjar kur ai/ ajo e arrin atë moshë.

Përfitimi i trashëgimtarit mund të jepet për një periudhë të pakufizuar kohe, ose ajo mund të përfundojë me arritjen e një moshe të caktuar, zakonisht mosha në të cilën personi fiton të drejtën e tij për pension të pleqërisë. Arritja e kësaj moshe, në disa vende, shoqërohet me ndërprerjen ose kufizimin e përfitimit familjar të pasjetuesit në mënyrë që të mos mbivendoset me pensionin e pleqërisë të këtij të fundit.<sup>254</sup> Po kështu, kur trashëgimtari përkatës nis një familje të re, nevoja e tij/saj për një zëvendësim të të ardhurave mund të zhduket. Për këtë arsye, shumica e skemave që mbulojnë këtë rrezik, kanë si objekt zëvendësimin e të ardhurave të cilat ndalojnë nëse trashëgimtari martohet dhe rifillon një jetë të re. Kur përfitimi i të mbijetuarit mbulohet nga skemat e ndihmës sociale, përfitimi do të jetë subjekt i një testi të mjeteve. Ky përfitim zakonisht merr formën e një ndihme afatgjatë periodike, të një pensioni(familjar). Prandaj, pensionet e pleqërisë dhe pensionet familjare shpesh mund të jenë pjesë e së njëjtës skemë të pensioneve. Rrjedhimisht rregullat për përfitimin e të drejtës dhe shuma e pensionit familjar janë analoge me ato të përcaktuara për pensionin e pleqërisë.

Pensionin e të mbijetuarit zakonisht do të shprehet si përqindje e pensionit të pleqërisë për të cilën i/e siguruari/a do të kishte pasur të drejtë për ta përfituar. Ky i fundit i referohet, ndonjëherë, shumës së pensionit të pleqërisë që personi që ka humbur jetën do të kishte marrë nëse ai do të kishte arritur moshën e pensionit në kohën e vdekjes ose ishte bërë i paafte në atë kohë. Shuma e përfitimit, zakonisht shkon në 50 – 70 % të përfitimeve të punëtorit të vdekur, ose në raste të tjera mund të mbulojë deri 100%. Më e zakonshme është dhënia e përfitimeve, pasjetuesve që kanë fëmijë të vegjël për të rritur, kanë plotësuar moshën e caktuar, ose janë të paafte për të punuar.<sup>255</sup> Në rast se 'përfituesi' nuk arrin të plotësojë dot të gjitha kushtet për shumën e plotë të pensionit, ai mund të bëhet përfitues i një pagese të vetme (rasti i Italisë) ose mund të përfitojë një pension të përkohshëm (Austri, Belgjikë).

Siç e kemi theksuar edhe më lart, ky lloj përfitimi për shkak të vdekjes mund t'u jepet edhe fëmijëve apo trashëgimtarëve të të vdekurit. Ky përfitim, mund të vendoset pa iu referuar pensionit të pleqërisë dhe të përbëhet nga një pagese periodike duke u llogaritur në lidhje të drejtpërdrejtë me të ardhurat e mëparshme ose të kontributeve të derdhura nga ishpunëtori. Megjithatë, nuk përjashtohet mundësia e akordimit të një shume fikse përfitimi. Edhe për këtë kategori, përfitimi apo pensioni familjar zbatohet deri në momentin që ata do të jenë në gjendje për të gjetur 'rrugën' e tyre në tregun e punës. Në

<sup>253</sup>Kushti i moshës aplikohet gjithashtu në Belgjikë, Bullgari, Finlandë, Poloni, Portugali, Lituani, Slloveni, Çeki dhe Sllovaki.

<sup>254</sup>Një parashikim i tillë gjendet përsëmbull në legjislacionin e Hollandës, Finlandës, Suedisë dhe Anglisë.

<sup>255</sup> International Social Security Association (2014) Social Security Programs Throughout the World, Report, fq 15.

momentin që ata punësohen, mund të flasim vetëm për ndonjë përtim të veçantë ose pagesë shtesë për të plotësuar kuadrin e ndihmës ekonomike të tij.

Përveç bashkëshortit të varur ose fëmijëve të personit të vdekur, ky lloj përfitimi mund t'u garantohet edhe personave të tjerë që kanë qenë në ngarkim të tij/saj apo që kanë jetuar me të-të tilla si prindërit, gjyshërit, vëllezërit, motrat, dhe kështu me radhë; deri në një vijë të caktuar të përcaktuar në varësi të sistemeve të caktuara të sigurimeve shoqërore. Për më tepër, si subjekte përfituese, në disa vende, përcaktohen edhe të afërmit e trashëgimtarëve më vete, ku në krye të hierarkisë gjendet partneri i trashëgimtarit e më pas gjinia në vijë të drejtë e tij. Në Europën Qendrore dhe Lindore, kërkohet shpesh që këta persona të mos kenë mjetet e tyre të jetesës, që të jenë mbajtur nga i ndjeri në kohën e vdekjes dhe të mos kenë të ardhura të tjera. Për më tepër në shtetet e Evropës Perëndimore, aplikojnë testin e mjeteve të pasjetuesit në mënyrë që të mundësohen përfitimet për këtë të fundit.<sup>256</sup> Duke qenë se jemi duke diskutuar për përfitime që iu jepen subjekteve të ndryshëm, atëherë mund të themi se kur shuma e përfitimit familjar është e shprehur si përqindje e të ardhurave të personit të vdekur, vlen parimi i përgjithshëm, sipas të cilit, shuma e përgjithshme e të gjitha përfitimeve të parashikuara për të afërm trashëgimtarë nuk mund të kalojë një përqindje të caktuar (në përgjithësi 100%) të referencës së të ardhurave. Në ndryshim nga sigurimet statusore, në sigurimet private, personi i cili është i siguruar (dhe që ndërron jete), mundet të caktojë lirisht përfituesin e pensionit familjar.

Vdekja e një personi nuk shkakton vetëm humbjen e një burimi të të ardhurave të personave të tjerë, por ajo gjithashtu përfshin shpenzime të veçanta. Prandaj shqetësimi i skemave të sigurimeve shoqërore, në fazat më të hershme, ka qenë dëmshpërblimi i të afërmeve për (pjesë të) shpenzimeve të varrimit. Në përgjithësi, një përfitim i tillë funeral fiksohet si një shumë e vetme që i paguhet personit që do të përballojë në të vërtetë shpenzimet e funeralit. Në rast se një person apo familjarët e tij humbin jetën në një shtet anëtar të ndryshëm nga shteti kompetent, për efekt të grantit të ofruar, vdekja do të konsiderohet sikur të ketë ndodhur në shtetin kompetent.<sup>257</sup>

Në të gjitha argumentet më lart ishim duke diskutuar vdekjen e personit për shkaqe natyrore. Ndërsa, kur vdekja është pasojë e një dëmtimi industrial ose e një sëmundjeje profesionale, atëherë do të jenë skemat profesionale të mbulimit të rreziqeve sociale ato që duhet t'i garantojnë një pagesë në formën e dëmshpërblimit në favor të bashkëshortit pasjetues, fëmijëve apo personave të tjerë në ngarkim. Kjo ndihmë financiare zakonisht do të jepet në kushte më pak të rrepta (p.sh. sa i përket gjatësisë së martesës, influencës së rimartesës, të punës së lejuar, moshës dhe kështu me radhë) sesa përfitimet e përgjithshme që i jepen të afërmeve trashëgimtarë. Shuma e përfitimit edhe në këtë rast do të variojë nga 80 deri në 100% të përfitimeve të personit të vdekur.

#### **4.4.3 Paaftësia për të punuar dhe përfitimet e lidhura me të**

<sup>256</sup> Monticone.Ch, Ruzik.A dhe Skiba.J 'Eomen's pension rights and survivors' benefits: a comparative analysis of EU Member States and Candidate Countries', ENEPRI Research Reports nr 53, Prill 2008, fq 9.

<sup>257</sup> Shih Nenin 41, paragrafi 1 i Rregullores 2004/38.

Paaftësia për të punuar mund të shihet si pjesë e rreziqeve sociale duke marrë parasysh faktin se individët mund të sëmuren apo të jetë viktimë e një aksidenti, gjë që mund të çojë në një humbje (të plotë ose të pjesshme) të të ardhurave të tyre për punë. Në rast se personat që preken nga ky lloj rreziku janë pjesë e rrethit të subjekteve të mbrojtura nga skemat e sigurimeve shoqërore (në kuptimin që mbështeten në punën e tyre të ligjshme për të siguruar jetesën), atëherë është sistemi i sigurimeve shoqërore ai që ofron një zëvendësim të të ardhurave për këta njerëz në formën e një përfitimi në rast të 'paaftësisë për punë'.

Në fakt, jo të gjitha format e dëmit shëndetësor (të diagnostikuar në mënyre mjekësore) do të rezultojnë si paaftësi për punë. Si rregull, paaftësia për punë, mund të pretendohet kur të një individ identifikohet një humbje të aftësisë për të fituar. Kjo do të ndodhë kur personi në fjalë demonstroi që nuk është më në gjendje, për shkak të sëmundjes - ose aksidentit, për të përfitur të ardhura në krahasim me një 'personi referues' të tij/ saj. Termi 'person referues' nënkupton një subjekt 'abstrakt' që mund të krahasohet me personin e përfshirë në skemë në terma të profesionit apo punës që kryejnë (mund të mbulohen nga të njëjtat skema sigurimesh), por që në ndryshim nga ky i fundit, nuk është prekur nga sëmundja ose aksidenti.

Në rast se niveli i ngjashmërisë do të jetë i plotë, atëherë personi i referencës do të jetë vetë personi përpara se ai/ajo të ishte prekur nga dëmi shëndetësor (ose më mirë personi nuk ka qenë sëmurë ose kur nuk ka qenë viktimë e një aksidenti). Ky identitet midis personi të paaftë dhe personit të referencës duhet të gjendet zakonisht në një periudhë të mëparshme, të shkurtër, përpara se ai të ishte bërë i paaftë për punë. Për ta kuptuar mund të marrim si shembull, gjendjen në të cilin ndodhet personi një muaj, tre deri maksimumi në një vit përpara se ai të kishte pësuar një aksident, dëm shëndetësor apo të bëhej i paaftë për të punuar (fizikisht apo mendërisht). Por jo gjithmonë ngjashmëria është e plotë. Mund të ndodhë që të jemi përpara një niveli të pjesshëm të ngjashmërisë në terma të referencës midis dy subjekteve përfitues. Në një rast të tillë, personi i referencës do të jetë dikush me një histori të njëjtë profesionale me personin e shpallur të paaftë, që ka arsim dhe/ose trajnim të njëjtë, që punon në të njëjtin pozicion pune apo që ka profesion të njëjtë me të. Por ngjashmëria mund të jetë mjaft e dobët apo edhe mund të mos ekzistojë fare. Personi i referencës, në këtë rast të fundit, do të jetë çdo person, i cili nuk ka qenë i prekur nga sëmundje ose aksident, nga i cili personi, që kërkon të shpallet i paaftë, është bërë një viktimë.

Siç e theksuam edhe më sipër që të flasim për paaftësinë në punë, zakonisht bëhet një vlerësim krahasueshmërie midis një personi të aftë për punë dhe një personi të paaftë, ku ky i fundit duhet të vërtetohet humbjen e aftësisë për të fituar të ardhura, në krahasim me personin referues. Ai duhet të vërtetohet kështu shqetësimet apo çrregullimet shëndetësore që e bëjnë të paaftë fizikisht apo mendërisht. Megjithatë edhe në rast të shfaqjes së këtyre problemeve, hapi i parë është të shihet mundësia se si subjekti që pretendon paaftësinë mundet që, në gjendjen që është, të fitojë të ardhura nga profesioni i tij, ose nëse mund të gjendet një pozicion pune i përshtatshëm për gjendjen specifike në të cilën ai ndodhet.

Ne këtë drejtim, mund të shtrojmë dy çështje me interes .

*Së pari*, skemat e paaftësisë për punë duhet të përfshijnë përdorimin e një ose më shumë koncepteve të ‘punës së përshtatshme’. Kështu, duke njohur kuptimin e saktë e të plotë të këtij nocioni, mund të arrijmë në konkluzione më të sakta e të shpejta në lidhje me gjetjen e aktivitetit profesional apo pozicionin që mund të kryhet ende nga personi që është prekur nga ky rrezik social. Sa më i plotë të jetë shpjegimi i konceptit të punës së përshtatshme, aq më shumë mund t’i krijojmë mundësi një personi të paaftë që të vazhdojë të jetë pjesë e tregut të punës, të fitojë të ardhura, në përputhje me gjendjen e tij shëndetësore.

*Së dyti*, aftësia për të fituar të ardhura mund të vlerësohet në dy mënyra. Kjo mund të bëhet ose duke përcaktuar aftësinë nisur nga vlerësimi i situatës aktuale në tregun e punës ose duke e vlerësuar atë pa marrë parasysh të gjitha llojet e problemeve të papunësisë se vërtetë. Kur aftësia aktuale e një personi për të fituar - në profesionin e tij/saj ose të degës së industrisë apo në ndonjë aktivitet të përshtatshëm profesional - është marrë parasysh duke vlerësuar tregun e punës, edhe vete problemi më i vogël shëndetësor mund t’i shkaktojë atij/asaj paaftësi të plotë për punë, nëse marrim parasysh kushtet e pafavorshme të tregut të punës dhe vështirësitë në lidhje me kërkimin për punë. Në këtë kuptim, edhe një dëm ‘i vogël’ shëndetësor mund të bëjë atë të humbës çdo shans real të punësimit.

Megjithatë, nëse dikush bën një abstraksion nga situata në tregun e punës, vlerësimi i gjendjes së paaftësisë bëhet gjithnjë e më shumë teorik. Në një rast të tillë, për të bërë vlerësimin, duhet të konstatojmë se çfarë mund të fitojë ende një person pa marrë parasysh situatën në tregun e punës. Edhe pse kjo mund të duket e çuditshme, shumica e vendeve zgjedhin të bëjnë një vlerësim ‘abstrakt’ të paaftësisë për punë, në mënyrë që të mos rendojnë paaftësinë për skemat e punës nga ndonjë situatë ‘e keqe’ në tregun e punës dhe gjithashtu për të parandaluar rivlerësimin e herë pas herëshëm të paaftësisë për punë sa herë që ndodhin ndryshime në tregun e punës. Por, pavarësisht vlerësimit teorik, këto vlerësime të paaftësisë në punë nuk do të jetë plotësisht të errëta referuar mundësive reale të personit të interesuar për të gjetur punë.

Në rast se personi i referencës dhe personi i përfshirë (nëse ky i fundit nuk ka qenë viktimë e një aksidenti ose një sëmundjeje) janë të njëjtë, aftësia e personit të referencës për të fituar të ardhura, mund të përcaktohet lehtë. Vlerësimi mund të bëhet duke marrë për bazë sasinë e të ardhurave reale të viktimës gjatë një periudhe paraardhëse të paaftësisë se tij për punë. Për ta kuptuar, nëse marrim si shembull një person të punësuar mbi bazën e një kontrate pune, atëherë për të bërë vlerësimin e gjendjes së tij në kuadër të të ardhurave, mund të marrim në konsideratë pagën e fundit ose të ardhurat e shpërndara në një periudhë të caktuar para shpalljes së paaftësisë se tij për punë. Mbi bazën e kësaj përllogaritje, nxjerrim gjendjen e aftësisë së tij për të fituar të ardhura për ta lidhur më tej me zëvendësimin e tyre në rast të paaftësisë për t’i fituar ato. Ndërsa nëse marrim si shembull një person në statusin e subjektit të vetë-punësuar, mund të jetë e dobishme të merren në konsideratë të ardhurat mesatare të shpërndara në një periudhë disi më të gjatë kohe. Kjo pasi mund të supozohet se sëmundja mund të ketë pasur një efekt negativ në të ardhurat e personit të vetë-punësuar, kur ai / ajo vazhdojnë ende të kryejnë punën e tij/ të saj (pavarësisht gjendjes në të cilën ndodhen).

Për të bërë vlerësimin e gjendjes së aftësisë për të fituar të ardhura duhet të bëjmë dallimin midis paaftësisë për të punuar dhe gjendjes së papunësisë. Në të dyja rastet subjektet mund të privohen nga fitimi i të ardhurave, por në rastin e parë ky privim vjen për shkak të një dëmi shëndetësor që ata kanë. Kështu, për subjektet që kanë nevojë të mbështeten në punën për të siguruar jetesën, por që nuk punojnë, duke u bërë shkak i paaftësisë - si rezultat i papunësisë, shuma e të ardhurave të zëvendësimit, të marra para ndodhjes në gjendjen e paaftësisë apo çrregullimit shëndetësor, në përgjithësi, nuk do të merret parasysh në përcaktimin e aftësisë së personit të referencës për të fituar. Në vend të kësaj, personi do të marrë parasysh të ardhurat të cilat kanë shërbyer si bazë e llogaritjes për të ardhurat zëvendësuese. Nëse është e nevojshme, shuma e të ardhurave profesionale mund të rivlerësohet në mënyrë që të jenë të krahasueshme me të ardhurat të cilat ende mund të fitohen nga personi i përfshirë pas çrregullimit shëndetësor në fjalë.

Në kuptimin juridik lidhja midis aftësisë së personit të paaftë për të fituar dhe personit të tij / saj të referencës do të përbëjë shkallën e paaftësisë për punë. Në shumë vende, kjo shkallë është e shprehur si një përqindje e caktuar, ndërsa në vende të tjera paaftësia ndahet në disa kategori: personat të cilët janë të paaftë plotësisht dhe personat e paaftë pjesërisht. Dallimi midis këtyre dy kategorive bëhet në bazë të ekzaminimeve mjekësore. Megjithatë, duhet të kuptojmë se në ndryshim nga personi pjesërisht i paaftë për të punuar, i cili mund të fitojë të ardhura në përputhje me gjendjen e tij dhe punën e përshtatshme, personi i paaftë plotësisht nuk mund të fitojë të ardhura për jetesën e tij apo edhe për familjen.<sup>258</sup>

Në aspektin praktik, nuk është aspak e lehtë për të përcaktuar shkallën e paaftësisë për punë. Vlerësimi i kësaj shkalle duhet të kalojë në disa faza të njëpasnjëshme ku mund të përmendim: së pari përcaktimin e sferës së veprimeve të palës së interesuar që duhet të kryhen në rrugë mjekësore, së dyti përcaktimin e aktiviteteve të përshtatshme profesionale të cilat ende mund të kryhen nga pala e interesuar dhe së fundmi përcaktimi i llojit të të ardhurave që mund të gjenerohen nga këto aktivitete profesionale. Ekzaminimi mjekësor i subjektit duhet të përfshijë pjesëmarrjen e një mjeku specialist si dhe të ekspertëve të inspektorateve të punës dhe pagave. Në disa vende, një bashkëpunim i tillë në nivelin e një komisioni ekspertësh është parashikuar me ligj. Në praktikë, në pothuajse të gjitha vendet, mjeku është ai që do të merret me pjesën më të madhe të vlerësimit të normës së paaftësisë. Për të qenë sa më afër përcaktimit të saktë, në disa vende njihet përdorimi i 'peshores së paaftësisë' ku përcaktohen nëpërmjet një liste përqindja e paaftësisë në përputhje me çrregullimin shëndetësor që ka subjekti (p.sh.10% humbja e një gishti; 20% astma, dhe të tjera të ngjashme). Në disa vende, përqindja e paaftësisë për punë mund të jetë më e lartë se 100%, duke treguar se një person e ka humbur aftësinë e tij për të përballuar (humbjen e autonomisë) dhe se ai duhet të marrë kujdesin nga të tjerët në mënyrë që të jenë në gjendje të jetojë një jetë normale.

Po kështu, shumica e skemave të sigurimeve shoqërore bëjnë dallimin midis një periudhe fillestare (dhe kohe të kufizuar) së paaftësisë për punë dhe një periudhe më të gjatë (dhe potencialisht të pacaktuar) të paaftësisë për punë. Në përgjithësi, kushtet dhe shumatat e

---

<sup>258</sup> Sickness and Disability Schemes in the Netherlands Country memo as a background paper for the OECD Disability Review, Shtator 2007, fq 11.



përfitimeve do të ndryshojnë në këto dy periudha. Në periudhën fillestare të paaftësisë për punë, përfitimi shpesh do të quhet përfitim sëmundje. Ai i jepet personave, të cilët janë të paaftë për më pak se një numër të caktuar të ditëve apo muajve dhe /ose që mund të pritet të rifitojnë kapacitetin e tyre të mëparshëm të punës. Në periudhën e mëtejshme të paaftësisë për punë, përfitimi shpesh do të quhet përfitim invaliditeti. Ai jepet personave, paaftësia e të cilëve për punë ka zgjatur tashmë për një numër të caktuar të ditëve apo muajve dhe/ose që mund të pritet që të ketë arritur një shkallë të caktuar të paaftësisë për punë.

Skemat e invaliditetit në rast të paaftësisë për punë variojnë në shtete të ndryshme. Megjithatë, të gjithë shtetet anëtare do të ndahen sipas dy modeleve kryesore. Modeli i parë i referohet atyre shteteve ku përfitimet në rast invaliditeti ndjekin të njëjtat rregulla si pensionet e pleqërisë. Sipas këtij modeli, shumica e përfitimëve varet nga kohëzgjatja e periudhës së siguruar. Kjo do të thotë se, sa më e gjatë të ketë qenë periudha e sigurimit në momentin që një person bëhet i paaftë për të punuar, aq më e lartë do të jetë masa e pensionit të përfutur. Po kështu karakteristikë e këtyre skemave është mungesa e kushtit të të qenit i siguruar (apo në marrëdhënie punë) në momentin e paaftësisë. Për ta kuptuar, sipas këtyre skemave, një person mund të përfitojë pension invaliditeti edhe sikur të ketë ndërprerë marrëdhënien e punës përpara se ai të shpallej i paaftë, referuar periudhave të mëparshme të sigurimit. Ndërkohë që, modeli i dytë i referohet atyre shteteve ku shumica e pensionit të invaliditetit nuk është e varur nga kohëzgjatja e periudhës së sigurimit. Kjo do të thotë që pavarësisht faktit, nëse një person ka qenë i siguruar për 5, 15, 20 apo 35 vjet, masa e përfitimëve për shkak të paaftësisë mbetet e njëjtë. Në ndryshim nga modeli i sipërpërmendur, në këto skema është karakteristikë ekzistenca e personit të siguruar në momentin që ndodh paaftësia. Kjo nënkupton që, në rast se personi ka shkëputur marrëdhëniet e punës, ose nuk është më i përfshirë në skemat e sigurimeve në momentin e paaftësisë, atëherë ai humbet të drejtën për të përfutur nga skema e invaliditetit.<sup>259260</sup>

Në rast të përfitimëve të invaliditetit na duhet të sqarojmë disa situata. Kështu, në rast se subjekti 'përfutur' ka qenë i siguruar vetëm në një shtet anëtar, atëherë problem është shumë i thjeshtë. Kjo pasi për përcaktimin e shumës së përfitimëve do të duhet t'i referohemi vetëm legjislacionit të brendshëm të atij shteti anëtar, ku personi është siguruar. Por çfarë ndodh nëse personi është siguruar në më shumë se një shtet anëtar? Nisur nga modelet e shpjeguara më lart, për të nxjerrë konkluzione sa më të qarta duhet të analizojmë katër raste:

- **Rasti i parë:** kur personi është siguruar në dy ose më shumë shtete anëtare, por që ndjekin të njëjtin modelin e parë të llogaritjes së përfitimëve të invaliditetit.
- **Rasti i dytë:** kur personi është siguruar në dy shtete anëtare ose më shumë shtete anëtare por që ndjekin modelin e dytë të llogaritjes së përfitimëve të invaliditetit.
- **Rasti i tretë:** kur personi është siguruar në më shumë se një shtet nga të cilat fillimisht është siguruar në shtetin që ndjek modelin e parë të llogaritjes së

<sup>259</sup> European Commission 'The Eu Provision on Social Security. Your rights when moving within the European Union', 2010, fq 27.

<sup>260</sup> Shih gjithashtu, Nenet 44-47 të Rregullores 2004/38 në lidhje me Shtetet e tipit A (modeli i parë) dhe shtetet e tipit B (modeli i dytë).

- përfitimit dhe në kohën kur shpallet i paaftë ka qenë i siguruar në shtetin që ndjek modelin e dytë.
- **Rasti i katërt:** kur personi është siguruar në më shumë se një shtet nga të cilat fillimisht është siguruar në shtetin që ndjek modelin e dytë të llogaritjes së përfitimit dhe në kohën kur shpallet i paaftë ka qenë i siguruar në shtetin që ndjek modelin e parë.

Lë të shpjegojmë secilin prej këtyre rasteve më vete.

Kështu në *rastin e parë*, duke qenë se personi ka qenë i siguruar në ato shtete që për llogaritjen e shumës së pensionit të invaliditetit, do të bazohen në kohëzgjatjen e periudhës së sigurimit, atëherë personi që shpallet i paaftë bëhet përfitues i dy pensioneve të ndara sipas periudhave respektive të sigurimit në secilin prej shteteve anëtare (kujto rastin e pensionit të pleqërisë).<sup>261</sup> Në *rastin e dytë*, nisur nga fakti se personi ka derdhur kontribute për një sistem që nuk merr parasysh zgjatjen e periudhës së sigurimit në secilin shtet, atëherë ai do të përfitojë pension të plotë invaliditeti nga shteti ku personi është i siguruar në momentin e konstatimit të invaliditetit.<sup>262</sup> Kjo do të thotë që personi përfiton pension nga shteti i fundit duke mos u bërë subjekt përfitues në asnjërin prej shteteve të mëparshme ku ai ka qenë i siguruar për periudha të caktuara kohe. *Rasti i tretë dhe i katërt* është më specifik për t'u trajtuar. Kështu, nëse personi fillimisht ka qenë i siguruar në shtetin që e vë theksin tek periudha e sigurimit për të garantuar shpërblimin dhe në fund tek shteti tjetër anëtar që nuk merr në konsideratë një kusht të tillë, atëherë në momentin që personi shpallet i paaftë, ai do të bëhet subjekt i dy pensioneve të përfituara: njëri pension i dhënë nga shteti i parë në proporcion me kohëzgjatjen e sigurimit në atë shtet dhe një pension të dytë të plotë të garantuar nga shteti i dytë. (Në praktikë ndodh që shteti i dytë të mos i akordojë subjektit pensionin e plotë, duke marrë parasysh pensionin e parë të fituar prej tij në shtetin tjetër). Së fundmi, nëse personi fillimisht është siguruar në shtetin që ndjek modelin e dytë dhe në kohën e shpalljes së invaliditetit në shtetin që merr parasysh periudhën e sigurimit, atëherë subjekti do të përfitojë dy pensione të ndara, që i korrespondojnë periudhave të sigurimit në shtetet respektive.<sup>263</sup>

#### **4.4.4 Rreziku i sëmundjes dhe përfitimet e lidhura me të**

‘Përfitimi i sëmundjes’ zakonisht do të përcaktohet në raport me të ardhurat profesionale të fituara më parë, nganjëherë në lidhje me shkallën e paaftësisë për punë. Në shumicën e vendeve, zëvendësimi i të ardhurave, gjatë fazës së parë të paaftësisë për punë, nuk është në ngarkim të sistemit të sigurimeve shoqërore. Skemat e sigurimeve shoqërore përmbajnë një periudhë pritjeje, dmth një periudhë, gjatë së cilës personi duhet të përmbushë të gjitha kushtet për një përfitim dhe ende nuk ka marrë përfitimin. Për sa i përket të punësuarve (si dhe nëpunësve civilë), periudha e pritjes, zakonisht do të mbulohet nga pagesa e vazhdueshme e pagave që i jepen nga punëdhënësi në bazë të ligjit të punës, apo nga rregullimet në bazë të marrëveshjeve kolektive të punës. Për të luftuar një sërë periudhash afat-shkurtra të sëmundjes, ligji ndonjëherë priret për të mbajtur humbjen e të ardhurave për periudha të tilla të shkurtra për llogari të vet personit

<sup>261</sup>Neni 44 (2) i Rregullores 2004/38.

<sup>262</sup>Neni 44 (3) i Rregullores 2004/38.

<sup>263</sup>Shih për më tepër Nenin 46 dhe 47 të Rregullores 2004/38 për secilin prej rasteve të fundit.

të sëmure (në vend që ta transferojë atë tek punëdhënësi ose sigurimet vullnetare). Ndërkohë që personat e vetëpunësuar (si dhe punonjësit jo të mbuluar) zakonisht do të jenë në gjendje për të siguruar veten e tyre vullnetarisht (privatisht ose jo).

Përfitimet e sëmundjes janë të ndryshme në çdo shtet anëtar. Megjithatë, secili prej tyre do të akordojë për subjektet përfitues dy lloj përfitimesh: përfitime në cash ose përfitime në natë. Përfitimet në të holla kanë si qëllim zëvendësimin e të ardhurave për personin e sëmure dhe paguhen gjithmonë në bazë të legjislacionit në fuqi të shtetit ku personi është siguruar, pavarësisht nga shteti i tij i rezidencës ose qëndrimit. Ndërkohë që përfitimet në natyrë përfshijnë të gjitha mallrat dhe shërbimet që lidhen me kujdesin shëndetësor. Këto përfitime mbulohen nga institucionet e shtetit të rezidencës së personit nëse ai është i siguruar po në këtë shtet. Po kështu, nëse subjekti është rezident në një shtet të ndryshëm nga ai ku ai është siguruar, atëherë përfitimet mbulohen po nga shteti ku subjekti është rezident ose në raste të tjera në shtetin ku ai punon.<sup>264</sup>

Nga vetë përkufizimi, përfitimi i 'sëmundjes' është i kufizuar në kohë. Ai do të përcaktohet në raport me shkallën e paaftësisë për punë. Të ardhurat e fituara më parë profesionalisht, kryesisht merren në konsideratë. Por përcaktimi mund të bëhet në mënyra të ndryshme. Shumë skema, për shembull, e konceptojnë invaliditetin sikur të ishin pensione dhe i trajtojnë ato si të tilla. Përfitimet, në këtë kuptim, vendosen në një mënyrë të ngjashme me atë të përcaktimit të pensioneve të pleqërisë dhe pensioneve për trashëgimtarët. Si pasojë, të ardhurat e fituara gjatë gjithë karrierës profesionale ndikojnë në shumat e përfituara. Megjithatë, në vende të tjera përfitimet e invaliditetit trajtohen si pjesë e linjave të përcaktuara për përfitimet e sëmundjes. Shuma e përfitimit të invaliditetit është zakonisht më e ulët se ajo e përfitimit të sëmundjes. Përveç kësaj, personi duke pretenduar një përfitim invaliditeti do të duhet të tregojë një pune të caktuar, vendbanimin ose regjistrim në skemat e sigurimeve më shpesh se në rastin e një përfitimi të sëmundjes. Përfitimi i invaliditetit do të shtrihet, në parim, deri në fund të paaftësisë për punë, të daljes në pension ose vdekjes.

Gjatë periudhës që gëzon një përfitim sëmundje, personi do të ndiqet vetëm nga mjeku i tij i cili e raporton atë të sëmure. Punonjësi, gjate qëndrimit të tij në shtëpi, për shkak të shëndetit të sëmure, si rregull, duhet t'i verë në dispozicion punëdhënësit të tij një vërtetim paaftësie për punë. Duke qene që nuk është aq e lehtë për të vlerësuar paaftësinë për punë të një personi të vetë-punësuar i cili është marrë si i sëmure, këtij të fundit zakonisht do t'i kërkohet për të përfunduar plotësisht veprimtarinë e tij të vetë-punësuarit. Për më tepër, shumë skema përmbajnë periudha më të gjata të pritjes për të vetëpunësuarit.

Çështja nëse i takon apo jo përfituesit të një përfitimi të paaftësisë punë, dhe a i lejohet ende të fitojë një shumë të ardhurash, varet nga shkalla e paaftësisë së tij. Një person i deklaruar paaftë plotësisht nuk mund, në parim, të fitojë të ardhura profesionale. Ndërkohë që siç edhe e theksuam, një personi deklaruar paaftë pjesërisht, do të jetë në gjendje të fitojë të ardhura profesionale në përputhje me kapacitetin e punës që ai ka deri

---

<sup>264</sup> European Commission 'The Eu Provision on Social Security. Your rights when moving within the European Union', 2010, fq 23.

në këtë kohë. Në praktikë, kjo shpesh dëshmon të jetë mjaft problematike. Mund të ndodhë që një person të fitojë më shumë të ardhura se sa i lejohet në përputhje me shkallën e (pa) aftësisë së tij. Në se kjo verifikohet, personit mund t'i bëhet një zbritje e përfitimit dhe/ ose rishikimin i shkallës së paaftësisë. Megjithatë, shumë skema shfaqin një lloj humanizmi në këtë drejtim si një tolerancë që ka për qëllim të inkurajojë personin e paaftë që të bëjnë të pamundurën për të gjetur rrugën e tij / saj përsëri në tregun e punës. Kur një person merr të gjitha të ardhurat e paaftësisë, është vënë re që ka më pak stimul për t'u përpjekur për t'u riintegruar në tregun e punës.<sup>265</sup>

Paaftësia për punë mund të evoluojë në rrjedhën e kohës. Pala e interesuar mund të jetë bërë më e paaftë me kalimin e kohës për shkak të sëmundjes apo një aksidenti. Si pasojë, shkalla e tij e paaftësisë duhet të rivlerësohet. Për fat të mirë, personi mund edhe të bëhet më pak i paaftë apo edhe plotësisht i aftë për punë përsëri. Në raste të tilla, paaftësia për punë gjithashtu do të duhet të rivlerësohet. Shumica e skemave e përmbajnë mundësinë e rishikimit, edhe pse zakonisht ajo bëhet në periudha të caktuara kohore. Mund të përcaktohet për shembull që nuk lejohet të bëhet asnjë rishikim i mundshëm i paaftësisë brenda një numri të caktuar muajsh apo vitesh pas një ekzaminimi paraprak.

Vlen të theksohet se, sigurimi social, si në llojet e tjera rreziqeve sociale, ka si qëllim, edhe në rastin në fjalë parandalimin e paaftësisë për punë, duke e vënë theksin tek rivendosja e kapacitetit të punës. Nisur nga kjo, vetëm në rast se kjo nuk arrihet atëherë vlen parimi që paaftësia për punën duhet të kompensohet. Parandalimi nganjëherë mund të gjendet në mënyrën në të cilën janë konceptuar përfitimet e paaftësisë. Në vend të dhënies së përfitimeve, disa skema— veçanërisht ato të sigurimeve të sëmundjeve profesionale, mbulojnë trajtimin mjekësor të personit, me qëllim për të rifituar aftësinë e tij në punë. Skema të tjera, do të përfshijnë stimuj për mundësuar rikthimin në punë të personit të paaftë. Përveç kësaj, ai person shpesh mund 'të detyrohet' që t'i nënshtrohet ekzaminimeve të caktuara mjekësore ose operacione dhe/ose për të ndjekur një program rehabilitimi. Punëdhënësit mund të ftohen financiarisht për të mbajtur punonjësit e tyre të paaftë pjesërisht në listën e rrogave ose për të angazhuar punëtorë të paaftë pjesërisht. Punëdhënësit janë gjithashtu të detyruar që të rezervojnë një kuotë të caktuar të forcës së tyre të punës për personat pjesërisht të paaftë ose me aftësi të kufizuara.

Për të përcaktuar shkallën e kompensimit në rast të paaftësisë për punë është me interes të identifikohet shkaku i paaftësisë. Kjo pasi konstatimi i këtij të fundit mund të sjellë pasoja të rëndësishme mbi mbulimin e humbjes së të ardhurave. Shumica e vendeve kanë skema të veçanta për të mbuluar rrezikun 'profesional', që është, rreziku i humbjes së të ardhurave për shkak të një dëmtimi industrial ose të një sëmundjeje profesionale. Këto skema profesionale të sigurimit mund të ofrojnë përfitime shtesë për ato të parashikuara në rast të paaftësisë për punë ose t'i zëvendësojnë ato. Plagosjet(dëmtimet) industriale dhe sigurimi i sëmundjes profesionale ndryshon kryesisht nga paaftësia e përgjithshme për skemat e punës në të cilat: ato sigurojnë përfitime më të larta apo formula më të favorshme të llogaritjes; përfitimet e tyre shpesh kompensojnë edhe një dëmtim të

---

<sup>265</sup>Sih të drejtat që vijnë si rezultat i miratimit të Council of Europe Resolution AP (95) 3 on a Charter on the vocational assessment of people with disabilities, and glossary. Council of Europe Publishing, Strasbourg 1997

thjeshtë shëndetësor; përfitimet e tyre mund të vazhdojnë edhe pas daljes në pension apo përfitimet e tyre mund të jenë të grumbulluara me të ardhurat nga puna e paguar.

Përbashkësisht, edhe shkaqe të tjera të dëmtimit të shëndetit, të tilla si katastrofa teknologjike, mund të çojnë në mbulimin nga skemat e veçanta të sigurimeve shoqërore të privilegjuara që do të kompensojnë për dëmin shëndetësor. Megjithatë, shkak i paaftësisë për punë nganjëherë mund të luajë një rol të rëndësishëm në konotacionin negativ, duke qenë pjesë në paaftësinë e përgjithshme për skemat e punës. Mund të ndodhë që një subjekti t'i refuzohen përfitimet e paaftësisë, nëse ata e kanë ekspozuar veten në një rrezik të veçantë (p.sh., duke marrë pjesë në një aktivitet sportiv të rrezikshëm), ose që konsiderohen të jenë vetë përgjegjës për paaftësinë që u ka ndodhur atyre. Kjo e fundit mund të jetë rasti kur ata mund të jenë bërë të paaftë si rezultat i veprave penale, ose si pasojë e një qëllimi të paramenduar (p.sh. një përpjekje e dështuar për vetëvrasje) ose neglizhencës së madhe. Ndonjëherë, skemat përmbajnë parashikime në lidhje me mungesën e lidhjes së fajësisë së personit në gjendjen e paaftësisë me mundësinë për përfitime prej tij për shkak të kësaj gjendjeje. Në ditët e sotme duket se ka një tendencë si për të hedhur poshtë tërësisht nocionin e përgjegjësisë vetjake ose të fajësisë si një arsye për refuzimin, ose për ta kufizuar atë në rastet kur dikush ka për qëllim marrjen e një benefiti nga paaftësia për punë.

Siç e kemi theksuar më lart, paaftësia për punë është konceptuar si humbja e aftësisë për të fituar të ardhura. Megjithatë, në disa skema – veçanërisht sigurimet e dëmtimit social industrial dhe sigurimet e sëmundjeve profesionale – dëmet njerëzore, dmth çrregullimet fizike ose mendore, kompensohen pa marrë parasysh faktin nëse shëndeti i të sëmurit ka pasur ndonjë ndikim mbi aftësinë e tij/saj për të fituar të ardhura. Për më tepër, në shumë vende, skemat ofrojnë të ardhura për njerëzit që kurrë nuk kanë pasur ndonjë aftësi për të fituar. Në këtë aspekt ne mund të mendojmë rastin e personave të prekur nga një handicap i hershëm ose sëmundje që konsiston tek njerëzit që janë bërë të paaftë apo të sëmurë para se të arrijnë moshën e integritetit të mundshëm në tregun e punës, në mënyrë të atillë që ata me arsye nuk kanë qenë të prirur për të marrë të ardhura profesionale, ose, në çdo rast, të ardhura që do të mjaftonin për të siguruar veten. Në vendet me një sigurim që mbulon të gjithë banorët i cili vlen për rrezikun e paaftësisë për punë, personat e tillë mund të përfshihen në këtë degë të sigurimeve shoqërore, edhe pse në përgjithësi, personat e prekur nga një çrregullim i hershëm do të marrin kujdesin e një skeme të ndihmës sociale.

#### **4.4.5 Rreziku i papunësisë dhe rregullat e aplikimit**

Papunësia do të shihet si pjesë e rreziqeve sociale për të gjithë ata persona që mbështeten në punën e paguar për të siguruar jetesën e tyre, por që ose humbin punësimin e tyre, ose nuk mund të gjejnë dot një punë për të siguruar të ardhura. Në mungesë të punës së tyre, kjo kategori personash do të varet nga të ardhurat 'e zëvendësimit' duke krijuar kështu një lloj të ri përfitimi, me cilësinë e përfitimeve të papunësisë. Përfitimet e tilla janë zakonisht të vendosura në dy nivele: përfitime në nivel të sigurimeve shoqërore dhe përfitime në nivel të asistencës sociale.

Në rastin e ndihmës së papunësisë, logjika e ndjekur është kryesisht ajo e ndihmës sociale ku përfitimet konsistojnë në shuma fikse mbi bazën e vlerësimit paraprak të testit të mjeteve të jetesës. Skemat e asistencës së papunësisë, zakonisht, janë pak më të favorshme për personin në fjalë se skemat e ndihmës së përgjithshëm: shuma do të jetë më e lartë dhe një pjesë më e madhe e të ardhurave të punës do të përjashtohet nga testi i mjeteve, me qëllim për të inkurajuar personin e papunë për t'u përfshirë në tregun e punës, edhe në qoftë se kjo nuk do të sjellë një punë me kohë të plotë.

Në shumicën e vendeve, sigurimi i papunësisë do të mbulojë vetëm punonjësin. Edhe nëse i rikthehem parimit të sigurimit social si një sigurim që është rrjedhojë e një kontrate të ligjshme pune, do të arrinim në të njëjtin konkluzion. Duke qenë se nëpunësit civilë gëzojnë një status më të favorshëm se sa punonjësit e tjerë, në kuadër të garantimit të qëndrimit të tyre në detyrë, ata shpesh janë të përjashtuar nga fusha e veprimit të skemave që mbulojnë këtë lloj rreziku social. Ndërkohë që personat e vetë –punësuar, të detyruar të ndërpresin aktivitetet e tyre profesionale për arsye të tjera të ndryshme nga dëmtimi shëndetësor, kryesisht do të përjashtohen nga sigurimi i papunësisë. Arsyetimi më i zakonshëm që mbështet një qasje të tillë është se papunësia përbën një rrezik jo të sigurueshëm në rastin e vetë-punësimit dhe që vetëpunësimi është i barasvlershëm me marrjen e rreziqeve të tilla sociale. Megjithatë, ka disa vende që kanë një sigurim të papunësisë të hapur për personat e vetë-punësuar, përmes të cilit sigurohen për një përfitim papunësie personat e papunë të cilët kanë punuar për llogari të vet në të shkuarën. Kjo nënkupton që për të funksionuar një degë e tillë, duhet të bëhen marrëveshje të caktuara specifike: në lidhje me shfaqjen e papunësisë (për shembull vetëm kur një subjekt i vetëpunësuar është deklaruar i falimentuar) ose, gjithashtu, në lidhje me shkallën në të cilën i vetëpunësuarit është i gatshëm të marrë punë si një përfitues page.

Në rastin e përfitimeve të papunësisë do të aplikohet ligji i shtetit ku subjekti ka punuar dhe është shpallur 'i papunë'. Institucionet kompetente, për më tepër duhet të marrin parasysh të gjitha periudha e sigurimit ose punësimit në çdo shtet tjetër anëtar, nëse kjo është e nevojshme për plotësimin e kushteve për të përfituar nga këto skema<sup>266</sup>. Në këtë rast çdo person që punon në një shtet, bëhet subjekt përfitues, sipas të njëjtave kushte me shtetasit e atij shteti. Në varësi të legjislacioneve të shteteve anëtare, mund të vendosen si kushte për të përfituar nga papunësia: kohëzgjatja e periudhës së punësimit ose në rastin e personave të vetëpunësuar, periudha e 'vetëpunësimit'.<sup>267</sup>

Në parim, papunësia mund të konceptohet si një rrezik social duke çuar kështu në përfitimet e sigurimit të papunësisë ose asistencës së papunësisë, vetëm kur mungesa e punës së paguar nuk do të rezultojë nga zgjedhja e lirë e personit të papunë. Kështu, kushti i parë për një person që të jetë i ligjshëm për një përfitim të papunësisë është natyra e pavullnetshme ose jo e vetë-imponuar e papunësisë. Përndryshe, përfitimi mund të refuzohet, reduktohet ose pezullohet për disa javë apo muaj. Natyra e pavullnetshme e papunësisë mund të përcaktohet në momentin, kur papunësia del në pah ose kur janë evidentuar fakte të caktuara gjatë periudhës së papunësisë. Papunësia do të jetë e

<sup>266</sup>Shih Nenin 61 paragrafi 1 i Rregullores 2004/38.

<sup>267</sup>Shih Nenin 61 paragrafi 2 i Rregullores 2004/38.

pavullnetshme apo e vetë-imponuar kur ajo ka rezultuar nga dorëheqja vullnetare e punonjësit ose nga një shkarkim nga punëdhënësi për shkak të sjelljes si fajtor nga ana e punonjësit. E njëjta gjë vlen për ndërprerjen e njëanshme të marrëveshjes së punës nga punonjësi. Do të jetë më e vështirë për të përcaktuar nëse përfundimi i një marrëveshjeje të punës nëpërmjet miratimit të ndërsjellët shkakton papunësi jo të pavullnetshme; përgjithësisht mund të mendohet se një papunësi e tillë, me të vërtetë mund të fajësojë punonjësin, sa i përket skemës së përfitimit të papunësisë. Për më tepër, disa skema jo vetëm që mund të përmbajnë parashikime për të zvogëluar ose pezulluar përfitimet kur papunësia është rrjedhojë e fajit të personit të papunë, por ato mund edhe të parashikojnë skualifikimin plotësisht nga përfitimet e papunësisë të personit të ngelur të papunë.

Në momentin që një person deklorohet i papunë, ose jo-fajtor i papunësisë mund të mos merret parasysh, nëse pala deklaron se nuk është më në dispozicion për tregun e punës, ose kur ai /ajo në të vërtetë tregon një mosdisponueshmëri të tillë. Nisur nga kjo, kërkesa e disponueshmërisë për tregun e përgjithshëm të punës ka qenë e përfshirë në disa skema. Të tjera e kanë bërë lidhjen me konceptin e 'punës së përshtatshme': Personi në të tilla raste do të duhet të jetë në dispozicion për ato vende pune që konsiderohen të përshtatshme për atë.

Përfitimet në rastin e papunësisë mund të mbështeten tek të ardhurat apo paga e mëparshme e personit. Kështu në rast se shumica e përfitimeve varet nga paga apo të ardhurat profesionale të subjektit, duhet të theksojmë se do të merren parasysh vetë paga apo të ardhurat profesionale që janë përfituar në shtetin ku një person ka qenë i punësuar në periudhën më të afërt, përpara se të humbiste punën e tij.

Një situatë disi e veçantë lind kur një person ka përfunduar me të vërtetë marrëveshjen e punës vullnetarisht, ose kur zgjidhja e kontratës së punës është bërë për shkak të fajit të tij, por që ndodhet në një situatë që nuk gjen një punë të re menjëherë ose për një periudhë të shkurtër kohe. Në rast se ai / ajo e humbasin padashur punën e re pas një kohe të shkurtër, ai /ajo do të përfshihen në disa skema të sigurimeve shoqërore në kategorinë e personave të papunë. Por në qoftë se ai/ajo nuk e kishte lënë punën e tij të parë, atëherë nuk mund të konsiderohen si të papunë duke mos u kualifikuar të mundshëm për të përfituar nga sigurimet shoqërore.

Rregullat e koordinimit të sistemit të sigurimeve shoqërore për vendet evropiane parashikojnë rregulla të veçanta në rastin e punëtorëve që punojnë në një shtet tjetër të ndryshëm nga shteti ku ata kanë rezidencën. Në rast se këta persona humbasin punën e tyre, atëherë ata do të kërkojnë marrjen e përfitimeve të papunësisë në shtetin ku kanë rezidencën. Edhe pse ata nuk kanë derdhur kontribute në llogari të sistemit të sigurimeve në shtetin e rezidencës, ata do të përfitojnë prej këtij sistemi njëlloj sikur të ishin siguruar në këtë shtet në periudhën e fundit përpara humbjes së punës. Ndërkohë që nëse i referohemi punonjësve sezonale, rregullorja parashikon një mundësi të dyfishtë për ta. Këta punëtorë ose mund të përfitojnë nga skemat e papunësisë në shtetin ku janë duke

punuar ose të kthehen në shtetin ku kanë rezidencën, të regjistrohen për të kërkuar punë aty dhe të përfitojnë nga ky shtet përfitimin nga papunësia.<sup>268</sup>

Në përgjithësi, një personi të papunë që ka të drejtë për përfitime, në momentin që ngelet i papunë, do t'i të regjistrohet për punësim në zyrat e punës në ndërmjetësimin e punës publike. Për më tepër, atij do t'i kërkohet të provojë se është në kërkim të vazhdueshëm të një pune të re (p.sh. duke dhënë prova aplikimi të rregullta për një punë). Nga ana tjetër, punëdhënësit do të jenë e detyruar të informojnë zyrat e punës për vendet e lira e gjithashtu mund të jetë e nevojshme që ata të raportojnë mbi (qëllimin e ) shkarkimin kolektiv (nëse subjektet kanë ngelur të papunë për këtë arsye).

Përveç kësaj, personi i papunë duhet të jetë i përgatitur për të punuar ose, më saktë, do të duhet që të pranojë çdo punë të përshtatshme që i ofrohet. Refuzimi i një punë të ofruar mund të çojë në reduktimin, pezullimin ose ndërprerjen e përfitimit. Natyrisht, përkufizimi i asaj se c' lloj pune konsiderohet ose jo si e përshtatshme, do të bashkëpërcaktojë shtrëngimin dhe rreptësinë e skemës së papunësisë. Ajo që duhet të kemi parasysh është fakti se koncepti i 'punës të përshtatshme' është përkufizuar gjithmonë negativisht, dmth duke aplikuar për punësim dhe duke mos u refuzuar asnjë lloj apo pozicion punë kur ai ofrohet. Kriteret për të përcaktuar natyrën e përshtatshme të punësimit përcaktohen me statut ose rregullore ose i lihen për vlerësim administratës dhe gjykatës në raste të caktuara. 'Punësimi i përshtatshëm' jo domosdoshmërisht do të përkojë me punët që i përshtaten më mirë nga pikëpamja subjektive personit të papunë. Ka disa kritere objektive që merren parasysh në shumicën e rasteve e që janë të lidhura me distancën mes shtëpisë dhe punës, konformiteti i punës me legjislacionin dhe veçanërisht ligjin e punës, shpërblimin, orët e punës dhe periudhat, situatën familjen të personit të përfshirë, bindjen fetare të këtij të fundit, dhe kështu me radhë.

Po kështu, gatishmëria e personit për të punuar do të testohet. Ekzaminimi kryesisht kryhet nga specialistët e zyrës së punës që do të përballin personin e ngelur të papunë me një numër të vendeve të lira. Megjithatë, jo gjithmonë ka një koordinim midis ndërmjetësit të punës, administratës dhe inspektorëve të sigurimit të papunësisë. Për më tepër jo gjithmonë këto funksione i janë besuar organeve të njëjta. Mund të ndodhe që informacioni mes tyre të mos ketë kaluar në mënyrë sistematike. Natyrisht, moskoordinimi shkakton një pengesë të madhe për inspektim.

Grupe të caktuara të të papunëve mund të përjashtohen nga gjendja e gatishmërisë për të marrë një punë ose ata mund të lejohen të dëshmojnë dëshirën e tyre për të punuar duke kryer punë të papaguar. Kjo vlen për të dy skemat e sigurimit të papunësisë dhe asistencës së papunësisë, ndonëse gjendet më shpesh në rast të një personi të dënuar me vendim gjykate. Mund të ketë edhe disa përjashtime, për shembull, kur një person i papunë ka arritur pothuajse moshën e daljes në pension në një kohë kur situata në tregun e punës është mjaft e pashpresë. Performanca e punës së papaguar nga përfituesi i të ardhurave të papunësisë mund të lejohet kur personi kujdeset për një fëmijë të vogël apo

---

<sup>268</sup> European Commission 'The Eu Provision on Social Security. Your rights when moving within the European Union', 2010, fq 36.



për një anëtar të sëmure ose të vjetër të familjes, ose, gjithashtu, kur dikush ndjek një formë të caktuar të formimit profesional. Në secilin prej këtyre rasteve, një person mund të përjashtohet nga kërkimi dhe pranimi i punësimit të përshtatshëm. Në momentin që personi i papunë ka në plan të kryejë një punë të paguar, është i detyruar të informojë (paraprakisht) administratatën kompetente. Kjo pasi përfitimi i papunësisë nuk mund të vazhdojë të jepet edhe nëse ka përfunduar gjendja e papunësisë. Madje, detyrimi për të informuar administratën, shpesh, shihet si e nevojshme edhe kur përfituesi dëshiron të kryejë një punë të paguar.

Kur personi ka raportuar punën e tij të paguar sipas procedurës së paraparë, përfitimi i tij i papunësisë nuk do të jepet për periudhën e punës së paguar apo do të reduktohet (e gjitha ose pjesërisht), shumën e fituar gjatë kësaj periudhe. Një pjesë e shumës mund të përjashtohet në mënyrë që të inkurajojë një person të papunë për të gjetur punë. Ndërkohë që kur personi nuk e ka raportuar punën e tij të paguar sipas procedurës, ai do të jetë fajtor për punën në të zeze dhe në këtë mënyrë do të jetë përgjegjës për sanksionet. Këto të fundit mund të zbatohen edhe kur puna e papaguar duhet të raportohet dhe në një rast të tillë nuk është bërë.

Duhet të theksohet se humbja e të ardhurave nga puna e paguar përcakton gjendjen e papunësisë, jo ndërprerjen e marrëveshjes së punës. Në shumicën e vendeve, përfitimet e papunësisë mund të përftoheshin, edhe pse marrëveshja e punës vazhdon të jetë e vlefshme; p.sh kur punëdhënësi nuk është në gjendje, përkohësisht, për të vënë në punë punonjësit e tij për shkak të rrethanave jashtë kontrollit të tij (për shembull në rast të forcave madhore).

Shumë skema të papunësisë përfshijnë mundësinë e papunësisimit me kohë të pjesshme. Ato kanë të bëjnë me subjektet, marrëveshjet e punës të të cilëve, kanë ndryshuar, kundër vullnetit të tyre, nga punë me kohë të plotë në punë me kohë të pjesshme; subjektet, orët e punës të të cilëve janë ulur pa dëshirën e tyre, ose, gjithashtu, subjektet që kanë pranuar punën me kohë të pjesshme për të mos qenë (plotësisht) të papunë. E gjithë kjo kategori personash mund të marrin një përfitim për orët e punës që ata nuk kanë qene në punë, pavarësisht nga fakti se ata janë të punësuar pjesërisht. Pjesa e punës së paguar (si pjesa e papunësisë) në shumën totale të orëve të punës mund të përcaktohet në baze të orës së mëparshme të punës të personit të përfshirë, ku periudha kohore konceptohet si ekuivalente në një punësim të plotë, ose nga të ardhurat e krijuara nga aktivitetet e mëparshme dhe aktuale profesionale.

Kjo çështje është mjaft e ndryshme nga pyetja nëse vetëm papunësia që rrjedh nga punësimi me kohë të plotë mund të çojë në një përfitim apo edhe nëse punësimi i pjesshëm vullnetar mund të mjaftojë për të pasur gjithashtu të drejtë për përfitimin e papunësisë. Sa i përket pyetjes së fundit, shumë sisteme të sigurimeve shoqërore pranojnë që një person i punësuar pjesërisht merr një përfitim kur ai bëhet 'padashur' i papunë. Sigurisht, llogaritja e këtij përfitimi do të rregullohet për faktin se subjekti i papunë kishte pritur më parë për një punë me kohë të pjesshme. Shumën e përfitimit në këtë rast do të jetë proporcionalisht më e vogël. Megjithatë, shpesh një person i cili ka pranuar një punë me kohë të pjesshme në mënyrë që të mos jenë plotësisht i papunë, do të

jetë në gjendje të marre një përfitim në bazë të papunësisë së plotë kur ai humb po ashtu punën me kohë të pjesshme. Në rast këtë rast, shteti që i ka ofruar atij punësimin me kohë të pjesshme do të jetë përgjegjës për t'i garantuar përfitimin e papunësisë, pavarësisht shtetit ku ai ka rezidencën.<sup>269</sup>

Në shumicën e vendeve, personave që pretendojnë një përfitim papunësie mund t'i kërkohet të marrin pjesë në të gjitha llojet e trajnimeve profesionale. Përfituesit e përfitimeve të papunësisë gjithashtu mund të jenë subjekt i të gjitha llojeve të ekzaminimeve me qëllim për të përmirësuar shanset e tyre për t'u ri-integruar në tregun e punës. Për më tepër, atyre, nganjëherë, mund t'u kërkohet të marrin pjesë në kryerjen e detyrave për mirëqenien publike. Në disa vende, personi i përfshirë në veprimtari të tilla merr një përfitim më të lartë (ose edhe një përfitim të barabartë me pagën normale) në formën e një kompensimi. Në vende të tjera, mbizotëron ideja se kjo është normale vetëm për përfituesit e skemave të papunësisë të përgatitur për t'i kushtuar kapacitetin e tyre të punës në shërbim të komunitetit.<sup>270</sup>

Ne mënyrë që të marre një përfitim papunësie, individit duhet të jetë i aftë për të punuar. Një person i papunë i cili bëhet i paaftë për punë ose një personi i paaftë për punë që bëhet i papunë, do të marrë, si rregull, një përfitim të paaftësisë për punë në vend të një përfitimi papunësie. Në këtë drejtim, duhet të sigurohemi që një person i papunë i cili bëhet i paaftë përkohësisht për punë nuk merr një përfitim i cili është më i lartë sesa përfitimi që ai / ajo do të marrë si një person i shëndoshë i papunë. Granti i një përfitim papunësie, për arsye të një skeme të sigurimeve shoqërore, është bërë në përgjithësi e varur në pasjen e një pune ose të një rekordi sigurimi të caktuar. Kushdo që është kthyer në të papunë para se të ketë mbushur periudhën minimale të punësimit apo periudhën e sigurimit nuk do të ketë të drejtën e përfitimeve ose mund ta fitojë këtë të drejtë vetëm pasi të ketë përfunduar një periudhë pritjeje. Me interes është çështja e personave që shkojnë në një shtet anëtar të ndryshëm nga ai që paguan përfitimet. A kanë të drejtë këta persona të kërkojnë përfitime papunësie nga shteti ku kërkojnë punë? Në fakt, edhe pse një pjesë e mirë e shtetasve që nisën drejt shteteve të tjera në kërkim të punësimit, nuk përfitojnë pagesa papunësie për shkak të mungesës së informacionit ose padijenisë, përgjigja e kësaj pyetjeje është pozitive nëse punë-kërkuesi respekton disa kushte të caktuara. Kështu në mënyrë që ai të mund të përfitojë nga sistemi i sigurimeve duhet:

1. Të jetë i disponueshëm për shërbimet e punësimit që paguajnë përfitimin e papunësisë për një periudhë të paktën 4 mujore nga momenti që ai bëhet i papunë. (shërbimi i punësimit mund të lejojë që ai të largohet edhe më parë).<sup>271</sup> Kjo do të që personi duhet të shterojë të gjitha mundësitë që ka në atë shtet dhe vetëm nëse është e pamundur që ai të gjejë punë mund t'i drejtohet një shteti tjetër anëtar. Në këtë rast institucioni ku merrte përfitimet do ta pajisë personin me një formular papunësie në mënyrë që ai të eksportojë përfitimet e papunësisë.
2. Punë-kërkuesi duhet të regjistrohet brenda shtatë ditëve në shërbimet e punësimit në shtetin ku ka shkuar për t'u punësuar. Pas regjistrimit, personi do të përfitojë

<sup>269</sup> European Commission 'The Eu Provision on Social Security. Your rights when moving within the European Union', 2010, fq 27.

<sup>270</sup> E ashtuquajtura ide e 'ëorkfare'

<sup>271</sup> Shih, neni 64, paragrafi 1, pika a e Rregulores 2004/38.

- nga të ardhurat e papunësisë për një periudhë tre mujore, gjatë të cilës është vendosur në dispozicion të shërbimeve të punësimit në shtetin tjetër, të cilët, mund, madje, të shtyjnë këtë periudhë maksimalisht deri në gjashtë muaj.<sup>272</sup>
3. Nëse gjatë periudhës së lënë në dispozicion, subjekti nuk ka mundur dot të gjejë punë, atëherë ai është i detyruar të kthehet para se të skadojë koha e tij e qëndrimit në atë shtet, pasi, në të kundërt mund të humbasë të gjitha përfitimet që mund të marrë nga sistemi i papunësisë.<sup>273</sup>

Deri tani, ne kemi përmendur vetëm përfitimet e dhëna për njerëzit që kanë humbur punën e paguar. Përfitimet e papunësisë sipas një skeme të asistencës, ose nganjëherë edhe në bazë të një skeme të sigurimeve shoqërore, mund të përfitohen në disa raste nga personat të cilët nuk kanë kryer ende punë të paguar, veçanërisht studentët e papunë të mëparshëm. Këto përfitues zakonisht do të duhet të kalojnë nëpër një periudhë pritjeje para se ata të mund të pretendojnë përfitimin. Kjo periudhë e pritjes ka si qëllim, ndër të tjera, të inkurajojë ata që të gjejnë punë sa më shpejt të jetë e mundur.

Në dallim nga paaftësia për skemat e punës ose të asistencës së papunësisë, pothuajse të gjitha sigurimet e papunësisë japin përfitime të cilat janë të kufizuara në kohë. Edhe pse kohëzgjatja e përfitimeve është nganjëherë fikse, ajo është e lidhur kryesisht me punën ose rekordin e sigurimit të personit të përfshirë, para se ai të behej i papunë ose gjatë (e tere pjesa e) karrierës së tij në punë. Periudha kohore në të cilat subjekti nuk ka kryer asnjë lloj punë apo në të cilat nuk ka kontribute të paguara, (të tilla si ato të shërbimit ushtarak,) ndonjëherë do të llogariten si të ishin periudha reale të punësimit ose të sigurimit të një pjese të karrierës së tij të punës.

Në disa vende, qeveria ose organi administrativ mund të jone të detyruar për të ofruar një punë të përshtatshme (ose trajnim të përshtatshëm) për çdo person, përfitimi i papunësisë të të cilit është i detyruar të përfundojë. Nëse është e pamundur për të apeluar në sektorin privat për këtë qëllim, qeveria apo administrata e sigurimeve shoqërore duhet të krijojnë vetë vende të reja pune (ose të ofrojnë trajnim). Kjo duhet të paktën t'i mundësojë personit të përfshirë të fitojë të drejta të reja për përfitimin e sigurimit të papunësisë. Natyrisht, marrëveshje të tilla nuk kanë gjasa të mbeten në fuqi në një kohë të normave të larta të papunësisë.

Shuma e përfitimit në rastin e pagesave të papunësisë do të ndryshojnë me kalimin e kohës. Zakonisht kjo ndiqet nga pikëpamja se një shumë që zvogëlohet në rrjedhën e kohës do të stimulojë gatishmërinë e personit të papunë për të punuar. Në mënyrë të ngjashme reduktimi gradual i përfitimit do të kapërceje standardin e mëparshëm të jetesës së personit të papunë (si person i punësuar) dhe standardin e tij të mëvonshëm të të jetuarit si (afatgjatë) i papunë. Shuma e përfitimit të dhënë nga sigurimi i papunësisë nganjëherë mund të jetë një shumë fikse, por ajo është zakonisht është e shprehur si përqindje e të ardhurave të mëparshme. Asistenca e papunësisë, nga ana tjetër, është zakonisht e palidhur me të ardhurat e mëparshme. Në rast se shumta e përfitimit të sigurimit të papunësisë varet nga të ardhurat e mëparshme dhe personi i përfshirë nuk ka bërë ndonjë punë të paguar gjatë periudhës së

<sup>272</sup>Shih, neni 64, paragrafi 1, pika b e Rregulores 2004/38.

<sup>273</sup>Shih, neni 64, paragrafi 1, pika c e Rregulores 2004/38.

referuar, mund të merren në konsideratë të ardhura të tjera si të ardhurat mesatare ose ato të pagës minimale, ose, gjithashtu, mund të krijohet një përfitim me një shumë fikse. Përveç kësaj, shumta e përfitimit të papunësisë mund të përcaktohet duke marrë në konsideratë personat në varësi të personit të papunë. Kjo ndodh në përgjithësi në rastin e ndihmës së papunësisë.

Një person i papunë i cili arrin moshën e pensionit zakonisht e humb të drejtën e tij për përfitimin e papunësisë. Megjithatë, në shumë vende skemat e përziera janë zhvilluar që nga 1970 midis pensionit të pleqërisë dhe sigurimit të papunësisë. Këto skema hibride –të cilave i janë dhënë të gjitha llojet e emrave- synojnë heqjen e të vjetërve nga tregu i punës . Ky i fundit synon krijimin e mundësive të punës për të rinjtë, si edhe në realizimin e një tranzicioni të qetë deri në pensionin e pleqërisë. Përfitimi i marrë nga personat në fjalë zakonisht do të jetë më i lartë se përfitimi i përbashkët i papunësisë.

Personi, marrëdhënia e punës të të cilit është ndërprerë dhe që e gjen veten, si pasojë, të papunë, por që i është dhënë një dëmshpërblim për ndërprerjen e marrëveshjes së punës, në përgjithësi nuk do të jetë i ligjshëm për një përfitim papunësie. Dëmshpërblimi mund të marrë formën e një numri ditësh, javësh, muajsh për sa i përket pagesës së vazhdueshme të pagave. Megjithatë, ndonjëherë, shumta e dëmshpërblimit për shkarkimin apo shkëputjen e kontratës së punës do të përcaktohet në një mënyrë të ndryshme dhe më pas do të duhet të shpërndahet në disa ditë, javë apo muaj të pagesës (fiktiv) së vazhdueshme të pagave. Vetëm kur kjo periudhë (e vërtetë apo jo) e pagesës së vazhdueshme të pagave ka skaduar, do të paguhet përfitimi i papunësisë .

Së fundi, sistemet e sigurimeve shoqërore të disa vendeve përfshijnë përfitime që nuk janë kategorizuar si përfitime të papunësisë, por megjithatë, janë të lidhura ngushtë me to. Është rasti i sigurimit sociale që ofron një zëvendësim të të ardhurave për personat e larguar nga puna, (në mënyrë që të shërbejnë në ushtri). Ose sigurimi social, herë pas here mund të përfshijë një sigurim për mungesën e të ardhurave që rezulton nga humbja e korjes, p.sh. për shkak të kushteve shumë të pafavorshme të motit. Kjo marrëveshje e fundit vjen në një lloj porcioni për sigurimin e papunësisë për fermerët. Në këtë aspekt, mungesa e marrëveshjeve të tilla është me të vërtetë shumë e rrallë, dhe po ashtu edhe integrimi i tyre në sigurimet shoqërore.

#### **4.4.6 Barra e familjes, rreziku i varësisë dhe përfitimet e familjes**

Përfitimet e familjes ekzistojnë në të gjitha legjislacionet e shteteve anëtare, por karakteristikat dhe shumata e përfituara ndryshojnë në mënyrë të krahasueshme nga një shtet anëtar në tjetrin. Ashtu si edhe në llojet e tjera të përfitimeve, edhe në rast të përfitimeve familjare, shteti që është përgjegjës për pagesën e përfitimeve, duhet të marrë në konsideratë, nëse është e nevojshme, periudhën e sigurimit që ka subjekti në çdo shtet tjetër anëtar. Përfitimet e familjes në përgjithësi përfshijnë: përfitimet për fëmijët, përfitimet për rritjen e fëmijëve, përfitimet për kujdesin ndaj fëmijëve, grantet e lindjes

dhe adoptimit të fëmijëve, ndihma për prindërit e vetëm, ndihma të veçanta për fëmijët me paaftësi, ndihmë për pagesat e mirëmbajtjes etj.<sup>274</sup>

Kështu, një nga format e varësisë në familje është kujdesi dhe rritja e fëmijëve, e cila në aspektin ekonomik përkthehet në kosto të veçanta. Shpenzimet mund t'i akordohen qoftë prindërve, në rast se janë këta që merren me kujdesin ndaj fëmijëve, qoftë të afërmeve, familjarëve apo kujdestarëve të ngarkuar nga gjykata që do të kryejnë të njëjtin funksion. Në mënyrë që të lehtësohet disa situata ekonomike e këtyre subjekteve, përfitimet e fëmijëve janë sanksionuar, me qëllim kompensimin e prindërve ose, në terma të përgjithshëm, personat që mbajnë këto kosto. Përfitimet e fëmijës synojnë të rivendosin një ekuilibër të caktuar ndërmjet personave pa fëmijë dhe atyre me fëmijë. Si të tilla, këto lloj përfitimesh, synojnë një ndarje të caktuar horizontale. Fillimisht, ato i shërbejnë një qëllimi të qartë pro-natal, edhe pse studimet kanë treguar mungesën e një lidhjeje midis shkallës së lindjes dhe shumës së përfitimit. Megjithatë, është mjaft e pazakontë që ndërsa përfitimet e fëmijës synojnë të përmbajnë një pjesë të shpenzimeve që lidhen me rritjen e fëmijëve, ato krijohen, si rregull, pa një bazë të shpenzimeve reale të bëra në emër të fëmijëve. Ndihma e përfitimit të fëmijëve është më e ndjeshme, kur ajo plotësohet me përfitime të tjera me kosto kompensuese të tilla si ato të sigurimit të kujdesit shëndetësor. Kjo është ndoshta arsyeja pse disa autorë mbrojnë idenë e kalimit drejt një sistemi (të pjesshëm) rimbursimi të kostove reale të shpenzimeve në lidhje me kujdesin dhe rritjen e fëmijëve (p.sh. shpenzimet për vendosjen e fëmijëve të vegjël në çerdhe ditore) në vend të sistemit të dhënies së përfitimeve të palidhura me kostot reale të shpenzimeve të kryera.

Skemat e përfitimit të fëmijëve përfshijnë dy lloj përfitimesh: përfitimet periodike dhe përfitimet rastesore. Shuma e përfitimit periodik të fëmijëve shpesh do të ndryshojnë sipas të numrit të fëmijëve që e kanë fituar këtë të drejtë dhe moshës së tyre. Për shembull, fëmija i parë nuk mund të ketë të drejtën për një përfitim të plotë. Gjithashtu, është e mundur që disa përfitime të fëmijës të ulen relativisht, për fëmijët e tjerë. Ndryshimi i shumës së përfitimit të fëmijëve në përputhje me moshën e fëmijës, ka për qëllim sigurimin e një kujdesi adekuat nëse mendojmë se kostot e shpenzimeve vijnë duke u rritur për fëmijët në një moshë më të madhe. Në shumë pak vende, që janë të dalluara për mbajtjen e politikave që luftojnë lindshmërinë e lartë, mund të sanksionohen rregulla të tilla që kufizojnë përfitimet e fëmijëve deri në dy ose tre fëmijë. Ndërkohë që shumica e vendeve nuk përmban një kufizim të tillë, por çdo fëmijë mund të jetë subjekt i të drejtës për përfitim.<sup>275</sup>

Përfitimet periodike të fëmijëve jepen, zakonisht, për aq kohë sa fëmijët nuk kanë arritur një moshë të caktuar. Edhe pse kjo moshë mund të përcaktohet në mënyrë uniforme, p.sh. moshë madhore, ajo zakonisht do të ndryshojë sipas kohëzgjatjes së viteve të studimit të fëmijës. Në këtë mënyrë, kufiri i moshës për studentët mund të shtrihet edhe pas arritjes së moshës madhore (18 vjeç, përgjithësisht). Edhe pse nuk ka një kufi maksimal fikse të moshës, si rregull i përgjithshëm, vazhdimi ose ndërprerja e përfitimeve është e lidhur me

<sup>274</sup> Stanescui. M.S dhe Nemtanu.M 'Family benefits in member states of the european union: a comparative perspective' tek European Review of Applied Sociology Vol. 8, No. 10, 2015, fq 39.

<sup>275</sup> La Mance. K 'Child Benefits and Social Security' parë tek [www.legalmatch.com](http://www.legalmatch.com), 14.06.2015

çështjen nëse ekziston një sistem granti studimi që mund të marrë përsipër barrën financiare. Në fakt, parë nga një këndvështrim tjetër, pagesa e vazhdueshme e përfitimeve periodike të fëmijëve për të gjithë ata që kanë arritur moshën, apo edhe për 'fëmijët' që jetojnë në mënyrë të pavarur tashmë, mund të funksionojë, de facto, si një lloj sistemi granti studimi. Zgjatja e moshës deri kur një 'fëmijë' ka të drejtë për një përfitim mund të ndikohet gjithashtu edhe nga faktorë të tjerë, të aspektit shëndetësor siç është rasti i fëmijëve me një handikap të rëndë mendor. Konstatimi i një gjendjeje të tillë, mund të zgjasë të drejtën e përfitimit pa mbarim, deri në kohën e vdekjes. Në disa vende, një person i tillë mund të barazohet, në aspektin e të drejtës civile, me një person në moshë të mitur, që është i pazoti për të vepruar.

Në jo pak raste, përfitimet periodike të fëmijëve kërkohen si pasojë e nevojave të veçanta për t'u kujdesur për fëmijët me karakteristika specifike (siç është rasti me aftësi të kufizuara apo të sëmurë). Por përfitimi mund të ndikohet jo vetëm nga gjendja e veçantë e fëmijëve, por edhe kur vetë prindërit ndodhen në një situatë të veçantë. Kështu, për shembull, përfitimi për mbajtjen e fëmijës që i jepet një pensionisti, një personi invalid, apo edhe një personi të papunë, mund të jetë më i lartë se ai i dhënë për një fëmijë të ngjashëm të një prindi të punësuar. Shuma e madhe e përfitimeve është e lidhur kryesisht me lindjen. Duke u nisur nga pikëpamja që shpenzimet e lidhura me lindjen zvogëlohen me suksesionin e lindjeve, shumta e përfitimeve 'e dhënë një herë të vetme', gjithashtu mund zvogëlohet me suksesionin e lindjeve. Përfitimisht, pagesa e përfitur për shkak të lindjes, mund të zëvendësohet me një grup të produkteve për të sapolindurin.

Përfitimet e fëmijëve zakonisht i paguhen personit që kujdeset në të vërtetë për fëmijët dhe/ose përballon të gjitha shpenzimet për rritjen e tyre, në përputhje me nevojat e veçanta që ata kanë. Parimisht, do të jetë e nevojshme që të ekzistojë një lidhje familjare ndërmjet këtij personi dhe fëmijës në fjalë. Megjithatë, jo gjithmonë ka një lidhje të tillë. Kushti i lidhjes familjare është interpretuar mjaft gjerësisht. Kjo pasi mund të ketë raste të rritjes së fëmijëve nga persona të tjerë, kujdestarë ligjorë ose jo, të cilët nuk janë pjesë e familjes (në kuptimin e rrjedhës së gjakut), por që, për fëmijët në nevojë shndërrohen në familje.

Deri tani, ne kemi trajtuar përfitimet e fëmijës në drejtim të përfitimeve me kosto mbuluese. Por disa sisteme të sigurimeve shoqërore përfshijnë rregullime të tjera. Ato mund të përmbajnë parashikime që mundësojnë një zëvendësim të të ardhurave të prindit që qëndron në shtëpi gjatë një periudhe të caktuar për t'u kujdesur për rritjen e fëmijëve të vegjël (deri në një moshë të caktuar, p.sh. tre vjeç ose moshës shkollore ) apo që kujdesen, qoftë përkohësisht ose më gjatë, për fëmijën i tij/saj të sëmurë ose të paaftë të cilët kanë nevojë për kujdes të veçantë. Përfitimet e zëvendësimit të të ardhurave që jepen në raste të tilla, mund të jenë të lidhura me të ardhurat profesionale të përfituara më parë apo gjithashtu ato mund të krijohen si një shumë fikse. Përfitimi i të ardhurave zëvendësuese do të jepet zakonisht vetëm me kusht që prindi që kujdeset për fëmijën nuk është më profesionalisht aktiv.

Të gjitha përfitimet dhe kompensimet tjera relative për rritjen e fëmijëve të përmendura më lart janë pjesë e një kategorie më të madhe, të shtesave familjare ose siç ne e kemi

theksuar përfitimet familjare. Në kuadër të përfitimeve familjare mund të përmendim edhe përfitime të tjera të ndryshme nga përfitimet për rritjen dhe kujdesin ndaj fëmijëve si për shembull përfitimet që jepen për të zëvendësuar shpenzimet që bëhen në rast të kujdesit ndaj anëtarëve të sëmurë të familjes apo edhe shpenzimet e jetesës dhe të kujdesit të prindërve ose anëtarëve të tjerë të familjes. Të gjitha këto përfitime familjare zakonisht kërkojnë vërtetimin e kujdesit nga një personi tjetër me të cilin përfituesi ka një lidhje të caktuar familjare.

Për të akorduar përfitimet e familjes mund të ndërveprojnë legjislacionet e brendshme të tre shteteve anëtare: shteti ku personi është i siguruar, shteti ku personi punon apo ushtron veprimtarinë e vetëpunësimit dhe shteti i rezidencës. Në varësi të situatave, mund të aplikohet legjislacioni i secilit prej këtyre shteteve. Kështu, nëse anëtarët e familjes së subjektit janë rezidentë në shtetin ku personi punon ose është i vetëpunësuar, atëherë ky shtet do të jetë përgjegjës për pagimin e përfitimeve të papunësisë.<sup>276</sup> Por mund të ketë raste kur legjislacionet e shteteve mbivendosen.

Kështu, nëse një person është titullar i të drejtës për përfitime familjare në më shumë se një shtet anëtar, atëherë, anëtarët e familjes së tij do të përfitojnë shumën më të lartë të përfitimit në njërin prej shteteve anëtare. Me fjalë të tjera, në këtë rast, anëtarët e familjes trajtohen sikur janë rezidentë dhe të siguruar në shtetin me legjislacionin më të favorshëm për ta.<sup>277</sup> Rregullorja 2004/38 ndalon akordimin e një përfitimi familjar, dy herë, brenda së njëjtës periudhë dhe për të njëjtët anëtarë të familjes. Po kështu, në rast se përfitimet do të paguheshin në më shumë se një shtet anëtar, atëherë në nivel të BE-së, do të aplikohen rregulla të ndryshme në varësi të faktit, nëse përfitimet janë vendosur mbi të njëjtën bazë apo mbështeten në baza të ndryshme. Për ta shpjeguar, rregullorja përcakton se në rast të përfitimeve të pagueshme në më shumë se një shtet anëtar, mbi baza të ndryshme do të zbatohet rregulli i përparësisë, sipas të cilit, të drejtat përfitohen mbi këtë rend: të drejta të përfituara nga shteti ku personi punon, ose është i vetëpunësuar; të drejta të përfituara nga shteti që garanton pensionin dhe së treti, të drejta të përfituara nga shteti i rezidencës.<sup>278</sup>

Por mund të ndodhë që përfitimet të llogariten në shtete të ndryshme, referuar të njëjtës bazë. Aplikimi i rregullit të përparësisë gjen zbatim edhe në këtë rast, por në një kuptim disi më ndryshe. Ky rregull ndryshon në varësi të bazës që aplikohet për dhënien e përfitimeve. Kështu, nëse marrim për bazë aktivitetin e punës ose vetëpunësimin, rregulli i prioritetit do të aplikohet në lidhje me shtetin e rezidencës së fëmijës. i njëjti parashikim është i vlefshëm edhe në rast të përfitimeve të ofruara mbi bazë të shtetit që paguan pensionin, apo në rast të shtetit ku anëtarët e familjes kanë rezidencën e tyre.<sup>279</sup>

---

<sup>276</sup> European Commission 'The Eu Provision on Social Security. Your rights when moving within the European Union', 2010, fq 38.

<sup>277</sup> European Commission 'The Eu Provision on Social Security. Your rights when moving within the European Union', 2010, fq 39.

<sup>278</sup> Shih Neni 68, paragrafi 1, shkronja a i Rregullores 2004/38.

<sup>279</sup> Shih Neni 68, paragrafi 1, shkronja b (i, ii, iii) e Rregullores 2004/38.

Në rastin e përfitimeve të familjes ka një specifikë të veçantë. Kështu, nëse për llojet e tjera të përfitimeve në kemi theksuar se subjektit që i lind e drejta e përfitimit që është i njëjti me atë që realisht e merr këtë përfitim, në rastin e përfitimeve familjare, situata është pak më e ndryshme. Në rastin e përfitimeve familjare, subjekt që ka të drejtën e përfitimit nuk është i njëjtë me subjektin që realisht e merr këtë përfitim. Kështu përfitimet e familjes mund t'i analizojmë si një e drejtë e personit, që në fakt është objekt i kujdesit (p.sh. e drejta e fëmijës), ose si një e drejtë e personit që aktualisht mbulon shpenzime të veçanta ose sigurimin e kujdesit. Mund të bëjnë kështu dallimin midis personit që ka të drejtën (fëmija p.sh.), personi që zhbllokon të drejtën e punonjësit të siguruar shoqërisht (punonjësi p.sh.) dhe kërkuesit të ligjshëm, që është, personi përfitimi i të cilit duhet të paguhet (p.sh nëna e fëmijës).

Këto përfitime janë të garantuara kryesisht përmes një skeme të sigurimeve shoqërore që mbulon të gjithë banorët (me karakter universal) dhe financohet nga buxheti i shtetit. Në qoftë se, në ndryshim nga sa më lart, skema është rregulluar në baza profesionale, në përgjithësi, do të duhet të gjendet një person që zhbllokon të drejtën për çdo fëmijë. Kur dikush dështon të përfshijë një fëmijë në skemën e përfitimit të fëmijës, mund të jepet një kompensim ekuivalent në aspektin e ndihmës, por kjo do të ndodhë vetëm pas kryerjes së një testi të mjeteve të jetesës. Për më tepër, duhet të krijohet një rregull prioritar në mënyrë që të përcaktoje se kush do të jetë subjekti i ligjshëm për të zhbllokuar të drejtën, në rast se ka më shumë se një person që do të kualifikohet. Kjo paraqet rëndësi më të madhe atëherë, kur kandidatët e ndryshëm për të hapur të drejtën për një fëmijë të caktuar, janë të lidhur me skema të ndryshme të përfitimit për fëmijët, që nga ana tjetër japin përfitime të ndryshme (p.sh. fëmija mund të ketë një baba që punon dhe është pagamarrës, dhe një nënë që është e vetëpunësuar, skema e personit të vetëpunësuar jep përfitime më të ulëta).

Përfitimet familjare mund ose jo, të jenë subjekt i një testi të mjeteve. Çështja nëse përfitimet familjare duhet të jepen për të gjithë, apo vetëm për ata, konsiderohen se janë aktualisht në nevojë për një përfitim, (siç tregon dhe shfaqja e testit), çon në pyetjen, nëse përfitimet familjare duhet të jetë universale apo selektive. Dallimi midis të dyja llojeve qëndron tek vlerësimi i testit të mjeteve, që nëse merret parasysh, çon tek një përfitim selektiv, (vetëm për ata që e kalojnë provën e testit të mjeteve). Po kështu, ky lloj përfitimi mund ose nuk mund të jetë objekt i të ardhurave të tatueshme të përfituesit. Është e nevojshme që të mbahet parasysh, në këtë aspekt, se në disa vende, kompensimi i shpenzimeve në krahasim me rritjen e fëmijëve është objekt i të gjitha llojeve të avantazheve të taksave të dhëna për njerëz që kanë fëmijë (për shembull në taksat e të ardhurave personale).

Së fundmi, vlen të theksojmë se kujdesi për anëtarët e familjes dhe veçanërisht fëmijët, mund gjithashtu të shpërblehet nga skema e pensioneve. Periudha, gjatë së cilës personi qëndron në shtëpi për t'u kujdesur për fëmijët e dikujt, ose anëtarët e tjerë të familjes, mund të merret në konsideratë si periudhë fiktive e pjesëmarrjes në skemat e pensioneve që do të pasohet me marrjen e kontributeve respektive.



#### **4.4.7 Kujdesi shëndetësor**

Kujdesi shëndetësor është pjesë e politikave sociale të çdo shteti. Në periudha të caktuara të jetës së tyre, individët mund të kenë probleme shëndetësore, të sëmurën apo të jenë viktimë të një aksidenti. Ata, gjithashtu, mund të lindin të sëmurë ose të paaftë. Në të gjitha këto raste, kjo kategori individësh do të duhet të jetë subjekt i përfitimit të kujdesit shëndetësor për të rikuperuar dhe për të ruajtur shëndetin e tyre në mënyrën më të mirë të mundshme, për të lehtësuar dhimbjen e tyre dhe për të bërë çrregullimin e tyre shëndetësor më të durueshëm me çdo mjet tjetër. Për këtë arsye është mjaft e rëndësishme që kujdesi shëndetësor të jetë në dispozicion, në kuptimin që mjekët, infermieret, fizio-terapistët dhe farmacistët të jenë trajnuar dhe aktiv për të ushtruar në mënyrë korrekte profesionin e tyre, që të ketë spitale dhe pajisje të rëndësishme mjekësore që funksionojnë mirë. Në të njëjtën mënyrë, është e rëndësishme që shërbimet dhe institucionet që ofrojnë kujdes shëndetësor, trajtim mjekësor dhe medikamente, të jenë efektivisht të arritshme për të gjithë individët që në të vërtetë kanë nevojë për to.

E drejta komunitare nuk privon Shtetet Anëtare nga organizimi sipas mënyrës së tyre të sistemit të sigurimeve sociale në përgjithësi; e po ashtu edhe atë të kujdesit shëndetësor. Në këtë kuptim, është e drejta e çdo shteti për të përcaktuar si të drejtën/detyrën për t'u siguruar, po ashtu edhe për të vendosur kushtet që duhet të plotësojë një individ që ka nevojë për kujdes shëndetësor që të përfitojë nga skemat respektive. Po kështu, u takon shteteve anëtare të përcaktojnë mënyrën se si do të jetë organizuar, financuar dhe rregulluar sistemi i kujdesit shëndetësor.<sup>280</sup>

E drejta për shëndetin, e miratuar sipas të drejtës ndërkombëtare nga të gjitha vendet, përfshin dy aspekte: së pari, vënien e gjithçkaje që është e mundur në dispozicion të kujdesit shëndetësor; si dhe së dyti, duke e bërë dhe vënë në dispozicion gjithçka që është e arritshme për të gjithë, në kushte të barabarta. Në disa vende, qeveria dhe/ose vetë sistemi i sigurimeve shoqërore parashikon kujdesin shëndetësor. Në këtë rast, mjekët, ndihmës-mjekët, si dhe farmacistët, janë të gjithë në shërbim të qeverisë dhe/ose të sigurimit shoqëror. Gjithashtu, medikamentet mjekësore fabrikohen nga ndërmarrjet publike, ashtu sikurse spitalet dhe pajisjet mjekësore janë pronë e qeverisë/sistemit të sigurimeve shoqërore.

Megjithatë, përveç sistemit shëndetësor publik, për të cilin diskutuam më lart, kujdesi shëndetësor mund të jetë i organizuar edhe në bazë private. Në këtë rast, mjekët, ndihmës-mjekët dhe farmacistët janë të gjithë sipërmarrës të vetëpunësuar, kapaciteti profesional i të cilëve është i njohur nga organizatat e tyre profesionale (shpesh të përcaktuara si 'Korporata e mjekëve'). Ilaçet dhe mjetet e tjera mjekësore janë të fabrikuar nga ndërmarrjet private. Po kështu, spitalet, nëse operojnë me mjekë të vetëpunësuar ose duke punësuar personel mjekësor, do të jenë në pronësi të subjekteve private që mund të jenë ndërmarrjet komerciale ose, mjaft shpesh, dhe institucionet jofitimprurëse.

---

<sup>280</sup> Jorens.Y ' Cross-Border Health Care in the European Union: up to a free movement of patients' tek Social Security for Frontier Workers in Europe: Conference, 22-23 November 2001, Aachen, Germany,2003, fq 90.

Në shumicën e vendeve, sistemi shëndetësor funksionon si një sistem i përzier, ku kujdesi shëndetësor në aspekte të caktuara do të jetë publik dhe në aspekte të tjera do të jetë privat. Zgjedhja e personit ose institucionit, tek i cili pacienti në mënyrë efektive do të kërkojë mbulimin me mallra ose shërbime mjekësore, mund të jetë plotësisht falas, mund të jete e kufizuar në limite të caktuara, ose mund të mungojë plotësisht. Kur kujdesi shëndetësor është i organizuar në baza private, liria e zgjedhjes do të jetë një alternativë më frekvente. Edhe një shërbim kombëtar shëndetësor mund të ofrojë një zgjedhje të lirë midis mjekëve, ndihmësmjekëve që janë në shërbim të sistemit të sigurimeve shoqërore. Liria e zgjedhjes gjithashtu mund të jetë e kufizuar në një zonë të caktuar gjeografike ose për ofruesit e kujdesit shëndetësor, të cilët kanë bërë një kontratë me siguresit dhe kujdesin shëndetësor social në fjalë.

Sistemi i kujdesit shëndetësor social zakonisht përfshin shërbimet e mjekëve të përgjithshëm, të mjekëve të specializuar, të dentistëve, mamive, infermiereve dhe ndihmësmjekëve. Ai gjithashtu përfshin kujdesin spitalor - ku shpenzimet e qëndrimit mund të mbarten plotësisht ose pjesërisht nga pacienti - si dhe forma të caktuara të kujdesit në shtëpi. Për më tepër, ai mund të përfshijë të gjitha llojet e protezave (p.sh. syze) dhe analizat laboratorike. Pyetja se cilat mallra dhe shërbime janë ligjërisht të mundshme për t'u mbuluar nga ana e sistemit të sigurimeve shoqërore, do të marrë përgjigje direkt nga çdo sistemin i kujdesit shëndetësor social, ose indirekt- nga numërimi i shërbimeve dhe mallrave – ose nga të dhënat e personave, të cilët mund të autorizojnë, 'të përshkruajnë', mallrat e caktuara mjekësore dhe shërbimet që ata kanë përfituar. Nga ana tjetër, sistemet e kujdesit shëndetësor social, ndonjëherë edhe në mënyrë eksplicite rendisin mallrat dhe shërbimet që nuk janë të mbuluara nga ana e tyre. Shumë sisteme të kujdesit shëndetësor social sigurojnë organizmat e tyre qeverisëse me mundësinë e pranimit të kostove relative të mallrave dhe shërbimeve mjekësore që, në parim, nuk janë të mbuluara. Kjo do të bëhet vetëm në raste të veçanta që konsiderohen si të nevojshme, p.sh. dhënia e kujdesit të menjëhershëm shëndetësor për viktimat e sëmundjeve shumë të rralla, madje edhe jashtë vendit, nëse është nevojshme. Ato gjithashtu mund të ofrojnë zgjidhje për probleme që mund të lindin nga vonesa për të përfshirë në paketën e mbuluar nga kujdesi shëndetësor trajtimet e reja mjekësore ose ilaçet e reja.

Në përgjithësi, siguria sociale nuk garanton aksesin e kujdesit shëndetësor për dikë që dëshiron të kërkojë për një shërbim tjetër ose ndihmë jashtë paketës së ofruar. Ai thjesht do të garantojë njerëzit që kanë nevojë, në mënyrë efektive për kujdes, shërbime ose ndihmesën në fjalë. Për këtë qëllim, ligji i sigurimeve shoqërore do të formulojë, me ndihmën e një mjeku specialist, të gjithë paketën e avantazheve apo shërbimeve të ofruara. Kjo nënkupton që shërbimet mjekësore që nuk janë 'të përshkruara' nga mjeku e nuk gjenden brenda paketës bazë, mund të sigurohen në tregun privat me çmimin e tyre real. Megjithatë, për shkak të objektivave të shëndetit publik, kjo mundësi e fundit mund të kufizohet. Duke qene se shëndeti dhe marrëdhëniet e tij të kujdesit shëndetësor janë parë gjithnjë si një e drejtë themelore e njeriut, mbulimi i tyre me anë të sistemit të sigurimeve shoqërore duhet të jetë universal apo duhet të synojë të qenit universal. Kjo do të thotë, në praktikë, që kur kujdesi shëndetësor është i mbuluar nga sigurimet shoqërore në baza profesionale, shtrirja e tyre personale e aplikimit zakonisht është

zgjieruar në mënyrë të tillë që shumica dërrmuese e popullsisë të jetë me të vërtetë e mbuluar, qoftë për arsye të sigurimit të detyrueshëm shoqëror, qoftë përmes pjesëmarrjes vullnetare në sigurimet shoqërore. Njerëzit të cilët janë jashtë fushës së veprimit të sigurimit të kujdesit shëndetësor do të duhet që të shpenzojnë për të garantuar një sigurim privat, ose në mungesë të sigurimit, nga ana e tyre do të duhet të paguajnë vetë kujdesin shëndetësor, nëse nuk mbështeten në një asistent mjekësor si pjesë e asistencës sociale në përgjithësi.

Kur sistemi i mbulon të gjithë banorët, ai zakonisht do të quhet një sistem i 'shërbimit' kombëtar 'shëndetësor'. Megjithatë, siguria sociale mund të mos jetë në gjendje të ofrojë ndonjë shërbim apo ndihmë. Në këtë rast, ajo duhet të kontraktojë me ofruesit e vetëpunësuar të kujdesit shëndetësor, farmacistët e vetëpunësuar dhe ndihmës-mjekët, institucionet e pavarura të kujdesit shëndetësor e kështu me radhë. Në një rast të tillë, sistemi i sigurimeve shoqërore në përgjithësi do të përpiqet të negociojë marrëveshje kolektive me organizata të ndryshme profesionale që përfaqësojnë ofruesit e kujdesit shëndetësor apo institucionet e pavarura të kujdesit shëndetësor. Këto marrëveshje mund të përfshijë çështje që lidhen me përcaktimin e tarifave apo mënyrat se si do të paguhen shërbimet. Në mungesë të këtyre marrëveshjeve, qeveritë do të hartojë rregullat e nevojshme për shpërndarjen e kujdesit shëndetësor. Në çdo rast, ligjvënësi gjithmonë disponon kompetenca për të ndërhyrë në këtë çështje në mënyrë që të ruajë interesin publik. Për më tepër, ai ndonjëherë mund edhe të japë një fuqi përgjithësisht detyruese mbi këto marrëveshje kolektive duke i bërë ato të detyrueshme edhe për ata që nuk janë anëtarë të organizatave kontraktuese. Mund të ketë edhe raste kur personi nuk vepron në bazë të një marrëveshjeje kolektive, por nëpërmjet kontratave me ofruesit individualë të kujdesit shëndetësor, të institucioneve të kujdesit shëndetësor dhe kështu me radhë. Kontratat kolektive dhe individuale mund të përjashtojë ofruesit e tjerë të kujdesit shëndetësor dhe/ose siguruesit sociale për të hyrë në një kontratë të ngjashme. i njëjti sistem i kujdesit shëndetësor social mund të përmbajë elemente të të dy llojeve: disa mallra dhe shërbime mjekësore mund të ofrohen nga sistemi i sigurimeve shoqërore në vetvete, ndërsa të tjerat do të ofrohen nga palët e treta.

Kujdesi shëndetësor ofrohet nga sistemi i sigurisë sociale për personin e mbuluar nga sistemi i kujdesit shëndetësor social. Ky person mund të marrë mallrat ose shërbimet mjekësore përmes përfitimit nga sistemi i 'shërbimit kombëtar shëndetësor'. Ai/ajo gjithashtu duhet të paguajë tarifën e plotë të shërbimit apo të mallrave për të cilat është i interesuar, ndërsa sistemi i sigurimit social qëndron garant për rimbursimin e shpenzimeve të bëra. Ky sistem rimbursimi është menduar për të neutralizuar mbi-konsumin mjekësor duke e bërë konsumatorin të vetëdijshëm për koston aktuale të mallrave ose shërbimit shëndetësor, edhe pse ai/ajo më vonë mund të mbulojnë koston nga sistemi i sigurimeve shoqërore mjekësore. Megjithatë, sistemi i rimbursimit paraqet probleme serioze, kur mallrat ose shërbimet janë shumë të shtrenjta. Natyrisht, është konsideruar e papranueshme që një person të mos jetë në gjendje të kërkojë një shërbim apo një kujdes të tillë, sepse ai nuk mund të përballojë dot koston. Në raste të tilla, nuk do të veprojë sistemi i rimbursimit, por mbulimi i kostove do të zëvendësohet me sistemin 'e pagesës së palës së tretë'. Sistemi i sigurimeve shoqërore, duke qenë pala e tretë në marrëdhëniet midis konsumatorit dhe ofruesit të kujdesit shëndetësor, do të paguajë

drejtpërdrejt shpenzimet. Në çdo rast, sistemet mund të përmbajnë dispozita të tilla sipas të cilave një pjesë e kostos (një shumë të caktuar për shërbimin, ose mallin, për shembull, ose një përqindje të caktuar) të përballohet nga përfituesi i shërbimit. Ky kontribut i veçantë ka për qëllim të veprojë si frenues në mbi-konsumin mjekësor. Për të lehtësuar përfituesit në nevojë, shumica e sistemeve do të sigurojnë reduktime, apo edhe përjashtime nga pagesa e ngarkuar për përdoruesit si për pensionistët (të varfër), personat që vuajnë nga sëmundje të caktuara dhe/ose njerëzve me të ardhura të ulëta. Gjithnjë e më shumë, shumica totale e parave që duhet të paguhet si 'pagesë e përdoruesit' nga një person (ose familja) për një periudhë të caktuar kohe (p.sh. në një vit) është duke u mbuluar nga sistemi shtetëror. Nisur nga sa më lart, me gjithë ndryshimet në sistemet shëndetësore të shteteve anëtare, në parim ekzistojnë dy lloj modelesh të sigurimit shëndetësor: ose sistemi i rimbursimit (Belgjika, Luksemburgu, Franca) sipas të cilit doktori paguhet direkt nga pacienti dhe më pas rimbursohen nga sistemi i sigurimeve ose sistemi në 'natyrë' ku i siguruari merr vetëm shërbimin dhe mjeku paguhet jo më direkt nga pacienti, por nga sistemi i sigurimeve shëndetësore. (shih rastin e Holandës apo Gjermanisë).<sup>281</sup>

Sistemi i kujdesit shëndetësor social zakonisht qëndron garant për kujdesin shëndetësor pa limite kohore. Megjithatë, ndonjëherë një person mund të fitojë të drejtën për kujdes shëndetësor pas një periudhe pritjeje (p.sh. gjashtë muaj) gatë të cilës ai do të marrë pjesë në sistem por nuk e posedon ende të drejtën për përfitime. Po kështu, disa sisteme nuk kanë të përcaktuar një kohë fikse se deri kur mund të mbulohet trajtimi mjekësor. Ndërkohë që skema të tjera përcaktojnë një afat maksimal (p.sh. 26 javë) për shërbimet që mund të ofrohen në varësi të gjendjes së pacientit ose për periudhën e spitalizimit të personave. Megjithatë është e kuptueshme që edhe këto periudha mund të zgjaten në raste urgjente.<sup>282</sup> Kur nevoja për kujdesin shëndetësor mund t'i atribuohet fajësisë së vetë personit, e drejta e tij/saj për kujdesin shëndetësor në përgjithësi, nuk do të ndikohet negativisht me përjashtim të rastit kur ai/ajo ka vepruar në keqbesim me synimin për të përfutuar kujdes mjekësor.

Shumica e vendeve kanë një skemë më të favorshme të kujdesit shëndetësor social për përfitimet e viktimave të dëmtimeve industriale apo sëmundjeve profesionale. Si rregull, ato do të përjashtohen nga përgjegjësia e përdoruesit. Megjithatë, skema më e favorshme mund të jetë subjekt i kufizimit që këta persona duhet të trajtohen nga shërbimi i kujdesit shëndetësor i organizuar ose i vënë në dispozicion të tyre nga punëdhënësi. Në të gjitha vendet, kostot e kujdesit shëndetësor janë duke shkaktuar presion të rëndë në sistemin e kujdesit shëndetësor social. Arsyet themelore janë mjaft të ndërlikuara. Një prej tyre mund të lidhet me problemi i një popullsie të plakur gjithnjë e më shumë në nevojë për kujdes shëndetësor. Përveç kësaj, shkalla në rritje e sofistikimit në kujdesin shëndetësor ka ndikuar që kjo e fundit të bëhet më e shtrenjtë. Furnizimi i disa mallrave dhe shërbimeve mjekësore është rritur gjithashtu ndjeshëm: kjo në vetvete ka shkaktuar tashmë një rritje të kërkesës së shërbimeve dhe mallrave të përfshira. Për të rritur përgjegjësinë e ofruesit e

---

<sup>281</sup> Shih Jorens.Y, De Schuyter.B;Salamon.C 'Towards a rationalisation of the EC Co-ordination Regulations concerning Social Security?', kapitulli 2 'Rules concerning healthcare' tek Gent, Academia Press, 2007, fq 21.

<sup>282</sup> Social Security Program Throughout the World, Europe 2012

kujdesit shëndetësor, disa vende kanë filluar të operojnë brenda një ‘rezerve të buxhetit’ ose ‘buxheti të mbyllur’ duke çuar në atë që, kur shumica e rënë dakord në buxhet është konsumuar gjatë vitit të punës, shpenzimet e përfitimeve përkatëse nuk do të përballohen më nga sistemi i sigurimit social. Kur kjo çon në refuzimin e garantuar të mallrave masa të tilla të mbulimit të kostove të menaxhimit do të bëhen mjaft të diskutueshme, si ligjërishit dhe shoqërisht. Një formë më e butë e ‘buxhetimit të mbyllur’ do të rezultojë në një kompensim të shtesës buxhetor në një vit duke ulur buxhetin në dispozicion në vitin e ardhshëm.

Sigurimi privat i kujdesit shëndetësor mund të jetë suplementar. Kur mallrat e caktuara mjekësore dhe një pjesë e shërbimeve nuk janë pjesë, në mënyrë implicite apo eksplicite e paketës së sigurimeve shoqërore, atëherë shërbimet dhe mallrat e përfshira do të mund të blihen ndërsa do të mund të përfshihen edhe në një sigurim shtesë privat të kujdesit shëndetësor.

Ndonjëherë grupe të veçanta personave (p.sh., grupe të caktuar të personave të vetë-punësuar ose personave që fitojnë më shumë se një sasi e caktuar) nuk mund të mbulohen nga sistemi i përgjithshëm i kujdesit shëndetësor ose mund të mbulohen duke ju dhënë mundësia të zgjedhin nga sistemi i përgjithshëm një sigurim zëvendësues të kujdesit shëndetësor. Ndonjëherë ky sigurim zëvendësues do të jetë një sigurim privat i kujdesit shëndetësor, megjithëse mjaft shpesh ai do të ofrohet (edhe ose ekskluzivisht) nga siguresit e kujdesit shëndetësor social.<sup>283</sup> Kur Përfituesit e Sistemit të kujdesit shëndetësor social, (p.sh. një Sistem i kujdesit shëndetësor kombëtar), janë subjektivisht të pakënaqur me mallrat dhe shërbimet e ofruara nga ky sistem, ata mund të vendosin që të marrë një sigurim paralel privat të kujdesit shëndetësor. Sigurimet paralele të kujdesit shëndetësor privat do të vijnë, zakonisht, kur listat e produkteve që presin të ekzistojnë në sistemin e kujdesit shëndetësor social mungojnë ose kur cilësia e shërbimeve dhe mallrave të ofruara nga kjo e fundit konsiderohet të mos jetë e kënaqshme.

Metodat e përdorura nga shtetet anëtare për të mbuluar kostot e trajtimit mjekësor janë të ndryshme. Megjithatë ne mund të analizojmë tre metodat më të rëndësishme të përdorura nga shtetet anëtare. Metoda e parë realizohet përmes pagimit direkt nga ana e sistemit të sigurimeve ose sistemit të kujdesit shëndetësor shtetëror të ofruesve të shërbimit mjekësor. Pacientët në një rast të tillë kanë pak ose aspak lidhje me ofruesit e shërbimeve mjekësore në lidhje me shpenzimet e kryera për trajtimin e tyre. Pagesat bëhen kryesisht përmes kontratave të lidhura direkt nga ofruesit e shërbimit mjekësor ose institucionet që i përfaqësojnë ato në formën e pagesave specifike për çdo shërbim ose pagesës në total për të gjithë kohën e trajtimit. Metoda e dytë ka të bëjë me rimbursimin e pacientëve të siguruar nga fondi përkatës i sigurimeve shoqërore. Në këtë rast pacienti fillimisht paguan të gjitha kostot e trajtimit të tij dhe më pas ai rimbursohet nga fondi përkatës. Siç e kemi theksuar, skemat, përgjithësisht përmbajnë një shumë maksimale ose një përqindje maksimale e cila do të shërbejë si kufi për rimbursimin e kostove. Metoda e tretë që i referohet pjesës tjetër të shteteve njihet si metoda e dispozitave direkt sipas të cilës sistemi i sigurimeve shoqërore ose qeveria në vetvete ka në pronësi dhe operon në qendrat e saj mjekësore të menaxhura nga një staf mjekësor i punësuar. Shtetet që e

<sup>283</sup>SCHNACKENBERG. K, Assembly of European Regions, ‘Overvieë of healthcare systems’, 2011, fq 7.

përdorin këtë metodë mund të kontraktojnë për shërbime të caktuara, ofruar publikë ose privatë e megjithatë pacienti zhvishet nga detyrimi për të paguar për shërbimet e ofruara.<sup>284</sup>

Me gjithë ndryshimet që kanë skemat e sigurimeve nga njëri shtet anëtar në tjetrën, të gjitha kanë një karakteristikë të përbashkët, sipas të cilës e drejta për kujdes shëndetësor është një e drejtë territoriale. Kjo nënkupton që individët kanë të drejtë të rimbursojnë shpenzimet e tyre mjekësore vetëm në territorin kombëtar. Kostoja e trajtimit mjekësor të kryer jashtë mund të rimbursohet vetëm në disa raste, si për shembull, në rastin e trajtimit urgjent mjekësor të një personi gjatë një qëndrimi të përkohshëm jashtë, ose kur subjekti ka marrë paraprakisht autorizimin nga fondi i sëmundjeve. Autorë të ndryshëm janë shprehur skeptikë në lidhje me kapërcimin e kufijve shtetërorë të kujdesit shëndetësor. Sipas tyre, nëse kostoja e trajtimeve mjekësore të kryera jashtë do të rimbursohet pa kufizim, mund të kishte pasoja në fondin shtetëror të sigurimeve pasi subjektet e siguruar mund të dëshironin të merrnin trajtimin mjekësor jo në vendin e tyre, të kryenin të gjithë ekzaminimet dhe të blinin medikamentet e nevojshme jashtë dhe t'ia kalonin faturën e shpenzimeve fondit të tyre të sëmundjeve. Kjo mund të bënte që fondin i sëmundjeve në nivel shtetëror të ripaguante kostot e shpenzimeve të trajtimit mjekësor që mund të mos gjendeshin në listën e trajtimeve të mbuluara prej tij, duke çuar në një mosbalancim të sistemit të sigurimeve shoqërore në tërësi. Ndërkohë që autorë të tjerë mendojnë që një koordinimin midis shteteve në këtë sektor, mund të kishte efekte pozitive në reduktimin e listave të pritjeve në institucionet e kujdesit shëndetësor të shteteve të ndryshme si dhe mund ta bënte më të arritshëm dhe të lehtë aksesin në kujdes shëndetësor nga të gjithë shtetasit.<sup>285</sup>

#### **4.4.8 Kujdesi (Varësia)**

Edhe pse ne tashmë kemi rënë dakord më herët që realiteti në fund të shek të 20-të dhe në fillim të shekullit të 21-të kërkon një qasje të plotë të problemeve që lidhet me humbjen e autonomisë ose të varësisë, ende njihet fakti që rreziku social dhe mënyrat për ta mbuluar atë janë komplekse. Në të vërtetë, në mënyra të ndryshme dikush është përpjekur për të përcaktuar me saktësi riskun. Në mënyra të ndryshme dikush është përpjekur për të mbuluar në mënyrë shoqërore problemet sociale të zbuluara rishtas. Kjo shumëllojshmëri në qasjet mund të krijojë konfuzion. Prandaj le të përiqemi te sjellim disa sqarime në lidhje me këtë çështje, megjithatë, pa harruar që edhe qasjet e tjera janë ende të mundshme.

Nëse varësia qëndron në një humbjetë autonomisë, një humbje totale ose e pjesshme për t'u kujdesur për veten, një paaftësi totale ose e pjesshme për të kryer aktivitetet e jetës së përditshme, të tilla si larja e vetes, përgatitja e ushqimit dhe konsumimi i tij, pastrimi i shtëpisë, etj, ne ballafaqohemi menjëherë me dy pyetje: Duke qenë se edhe ne të shkuarën personat në periudha të caktuara mund ta kenë humbur autonominë e tyre

<sup>284</sup> Social Security Program Throughout the World, Europe 2012, fq 10.

<sup>285</sup> Jorens.Y ' Cross-Border Health Care in the European Union: up to a free movement of patients' tek Social Security for Frontier Workers in Europe: Conference, 22-23 November 2001, Aachen, Germany, 2003, fq 90.

personale pse kjo ka nevojë të identifikohet tani si një rrezik i ri social? Varësia mund të jetë një problem, por a duhet të trajtohet si një rrezik, i dallueshëm shoqëror, ndryshe nga ato që ne i kemi trajtuar tashmë? Me fjalë të tjera: pse e konsiderojmë varësinë si një rrezik të ri dhe të dallueshëm shoqëror? Për t'iu përgjigjur këtyre pyetjeve dhe për të identifikuar se çfarë rreziku social qëndron në të vërtetë nga varësia, është e mirë të kthehemi përsëri në origjinën e identifikimit të saj. Sigurisht ne kemi njohur gjithmonë njerëz me handicap në shoqëritë tona dhe kemi pasur gjithmonë persona shumë të vjetër që nuk janë në gjendje të kujdesen për veten e tyre. Megjithatë, nuk mund të shpërfillim ndryshimet thelbësore që kanë ndodhur gjatë viteve të fundit. Është e kuptueshme që njerëzit me aftësi të kufizuara nuk mund të lihen të mbyllur në shtëpitë e tyre, apo larg nga jeta normale në institucionet e mbyllura, por duhet të integrohen plotësisht në shoqëritë tona. Përjashtimi i personave me aftësi të kufizuara vendos në vendin e parë një papërshtatshmëri të shoqërisë për t' përfshirë ata. Për më tepër, numri i të moshuarve në moshën e tretë është rritur dukshëm gjatë viteve të fundit. Njerëzit e moshuar mund të jenë mjaft të shëndetshëm, dhe që në të vërtetë nuk kanë nevojë për kujdes të konsiderueshëm mjekësor, por megjithatë ata nuk mund të jenë në gjendje të kujdesen për veten dhe familjet e tyre si të ishin dyzet ose gjashtëdhjetë vjeç. Mënyra jonë e jetesës ka pësuar gjithashtu ndryshime thelbësore. Familjet me shumë gjenerata kanë tendencë të zhduken. Lëvizshmëria është rritur, duke bërë që anëtarët e familjes dhe madje edhe miqtë e ardhur të jetojnë në vende të largëta. Një prind dhe familjet e vetme nuk janë më të jashtëzakonshme. E gjithë kjo bën që absorbimi tradicional i humbjes së përkohshme ose të qëndrueshme të autonomisë nga anëtarët përreth familjes ka tendencë të zhduket, pikërisht në momentin që dikush ka nevojë për më shumë kujdes.

Kështu, në qoftë se kujdesi nuk sigurohet për personat e varur nga familja ose nëpërmjet një konteksti informal (fqinjët, miqtë), atëherë ky kujdes duhet të blihet në treg'. Megjithatë, në shumicën e vendeve, kostoja e punës është e lartë, veçanërisht kur kujdestarët duhet të përmbushin kërkesat e veçanta profesionale. Kështu, në rast të mungesës së një kujdestareje familjare ose ndryshe informale, personi i varur shumë shpejt do të duhet të kërkojë pranimin në një shtëpi për të marrë kujdesin e nevojshëm, edhe në qoftë se, me ndihmë, ai/ ajo mund të kishte mbetur në shtëpi (të cilën ai/ ajo ndoshta do të kishte preferuar). Duke qenë se pranimi në një institucion të kujdesit është mjaft i shtrenjtë, kjo do të thotë se një pension pleqërie, që ka qenë gjithmonë i mjaftueshëm për një pensionist, papritmas bëhet i papërshtatshëm, duke e detyruar pensionistin të kërkojë ndihmë sociale për herë të parë në jetën e tij /saj. Në këtë kuptim, institucionet e ndihmës sociale publike do të duhet të kërkojnë që të mbajnë kostot direkt apo indirekt të pranimin në institucion. Për këtë arsye mund të konkludojmë që fenomeni i varësisë duhet të trajtohet si një rrezik i ri social. Kjo pasi, jo vetëm për shkak të kujdesit që ka ndryshuar, si për nga ana cilësore dhe sasiore, por edhe pasi trajtimi i këtij rreziku nën kategoritë tradicionale të rreziqeve sociale (kujdesi shëndetësor, përfitimet e invaliditetit, pensionet e pleqërisë) çon në zgjidhje të pjesshme, duke ngarkuar skemat tradicionale të sigurimeve shoqërore në një mënyrë të papërshtatshme dhe duke e bërë të pamundur hartimin e një politike gjithëpërfshirëse për të adresuar fenomenin e varësisë.

Nëse duhet të identifikojmë varësinë si një rrezik i veçantë shoqëror, mënyrat për ta bërë këtë janë të shumta. Ajo fillon me mënyrën se si ne i afrohem nevojës për përkujdesje.

Në disa publikime, nevoja për përkujdesje dhe skema përkatëse e kujdesit nuk janë të kufizuara për një varësi të tillë: kujdesi është konceptuar si ndihma e plotë që kërkohet për zhvillimin e plotë të njeriut. Çfarëdo që mund të mendohet për një trajtim të tillë ndërmjet skemave të kujdesit dhe skemave të varësisë, është fakti që kjo e fundit mund të përbëjë vetëm një nënkategori të skemës së parë. Sigurimi, që nevoja për përkujdesje të mos lihet vetëm në supet e personit të interesuar, mund të arrihet duke krijuar një sigurim real, të ri, social për varësinë, por edhe mund të realizohet në mënyra të tjera: duke krijuar një sistem të kujdesit publik, duke ofruar shërbime të nevojshme dhe mallrat; duke përfshirë mbulimin e varësisë jo në sferën e sigurimeve shoqërore, por më tepër në kuadrin e ndihmës sociale; ose duke mbështetur dhe ndoshta duke e bërë të detyrueshëm mbulimin privat të rrezikut të varësisë.

Mbulimi mund të sigurohet vetëm për personat që janë plotësisht të paaftë për t'u kujdesur për veten e tyre, por më së shumti, skemat e kujdesit do të dallojnë në mes të niveleve të ndryshme të varësisë. Është e qartë se një person i cili nuk është në gjendje të gatujë ushqimet e tij, ose të pastrojë shtëpinë e tij, mund të ketë nevojë për kujdes, edhe pse ai mund të jetë në gjendje për të kryer nevojat e tjera personale. Për çdo nivel të varësisë mund të korrespondojë një përfitim i përshtatshëm. Përfitimet e skemave të varësisë, dhe veçanërisht të varësisë së sigurimeve shoqërore, mund të përfshijnë përfitime në natyrë dhe në para (cash). Kryesisht, skemat do të preferojnë të ofrojnë përfitime në natyrë; të ardhurat në para rrallë do të arrijnë në vlerën e tregut për përfitimet e ofruara në natyrë. Si pjesë e përfitimeve në natyrë mund të përmendim dërgimin e një pastruesi për të pastruar shtëpinë, ushqimi mbi rrota, ndihmën e një kujdestari profesional apo infermiereje gjatë një numri të caktuar të orëve në javë etj. Mbulimi i përfitimeve në natyrë mund të organizohet edhe në formën e sistemeve të rimbursimit, siç është rasti në disa vende për shërbimet e kujdesit shëndetësor. Megjithatë, deri tani, kjo duket të jetë e jashtëzakonshme. Ndërkohë, përfitimet në cash përbëhen nga pagesa periodike të një shume të hollash që do të ndryshojë sipas shkallës së varësisë. Përfitimi mund ose nuk mund të jetë i garantuar pas testimi të mjeteve për jetesë.

Në rast se një person i varur duhet të transferohet në një institucion të kujdesit, skema e varësisë mund të merret tërësisht ose pjesërisht me koston e qëndrimit. Megjithatë, në përgjithësi, skemat e varësisë do të përqipen të mbajnë në varësi njerëz në shtëpi për aq kohë sa të jetë e mundur. Kur kujdesi jepet nga një kujdestar informal, si një bashkëshort, një prind, një fëmijë, një mik, do të jete i përshtatshëm një përfitim cash. Edhe përfitime të tjera në raste të tilla do të mund të përfshihen në skemën sociale, të tilla si pagesa e kontributeve të sigurimeve shoqërore për sigurim pensional të kujdestarit informal. Mund të krijohet një shërbim zëvendësim, apo përfitim për të lejuar kujdestarin informal që të marrë periodikisht pushimet apo për të ndjekur biznesin e tij/ saj.

Mbulimi i varësisë mund të shtrihet tek të gjithë banorët (skema universale) ose mund të kufizohet vetëm në mënyrë profesionale aktive (skemë profesionale). Ai gjithashtu mund të jetë i kufizuar për personat mbi një moshë të caktuar (p.sh., vetëm për njerëzit mbi 80) apo vetëm për pensionistët. Njerëzit që qëndrojnë në institucione të kujdesit mund të përjashtohen, por skema e kujdesit, mund të adresojë në mënyrë specifike nevojat e njerëzve në institucione. Së fundmi, mund të evidentojmë se një tipar i ndryshëm i kësaj



skeme nga të gjitha skemat e veçanta të varësisë është se ato nuk janë një-dimensionale. Kjo lidhet me faktin se shkallë të ndryshme të varësisë kërkojnë një shumëllojshmëri të përfitimeve, duke bërë në këtë mënyrë dallimet themelore të njerëzve që jetojnë në institucione dhe atyre që qëndrojnë në shtëpi. Në këtë drejtim mund të themi se vetëm në raste të rralla skemat e varësisë ofrojnë një lloj (tip) të përfitimeve. Në të gjitha rastet e tjera, ato shkojnë drejt ofrimit të një shumëllojshmërie përfitimesh në përputhje me shkallën e varësisë dhe gjendjen e individëve.

#### **4.4.9 Nevoja dhe asistenca sociale.**

Termi ‘nevojë’ nënkupton atë pjesë të skemave të sigurimeve shoqërore që kanë të bëjnë me asistencën sociale, të cilat kanë për qëllim kryesisht sigurimin e njerëzve me mjetet për të garantuar një jetesë dhe ekzistencë të mirë. Në shumë vende, ofrimi i ndihmës për personave në nevojë nuk është konsideruar si një detyrë ekskluzive e solidaritetit publik, përfshirë ky në sistemin e sigurimeve shoqërore. Konteksti familjar, kisha, organizatat sociale dhe të gjitha llojet e organizatave të bamirësisë luajnë një rol të rëndësishëm në krijimin e solidaritetit. Megjithatë, është i njohur fakti që sigurimi i ndihmës për njerëzit në nevojë është konsideruar të jetë një pjesë e detyrave të qeverisë për shekuj me radhë. Për këtë qëllim autoritetet publike krijuan fillimisht agjencitë bamirëse publike, të cilat janë të destinuara për t'u kujdesur për ata të cilët janë të goditur nga varfëria.

Të varfërit të mund të kërkojnë shërbime të këtyre agjencive, por nuk kanë një të drejtë subjektive (p.sh. të drejtën) për përfitimet e ofruara. Në ditët e sotme, shumica e vendeve kanë dëshmuar transformimin e së drejtës të ndihma sociale nga një 'e drejte reflektuese' ose interes i ligjshëm në një të drejtë subjektive apo të drejtë ligjore, në mënyrë që kushdo që plotëson kushtet, ka të drejtë në përfitimet e ndihmës sociale. Megjithatë, në shumicën e vendeve administratat e asistencës sociale kanë mbajtur disa kompetenca diskrecionale në aspektin e vendimmarrjes, veçanërisht sa i përket rastit të asistencës sociale.

Ajo që duhet të theksojmë që në fillim është fakti se ndihma e ofruar në rast nevojë të individëve, në formën e asistencës sociale do të shihet kryesisht si çështje e brendshme e shteteve. Në ndryshim nga përfitimet e marra në rast të aplikimit të skemave të mbrojtjes sociale, në rastin e asistencës sociale apo mjekësore, nuk gjen zbatim Rregullorja (KE) nr 883/2004 e Parlamentit Evropian dhe Këshillit ‘Mbi koordinimin e sistemeve të sigurimeve shoqërore’. Neni 4 në paragrafin 4 të kësaj rregulloreje sanksionon: ‘Kjo rregullore nuk zbatohet në rastin e asistencës sociale dhe mjekësore apo për ndihmën e ofruar për viktimat e luftës dhe pasojat e saj’.<sup>286</sup> Duke qenë se rregullorja përcakton mënyrën e koordinimit të shteteve anëtare në lidhje me skemat kontributeve dhe jo-kontributeve të sigurimeve shoqërore, çështja e përfitimeve në rast nevojë do të përcaktohet sipas legjislacionit të brendshëm të çdo shteti. Në këtë kontekst ne do të vazhdojmë ta trajtojmë në punim sipas politikave dhe programeve sociale të ndjekura nga vetë shtetet. Megjithatë, për të dalluar nëse do të jemi brenda fushës së veprimit të

---

<sup>286</sup> REGULATION (EC) No 883/2004 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 April 2004 on the coordination of social security systems.

rregullores apo jo, do të na duhet në fillim të bëjmë dallimin midis një përfitimi të skemave të sigurimeve shoqërore nga asistencë sociale. Në nivel evropian, ky dallim po bëhet gjithmonë e më i vështirë në kuadër të ligjit duke i dhënë më shumë rëndësi vendimmarrjes së Gjykatës së Drejtësisë në interpretimin që ajo i ka bërë të dyja koncepteve në raste të ndryshme. Sipas disa autorëve, dallimi midis përfitimeve të skemave të sigurimeve shoqërore nga asistencë sociale qëndron në elementët konstitutivë të çdo shërbimi, kryesisht qëllimit për të cilin ato janë krijuar dhe kushtet që duhet të plotësohen për t'i përfutuar dhe jo në varësi të faktit nëse një përfitim është quajtur apo jo sigurim shoqëror sipas legjislacioneve kombëtare të disa shteteve.<sup>287</sup> Në ndryshim nga autorët që e lënë pothuajse të hapur këtë çështje, Gjykata e Drejtësisë përcakton dy kritere të rëndësishëm që duhet të kihet parasysh nga shtetet. Sipas saj nëse mungon liria diskrecionale e autoritetit publik kompetent kur jepet një përfitim dhe nëse paditësi ka një pozicion ligjor të përcaktuar atëherë bëhet fjalë gjithmonë për përfitime të sigurimeve shoqërore dhe jo asistencë sociale.<sup>288</sup> Në këtë mënyrë, mund të ketë edhe përfitimeve që sipas të drejtës së brendshme konsiderohen si asistencë sociale, por që GJED i konsideron si pjesë e fushës së veprimtimit të Rregullores së sipërcituar për shkak të plotësimit të elementëve konstitutivë<sup>289</sup>.

Nëse do të kalonin në nivel shtetëror, skemat e ndihmës mund t'i ndajmë në skemat e përgjithshme dhe kategorike. Ndihma e përgjithshme ose universale synon të sigurojë që kushdo të ketë mjetet e nevojshme për të jetuar një ekzistencë të mirë, cilido qofte shkak i nevojës. Në dallim nga kjo, skemat e ndihmës kategorike synojnë ofrimin e ndihmës për grupet e njerëzve të prekur nga një rrezik i veçantë social, përmes sigurimit të mjeteve të nevojshme në kuadër të gëzimit të një jetë dinjitoze. Ndihma për personat e papunë dhe për njerëzit në nevojë për shkak të moshës renditet si pjesë e skemave më të zakonshme të asistencës kategorike. Ka edhe skema të veçante të asistencës (jo gjithnjë të përcaktuara si të tilla), të cilat janë menduar për të garantuar mjetet e nevojshme të jetesës për disa kategori personash në nevojë dhe me aftësi të kufizuara. Këto skema të asistencës jo vetëm që do të japin një përfitim të nivelit të jetesës, por ato gjithashtu mbulojnë edhe përfitimet e destinuara për të mbajtur kostot e veçanta relative për funksionimin e personit me handicap në shoqëri (i cila mund të quhet një 'përfitim integrimi').

Për të përfutuar nga skemat e asistencës, si rregull personi do të duhet të jetë i varfër dhe vulnerabël. Për këtë arsye, çdo skemë e ndihmës sociale përmban një test të mjeteve. Në asistencën sociale, kuptimi i testit të nevojshëm është kryesisht gjithëpërfshirës dhe në këtë mënyrë ai nuk kufizohet vetëm tek të ardhurat profesionale. Për më tepër, për të bërë një vlerësim sa më të saktë dhe real shpesh merren parasysh edhe mjetet e anëtarëve të tjerë të familjes. Megjithatë, në varësi të skemës, mjetet e veçanta mundet që në një kohë të jenë të përjashtuara nga aplikimi i testit të mjeteve. Për shembull, disa të ardhura nga puna e paguar mund të lihen jashtë, me qëllim të stimulimit të përfutuesit të papunë të

<sup>287</sup> Jorens, Y 'Summary of Court of Justice Jurisprudence on social security of migrants' Janar 1999 - Qershor 2001, B.T.S.Z, 2001, fq 735

<sup>288</sup> Këtë qëndrim ka mbajtur Gjykata e Drejtësisë në një numër të konsiderueshëm çështjesh si përshembull: Çështja Frilli 1/72, datë 22 Qershor 1972; Costa 39/74 datë 13 Nëntor 1974; Çështja Scriver 122/84 datë 27 Mars 1985 etj.

<sup>289</sup> Shih Jorens, Y, De Schuyter, B, Salamon, C 'Towards a Rationalisation of the EC-Coordination Regulation Concerning Social Security?' Gent, Academia Press, 2007, fq 15-16.

asistencës sociale për të punuar dhe për të fituar vetë të ardhura. Për më tepër, kur prona dhe/ose kapitali janë marrë normalisht në konsideratë, një shtëpi modeste që shërben si banesë e dikujt, shpesh do të mbetet jashtë konsiderate. I njëjti vullnet në kohë shkon për kursimet e vogla që mund ose nuk mund të jenë akumuluar për një qëllim të veçantë, si dhe për dhurata private bamirësie.

Për të përfituar të drejtën për asistencë nuk mjafton vetëm të qenit 'në nevojë'. Personi pritet të bëjë një përpjekje për të fituar disa të ardhura. Gjithashtu, personi do të duhet të mbulojë borxhet, nëse është e nevojshme, edhe duke marrë veprime ligjore. Personi që ka të drejtën e ndihmës pritet gjithashtu të apelojë tek personat përgjegjës për një lloj granti përpara se të kërkojë ndihmë. Administrata e ndihmës sociale mund të japë atij ndihmë, duke e dëshmipërblyer atë më vonë me anë të zëvendësimit, nga personi subjekt i urdhrimit të mirëmbajtjes. Organi i asistencës mund të ketë diskrecion në këtë drejtim, d.m.th ai mund të zgjedhë nëse janë apo jo kushtet për të mbrojtur këtë të drejtë të rimarrjes së ndihmës. Megjithatë, në ditët e sotme agjencitë e ndihmës i janë përmbajtur gjithnjë ligjit për të ushtruar këtë rimarrje.

Kërkesa për të përfituar nga sistemi i brendshëm i asistencës sociale mund të mos drejtohet vetëm nga shtetasit rezidentë të një Shteti Anëtar. Mund të ndodhë që një shtetas i një shteti anëtar të kalojë në një shtet tjetër anëtar dhe të kërkojë të përfitojë nga skemat e asistencës sociale. Edhe pse Rregullorja që diskutuam më lart nuk gjen zbatim në këtë rast (duke qenë se asistencë sociale nuk përfshihet tek sigurimet shoqërore), në nivel të BE kjo situatë është bërë më e prekshme me hyrjen në fuqi të Direktivës 2004/38 'Mbi të drejtën e shtetasve të Bashkimit dhe familjeve të tyre për të lëvizur lirisht në një Shtet Anëtar'.<sup>290</sup> Direktiva 2004/38 edhe pse rregullon lëvizjen e lirë të shtetasve evropiane ka një lidhje të ngushtë me vënien në zbatim të sistemit të asistencës sociale të ndonjërit prej shteteve anëtare. Kjo pasi, shtetasit evropianë, në momentin që vendosen në një shtet tjetër anëtar, mund t'i drejtohen administratës kompetente të ofrimit të asistencës sociale dhe të kërkojnë të bëhen pjesë e granteve të ofruara prej saj. Direktiva bën një dallim midis rezidencës deri në tre muaj, nga tre muaj deri në pesë vjet dhe mbi pesë vjet. Po kështu gjendja e personave ekonomikisht jo aktivë, ndryshon nga ajo e personave ekonomikisht aktivë. Për secilën kategori, në direktivë parashikohen kushte të ndryshme për të përfituar akses në sistemin e asistencës sociale. Kështu, direktiva parashikon në Nenin 6 të saj se 'çdo shtetas evropian ka të drejtën e rezidencës në një shtet tjetër anëtar për një periudhë deri në tre muaj, pa ndonjë kusht apo formalitet, nëse ka një kartë identiteti apo pasaportë të vlefshme'. Për këtë periudhë të parë, Neni 24 në paragrafin e dytë, përcakton se Shteti pritës nuk është i detyruar të njohë të drejtën për asistencë sociale gjatë tre muajve të parë të qëndrimit në atë shtet'. Ndërkohë që pas një periudhe prej tre muajsh sipas direktivës, kanë të drejtë të kërkojnë rezidencën vetëm ata persona që ose janë punëtorë, ose të vetëpunësuar në shtetin pritës, ose kanë burime të mjaftueshme për të siguruar jetesën e tyre dhe familjarëve përkatës, në mënyrë që të mos

---

<sup>290</sup> Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. OJ L 158/77. The transposition period of the Directive ended on 30 April 2006. This Directive amends Regulation (EEC) No 1612/68 and repeals Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.

i bëhen barrë sistemit të asistencës sociale në shtetin pritës si dhe që kanë sigurim shëndetësor në shtetin pritës ose nga ana tjetër, janë të regjistruar në një institucion publik ose privat në shtetin pritës, për qëllime studimi ose trajnimi profesional.<sup>291</sup> Nëse shtetasit evropianë kanë qëndruar për një periudhë të vazhdueshme 5 vjeçare në shtetin pritës ata kanë të drejtë të kërkojnë rezidencë të përhershme në atë shtet.<sup>292</sup>

Lidhja që direktiva 2004/38/ KE ka me asistencën sociale, qëndron në faktin se nga njëra ana direktiva lejon që shtetasit jo aktivë të lëvizin lirisht në një shtet anëtar, nëse kanë burime të mjaftueshme dhe nga ana tjetër, po kjo direktivë, nuk shmang dot problemin që mund të vijë në rast se këta shtetas inaktivë aplikojnë për asistencë sociale në shtetin pritës. Në një lexim të përgjithshëm të saj, vihet re një frymë sociale, sipas të cilës, nëse këta shtetas inaktivë aplikojnë, grantet e ndihmës sociale duhet t'u jepen dhe gjithashtu ata nuk mund të dëbohen automatikisht nga shteti pritës. Për t'i ardhur në ndihmë kësaj situate, autorë të ndryshëm kanë hedhur idenë e krijimit të një akti të ndërmjetëm, i cili do të vendosë në balancë, nga njëra anë të drejtat sociale të shtetasve evropianë për shkak të lëvizjes së lirë dhe nga ana tjetër, interesin për të mbrojtur sistemet kombëtare të mirëqenies.<sup>293</sup> Për të mbrojtur sistemet kombëtare të asistencës sociale, në direktivë gjen zbatim aplikimi i testit të 'Barrës së paarsyeshme'. Sipas këtij koncepti, shtetasit dhe familjet e tyre mund të qëndrojnë në një vend tjetër anëtar deri në atë moment sa të mos bëhen një 'barrë e paarsyeshme' për sistemin e asistencës sociale. Edhe pse ky nocion nuk gjen shpjegim në tekstin e direktivës (neni 14), nëse i referohemi preambulës së direktivës, në paragrafin 16 të saj, mund të kuptojmë disa nga kriteret që përdoren për të përcaktuar testin e barrës së panevojshme. Kështu sipas këtij paragrafi ' *Shtetet anëtare pritëse duhet të ekzaminojnë nëse jemi përpara një rasti të vështirësive të përkohshme dhe të marrin parasysh kohëzgjatjen e rezidencës, rrethanat personale dhe shumën e ndihmës së dhënë për të përcaktuar nëse përfituesi është bërë një barrë e paarsyeshme për sistemin e asistencës sociale dhe të vazhdojnë me dëbimin e tij.*'<sup>294</sup> Në këtë kuptim, ne mund të analizojmë tre kritere që mund t'i shërbejnë çdo shteti për të kryer testin e proporcionalitetit nëse mund ose jo një rast të konsiderohet si barrë e paarsyeshme. Për ta zbatuar si duhet secilin prej këtyre kritereve na duhet t'i analizojmë si koncepte më vete.

Kështu, kriteri i 'kohëzgjatjes' nënkupton që shtetet pritëse duhet të kryejnë ekzaminimet e tyre për të parë si kohëzgjatjen e ndihmës së ofruar nga shteti pritës kundrejt përfituesit, po ashtu edhe kohën e qëndrimit të tij në këtë shtet. Sa më e gjatë të jetë kjo kohë dhe nëse verifikohen rrethanat që personi nuk bën asnjë përpjekje për të ndryshuar gjendjen e tij në nevojë atëherë mund të ketë më shumë mundësi të konsiderohet si barrë për shtetin pritës. Këta të fundit nuk mund të ofrojnë dhënien e asistencave sociale për periudha kohe të pakufizuara. Kjo, pasi sistemet e tyre kombëtare mund të viheshin në rrezik duke mos i përballuar dot të gjitha kërkesat për ndihma ekonomike të shtetasve të ndryshëm. Së dyti, në referuar 'rrethanave subjektive' një shtet mund të marrë vendime të ndryshme pas analizës, gjë mund t'i behet të gjitha karakteristikave personale të lidhura me moshën,

<sup>291</sup>Neni 7/1 i direktivës 2004/38/EC.

<sup>292</sup>Neni 16/1 i direktivës 2004/38/EC.

<sup>293</sup> Koen Lenaerts & Tinne Heremans, *Contours of a European Social Union in the Case-Laë of the European Court of Justice*, *European Constitutional Law Review* 2006, p. 101-115.

<sup>294</sup> Preambula e direktives 2004/38, paragrafi 16.

gjendjen shëndetësore të aplikantit, situatën ekonomike dhe familjare të tij apo gjendjen e nevojës. Kjo e fundit, kuptohet që ngelet sërish në diskrecionin e shteteve anëtare për të vendosur kritere matëse të 'nevojës'. Ndërkohë, që referuar kriterit të tretë, shtetet anëtare duhet të mbajnë parasysh sasinë e të ardhurave të kërkuara/ofruara nga asistencë sociale e shtetit pritës. Për të bërë lidhjen midis sasisë së të ardhurave dhe barrës së paarsyeshme shtetet mund të verifikojnë nëse subjekti përfitues e ka rënduar edhe më parë sistemin e asistencës sociale të shtetit pritës, nëse ai ka kontribuar ndonjëherë për financimin e sistemit të asistencës sociale në shtetin pritës, apo nëse shuma totale e ndihmës që duhet t'i ofrohet për të përballuar jetesën në shtetin pritës rëndon sistemin e asistencës së këtij shteti.<sup>295</sup> Megjithatë, pavarësisht shpjegimit që mund t'i bëjmë secilit prej këtyre kritereve, duhet të konkludojmë se çdo shtet anëtar ka hapësirë veprimi për të vendosur se në cilin rast do të jemi përpara 'barrës së paarsyeshme' dhe në cilin rast jo, duke ritheksuar edhe njëherë faktin se ofrimi i asistencës sociale mbetet një çështje e brendshme e shteteve anëtare.

Natyrisht, një person që ka të drejtën e asistencës, para së gjithash pritet që të punojnë për të jetuar mirë. Si rasti në skemat e papunësisë, personi që ka të drejtën e asistencës konsiderohet i aftë për të punuar. Ai duhet të jetë i gatshëm dhe i vullnetshëm për të punuar. Megjithatë, koncepti i punës së përshtatshme, kryesisht do të përshkruhet në mënyrë të ndryshme në krahasim me mënyrën si rasti në skemat e papunësisë: nga njëra anë personi që ka të drejtë për asistencë pritet të ketë një fleksibilitet më të madh profesional, por nga ana tjetër do të pranohen më shumë arsye për të kualifikuar një punë të caktuar, në një situatë specifike, si jo të përshtatshme. Në disa raste, kërkesat e gatishmërisë për të punuar duket të jenë disi kundërvepruese nga efekti i testit të mjeteve. Prandaj është më mirë të shmanget heqja e secilës nga të ardhurat jashtë punës së paguar nga personi i ndihmuar, si pasojë e testit të mjeteve.

Kërkesa e gatishmërisë për punë nuk do të qëndrojë ekskluzivisht vetëm në pritjen, që një person, që ka të drejtë për ndihmë dhe është i aftë për të punuar, do të kapitalizojë çdo mundësi të marrjes së fitimeve përmes punës të përshtatshme. Në shumë shtete, ajo është e shprehur edhe në detyrimin për të marrë pjesë në detyrat e mirëqenies publike. Në disa vende, ky detyrim është parë si një *quid pro quo* (kompensim) që pritet nga një personi në këmbim të ndihmës së marrë (nganjëherë flitet për 'workfare' në këtë drejtim, një tkurrje të 'punës për mirëqenien'). Sistemet e asistencës sociale gjithnjë e më shumë bëjnë administrimin dhe personat e asistuar shoqërisht deklarojnë të drejtat dhe detyrat e tyre përkatëse në një të ashtuquajtur 'kontratë'. Në këto 'kontrata të integritit', personi i përfshirë, mund të shfaqë - në shkëmbim të ndihmës - disa nisma që i mundësojnë atij / asaj ri-integrimin në shoqëri. Edhe pse këto iniciativa shpesh do të kenë të bëjnë me (kërkimi dhe puna për të kryer) punën e paguar, ata gjithashtu do të mund të merren me edukimin apo trajnimin profesional ose, gjithashtu, dikush mund të marrë pjesë në një program të detoksifikimit dhe rehabilitimit ndaj alkoolit ose drogës.

---

<sup>295</sup>Shih për më tepër European Commission on 'Communication on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', 2009.

Në ndryshim nga aplikimi i ndihmës sociale brenda shteteve, direktiva 2004/38 në paragrafin dytë të Nenit 24, bën një përjashtim sipas të cilit shtetet priten se nuk janë të detyruara t'u ofrojnë asistencë sociale shtetasve evropiane gjatë tre muajve të parë të qëndrimit, apo subjekteve që kanë një afat më të gjatë qëndrimi në statusin e studentit, gjatë trajnimeve profesionale, në formën e granteve apo kredive studentore dhe për më tepër, as atyre që kanë statusin e punë-kërkuesit. Për më tepër që vetë preambula e direktivës parashikon mundësinë e shteteve për të zgjedhur vetë, nëse dhe për cilat kategori mund të jepet asistencë sociale. Kjo do të thotë që shteti mund të lejojë dhënien e asistencës edhe gjatë tre muajve të parë dhe po ashtu mund ta aplikojë atë edhe ndaj punë-kërkuesve, studentëve etj. Një hapësirë e tillë duket se ka sjellë akte me përmbajtje të ndryshme në shtetet anëtare. Ka vende si Holanda, që pas transpozimit të direktivës në të drejtën e brendshme, ka ndryshuar Aktin e Asistencës Sociale duke mos e ofruar dhënien e grantit të asistencës sociale gjatë tre muajve të parë të qëndrimit në këtë shtet (edhe pse para transpozimit të saj e kanë lejuar këtë mundësi)<sup>296</sup>, por ka edhe shtete si Suedia që bën një derogim nga aplikimi i këtij neni të direktivës, duke lejuar mundësinë që shtetasit evropianë të kenë akses në shërbimet esenciale shëndetësore dhe ndihma të tjera edhe gjatë tre muajve të parë të qëndrimit.<sup>297</sup>

Si rregull, personi që ka të drejtën për të përfituar asistencë sociale do të duhet të aplikojë për ta marrë atë, edhe pse ligji i ndihmës sociale shpesh e hedh poshtë këtë parim: administratat e asistencës sociale pastaj mund të vazhdojnë me dhënien e ndihmës sipas marrëveshjes e tyre. Mosnjohja e të drejtave personale, e cila shpesh është më e shprehur në grupet më të dobëta të shoqërisë, fakti që nevoja e ndihmës është ende stigmatizuar, si edhe ngurrimi që ndjejnë njerëzit në drejtim të rekuizimit që mund t'i përkasë anëtarëve e familjes se tyre përgjegjës për mirëmbajtjen (dhe të cilët janë shpesh mjaft të varfër) si rezultat i kërkesës për ndihmë, shpjegon se në shumë skema të asistencës sociale, numri i personave që në mënyrë të efektshme marrin asistencë, është dukshëm më i ulët se numri i personave që kanë të drejtën e kësaj asistence. Thënë ndryshe, është një problem i madh i të ashtuquajturës 'mos – marrja' (non take-up) e përfitimeve të asistencës sociale.

Ndihma, si në raste të tjera, mund të jepet në natyrë ose në të holla. Megjithatë, ndihma sociale në natyrë, si për shembull shpërndarja e ushqimit, mund të perceptohet si më stigmatizuese. Kjo pasi ndihma në të holla mund të ketë edhe disavantazhe, në drejtim të mënyrës dhe qëllimit të përdorimit të mjeteve monetare nga përfituesit. Kështu, nuk mund të përjashtojmë rastet kur të hollat monetare mund të përdoren për qëllime jo të shëndetshme, si për shembull, për blerjen e alkoolit apo drogës. Për të garantuar një mbrojtje sa më të mirë të përfituesve, në mjaft shtete, asistencë sociale ofrohet si një ndërthurje midis asistencës në natyrë dhe ndihmës në të holla, në formën e një granti të letrave me vlerë që përfaqësojnë një vlerë të caktuar, të cilat janë të shkëmbyeshme vetëm për blerjen e mallrave të caktuara.

---

<sup>296</sup>Hollanda gjithashtu nuk garanton akses në skemat e asistencës sociale për të gjithë subjektet që kanë statusin e punëkërkuesit, gjatë gjithë periudhës kur ende nuk e kanë gjetur një punë të ligjshme.

<sup>297</sup> Shih për më tepër Raportet Kombëtare të Shteteve Anëtare të hartuara për European Network on Free Movement of Eorkers, të cilat mund t'i lexoni tek <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en> and <http://ëëë.ru.nl/laë/cmr/projects/fmoë-2/national-reports-fmë/>

Po kështu, ndihma mund të marrë formën e përfitimeve periodike të asistencës apo përfitimeve të asistencës rastësore. Ndhma periodike përgjithësisht ka për qëllim sigurimin e personit që ka të drejtën e mjeteve të nevojshme për një ekzistencë të mirë gjatë gjithë periudhës së mbuluar. Ndërkohë që, ndihma e rastit në përgjithësi synon në kompensimin e kostove të veçanta, p.sh. zëvendësimin e mallrave të prishura të konsumit. Në rastin e ndihmës së rastit, organi administrativ i ndihmës sociale do të ketë më shumë liri në aspektin e politikëbërjes. Ndhma e rastit nuk mund të jepet vetëm me para në dorë, në natyrë ose me kartë rimbushëse. Ajo gjithashtu mund të përbëhet nga sigurimi i garancive apo i alokimit të një kredie me një normë interesi të vogël ose dhe pa interes. Për më tepër, asistenca jomateriale mund të jepet në formën e këshillimit të buxhetit. Në skemat e ndihmës kategorike, ndihma e rastit ndonjëherë do të marrë forma shumë specifike. Ndhma për personat me aftësi të kufizuara, për shembull, mund të japë mbështetje, kur një shtëpi apo makinë e një personi me aftësi të kufizuara ka nevojë për rregullim.

Ndhma mjekësore përbën një formë mjaft të veçantë të ndihmës sociale të rastit. Kjo e bën të sigurt se kushdo që nuk është i siguruar me kujdesin e duhur shëndetësor në ndonjë mënyrë tjetër është ende i garantuar me kujdesin shëndetësor. Është e rëndësishme të theksojmë se, duke qenë se ndihma synon sigurimin e përfituesit të saj me mjetet e nevojshme për një ekzistencë të mirë, refuzimi i plotë, i pjesshëm apo edhe i përkohshëm i asistencës, mund të ndikojë mbi respektin për vetë dinjitetin e njeriut. Për këtë arsye, çdo sanksion i tillë duhet të vendoset me kujdesin më të madh dhe vetëm pasi të merren në konsideratë të gjitha interesat e përfshira.

## **KREU V**

### **5. ADMINISTRIMI DHE FINANCIMI I SISTEMEVE TË SIGURISË SOCIALE NË SHTETET ANËTARE**

#### **5.1 Administrimi i sistemeve të sigurisë sociale**

Realizimi i objektivave sociale në shtetet anëtare arrihet përmes një procesi që përbëhet nga dy faza: së pari hartimi i legjislacionit të sigurimeve shoqërore dhe së dyti marrja e masave për ta zbatuar dhe për ta administruar atë. Të dyja këto faza të një procesi të vetëm duhet të dallohen nga njëra – tjetra. Kjo pasi është tjetër gjë vetëm hartimi i legjislacionit dhe janë të tjera hapa që duhet të ndiqen për të sjellë rezultate efikase nga zbatimi i legjislacioni social. Në mënyrë që të mblidhen mjetet e nevojshme për sigurimet shoqërore dhe për t’iu dhënë përfitime të gjithë individëve që i është dhënë paraprakisht kjo e drejte, është më se e nevojshme administrimi i sistemit të sigurimeve shoqërore.

#### **5.1.1 Organet e administrimit të sigurisë sociale**

Administrimi i sistemeve të sigurisë sociale ka pasur ndryshime të vazhdueshme me kalimin e kohës. Formalisht, administrimi i besohet një organi administrativ ose, më saktë, në një numri të ndryshëm apo edhe një serie organesh administrative, secili prej të cilëve është i ngarkuar me një detyrë të veçantë në administrimin e sistemit të sigurimeve shoqërore. Zakonisht, administrimi i besohet disa organeve administrative duke qene se ka sisteme të dallueshme të sigurimit social, d.m.th ka grupe të dallueshme e marrëveshjeve të sigurimeve shoqërore / skemave të aplikueshme për pjesë të dallueshme të popullsisë. Në vende të ndryshme, këto organe drejtoreshin bashkërisht nga bashkimet tregtare dhe organizatat e punonjësve.<sup>298</sup> Ndërkohë që siç do ta shohim më poshtë, sot

---

<sup>298</sup> Joos P.A van Vugt dhe Jan M.Peet ‘Social Security and Solidarity in the European Union: Facts, Evaluations, and Perspectives, Springer Science & Business Media, 2012, fq 147.



administrimi i sistemeve të sigurimeve në shtetet anëtare është në duart e një sistemi më të organizuar organesh sa publike po aq edhe në sektorin privat.

Sistemet e organizuara në mënyrë profesionale do të përbëhen nga organe të veçanta për skemat e punonjësve dhe për ato të nëpunësve civilë dhe të vetë-punësuar. Organeve të tjera administrative gjithashtu mund të përdoren për mbledhjen e kontributeve dhe për pagesën e përfitimeve si dhe për administrimin e skemave të ndryshme të sigurimeve shoqërore. Në disa vende mund të gjendet një organ i veçantë administrativ në krye të menaxhimit të të dhënave të sigurimeve shoqërore. Gjithashtu, organeve të veçanta mund t'i ngarkohen investimet e fondeve të sigurimeve shoqërore apo kontrolli mbi drejtimin e administrimit të duhur të sigurimeve shoqërore. Hierarkia administrative zakonisht udhëhiqet nga një ministër që është edhe autoriteti përgjegjës në nivel politik. Ky mund të jetë ministër i sigurisë sociale, mirëqenies ose çështjeve sociale.<sup>299</sup> Megjithatë, përgjegjësia më e larte në aspektin e administratës shtrihet në më shumë se një anëtar të qeverisë. Përveç ministrit të çështjeve sociale, mund të jetë ministri i shëndetit publik i cili është i ngarkuar për sistemin e kujdesit shëndetësor dhe / ose një ministër i punësimit i cili është në krye të mbrojtjes sociale në rast të papunësisë. Përfundimisht, ministrat kompetentë për fusha të caktuara të aktiviteteve, mund, po ashtu të kenë kompetenca për mbrojtjen sociale të individëve që punojnë në fushat që ata i kanë në përgjegjësi. Për shembull: ministri i transportit mund të jetë kompetent për sigurinë sociale të personelit hekurudhor; ministri i punëve të brendshme - për sigurinë sociale të policëve etj. Një ndarje dhe koordinimi i kompetencave në sferën e mbrojtjes sociale dhe sigurimeve shoqërore mund të rezultojë në shumë ministra të cilët kanë disa kompetenca në sigurimet shoqërore, (përveç kompetencave kryesore që ata kanë) të nevojshme ndonjëherë për krijimin brenda qeverisë të një kabineti i veçantë social. Në disa vende, fjalët 'sigurimi social' dhe madje 'social' kanë ndikuar në emërtimin e ministrave kompetentë. Për shembull: 'ministër i punës dhe pensioneve, ministër i çështjeve sociale, i mirëqenie sociale etj.

Shpesh, Ministri (at) përgjegjës për sigurimet shoqërore ndihmohen nga një ose më shumë sekretare të shtetit. Për ekzekutimin e kompetencave të tyre në Administratën e Sigurimeve Shoqërore, ministrat mund të mbështeten në departamentet ministrore me personel nga sfera e nëpunësve civilë të specializuar. Kompetencat që ka ministri në fushën e sigurimeve shoqërore zakonisht nënkupton hartimin e politikave dhe strategjive për forcimin e shtetit të mirëqenies sociale si dhe mbikëqyrjen e zbatimit si të ligjit të posaçëm në fushën e sigurimeve shoqërore, ashtu edhe të politikave të veçanta, me qëllim ruajtjen e interesit të përbashkët. Atij gjithashtu mund t'i jepen kompetenca që ndikojnë në sferën legjislative e që lidhen me propozimin e përmirësimit ose amendimeve të mundshme të ligjit të sigurimeve shoqërore si dhe propozimi për të lidhur marrëveshje ndërkombëtare në këtë fushë. Në disa vende, ajo do të jetë Ministria e duhur që merret me mbledhjen e kontributeve dhe shpërndarjen e përfitimeve të sigurimeve shoqërore.

Pjesa më e madhe e kompetencave dhe nismave zhvillohen përgjithësisht në nivel qendror. Në pak raste, Ministria do të përdorë organizatat e saj në terren të cilat mund ose

---

<sup>299</sup>Në vendin tonë, autoriteti përgjegjës është Ministri i Mirëqenies Sociale dhe Rinisë.

jo të përhapen në të gjithë vendin ('dekoncentrimi' i jashtëm dhe i brendshëm). Megjithatë, në shumicën e kohës, duhet shkuar një hap më tej se 'dekoncentrimi':

### **5.1.2 Parimi i decentralizimit në sistemin e administrimit social**

Administrata do të decentralizohet në organet administrative funksionalisht dhe/ose territorialisht të decentralizuara<sup>300</sup>. Se pari, të fokusohemi në decentralizimin funksional dhe më pas në decentralizimin territorial. Duhet pasur parasysh, që në fillim, që të parimi është që këto dy forma të kombinohen shpesh me njëra – tjetrën dhe që organet administrative funksionalisht ose territorialisht të decentralizuara mund gjithashtu të përfshijnë 'dekoncentrim' e kompetencave.

#### **5.1.2.1 Decentralizimi funksional**

Nënkupton transferimin e kompetencave organeve publike të specializuara ose jo të specializuara, organeve gjysmë-publike dhe organeve private fitim ose jo fitimprurëse. Shpesh, themelohen organe publike me personalitet juridik, të cilat merren me pjesë të caktuara të administrimit të sigurisë sociale. Kompetencat mund të lidhen me administrimin e fondeve të ndryshme ose kemi të bëjmë me institucione të ngarkuara me mbledhjen dhe/ose menaxhimin e burimeve të sigurimit social, institucione përgjegjëse për administrimin e të siguruarve dhe sigurimeve, ose akoma më shumë, institucione përgjegjëse për hedhjen poshtë të të drejtave dhe përfitimeve në një dege të caktuar të sistemit të sigurimeve shoqërore.

Organet administrative publike duhet t'i dallojmë nga të ashtuquajturat organe administrative gjysmë-publike.<sup>301</sup> Këto të fundit gjithashtu posedojnë personalitetin ligjor (sipas të drejtës publike) dhe autonomi në vendimmarrje. Atyre mund t'i besohet gjithashtu pjesa e administratës së sigurimeve shoqërore. Ajo që i dallon këto organe është fakti se ato nuk janë tërësisht të rregulluar nga e drejta publike. Kjo pasi bordi i tyre nuk përbëhet në mënyrë ekskluzive ose kryesisht nga përfaqësues të autoritetit politik. Në vend të kësaj, bordi i tyre është i përbërë nga të gjitha llojet e grupeve të përfshira. Shumë shpesh këto borde bazohen tek parimi i barazisë në përfaqësim, p.sh. sindikatat e punëtorëve dhe organizatat e punëdhënësve bashkërisht administrojnë organin gjysmë-publik. Përfaqësimi mund të jetë vërtet i barabartë ose t'i japë shumicën një grupi, i cili, si rregull, do të jetë grupi i të punësuarve.

Autoriteti politik shpesh merr pjesë në përgjegjësinë administrative duke emëruar disa përfaqësues, të cilët ushtrojnë drejtpërdrejt kompetencat e tyre njëjloj si vetë autoriteti. Ky i fundit mund të merret me mbikëqyrjen në ushtrimin e kompetencave dhe arritjen e objektivave të politikave sociale. Ndonjëherë, këto kompetenca mund t'i besohen edhe grupeve të caktuara të interesit të përfshira drejtpërdrejt në një degë të veçantë të sistemit të sigurimeve shoqërore. Organizatat e pacientëve, shoqatat e të paaftëve, sindikatat apo korporatat që përfaqësojnë të gjithë ata që ofrojnë kujdesin mjekësor mund të thirren që të emërojnë një numër të përfaqësuesve - me apo pa votën vendimtare - në bordin e

<sup>300</sup> Shih Rondinelli, D., and Nellis, J., 'Assessing Decentralization Policies: A Case for Cautious Optimism', Development Policy Review IV, 1 (1986), p. 5

<sup>301</sup> Public Administration, Pedia Press, fq 19.

agjencive administrative gjysmë-publike. Organi qeverisës i aktorëve të tillë gjysmë-publik mund të përbëhet nga persona pjesërisht apo tërësisht të zgjedhur drejtpërdrejt nga ana e sistemit të sigurimeve shoqërore. Zgjedhjet për administrimin e sigurimeve shoqërore do të duhet të jenë të organizuara në një rast të tillë. Por pak janë vendet ku ky parim sistemi krejtësisht demokratik ka provuar të jetë një sukses.

Gjithashtu, është e mundur që qeveria t'i besojë administrimin (e plotë ose pjesërisht) e skemës së sigurimeve shoqërore institucioneve jo-fitimprurëse ose fitimprurëse. Megjithatë, mbajtja e një skeme të sigurimit shoqëror, që administrohet nga një organ privat, nuk e privon atë nga karakteri statusor i sigurimeve shoqërore.<sup>302</sup> Në të kundërtën, për sa kohë që organe të tilla administrojnë një skeme sigurimesh shoqërore, ato mund të konsiderohen si pjesë e organeve të drejtësisë funksionale publike. Shpesh mund të ftohen për të qenë pjesë e procesit të administrimit edhe organet private jo-fitimprurëse. Në këtë kategori mund të përfshihen shoqata vullnetare të cilat mund të kenë qenë në origjinën e skemave të caktuara të sigurimit social ose të ndihmës sociale dhe që kanë marrë një detyrë të mëtejshme në administrimin e sigurimeve shoqërore. Ky mund të jetë rasti, në disa vende, i fondeve të veçanta të sëmundjeve apo shoqatave të përbashkëta të sigurimit të cilat janë të përfshirë në skemat e sigurimeve shoqërore që kanë të bëjnë me kujdesin shëndetësor. Role të tilla gjithashtu i janë dhënë sindikatave. Madje edhe organeve private fitimprurëse ndonjëherë mund t'u kërkohet të përfshihen në administrimin e sistemit të sigurimeve shoqërore. Në këtë drejtim kompanitë e sigurimeve kanë qenë më kërkueset.

Një decentralizim i tillë funksional në drejtim të kompanive private të sigurimit me sa duket ka ndodhur më shpesh në skemat që mbulojnë rrezikun e aksidenteve industriale. Në të gjitha rastet e decentralizimit funksional të përmendura deri tani, kompetencat mund t'i jepen si organeve të specializuara të krijuara për këtë qëllim, ashtu dhe organeve jo të specializuara që nuk janë krijuar posaçërisht për këtë rast. Rasti i mëparshëm ka të ngjarë të mbizotërojë, përveç, kur kompetencat i delegohen organizatave private. Megjithatë, ekziston delegimi edhe tek organet e tjera jo të specializuara. Kështu, për shembull administrimi i ndihmës sociale i është besuar shpesh një organi jo-e specializuara publik, si bashkia. Rasti i fundit është sigurisht një shembull i decentralizimit territorial.

Po kështu, caktimi i të drejtave dhe detyrave të posaçme për punëdhënësit duket të jetë një mënyrë tjetër e decentralizimit në favor të organeve jo të specializuara, edhe pse roli i punëdhënësit është vështirë të konsiderohet si rol i një 'organi administrativ të sigurimeve shoqërore'. Por, pavarësisht kësaj, punëdhënësit përmbushin detyra të rëndësishme administrative në shumë skema të sigurimeve shoqërore. Atyre në mjaft raste u është kërkuar, për shembull, për të ulur kontributet e sigurimit social në kurriz të të punësuarve të tyre dhe për t'i ndarë ato së bashku me kontributin e punëdhënësit, në organet administrative të sigurimeve shoqërore. Në një rast të tillë, punëdhënësi luan një rol të rëndësishëm brenda funksionit e grumbullimit dhe mbledhjes së sigurimeve shoqërore. Ai ndonjëherë mund të marrë pjesë në shpërndarjen e funksioneve si dhe mund të jetë përgjegjës për pagesën e përfitimeve të sigurimeve shoqërore afatshkurtra, p.sh në rast të

---

<sup>302</sup>Shih përshembull Renga.S 'Social Security Laë in Italy', Kluëer Laë International, 2010, kap 1, fq 21.

një sëmundjeje. Ky është zakonisht rasti më i shpeshtë që vihet re në shtetet ish-socialiste.

### **5.1.2.2 Decentralizimi territorial**

Nënkupton delegimin e kompetencave nga ana e autoriteteve qendrore në lidhje me administrimin e sistemit të sigurimeve shoqërore të aktorëve të vendosur në nivel lokal. Ministria e çështjeve sociale, si autoritet përgjegjës në nivel qendror mund të delegojë në këtë mënyrë detyra të caktuara të organeve në nivel rajonal ose komunal. Këtyre organeve u kërkohet administrimi i skemave të ndihmës sociale në nivel lokal. Organet funksionalisht të decentralizuara gjithashtu, ndonjëherë, mund të vendosin të mos kufizohen vetëm me një dekoncentrim të thjeshtë duke vazhduar edhe në decentralizimin territorial. Është e vetëkuptueshme se decentralizimi funksional i kompetencave mund të lidhet edhe me decentralizimin territorial të tyre.<sup>303</sup>

Të gjitha organet administrative territorialisht dhe funksionalisht të decentralizuara veprojnë sipas kompetencave të përcaktuara nën mbikëqyrjen e autoriteteve, kompetencat e të cilave i janë deleguar atyre. Këto kompetenca shpesh mund të përpunohen duke përcaktuar se si mund të rregullohet menaxhimi i burimeve, përcaktimi i të drejtave dhe detyrave të të gjithë palëve të përfshira, pagesat e përfitimeve, zbatimi dhe funksionimi i skemave të sigurimeve shoqërore. Të dy format e decentralizimit funksional dhe territorial kanë të bëjnë kryesisht me detyra të qarta administrative. Në raste të veçanta, mund të ndodhë që atyre t'i jepen kompetencat nga ligjvënësi. Kjo mund të shihet në ndarjen e kompetencave në lidhje me këshillimin e autoriteteve më të larta ose në kur ato janë subjekte të rregullores administrative. Për më tepër, në raste të tjera, këtyre organeve mund t'i besohet edhe përgjegjësia financiare për skemën e sigurimeve shoqërore që ata administrojnë. Me fjalë të tjera, ata do të jenë financiarisht përgjegjës për një pjesë të kostove (ose fitimeve) që e kanë origjinën tek detyrat e deleguara tek këto organe.

Nocioni i decentralizimit në vetvete mund të kërkojë edhe disa sqarime të mëtejshme. Edhe pse kjo vlen për decentralizim funksional, ky sqarim është veçanërisht i domosdoshëm për të kuptuar më mirë nocionin e decentralizimit territorial. Vlen të shohim ndryshimet midis konceptit të decentralizimit dhe shpërndarjes së kompetencave në nivel të shteteve federale. Në të vërtetë, struktura e një administrate të decentralizuar ndryshon nga ajo e një administrate të federalizuar të sistemit të sigurimeve shoqërore. Kur kompetencat e sistemit të sigurimeve shoqërore shpërndahen në mënyrë federale, është Kushtetuta ajo që pajis organet e federatës dhe organet e shteteve përbërëse me kompetencat e tyre. Secili nivel ka sovranitetin e vet brenda kufijve të tij kushtetues. Në rastin e decentralizimit, në ndryshim nga sa më lart, dallohet vetëm një nivel (qendror) i kompetencës që sanksionohen në mënyrë eksplicite ose implicite nga kushtetuta, ndërsa ligjvënësi ose rregullatori administrativ kanë mundësi të kalojnë, delegojnë, ndajnë një pjesë të kompetencave të tyre (brenda sferës së përgjegjësisë) tek organet e decentralizuara territorialisht ose funksionalisht. Në parim, asgjë nuk mund të pengojë autoritetin qendror nga rimarrja e kompetencave të veta. Në çdo rast, qeveria qendrore do të vazhdojë të mbikëqyrë agjencitë e decentralizuara.

---

<sup>303</sup> Shih Geer.S 'Hoë Does Decentralisation Affect the Ëelfare State? Territorial Politics and the Ëelfare State in the UK and US', Cambridge University Press 2009, fq 4.

Nga ana tjetër, në një strukturë federale, kompetencat e shpallura nga Kushtetuta në Shtetet përbërëse nuk mund të korrigojen nga Federata. Si e tillë, qeveria federale nuk mund të kontrollojë veprimet e shteteve përbërëse në ekzekutimin e kompetencave të tyre. Duke u bazuar tek ky dallim, mund të kuptohet pse e kemi përmendur vetëm federalizmin në kuptimin territorial deri tani, ndërsa të dyja si kompetencat territoriale dhe funksionale janë dalluar në lidhje me decentralizimin. Deri tani, kushtetuta nuk ka gjykuar ndonjëherë formën e duhur të kompetencave të një organi të caktuar funksionalisht të sigurimeve shoqërore dhe as ka një organ të tillë që është tërhequr nga autoriteti i pushtetit legjislativ. Federalizmi funksional, kështu me sa duket, është i pamundur të realizohet-të paktën sa i përket çështjes së sigurimit social.

### **5.1.3 Gjithëpërfshirja si parim i lidhur me administrimin**

Sistemi i administrimit të sigurimeve shoqërore nuk mund të punojë mirë pa pjesëmarrjen e të gjitha palëve të përfshira. Si pasojë, skema e sigurimeve shoqërore do të kërkojë më shumë se një qëndrim thjesht pasiv të atyre të cilëve i është lejuar një përfitim i caktuar i sigurimeve shoqërore. Legjislacioni i sigurimeve shoqërore kryesisht dëshiron që këto përfitime të aplikohen e për këtë është e nevojshme shtrirja e kompetencave në një nivel të gjerë. Në pjesën më të madhe legjislacioni i sigurimeve shoqërore nënvizon një kategori të caktuar detyrash nëpërmjet të cilave të arrihet bashkëpunimi në nivel të individëve që përfitojnë nga skemat e sigurimeve shoqërore apo të aplikantëve për ndihmën sociale. Këto detyra mund të përfshijnë dhënien spontanisht ose sipas kërkesës të të gjitha informatave që janë të rëndësishme për administrimin e sigurimit social. Ato mund të përfshijnë gjithashtu detyrën për të përfunduar forma të caktuara të kontratave sociale, për të nxjerrë kartën sociale të identitetit të sigurisë, detyra në lidhje me regjistrimin për punësim, duke kaluar nëpër teste mjekësore, kërkimi i shumave të duhura nga debitorët ose përmbushjen e detyrave për mirëqenien publike.

i gjithë sistemi i sigurimeve shoqërore luan një rol të rëndësishëm në shoqërinë e sotme. Edhe nga pikëpamja ekonomike, sigurimi social është i një rëndësie të madhe. Nuk mundet të mos mendojmë për numrin e madh të njerëzve, në të gjitha vendet, që varen nga përfitimet e sigurimeve shoqërore dhe për ndarjen e shpenzimeve të sigurimeve shoqërore të vëna në rrezik nga deficitet buxhetore me të cilat duhet të merren qeveritë. Është mjaft e logjikshme, për këtë arsye, se sistemi i sigurimeve shoqërore dhe sidomos të gjithë ata që kanë përgjegjësi për rregullimin dhe administrimin e tij, të jenë gati për gjithçka që ndodh në shoqërinë e sotme. Për këtë qëllim, disa vende kanë krijuar organe të veçanta të këshillimit për fushën e sigurimeve shoqërore. Këto organe këshilluese, ku mund të jenë anëtare të gjitha llojet e grupeve sociale, ekonomike, fetare nuk marrin pjesë në administrimin e sigurimeve shoqërore si të tilla, por ftohen për të marrë pjesë në të gjitha debatet dhe diskutimet që lidhen me krijimin e sistemit të sigurimeve shoqërore duke bërë që zëri i tyre të dëgjohet.

### **5.1.4 Mbrojtja e të drejtave të individëve**

Në çdo shtet ne mund të shtrojmë çështjen e mbrojtjes gjyqësore të të drejtave të qytetarëve kundrejt organeve që administrojnë sistemin e sigurimeve shoqërore. Në mjaft

raste, problemi midis individit si subjekt përfitues dhe organeve administruese nuk ka të bëjnë me faktin nëse ai mund të lejohet të përfitojë apo jo, por me faktin se si kjo mund të konvertohet në të drejtën e individit për përfitimin në të holla. Ka jo pak raste, kur individët e siguruar ose aplikuesit për ndihmë sociale kanë nevojë për mbrojtje kundër trajtimit jo të drejtë nga administrata e sigurimeve shoqërore apo kanë nevojë për një mbrojtje të të drejtave të tyre të sigurimeve shoqërore. Kjo lloj mbrojtje mund të ofrohet në varësi të shteteve nga organe gjyqësore ose *quasi* gjyqësore që mbrojnë të drejtat e individëve. Kështu, në shumë vende, kur shfaqen probleme midis një personi dhe administratës, ka mundësi, që të kërkohet asistencë ose zgjidhje nga Avokati i Popullit. Ky organi i veçantë mund të jetë krijuar posaçërisht për çështjet e sigurisë sociale ose mund të ketë detyra më të përgjithshme. Avokati i Popullit nuk mund të bëjë ndonjë gjykim që do të jetë ligjërish i detyrueshëm për administratën, por ai mund të hetojë - me nismën e vetos e si një përgjigje ndaj një ankese-abuzimet në administrimin e sigurimeve shoqërore duke hartuar një raport të mëvonshëm, i cili edhe mund të publikohet. Në ndryshim nga Avokati i Popullit, i cili edhe pse jo me vendimmarrje të detyrueshme, luan një rol të rëndësishëm në mbrojtjen e të drejtave të individëve, kështu që organet gjyqësore mund të jenë më efikase në garantimin e një zgjidhjeje efikase brenda një afati të arsyeshëm.

#### **5.1.5 Administrimi i sistemeve të sigurimeve sociale midis Shteteve Anëtare në kuadër të regjimit të koordinimit**

Regjimi evropian i koordinimit në fushën e sigurisë sociale përfshin përveç të tjerave dhe rregulla të bashkëpunimit administrativ midis institucioneve kompetente në shtetet anëtare. Rregullat e bashkëpunimit administrativ midis shteteve anëtare bazohen (si edhe në të gjitha aspektet e tjera në fushën e sigurimeve sociale ) në Rregulloren 883/2004/KE dhe 987/2009.<sup>304</sup> Sistemi i bashkëpunimit është i rëndësishëm si për të zgjidhur problematikat që derivojnë në raste individuale në kuadër të të drejtave të sigurisë sociale të shtetasve evropiane dhe për ta bërë më të lehtë procesin e mbledhjes së periudhave të sigurimit/ eksportimit të përfitimeve po aq edhe për të shkëmbyer eksperiencën midis shteteve anëtare, me qëllim rritjen e efikasitetit brenda strukturave organizative të sistemeve të sigurisë sociale. Kjo rëndësi në bashkëpunim gjen shprehje në Recitalin 2 të preambulës së Direktivës 987/2009 në të cilën nënvizohet se *'bashkëpunimi i ngushtë dhe efektiv midis institucioneve të sigurisë sociale është një faktor kyç për t'i lejuar personave të mbuluar nga kjo direktivë akses të shpejtë dhe me kushte të mira në të drejtat e tyre'*.<sup>305</sup>

Si edhe e kemi theksuar më sipër, shtetet anëtare janë të lira të organizojnë sektorin e tyre të sigurisë sociale në përputhje me karakteristikat e veçanta të vetë sistemeve brenda shtetit. Në mënyrë që të shmangët konfuzionin në koordinimin, nisur nga cilësimi i ndryshëm që kanë organet administrative në shtetet anëtare, në rregullore përdoren termit 'institucion kompetent' apo 'autoritet kompetent'.

<sup>304</sup> Rregullore (KE) Nr 883/2004 e Parlamentit Evropian dhe Këshillit e 29 Prill 2004 'mbi koordinimin e sistemeve të sigurisë sociale', OJ 2004 L 166/1; Rregullore (KE) Nr 987/2009 e Parlamentit Evropian dhe Këshillit, 16 Shtator 2009, 'Mbi procedurën e implementimit të rregullores 883/2004', OJ 2009 L 284/1.

<sup>305</sup> Shih recital 2 i preambulës së rregullores 977/2009.

Është me rëndësi të theksojmë se pavarësisht decentralizimit të strukturave të sigurisë sociale në shtetet anëtare, rregullorja njih krijimin e një organi të posaçëm në kuadër të koordinimit administrativ në nivel të Bashkimit i cilësuar si Komisioni Administrativ i Koordinimit të Sistemeve të Sigurisë Sociale.<sup>306</sup> Komisioni Administrativ është një organ kolegjal i përbërë nga një përfaqësues prej çdo shteti anëtar dhe një përfaqësues në nivel evropian nga Komisioni Evropian. Për të arritur qëllimet për të cilat është krijuar, komisioni e shtrin veprimtarinë e tij në disa fusha si: shpjegim i çështjeve në lidhje me zbatimin dhe interpretimin e rregullores, promovimin e shkëmbimit të eksperiencave midis shteteve anëtare, paraqitjen e propozimeve për amendimin e rregullores përpara Komisionit apo ofrimin e ndihmës në forma të ndryshme për zhvillimin e bashkëpunimit administrativ.<sup>307</sup> Komisioni Administrativ jep vendime dhe nxjerr rekomandime në lidhje me aplikimin e rregullores së koordinimit. Po ashtu ai vendos në lidhje me marrëveshjet teknike për shkëmbimin e të dhënave<sup>308</sup>, paraqet studime<sup>309</sup> dhe jep informacion për publikun<sup>310</sup>.

Përveç Komisionit Administrativ, Rregullorja 883/2004 krijon edhe një Komision Teknik për procesimin e të dhënave.<sup>311</sup> Ky organ është i përbërë nga dy përfaqësues nga çdo shtet anëtar dhe mbështet Komisionin Administrativ në zhvillimin e një shërbimi të përbashkët të shkëmbimit të të dhënave midis shteteve anëtare si dhe në zhvillimin e Informacionit Europian Elektronik të Sigurisë Sociale apo në ngritjen e infrastrukturës të nevojshme për këtë qëllim. Për të mundësuar informacionin në lidhje me aspektet financiare të koordinimit administrativ midis shteteve, Rregullorja krijon Bordin e Auditit, përbërja e të cilit përcaktohet nga Komisioni Administrativ.<sup>312</sup> Po kështu, për të këshilluar shtetet në lidhje me problemet që mund të ngrihen gjatë koordinimit, Rregullorja ka krijuar Komitetin Këshillues si një organ kolegjal të përbërë nga përfaqësues të qeverive të shteteve anëtare dhe përfaqësues të tregut të punës, të zgjedhur nga Këshilli i BE-së,<sup>313</sup> duke e ngarkuar atë me kompetencën për të referuar çështje të përgjithshme ose çështje të parimit ose problemeve që mund të ngrihen nga implementimi i dispozitave të Komunitetit rreth koordinimit të sistemeve të sigurimeve shoqërore si dhe për të formuluar opinione për këto çështje për Komisionin Administrativ.<sup>314</sup>

Fushat në të cilat do të shtrihet koordinimi administrativ midis shteteve anëtare janë të përcaktuara në Nenin 76 të Rregullores 883/2004. Ndër to vlen të përmendim:

1. **Informacioni i përbashkët mbi legjislacionin kombëtar:** në bazë të së cilës autoritetet kompetente në shtetet anëtare duhet të mundësojnë shkëmbimin e informacionin në lidhje me dispozitat e ligjit të sigurisë sociale në vendin e tyre,

---

<sup>306</sup>Shih Neni 71 i Rregullores 883/2004.

<sup>307</sup>Shih Neni 72 i Rregullores 883/2004.

<sup>308</sup>Shih Neni 4 dhe 95 i Rregullores 987/2009.

<sup>309</sup>Shih Neni 87 i Rregullores 883/2004.

<sup>310</sup>Shih Neni 89 i Rregullores 887/2009.

<sup>311</sup>Shih Neni 73 i Rregullores 883/2004.

<sup>312</sup>Shih Neni 74 i Rregullores 883/2004.

<sup>313</sup>Shih Neni 75 i Rregullores 883/2004.

<sup>314</sup>Shih Neni 75, pika 2 (a,b) e Rregullores 883/2004.

- masat e marra për zbatimin e tij, për çdo ndryshim në ligjin kombëtar<sup>315</sup>, për degët e mbuluara nga legjislacioni në fuqi etj. Në përmbushje të funksioneve të tyre, shtetet anëtare duhet të informojnë gjithashtu Komisionin në lidhje me organet kombëtare që do të japin informacionin në lidhje me legjislacionin kombëtar.<sup>316</sup>
2. **Ofrimi i asistencës administrative:** përmes së cilës një shtet mund t'i kërkojë një shteti tjetër ndihmë në raste individuale për të mundësuar aksesin e shpejtë në të drejtat e sigurisë sociale për shtetas të ndryshëm, si për shembull në lidhje me shërbimin e dokumenteve, dhënien e informacionit procedural etj.<sup>317</sup>
  3. **Vendosja e komunikimit direkt:** që nënkupton si komunikimin midis autoriteteve dhe institucioneve me njëra – tjetrën po ashtu edhe komunikimin e këtyre të fundit me individët (ose përfaqësuesit e tyre) që janë brenda sferës personale të aplikimit të rregullores. Një parashikim i tillë mund të ndihmojë në lehtësimin e procedurave individuale në rast të lëvizjes së personave nga një shtet në tjetrin brenda BE-së.<sup>318</sup>
  4. **Ofrimi i bashkëpunimit dhe dhënia e informacionit të përbashkët në zgjidhjen e rasteve individuale:** që nënkupton detyrën e shteteve për të bashkëpunuar në ofrimin e zgjidhjeve të shpejta të rasteve individuale. Një nga mënyrat është shkëmbimi i informacionit në mënyrë elektronike apo në çdo mënyrë tjetër, duke u kujdesur që institucioni që gëzon informacionin për një rast konkret t'ia kalojë atë institucioneve të përfshirë në shtetet e tjera duke mos kërkuar nga njëra anë që individët vetë ta kryejnë një gjë të tillë dhe duke ndihmuar në lehtësimin e procedurave nga ana tjetër.<sup>319</sup>

Duke qenë se organet kompetente kombëtare kanë diskrecion në interpretimin e ligjit komunitar apo në nxjerrjen e rregullave në lidhje me procedurat e nevojshme për aplikimin e individëve për të gëzuar përfitimet nga e drejta për siguri sociale, mund të ndodhë që gjatë koordinimit të veprimtarisë së institucioneve me njëra-tjetër të gjendemi përballë konfliktit (kryesisht ligjor) midis tyre për shkak të divergjencave në interpretimin dhe zbatimin e ligjit. Në një rast të tillë, rregullorja përcakton sërish si aktorët kyç në zgjidhjen e konfliktit organet kombëtare. Kjo do të thotë që, vetë organet duhet të përpiqen të zgjidhin konfliktin midis tyre, pa ndërhyrjen e organeve gjyqësore. Zgjidhja mund të jetë tërheqja e njërit prej organeve kombëtare, rishikimi i vendimeve që ata kanë marrë, ndryshimi ose anulimi i tyre etj. Vetëm nëse është e pamundur të arrihet një zgjidhje e përbashkët, atëherë secili prej organeve mund t'ia referojë çështjen Komisionit Administrativ, në mënyrë që ai të marrë masat e nevojshme për të zgjidhur konfliktin.<sup>320</sup>

---

<sup>315</sup>Në çështjen Komisioni Vs Franca, në lidhje me ndryshimin e praktikave kombëtare për verifikimin e dokumenteve të importit, Gjykata Evropiane e Drejtësisë nënvizoi se detyrimi për bashkëpunim midis shteteve anëtare nënkupton bërjen me dijë të të gjitha ndryshimeve në ligj dhe praktikë që mund të prekin shtetet anëtare. Shih për më tepër Çështja 42/82 Commission v. France [1983] ECR 1013 paragraf. 56;

<sup>316</sup>Shih Neni 76/1 i Rregullores 883/2004.

<sup>317</sup>Shih Neni 76/2 i Rregullores 883/2004.

<sup>318</sup>Shih Neni 76/3 i Rregullores 883/2004.

<sup>319</sup>Shih Neni 76/4 i Rregullores 883/2004.

<sup>320</sup>Shih Neni 76/6 i Rregullores 883/2004.



## **5.2 Sistemi i financimit të skemave të sigurisë sociale**

Përfitimet e sigurimeve shoqërore janë të kushtueshme, e për këtë arsye duhet të duhet të ngrihen fondet e nevojshme. Duke qene se ligji i sigurimeve shoqërore i jep personave të përligjur të drejta reale subjektive të përfitimeve sociale, duhet të gjenden mjete të përshtatshme për të mbuluar shpenzimet e parashikuara. Individët që gjenden brenda shtrirjes subjektive të skemave të sigurimeve shoqërore janë të vetëdijshëm që përfitimet do të jenë të mundshme në momentin që ata do të kenë nevojë. Prandaj është mjaft e rëndësishme të merren masa për një administrim të mirë të fondit të sigurimeve në kuptimin që të ardhurat duhet të jenë paguar më parë për t'u shpenzuar në të një moment të dytë në favor të subjekteve në nevojë.<sup>321</sup> Në skemat e sigurimeve shoqërore, dikush gjithashtu mund të përpiqet të kapërcejë problemin e financimit, duke përdorur një qasje të 'kontributeve të përcaktuara' brenda një sistemi të kapitalizuar ose të financuar ku përfitimi do të llogaritet në bazë të kontributi (fiks) të paguar nga ose në emër të atij personi të njëjtë (plus/minus fitimet dhe humbjet eventuale të bëra në investim). Megjithatë, nëpër gjithë si mjetet buxhetore duhet të mjaftojnë për të përmbushur kërkesat e ardhshme. Prandaj, duhet të parashikohet shpenzimi i ardhshëm. Në fund të çdo viti mund të bëhet bilanci i të ardhurave që kanë hyrë dhe janë shpenzuar nga fondi i sigurimeve ku ose mund të krijohen deficite (nëse është përdorur më shumë pjesë nga fondi se sa parashikime) ose mund të krijohen teprica të të ardhurave të fondit (nëse shpenzimet nga fondi kanë qenë më të ulëta se sa kontributet e derdhura në të.)

Buxheti i sistemit të sigurimeve shoqërore ose të një skeme të sigurimeve shoqërore rregullohet nga autoritetet politike apo nga organi i saj qeverisë. Dukshëm, sa me shume sisteme apo skema të jene të financuara nga qeveria, aq me shume kontroll duhet të ketë mbi këto çështje. Mënyra më e zakonshme për të mbledhur mjetet financiare për sistemin e sigurimeve shoqërore është mbështetja tek kontributet e personave në fjalë dhe në subvencionet e qeverisë. Tre janë burimet kryesore të financimit të sigurimeve shoqërore: kontributet e paguara në një përqindje nga punëmarrësi, punëdhënësi dhe kontributet qeveritare.<sup>322</sup> Shumica e sistemeve të sigurimit social financohet pjesërisht nga kontributet që do të paguhet nga vetë i siguruari shoqëror dhe/ose nga punëdhënësit e tyre. Në sistemet e sigurimeve shoqërore për punonjësit bëhet një dallim ndërmjet kontributeve të punëdhënësve dhe të punonjësve. Kontributi i punëdhënësit llogaritet zakonisht në kushtet e një përqindje të pagës nominale të punëmarrësit (që do të thotë paga e tij para zbritjes së kontributit të punëmarrësit dhe tatimit të pagës). Po ashtu, edhe kontributet e punonjësve llogariten në lidhje me këtë pagë. Përqindja e Kontributit (ose shuma e kontributit ) fiksohet nga qeveria dhe / ose nga institucioni i sigurimeve shoqërore që rregullon skemën e sigurimeve shoqërore në fjalë.<sup>323</sup> Paga qenë këtë mënyrë përbën bazën për kontributin mund të jetë paga reale apo një page subjekt të ardhurave maksimale. ( asnjë kontribut nuk mund të llogaritet mbi shumën me të cilën paga reale e kalon këtë kufi maksimal). Ky tavan ose caktimi i kufijve të bazës së kontributeve mund të zbatohet për kontributin e dhënë nga punonjësit, kontributin e punëdhënësit ose për të dyja. Si rregull, kontributi i punëmarrësit nuk do të kalojë atë të punëdhënësit. Siç u përmend më

<sup>321</sup> Social Security - A Eorkers' Education Guide (ILO, 1992, 120 p.)

<sup>322</sup> ISSA 'Social security programs throughout the Eorld, Europe, 2012', fq 5.

<sup>323</sup> Chichon, M; Scholz.Ë; Van de Meerendonk. A; Hagemeyer. K; Bertranou. F & Plamondon.P 'Financing Social Protection, Quantitative methods in Social Protection Series', Geneva, ILO,ISSA 2004, fq 185.

parë, kontributet kryesisht do të llogariten si një përqindje e bazës së kontributeve, mjafton të mos kalojë pagën maksimale që caktohet nga qeveritë e shteteve në masa të ndryshme.<sup>324</sup>

Në një këndvështrim krahasues, ndarja ndërmjet kontributeve të punonjësve dhe punëdhënësve bëhet e parëndësishme, duke qenë se kjo ndarje, që ndan në një formë të caktuar pushtetin mes punonjësve dhe punëdhënësve dhe një situatë të caktuar të tregut të punës, bashkë-përcakton mënyrën në të cilën paga nominale përcaktohet. Shuma e pagës nominale nuk është neutrale sa i përket sigurisë sociale, por krijohet në funksion të taksave dhe kontributeve të mëvonshme që do të vendosen mbi të. Natyrisht, brenda një vendi, çdo ndryshim në ndarjen mes kontributeve të të punësuarve dhe punëdhënësve do të bëhet relevant sapo të fiksohet marrëdhënia midis këtyre kontributeve dhe sapo të jenë përcaktuar pagat nominale. Ajo çka mbetet e rëndësishme është spektri ndërmjet shumëve që punëdhënësi ka për të paguar dhe shumëve që merr punëmarrësi pas zbritjes së të gjitha kontributeve. Ky ndryshim, i ashtuquajtur 'pjesëz', shënon çmimin e kostos së sigurimeve shoqërore.

Natyrisht, sistemet e sigurimeve shoqërore për të vetëpunësuarit nuk mund të veprojnë me pagat që i nënshtrohen detyrimit të kontributeve. Baza e kontributit në këtë rast matet në terma të të ardhurave reale, vlerësuar po të deklaruara nga organet përkatëse. Në disa vende, ekziston një bashkëpunim me zyrën e taksave, në mënyrë që të përcaktohen të ardhurat dhe kontributet që duhen mbledhur. Për periudhën fillestare të punës të të vetëpunësuarit, do të përdoret kryesisht një sistem i kontributeve të përkohshme. Nga ana tjetër, kur institucioni i sigurimit social që merret me mbledhjen e kontributeve të të vetëpunësuarit e ka të vështirë ose edhe të pamundur të përcaktojë të ardhurat reale, atëherë të ardhurat do të maten nga të ardhurat e deklaruara nga vetë personi i vetëpunësuar. Në rastin e fundit padyshim duhet të sigurohemi që personi i vetëpunësuar e ka të vlefshme (në aspektin e përfitimeve të mundshme) të deklarojë të ardhura të mjaftueshme profesionale. Edhe në sistemet e sigurimeve shoqërore për të vetëpunësuarit, mund të gjenden gjithashtu bazat maksimale të kontributit dhe nganjëherë madje edhe kontributet minimale. Ky lloj kontributi bëhet i domosdoshëm kur jo të gjitha përfitimet e shpërndara janë plotësisht të lidhura me të ardhurat profesionale që janë subjekt i detyrimit të kontributeve. Me qëllim që të parandalohet që përfitime të tilla (p.sh., kujdesi shëndetësor) të gëzohen pa një kthim adekuat në formë të kontributeve, këto kontribute minimale janë të nevojshme. Një zgjidhje alternative për t'u marrë me abuzimet e këtij lloji, konsiston në përjashtimin nga qëllimi i aplikimit i këtyre personave të vetëpunësuar, të cilët kanë të ardhura profesionale që nuk arrijnë deri në një kufi të caktuar. Përveç kësaj, një qasje e tillë nuk duhet të jetë e kufizuar për të vetëpunësuarin: ajo gjithashtu mund të aplikohet për të punësuarit me të ardhura shumë të ultë.

Ka një tendencë, në shumicën e vendeve, për të barazuar barrën e kontributeve në rastin e personave të punësuar dhe atyre të vetëpunësuar. Kjo do të thotë, në praktikë, që kur përfitimet janë të barabarta, kontributi i vetëpunësimit do të duhet të jetë më i lartë se ai i

---

<sup>324</sup> European Union, 'Social Protection Systems in the EU: Financing Arrangements and the Effectiveness and Efficiency of Resource Allocation Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission Services', 2015, fq 9.

punëmarrësit, pa qenë gjithmonë e mundur ose e nevojshme për të rritur kontributin e të vetëpunësuarit deri në nivelin e shumës së kontributeve të përbashkëta të punëdhënësve dhe punonjësve. Ndonjëherë, kontributet më të ulëta kërkohen nga ana e nëpunësve shtetëror. Kjo mund të jetë e legjitimuar nga natyra e veçantë e të ardhurave të tyre profesionale. Përfitimet më të larta sociale, veçanërisht pensionet më të larta, janë duke u konsideruar si një lloj kompensimi për pagat që janë relativisht më të ultë se sa ato të fituara në sektorin privat. Megjithatë aktualisht, tendenca mbizotëron për të sjellë detyrimin e kontributit të nëpunësve civilë në linjë me atë të të punësuarve.

Në rastin e sistemeve universale (kur sistemi i sigurimit social mbulon të gjithë popullsinë), kontributet në përgjithësi do të vilen nga të ardhurat totale të tatueshme ose nga të ardhurat profesionale, ndoshta të kufizuara në një shumë të caktuar. Kontributet mund të kalojnë direkt nga pala përgjegjëse për institucionin e sigurimit social të ngarkuar me mbledhjen e kontributeve. Megjithatë, pothuajse në të gjitha vendet, janë bërë rregullime më praktike për kontributet. Kështu për shembull, kontributi i të punësuarit, përgjithësisht do të zbritet nga vetë punëdhënësi nga paga e punëmarrësit, shumë kjo që do të bashkohet me kontributin e punëdhënësit dhe do të derdhet në favor të sistemit të sigurimeve shoqërore. Në këtë mënyrë, punëdhënësi do të jetë përgjegjës jo vetëm për pagesën e pjesës së tij të kontributit, por edhe për atë të punonjësve të tij. Ndërkohë që, kontributet që marrin si bazë të kontributit të tyre (ose si pikënisje për llogaritjen e kësaj baze) të ardhura të tatueshme ose profesionale do të mbledhen kryesisht së bashku me tatimin mbi të ardhurat personale. Duke qenë se ky grumbullim nga organet tatimore çon më tepër se sa në një shkrirje të kontributeve tek të ardhurat e përgjithshme të taksave në transferimin në një fond të veçantë të sigurimeve shoqërore, ky grumbullim nëpërmjet zyrës së taksave nuk përfshin kontributet që duhen parë si taksa.

Kontributi i punëdhënësit përbën një shpenzim për punëdhënësin që do të jetë e zbritshëm nga të ardhurat/fitimet e biznesit të tij. Në përgjithësi, kontributet e punëdhënësit nuk do të taten në llogari të punëmarrësit; megjithatë, përfitimet më pas, kryesisht do të taten. Kontributi i të punësuarit mund ose jo të taten si pjesë e të ardhurave të punëmarrësit. Në përgjithësi, ato nuk do të taten, në dallim nga përfitimet që janë subjekt tatimi. Disa vende përballen me punëdhënësit, të cilët nuk janë të gatshëm ose madje të paaftë për të transferuar në mënyrë efektive në sistemin e sigurimeve shoqërore të dy kontributet, të tyre dhe ato të të punësuarve. Për më tepër, aplikimi i sanksioneve mund të jetë kundër-produktiv, dhe në mënyrë më të veçantë kur ajo mund të çojë në falimentimin e punëdhënësit dhe në shkarkimin e punonjësve të tij.

Sistemimet e veçanta të fondeve të financimit mund të çojnë në teprica në një skemë dhe deficite në një tjetër. Në një rast të tillë, mund të lejohet transferimi i mjeteve nga një skemë në një tjetër, edhe pse në shumicën e rasteve transferimet e tilla nuk lejohen as me ligj ose nga qeveria dhe nuk janë as atraktive për institucionet sociale që bëjnë tepricën. Kjo mund të rezultojë në situatë paradoksale ku disa organe të sigurimeve shoqërore investojnë kapitalin në tregjet ndërsa të tjerët janë të detyruar për të negociuar një hua me çmimin e tregut. Pra, vetëm institucionet financiare mund të përfitojnë nga të gjitha këto.

Nga analiza që bëme në këtë pjesë të punimit, mund të vëmë në dukje se të gjitha kontributet e përmendura gjithmonë kanë të bëjnë me personin e siguruar shoqëror dhe të ardhurat e tij profesionale. Ka pasur sugjerime të përsëritura për të mos ngarkuar (vetëm) personat, por për të pasur mekanizma që paguajnë kontributet. Në këtë mënyrë, sektorët e punës intensive do të mund të kursejnë pak, ndërsa do të inkurajohet punësimi. Deri më tani megjithatë, pak ka ardhur nga mbledhja e kontributeve në pajisjet ose mbi vlerën e shtuar apo xhiron e kompanive.

### **5.2.1 Financimi nga qeveritë e shteteve anëtare**

Të dyja skemat e sigurimeve shoqërore dhe skemat e asistencës sociale mund të financohen nga qeveria. Për këtë qëllim, një pjesë e mjeteve të përgjithshme të qeverisë vihen në dispozicion të sistemit të sigurimeve shoqërore. Kontributet qeveritare mbulohen nga të ardhurat e përgjithshme ose në raste më të rralla nga të ardhurat rezervë ose taksat e akcizës (për shembull nga taksat mbi duhanin, pijet alkoolike etj). Financimi në formën e subvencioneve të qeverisë mund të përfshijë të gjitha shpenzimet e sistemit të sigurimeve shoqërore. Po ashtu, këto kontribute mund të paguhet për administrimin e sistemit të sigurimeve shoqërore, për të mbuluar deficitet e fondit të sigurimeve shoqërore ose në raste të tjera për të financuar koston totale të një dege apo skeme të caktuar të sigurimeve. Ato gjithashtu mund të arrijnë në një përqindje të caktuar të shpenzimeve të sigurimeve shoqërore, mjetet shtesë që sigurohen nga kontributet si dhe mund të përfshijnë mbulimin e shpenzimeve relative tek persona të caktuar ose situata të cilat qeveria i konsideron vetë veçanërisht përgjegjëse (p.sh., me aftësi të kufizuar, ose viktimat e luftës). Po kështu kontributet qeveritare mund të mbulojnë në raste të tjera diferencën midis kontributeve të dhëna nga punëmarrësit dhe punëdhënësit dhe koston totale të sistemit nga të cilët subjektet përfitojnë. Për t'i ardhur në ndihmë disa kategorive të punëmarrësve me të ardhura/ paga të ulëta, disa shtete mund të përcaktojnë në legjislacionin e tyre reduktimin ose përjashtimin e këtyre kategorive nga pagesa e kontributeve për llogari të sistemit të sigurimeve shoqërore duke mbuluar shumën apo përqindjen e kontributit që duhet të paguanin këta të fundit nga të ardhurat e përgjithshme shtetërore ose duke ia ngarkuar atë në mënyrë të plotë punëdhënësit.<sup>325</sup> Subvencionet qeveritare ndaj një skeme të sigurimeve shoqërore nuk rrjedhin detyrimisht nga një dhe e njëjta qeveri. Sa i përket skemave të asistencës sociale, një pjesë e koston shpesh do të mbulohet nga qeveria lokale e ngarkuar me administrimin e kësaj skeme të veçantë ndërkohë që pjesa tjetër financohet nga qeveria në nivel qendror. Edhe kur vetë qeveria nuk ka detyrim ligjor për të subvencionuar një skemë të sigurimeve shoqërore, ajo shpesh vazhdon të garantojë pretendimet e bëra të mundshme, të cilat mund të kenë pasojë financiare në rast të paaftësisë paguese të njërës prej këtyre sistemeve. Në nivel evropian, duke qenë se qeveritë evropiane po përfshihen gjithnjë e më shumë në financimin e sistemit të sigurimeve sociale, qëndrueshmëria e financave publike në parim është e lidhur ngushtë me vetë qëndrueshmërinë e sistemit të sigurimeve shoqërore. Kodi Evropian mbi Sigurinë Sociale dhe standardet e ILO-s përcaktojnë në këtë drejtim se cilat janë përgjegjësitë konkrete të qeverive evropiane në ruajtjen dhe forcimin e qëndrueshmërisë financiare të sistemit të sigurimeve. Sipas tyre, qeveria e çdo shteti ka tre përgjegjësi kryesore: mbrojtja më e mirë e mundshme e sigurimit social kundër keqmenaxhimit, luhatjeve ciklike dhe dështimit të tregut; ruajtja e fuqisë blerëse të

<sup>325</sup> ISSA 'Social security programs throughout the World, Europe, 2012', fq 5.

përfitimeve duke i përshtatur ato me koston e jetesës dhe së treti përjashtimi i deficiteve financiare afat-gjata përmes krijimit të një fondi me qëllim sigurimin e aftësisë pagueuse.<sup>326</sup>

Përveç kontributeve dhe subvencioneve të qeverive të Shteteve Anëtare, siç e theksuam që në fillim, në disa vende janë të pranishme forma të tjera 'alternative' të financimit të sistemeve të sigurimeve shoqërore. Së pari, mund të flasim për të ashtuquajturat 'të ardhurat sociale' të të gjitha llojeve të 'rezervuara' ose taksat e 'prekura'. Të ardhurat nga këto burime nuk do të shkrihen vetëm në të ardhurat e përgjithshme të qeverisë, por në vend të kësaj, do të caktohen në një skemë të sigurimeve shoqërore. Për këtë qëllim, ndonjëherë është bërë përpjekje për të lidhur objektin e tatimit të rezervuar në riskun social të mbuluar nga skema e sigurimeve shoqërore që përfiton nga të ardhurat. Një shembull i mirë është tatimi ose akciza në lidhje me produktet e duhanit, të ardhurat e të cilit kalohen për llogari të fondit të sigurimit e kujdesit shëndetësor, ose, gjithashtu, kontributi i mbledhur në shpenzimet e kompanive, që shërben për të financuar sistemin e sigurimeve shoqërore të drejtuesit të kompanisë.

### **5.2.2 Detyrimet e përfituesve dhe fondi i institucioneve të sigurisë sociale**

Institucionet e sigurisë sociale mund të kenë disa të ardhura të tyre, ose mund të kenë zhvilluar kapitalin e tyre në rrjedhën e kohës. Në këtë rast, të ardhurat e këtyre mjeteve mund të shfrytëzohen për të financuar sistemin e sigurimeve sociale. Nëse një skemë e sigurimeve shoqërore ka investuar një pjesë të kapitalit të saj, atëherë fitimet kapitale do të jenë me rëndësi të madhe për financimin e skemës. Në çdo rast, kur një individ është brenda qëllimit të aplikimit të një skeme të sigurimeve shoqërore (dhe kur ai ka paguar kontributet përkatëse), ai duhet të jetë i sigurt se në çdo rast që mund të përballet me shfaqjen e një rreziku social të mbuluar nga skema, mund të kërkojë përfitimin përkatës. Ky përfitim përgjithësisht do të jetë falas, megjithëse ka raste kur atij ende mund t'i kërkohej të paguajë një tarifë të caktuar, sapo ai merr benifitin në fjalë. Kjo e fundit shumë shpesh ka të bëjë me rastin e përfitimeve të marra nga kujdesi shëndetësor dhe përfitimet në lidhje me kujdesin. Kështu për shembull, kur kryhen vizita nga një mjek specialist apo blihen medikamente të caktuara, pala e siguruar do të vazhdojë të marrë përsipër një pjesë të shpenzimeve. Ky detyrim i përdoruesit, që mund të matet si përqindje e koston apo të aplikohet si një shumë fikse, mund të ndihmojë për financimin e sistemit të sigurimeve shoqërore. Megjithatë, ka autorë që e shohin në një këndvështrim tjetër këtë detyrim të përfituesve nga skemat e sigurimeve shoqërore. Sipas tyre, marrëveshja e detyrimit të përdoruesit, në fakt, nuk është gjë tjetër, veçse një kufizim në mbulimin e rrezikut social. Si e tillë ajo nuk është një mjet për të financuar sistemin e sigurimit shoqëror, por një mënyrë e thjeshtë e kufizimit të kostove që përballohen nga sistemi i sigurimeve shoqërore.

### **5.2.3 Sistemet e financimit të skemave të sigurisë sociale**

#### **5.2.3.1 Sistemi 'Pay-as-you-go' PAYG**

Sistemi i ndarjes 'Pay-as-you-go' përgjithësisht do të veprojë në bazë vjetore, sipas të cilës kontributet e një viti do të llogariten në mënyrë që të mundësojnë mbulimin e

---

<sup>326</sup> Council of Europe, 'Sustaining European Social Security systems in a globalised economy', 2011, fq 15.

shpenzimeve të po atij viti. Në parim sistemi PAYG ofron burime për financimin e sigurimeve sociale në rastet kur periudha, nga momenti i krijimit të fondit të sigurimeve, deri në momentin e ushtrimit të së drejtës së sigurimeve sociale është relativisht e shkurtër (një vit ose më pak). Këto njihen si përfitime afat-shkurtra. Kontributet paguhen direkt nga paga aktuale e personit të siguruar dhe nga fondi aktual i pagave të punëdhënësit me qëllimin financimin e përfitimeve aktuale (afat-shkurtra) të sigurimeve shoqërore. Megjithatë, ka raste kur ky sistem mund të funksionojë me një strukturë kohe me të gjatë (periudhë shtatë-vjeçare për shembull), në të cilën do të duhet të jenë në dispozicion mjete të nevojshme për të mundësuar që sistemi të mbulojë pretendimet që lindin gjatë periudhës më të gjatë. Problemi që mund të lindë në një rast të tillë, për shkak të mjeteve jo të shumta në dispozicion mund të zgjidhet ose nëpërmjet alokimit të një pjese të hyrjeve buxhetore për llogari të fondit të pensioneve të detyrueshme, me qëllim mbulimin e deficitit në të, ose nëpërmjet sistemit të financuar të pensioneve.<sup>327</sup> Ka edhe skema (pensioni) të cilat përfshijnë kontribute të regjistruara në një llogari individuale, por, në formën e pikëve të kontributeve. Çdo vit, vlera e pikëve të tilla do të shprehet në aspektin e parave. Përfitimi (pensioni) që do të shpërndahet, do të korrespondojë me numrin e pikëve të mbledhura, të cilat, në kohën e pagesës, do të transformohen, nga ana tjetër, në sasinë e parave që korrespondon me pikët në atë moment.

### **5.2.3.2 Sistemi i financimit**

Shumica e skemave sigurimeve shoqërore dhe skemat e asistencës sociale operojnë në baza të parimit 'pay-as-you-go'. Vetëm në pak skema statusore, skemat e sigurimit shoqëror të detyrueshëm operojnë me 'kapitalizim' ose nëpërmjet sistemit 'të financuar'. Thelbi i sistemit të financuar është investimi i asetëve nga kontributet e mbledhura për të marrë një interes relevant apo kthim dividetit. Në këtë sistem, nga kontributet që paguan çdo punonjës 'kursen për moshën e vjetër' dhe aktivitetet financiare të personit nuk përdoren për të mbuluar shpenzimet e pensioneve të tjerë. Kontributet aktuale, shërbejnë kështu, për të financuar përfitimet që do të paguhen (ndoshta) më vonë të personit që ka paguar kontributet. Sistemi i financuar gjeneron një rritje të normës së kursimeve dhe akumulimin e përgjithshëm duke ndikuar në rritjen ekonomike në shoqëri. Në këtë drejtim, një parakusht thelbësor është investimi i suksesshëm i asetëve të mbledhura nga kontributet<sup>328</sup>. Brenda kategorisë së marrëveshjeve të financuara ose të kapitalizuara, mund të bëjnë dallimin ndërmjet atyre që funksionojnë me kontribute të përcaktuara dhe atyre që operojnë mbi bazën e përfitimeve të përcaktuara. Qasja e kapitalizimit apo një qasje e financuar duket më i pajisur për përfitime afatgjata dhe joadekuate për përfitime afatshkurtra dhe as për përfitime kompensuese kostoje. Sigurimet plotësuese private kryesisht veprojnë në bazë të financimit. Në disa vende, sigurimet shoqërore përfshijnë krijimin e llogarive personale të kursimeve, të cilat mund të përdoren për qëllime të ndryshme sociale (për të blerë një shtëpi, për të mbuluar shpenzimet e kujdesit shëndetësor, sigurimin e jetës etj). Këto llogari kursimi personal mund të perceptohen për qëllim të kësaj skeme si një formë ekstreme e financimit apo kapitalizimit.

---

<sup>327</sup> Dimitrijević.M dhe Obradović.G 'Funding social insurance – Theoretical Aspect', Laë and Politics Vol. 3, No 1, 2005, fq 57.

<sup>328</sup> Dimitrijević.M dhe Obradović.G 'Funding social insurance – Theoretical Aspect', Laë and Politics Vol. 3, No 1, 2005, fq 58.

Pra, sistemi i kapitalizimit, ashtu si format e caktuara të ndarjes të lartpërmendur, në përgjithësi do të përfshijnë krijimin e një fondi, nëpërmjet të cilit mjetet e sistemit të sigurimeve shoqërore do të mbliidhen dhe menaxhohen. Në mënyrë evidente, sa më shume të ardhura të përmbajë një fond i tillë, aq më shumë ndikime do të fitojë ai në tregjet financiare. Një sistem ndarje nuk ka nevojë për një fond të tillë; ai mund të ketë të bëjë me disa kapitale qarkullues, një ofrim të caktuar të parave në dispozicion për të përmbushur kërkesat aktuale me shumë ose pa probleme. Kur një Sistem ka ekzistuar për disa vjet me radhë, dallimi i vërtetë në mes ndarjes dhe kapitalizimit bëhet i qartë, duke qenë se të ardhurat e sjella nga pjesëmarrësit aktivë, në realitet do të përdoren, në radhë të parë, për të mbuluar përfitimet e paguara nga të pranishmit në pension. Atëherë cila është diferenca e vërtetë ndërmjet kapitalizimit dhe ndarjes (repartition)? Në një qasje të kapitalizuar ose të financuar, përfitimet e paguara më pas do të jenë në funksion të zhvillimit të tregjeve financiare (kryesisht globale), ndërsa në një qasje ndarje ose pay-as-you-go, përfitimet e ardhshme do të ndjekin evolucionin e pagave në tregun (e brendshëm) të punës.

Kalimi nga një sistem kapitalizimi ose i financuar në një sistem pay-as-you-go nuk paraqet probleme të veçanta. Sipas kësaj ndarje, popullsia aktive do të duhet të paguajë edhe për pensionistët aktualë (të cilët vetë kanë jetuar nën ndarje ) dhe për pensionin e vet më pas. Një tranzicion i tillë nga ndarja tek kapitalizmi duket i realizueshëm pas falimentimit (real apo virtual) të sistemit ekzistues të ndarjes dhe /ose kur kreditë (e huaja ose ndërkombëtare) lejohen për mbulimin e të drejtave të fituarash pas sistemit të mëparshëm të ndarjes. Kohët e fundit, disa vende kanë reformuar skemat e tyre statusore të pensioneve, me qëllim që t'i japin atyre një karakter të përzier sipas të dy modeleve.

#### **5.2.4 Problemet e sistemeve të sigurisë sociale në terma të financimit**

Shumë skema të sigurimeve shoqërore (veçanërisht ato në lidhje me kujdesin shëndetësor dhe të pensioneve të pleqërisë) janë duke u përballur aktualisht me probleme të mëdha financiare. Problemet vijnë për shkak të plakjes së popullsisë dhe rënies së normës së lindjeve. Për më tepër, të rinjtë, gjithnjë e më shumë, studiojnë për periudha më të gjata kohore, ndërsa në të njëjtën kohë, shumë vende kanë marrë masa për të tërhequr të punësuarit nga tregu i punës në një fazë më të hershme për të luftuar papunësinë. Kjo ka rezultuar në një përqendrim të raportit aktiv/pasiv: një rënie e popullsisë së punës dhe një rritje e atyre që marrin përfitimet nga sigurimet shoqërore. Natyrisht, normat e papunësisë në rritje kanë kontribuar gjithashtu për këtë fenomen. Përveç kësaj, kostot e kujdesit shëndetësor kanë arritur një nivel të paparë, dhe kjo në një kohë kur një numër në rritje i njerëzve në plakje e sipër kanë nevojë gjithnjë e më shumë për forma të kujdesit mjekësor dhe shërbime mjekësore. Së fundi, duhet të merret parasysh fakti se në shumë shtete anëtare, që prej disa vitesh, skemat ekzistuese të sigurimeve shoqërore kanë arritur rritjen e tyre të plotë dhe për rrjedhojë, ato ende vazhdojnë të paguajnë pensionet e plota.<sup>329</sup> Për më tepër, këto sisteme të sigurimeve sociale janë rënduar edhe më shumë nga ekuacioni, në të shkuarën, i të gjitha llojeve të periudhave të mos-aktivitetit (p.sh. ndërprerja e karrierës, për të rritur një fëmijë të vogël) me periudha pune aktive (subjekt i përgjegjësisë së kontributeve). Sa me sipër, duhet të kihet parasysh, se po zhvillohet

<sup>329</sup> Kingson.E dhe Schulz. J ‘Social Security in 21st Century’ Oxford University Press, fq 57.

bindja që është arritur kufiri i sipërm i taksimit dhe se qeveritë, nganjëherë tashmë të rënduara nga një borxh i konsiderueshëm publik, kanë mangësi fondesh, duke qenë gjithnjë e me pak në gjendje të gjejnë të ardhurat e nevojshme për të mbështetur financiarisht sistemin e sigurimeve shoqërore. Në shumicën e shteteve Anëtare, taksat janë përdorur si burimi kryesor i fondit të sigurimeve shoqërore. Ato duken veçanërisht më të përshtatshme për skemat e mbrojtjes sociale me mbulim universal dhe korrespondojnë me zgjedhjet politike për të financuar përfitimet e caktuara pavarësisht lidhjes me tregun e punës, gjë që rezulton në më pak ndjeshmëri ndaj ciklit ekonomik. Niveli i fondit që bazohen në taksa do të jetë objekt i vendimeve të çdo shteti gjatë hartimit të buxhetit vjetor dhe ato përdoren për mbulimin e disa lloj rreziqesh sociale si shëndeti apo humbja e të ardhurave, përfitimet familjare etj.<sup>330</sup>

Së fundmi është e rëndësishme të theksojmë se Bashkimi Evropian ka një karakteristikë të veçantë në lidhje me kontributet e paguara nga subjektet e siguruar, punëtorët dhe pjesëtarët e tjerë të skemave. Duke qenë se nuk ka një fond të përbashkët në nivel të BE-së dhe subjekti derdh kontribute për skemën e shteteve ku punon dhe është rezident, ai duhet të mbrohet në rast të lëvizjes në një shtet tjetër anëtar. Punëtorët mund të jetojnë një shtet tjetër anëtar të ndryshëm nga shteti kompetent ose mund të lëvizin për një periudhë të përkohshme brenda Unionit të Përbashkët.<sup>331</sup> Në një rast të tillë, duhet të theksojmë se përfitimet e derdhura në skemat përkatëse nuk do të humbasin. Rregullorja 1408/71 dhe 574/72 përcaktojnë rimbursimin e përfitimeve. Neni 36 i Rregullores 1408/71<sup>332</sup> përcakton se të ardhurat e skemave të sigurimeve nga institucioni i një Shteti Anëtar në institucionin e një shteti tjetër, do të kthehen plotësisht. Janë vetë Shtetet që do të përcaktojnë modalitetet e rimbursimit në një rast të tillë, në mënyrë që të gjithë subjektet që kanë paguar të mund të gëzojnë përfitimet në rast të verifikimit të një rreziku social ndaj tyre ose familjarëve përkatës, në cilindo prej shteteve anëtare ku mund të ndodhet.<sup>333</sup>

---

<sup>330</sup> European Union, 'Social Protection Systems in the EU: Financing Arrangements and the Effectiveness and Efficiency of Resource Allocation Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission Services', 2015, fq 15.

<sup>331</sup> Jorens.Y, De Schuyter.B;Salamon.C 'Toëards a rationalisation of the EC Co-ordination Regulations concerning Social Security?' Gent, Academia Press, 2007, fq 4.

<sup>332</sup> i njëjti parashikim gjendet edhe në Rregulloren

<sup>333</sup> Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community *OJ L 149, 5.7.1971, p. 2–50, Neni 36.*



## KREU VI

### 6. ASPEKTE TË ZBATIMIT TË SIGURIMEVE SHOQËRORE NË SHTETET ANËTARE

Analiza dhe përshkrimi që i bëhet shteteve anëtare është sa i nevojshëm, po aq edhe i domosdoshëm për të kuptuar, nga njëra anë zhvillimet që kanë pësuar sistemet e sigurisë sociale në shtetet anëtare dhe, nga ana tjetër, për të kuptuar ndryshimet midis shteteve në lidhje me aplikimin e tyre praktik. Autorë të ndryshëm përdorin kriteret e ndryshme në lidhje me krahasimin e sistemeve të sigurisë sociale apo krahasimeve të shteteve të mirëqenies sociale në Evropë. Duke qenë se çdo shtet ka diskrecion në krijimin e sistemit të sigurisë sociale sipas modelit që i përshtatet, disa nga kriteret që mund të përdoren për qëllime krahasimore janë:

- ***Krahasimi i politikave sociale***: që nënkupton krahasimin e kushteve specifike në të cilat janë ndërmarrë veprimet nga ana e qeverive të shteteve anëtare. Përgjithësisht shtetet ecin në të njëjtën linjë për sa i përket objektivave sociale.
- ***Krahasimi i burimeve të sigurimeve sociale***: në shtetet anëtare mund të vihet theksi në burime të ndryshme që do të krijojnë më pas bazën e shtetit të mirëqenies sociale;
- ***Krahasimi i produktit***: që nënkupton se shtetet mund të vendosin rregulla dhe kriteret e ndryshme në lidhje me finalizimin e skemave të sigurisë sociale kombëtare;
- ***Krahasimi i mënyrës së funksionimit të skemës***: e cila nënkupton marrjen parasysh të funksionimit të detajuar të skemave të sigurisë sociale në terma të përfitimeve dhe shërbimeve të ofruara.
- ***Krahasimi i rezultateve***: që nënkupton krahasimin e shteteve në lidhje me kategoritë e subjekteve të mbuluara nga skemat përkatëse, masën e mbulimit, llojet etj<sup>334</sup>

Gjithashtu në pikëpamjen tonë sistemet e sigurimeve të shteteve anëtare ndryshojnë edhe në lidhje me administrimin dhe metodën e financimit të tyre. Po kështu, siç edhe e kemi

---

<sup>334</sup>Shih D Mitchell, 1991, Income transfers in ten welfare states, Avebury tek <http://ëëë.spicker.uk/social-policy/estate.htm>

theksuar në kapitullin e parë, të gjitha shtetet evropiane prirën të drejtohen në njërin prej katër modele kryesore të shteteve të mirëqenies sociale: modeli skandinav, modeli bismarkian, modeli anglo-sankson dhe modeli mesdhetar. Për këtë arsye, në këtë pjesë të punimit jemi ndalur në katër shtete evropiane që personifikojnë më së miri tiparet e secilit prej modeleve të analizuara në këtë punim: modeli suedez si modeli më i aspiruar dhe ideal për shtetet anëtare për shkak të karakterit universal të tij dhe njëkohësisht me karakteristika të modelit skandinav; modeli gjerman si shprehje e modelit Bismarkian (vendi ku edhe lindi shteti i mirëqenies sociale evropiane); modeli mesdhetar i identifikuar përmes rastit të Portugalisë dhe në fund, modeli britanik si shprehje e karakteristikave të modelit anglo-sankson, i karakterizuar nga një shkallë e lartë e ofrimit të shërbimeve. Për sa më sipër, në vazhdim të kapitullit do të ndalemi në analizën e këtyre sistemeve evropiane të sigurisë sociale duke marrë për bazë: Zhvillimin historik të tyre, rreziqet sociale të mbrojtura, rrethin e subjekteve që gëzojnë mbrojtje nga skemat e veçanta, kriteret e kualifikimit, përfitimet e ofruara, mënyra e administrimit dhe sistemi i financimit i përdorur.

### **6.1 Aspekte të sistemit të sigurimeve shoqërore në Suedi (modeli skandinav)**<sup>335</sup>

Suedia është pjesë e vendeve skandinave që së bashku me shtetet e Danimarkës, Finlandës, Norvegjisë dhe Islandës përfshihen në sistemin nordik të sigurisë sociale, i njohur si një sistem më demokratike ose universale. Modeli suedez bazohet në një sistem të sigurimeve të detyrueshme për pjesën më të madhe të popullësisë. Mirëqenia është e financuar kryesisht nga taksat, por gjithashtu, në disa raste, ajo financohet pjesërisht nga kontributet. Ky model është i njohur për sistemin e rishpërndarjes në kuptimin që përfitimet nuk merren vetëm nga shtesa më e varfër e shoqërisë, por edhe nga shtesa e mesme, apo ajo e pasur. Me rëndësi në këtë sistem është bashkëpunimi i bashkimeve tregtare, organizatave të punëtorëve dhe qeverisë. Po kështu, zbatimi i parimit të barazisë shihet si një faktor kyç në zhvillimin e sistemit social duke e vënë theksin tek sigurimi i një sistemi mbrojtje që garanton akses të barabartë për të gjithë individët pavarësisht gjinisë së tyre apo klasave.<sup>336</sup>

Sistemi suedez i ka fillesat e zhvillimit të tij në 1931, pikërisht në kohën kur punëtorët nga njëra anë dhe shteti nga ana tjetër ishin në një konflikt të nxehtë. Po kështu, ekonomia suedeze e këtyre viteve po përjetonte një krizë që u shoqërua me një rritje të ndjeshme të personave të papunë, nga vitet 1931-1933 në masën nga 10.9% në 20.8%.<sup>337</sup> Federatat e punëtorëve cilësonin si shkak të kësaj rritjeje të papunësisë, politikat e pagave të bashkimeve tregtare. Ndërkohë që këto të fundit, kritikonin atë që quhej 'keqmenaxhimi ekonomik' duke kërkuar ndërhyrjen e shtetit për të rregulluar situatën.<sup>338</sup> Kështu, në 1933/34 parlamenti suedez vendosi të votonte në lidhje me krijimin e një skeme të sigurimeve të papunësisë, e cila do të financohej nga shteti dhe do të

<sup>335</sup>Të dhënat në lidhje me sistemin e sigurisë sociale në Suedi janë marrë nga European Commission 'Your Security rights in Sweden', 2013.

<sup>336</sup> Shih Persson, Ch 'Åtta år med Reinfeldt – vad varje väljare bör veta', Ordfront, Stockholm, 2006, fq. 18

<sup>337</sup> Shih Gartner, H 'Eelfare state at the risk? Comparison of social insurance system in different European Countries', Report of an International Seminar, Mars 2009, Adam Mickiewicz Universität (UAM) Poznań, fq 100.

<sup>338</sup> Për më tepër rreth krizës në Suedi në 1930-33 shih Findeisen, J.P.2003, Sweden, published by Friedrich Pustet Verlag Regensburg.

administrohej nga shoqëritë tregtare. Pas një diskutimi të gjerë midis Partisë Social-Demokrate dhe shoqërive tregtare u arrit që në 1937, parlamenti suedez të miratonte një program pensioni kombëtar për moshën e vjetër, e cila përbën shtyllën kryesore të sistemit social edhe në ditët e sotme. Gjatë luftës së dytë botërore, qeveria social-demokrate zgjeroi sistemin e mirëqenies sociale duke krijuar një listë të gjatë përfitimesh për të gjithë shtetasit suedezë dhe punëtorët emigrantë.<sup>339</sup> Ajo prezantoi një sistem kombëtar të detyrueshëm të sigurimit shëndetësor, i cili më vonë u zgjerua duke përfshirë edhe kujdesin dental dhe ofrimin e medikamenteve mjekësore në të. Sistemi filloi të përfshinte pagesat për përfitimet familjare, të fëmijëve, sigurimin e papunësisë, përfitimet e moshës së vjetër etj.<sup>340</sup>

Sot legjislacioni mbi sigurinë sociale në Suedi është akoma më i plotë, duke parashikuar rregullat për mundësinë e përfitimeve nga gjashtë degë të sigurimeve sociale që janë:

- Sigurimi shëndetësor
- Përfitimet nga aksidentet dhe sëmundjet profesionale
- Përfitimet e invaliditetit
- Pensionet e pleqërisë
- Sigurimi i papunësisë
- Përfitimet familjare

Sistemi i përgjithshëm i sigurimeve sociale është një sistem i detyrueshëm. Ky sistem vendos sigurimin e bazuar në rezidencën e personave duke garantuar përfitime minimale dhe përfitime të lidhura me të ardhurat, për të mbuluar humbjen e të ardhurave. Sfera e personave që mbulohen nga ky sistem, është tejet e gjerë duke u shtrirë tek të gjithë personat që janë rezident në Suedi ose që punojnë në Suedi. Sipas ligjit suedez, personat do të konsiderohen se janë rezidentë në Suedi, nëse ata kanë një vendbanim të qëndrueshëm në këtë vend. Po kështu, të qenit rezident lidhet edhe me kohëzgjatjen e qëndrimit në këtë shtet. Kështu, çdo person i cili vjen të Suedi për të jetuar, do të konsiderohet si rezident, vetëm në qoftë se ai synon të qëndrojë në këtë vend për më shumë se një vit. Nga ana tjetër, edhe personat rezidentë në Suedi, që largohen nga vendi i tyre, do të vazhdojnë të gëzojnë të njëjtin status vetëm në qoftë se periudha e qëndrimit jashtë është më e shkurtër se një vit.<sup>341</sup> Siç e theksuam, sistemi i sigurimit në Suedi ngrihet mbi bazë të parimit të sigurimit kombëtar, që do të thotë se çdo person ka të drejtë të mbrohet, pavarësisht statusit të tij social. Për më tepër, sistemi në këtë vend nuk bën ndonjë dallim midis personave të punësuar dhe të vetëpunësuarve. Për rrjedhojë, edhe këta të fundit do të gëzojnë mbrojtje nga i njëjti sistem i përgjithshëm.

### **6.1.1 Kushtet për të përfituar**

Kushtet që ka vendosur sistemi suedez, me qëllim për të përfituar nga sigurimet shoqërore në rast të përballjes më ndonjë prej rreziqeve sociale të sipërpërmendura janë sipas degëve të ndryshme të sigurimeve. Në parim ato kanë të bëjnë ose me periudhën e sigurimit, ose me cilësi të tjera të lidhura me degë të veçanta. Kështu për shembull: në rastin e sigurimit të papunësisë dhe sigurimit prindëror, vendosen kushte në lidhje me

<sup>339</sup>Shih 'The 'Sweedish Model': Ëelfare For Everyone' tek <http://ëëë.crf-usa.org/bill-of-rights-in-action/bria-14-3-c-the-sweedish-model-ëelfare-for-everyone>

<sup>340</sup>Ibid

<sup>341</sup>Kodi i Sigurisë Sociale, 1 janar 2009.

periudhën e sigurimit. Përfitimet e invaliditetit, moshës së vjetër, pasjetuesve janë të kushtëzuar nga periudha e rezidencës ose janë të lidhura me të ardhurat e fituara etj. Shtetësia suedeze nuk është kusht për të përfitur nga sistemi i sigurimeve sociale në Suedi. Meqenëse kushtet dhe llojet e përfitimit variojnë sipas degëve të sigurimeve në mënyrë të shkurtuar vlen të përmendim secilën prej tyre.

#### **6.1.1.1 Sigurimi shëndetësor**

Në Suedi, përgjegjësia për sistemin shëndetësor është në duart e qeverisë, parlamenteve rajonale dhe komunitetet të cila ndajnë kompetencat në referuar ofrimit të ndihmës mjekësore, spitalizimit të personave apo mbikëqyrjes së sistemit. Kjo ndarje e kompetencave është e lidhur edhe me ndarjen e vetë sistemit shëndetësor në: kujdesin parësor, spitalet e provincave dhe spitalet rajonale. Për të përfitur nga sistemi i sigurimeve shëndetësore, kushti i vetëm është të jesh rezident në shtetin Suedez. Ligji në këtë rast nuk përcakton një periudhë kualifikimi. Në rast të regjistrimit në këtë skemë, personi mund të bëhet përfitues i ndihmës mjekësore, kujdesit spitalor, fizioterapisë, kujdesit dental si dhe përfitimt të medikamenteve mjekësore. Sistemi i sigurimeve nuk mbulon në fakt të gjitha shpenzimet, në rast të kujdesit mjekësor. Individëve iu duhet të paguajnë një shumë të hollash ekstra për shërbimet e ofruara, që në fakt janë të parimbursueshme.<sup>342</sup>

#### **6.1.1.2 Përfitimet e sëmundjes**

Përfitimet e sëmundjes do t'u garantohen të gjithë personave që kanë humbur punën (si rezultat edhe të ardhurat e fituara prej saj) për shkak të sëmundjes. Sigurimi i detyrueshëm është për të gjithë punonjësit dhe personat e vetëpunësuar. Në lidhje me kushtet e përfitimt, nuk ka në fakt, një kriter minimum të ardhurash për të përfitur. Megjithatë punëmarrësi, në mënyrë që të përfitojë nga kompensimi, duhet të ketë qenë i përfshirë në listat e pagesave për të paktën dy javë. Nga ana tjetër, për t'u kualifikuar në këtë skemë, subjekti duhet të ketë një të ardhur të fituar në masën 24% të të ardhurave bazë minimale dhe t'i jetë shkaktuar, për shkak të sëmundjes, një ulje e kapacitetit në punë në masën 25%.<sup>343</sup>

#### **6.1.1.3 Përfitimet e mëmësisë**

Përfitimet për shkak të mëmësisë ose prindërore ndahen në disa kategori që janë të lidhura me kushte të caktuara. Kujdesi i mëmësisë iu garantohet të gjitha nënave rezidente në Suedi. Ndërkohë që përfitimet cash për shkak të shtatzanisë i sigurohen çdo gruaje punëtore në kushtet e shtatzanisë, që për shkak të gjendjes së saj fizike është e detyruar të ndërpresë marrëdhënien e punës. Në këtë rast, punëdhënësi është i detyruar t'i paguajë përfitime që mbulojnë periudhën 60 ditore përpara lindjes. Ndërkohë që për të përfitur nga të qenit prind është e nevojshme që prindi të jetë i siguruar dhe të ketë paguar kontributet në degën e sigurimit të sëmundjeve.<sup>344</sup>

<sup>342</sup>European Commission 'Your Security rights in Sëeden', Kapitulli 2, fq 8, 2013

<sup>343</sup>European Commission 'Your Security rights in Sëeden', kapitulli 3, fq 10, 2013.

<sup>344</sup>European Commission 'Your Security rights in Sëeden', kapitulli 4, fq 13, 2013.

#### **6.1.1.4 Përfitimet e invaliditetit**

Përfitimet e invaliditetit sipas ligjit suedez përfshijnë kompensimin e sëmundjes ose kompensimin e aktivitetit; përfitimet e paaftësisë, përfitimet për fëmijët invalidë si dhe përfitimet personale për shkak të paaftësisë. Si rregull, kompensimin e sëmundjes ose aktivitetit mund ta përfitojë çdo person që për shkak të sëmundjes, paaftësisë fizike ose mendore, humb kapacitetin në punë në masën 25%. Përfitimi i sëmundjes i garantohet personave në moshë nga 30 deri në 65 vjeç, dhe kompensimi i aktivitetit personave të moshës nga 19 – 29 vjeç. Nga ana tjetër, personat që vuajnë nga një humbje e përhershme e kapacitetit në punë, do të mbuloohen nga kjo skemë, nëse janë të paktën 19 vjeç dhe kanë vuajtur përpara moshës 65 vjeç dhe për të paktën një vit, humbjen e kapacitetit funksional të tyre. Përfitimi për fëmijët e paaftë do t'u jepet të gjithë prindërve që për t'u kujdesur për fëmijët e tyre kanë nevojë për ndihmë ekonomike. Ndërkohë që asistenca personale në formën e kujdesit për të mundësuar funksionet bazë jetike kushtëzohet nga lloji i sëmundjeve që ka personi ku mund të përfshihen: autizmi, paaftësia psikike për shkak të sëmundjeve të lidhura me trurin ose për shkak të moshës.<sup>345</sup>

#### **6.1.1.5 Përfitimet e pensionit**

Kodi suedez i pensioneve nuk parashikon një periudhë kualifikuese për pensionin e pleqërisë të lidhur me të ardhurat. Në të kundërt kërkohet një periudhë tre vjeçare e të ardhurave për pensionin suplementar dhe tre vjet rezidencë në Suedi për pensionin e garantuar. Në lidhje me moshën, ligji suedez edhe pse përcakton një opsion të daljes në pension nga mosha 61 vjeç, lejon mundësinë e vazhdimit të marrëdhënies së punës me pëlqimin e punëdhënësit deri në moshën 67 vjeç. Pensioni i garantuar, megjithatë, nuk mund të paguhet përpara moshës 65 vjeç.<sup>346</sup>

#### **6.1.1.6 Përfitimet e pasjetuesit**

Kjo kategori përfshin së pari përfitimet për fëmijët që kanë humbur prindërit e tyre, së dyti, përfitimet për përfitimimin e gruas së ve. Fëmijët mund të gëzojnë përfitime deri në moshën 18 vjeç, ose mbi këtë moshë nëse ata janë duke vazhduar shkollën. Megjithatë ky lloj përfitimi ndërpritet në momentin që ata arrijnë moshën 20 vjeç. Pensioni i garantuar iu jepet bashkëshortëve pasjetues, që nuk kanë arritur moshën 65 vjet dhe që kanë jetuar me personin që ka humbur jetën në mënyrë të vazhdueshme dhe që ka në kujdestari një fëmijë të mitur dhe ka jetuar për një periudhë të vazhdueshme 5 vjeçare me personin që ka humbur jetën.<sup>347</sup>

#### **6.1.1.7 Përfitimet e aksidenteve në punë**

Mbulojnë të gjithë punëtorët, personat e vetëpunësuar dhe të kontraktuar, që punojnë me kohë të plotë apo të pjesshme si edhe studentët në rast se programi i tyre paraqet një rrezik të veçantë.<sup>348</sup>

<sup>345</sup>European Commission 'Your Security rights in Sëeden', kapitulli 5, fq 16-17, 2013.

<sup>346</sup>European Commission 'Your Security rights in Sëeden', Kapitulli 6, fq 22, 2013.

<sup>347</sup>European Commission 'Your Security rights in Sëeden', kapitulli 7, fq24, 2013.

<sup>348</sup>European Commission 'Your Security rights in Sëeden', kapitulli 8, fq 26, 2013.

### **6.1.1.8 Përfitimet familjare**

Përfshijnë përfitimet për fëmijët si dhe për anëtarët e familjes. Kushti më i rëndësishëm është rezidenca në Suedi, ndërkohë që në rastin e fëmijëve mund të akordohen përfitime për studime deri në moshën 16 vjeç. Shuma e përfitimeve në këtë rast varet nga të ardhurat dhe numri i fëmijëve në familje dhe shkon afërsisht deri në 120 dollarë për fëmijë.<sup>349</sup>

### **6.1.1.9 Përfitimet e papunësisë**

Në rastin e përfitimeve të papunësisë, Kodi Suedez përcakton disa kushte kryesore që lidhen me: të qenit i papunë, të qenit i aftë për punë, të qenit i lirë për të pranuar një punë, të qenit i regjistruar në agjencinë suedezë të punësimit si punëkërkuar, të qenit në kërkim të punës në mënyrë të vazhdueshme dhe ofrimin të ndihmës së nevojshme ndaj agjencisë së punësimit.<sup>350</sup> Po kështu, personi i siguar duhet të ketë punuar të paktën 80 orë në muaj brenda 6 muajve, përgjatë 12 muajve të fundit, përpara se të cilësohet si i papunë ose në total 480 orë brenda 6 muajve. Po kështu personi duhet të ketë qenë fizikisht dhe mendërisht i aftë për të punuar të paktën tre orë në ditë dhe një mesatare prej pothuajse 17 orë në javë.

Ligji përcakton gjithashtu edhe rregullat e llogaritjes së përfitimeve të papunësisë. Kështu, shtatë ditët e para të papunësisë, nuk llogariten si pjesë e ditëve të paguara në lidhje me këto lloj përfitimesh. Për jo më shumë se pesë ditë në javë, nga e hëna në të premte, përfitimet e papunësisë paguhen si ditë pune. Ato reduktohen në rast të një pune tjetër, sëmundjeve ose refuzimit për të filluar një punë të re. Shuma e përfitimeve llogaritet mbi bazën e të ardhurave të mëparshme, duke ndryshuar në varësi të kohës së punës dhe përfitimeve të mëparshme të personit. Për sa më sipër, kodi përcakton se :

- Për 200 ditët e para, shuma e përfitimit të papunësisë është në masën 80 % të të ardhurave të mëparshme;
- Nga dita 201-300 shuma e përfitimit do të llogaritet në 70 % të të ardhurave të mëparshme;
- Në rast të zgjatjes së përfitimeve (përrjashtimisht) nga dita 301 e në vazhdim shuma e përfitimit llogaritet në masën 65 % të të ardhurave të mëparshme;
- Prindërit me fëmijë deri në 18 vjeç marrin përfitime në masën 70% të të ardhurave të mëparshme deri në ditën e 450 -të.

Në rast të refuzimit të një pune të ofruar ose të pjesëmarrjes në një program të trajnimit profesional, shërbimi i punësimit ka detyrimin të njoftojë fondin e papunësisë për të marrë vendim mbi vazhdimin e dhënies së pagesës së papunësisë. Nëse refuzimi nuk bazohet për ndonjë arsye të rëndësishme, pasoja mund të lidhet me reduktimin e pagesës së papunësisë. Kështu:

<sup>349</sup>European Commission 'Your Security rights in Sëeden', kapitulli 9, fq 28, 2013.

<sup>350</sup>European Commission 'Your Security rights in Sëeden', kapitulli 10, fq 31, 2013.

- Në rast të refuzimit të parë përfitimet mund të reduktohen në masën 25% për një periudhë 40 ditë ose 8 javë;
- Në rast të refuzimit të dytë, përfitimet mund të reduktohen deri në 50% për një periudhë 40 ditë ose 8 javë;
- Në rast të refuzimit të tretë, e drejta për përfitime papunësie mund të ndërpritet. Në këtë rast personi i papunë duhet të plotësojë kushte të reja për të marrë përfitime.
- Në rast të ndërprerjes së një programi ose punësimi të shkurtër pa ndonjë arsye të rëndësishme, personit të siguruar mund t'i ndërpritin përfitimet për një periudhë 45 ditore. Nëse kjo ndodh shumë shpesh, ai nuk merr më përfitime nga papunësia.

### **6.1.2 Sistemi i financimit:**

Burime të financimit në sistemin suedez të sigurisë sociale janë: taksat dhe kontributet e lidhura me të ardhurat. Kontributet e punëdhënësit përbëjnë 31/4% të të ardhurave të tyre, ndërkohë që për të vetëpunësuarit kjo përqindje është në masën 28.97 të të ardhurave të tyre. Kontributet përbëjnë përqindjen më të madhe të financimit të sistemit të sigurisë sociale (60%), ndërkohë që pjesa e ngelur e financimit, pothuajse 40% mbulohet nga fondet dhe taksat e buxhetit të shtetit. Sistemi i asistencës sociale dhe sistemi shëndetësor financohen nga taksat në nivel qendror dhe lokal.<sup>351</sup>

### **6.1.3 Sistemi i ri i pensioneve në Suedi**

Sistemi suedez i pensioneve është bërë objekt i reformave të vazhdueshme duke u ndryshuar disa herësi rezultat i ndryshimeve në situatën ekonomike të vendit. Po kështu, sistemi i vjetër i pensioneve në Suedi është cilësuar si një sistem shumë i shtrenjtë për t'u mbajtur në fuqi. Sistemi i ri i pensioneve është në fuqi që në vitin 2003. Ky sistem prezanton një pension të përgjithshëm që është i përbërë nga tre pjesë. Pjesa kryesore është pensioni i bazuar në të ardhurat. Çdo vit pothuajse 18.5% e të ardhurave bazë të punëtorit shkon për llogari të kontributeve në skemën e pensionit. Pensioni i ardhshëm bazohet nga ana tjetër në të ardhurat e jetesës. Njerëzit që kanë më shumë të ardhura dhe punojnë deri në moshën 67 vjeç, marrin një pension më të madh se një person tjetër që ka të ardhura më të ulëta dhe ndërpret marrëdhënien e punës në një moshë më të re. Sistemi suedez i pensioneve është i pavarur nga buxheti i shtetit. Ai financohet vetëm nga kontributet dhe është në përputhje me zhvillimin e të ardhurave mesatare në Suedi.<sup>352</sup>

### **Tre pjesët e pensionit të pleqërisë në Suedi janë:**

**Pensioni premium:** sipas të cilit 2.5% e të ardhurave bazë investohet në fond, duke lejuar mundësinë që vetë personi i siguruar të zgjedhë fondin ku dëshiron të investojë në mënyrë që të rrisë pensionin e tij të ardhëm.

<sup>351</sup>Për një informacion më të zgjeruar në lidhje me të gjitha degët e sigurimit shih Kodin e Sigurimeve në Suedi, miratuar në 04.03.2010 tek [http://ëëë.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=88493](http://ëëë.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=88493)

<sup>352</sup>Përshembull, nisur nga situata e mirë financiar e Suedisë në 2008, në vitin 2009 pensionet u rritën me 4.5%. Nga ana tjetër për shkak të kthesës së zhvillimit ekonomik nga 2010 në Sudi pensionet pësuan sërish rënie.

**Pensioni i punëmarrësit:** i cili bazohet në kontratën e punës midis punëmarrësit dhe punëdhënësit për të gjithë personat që punojnë në Suedi. Punëdhënësi paguan kontributet, por punëmarrësi zgjedh mënyrën e tij për të investuar paratë. Çdo punëmarrës mund të zgjedhë midis sigurimit tradicional ose investimit të parave në fonde. Nën këtë degë, personi merr përafërsisht 60 deri 80% të të ardhura të mëparshme në formën e pensionit.

**Pensioni i garantuar:** ndryshe quhet pensioni minimal dhe i akordohet të gjithë atyre personave që nuk kanë punuar më parë, nuk kanë fituar të ardhura ose kanë fituar të ardhura të pakta në përputhje me standardin e tyre të jetesës. Pensioni minimal fitohet pas moshës 65 vjeç. Ligji vendos edhe një kusht ekstra për personat që nuk kanë jetuar në Suedi për më shumë se 40 vjet, duke i përjashtuar këta të fundit nga shuma e plotë e pensionit. Për shembull, nëse personi ka jetuar vetëm 20 vjet ai merr vetëm 50% të shumës së pensionit.<sup>353</sup>

## **6.2 Aspekte të sistemit të sigurimeve shoqërore në Gjermani (pjesë e modelit Bismarkian)**<sup>354</sup>

Sistemi gjerman i sigurisë sociale mori zhvillim në fund të shekullit të 19, duke u konsideruar si një shembull ndërkombëtar për një periudhë të gjatë në shumicën e shteteve anëtare. Ky sistem u krijua nën udhëheqjen e kancelarit gjerman Otto von Bismark, i cili në 1873 prezantoi një sistem të sigurisë sociale i cili e vinte theksin tek ‘punëtorët’. Degët e para të skemave të sigurimeve të krijuara në Gjermani në këtë periudhë ishin:

- Sigurimi shëndetësor i punëtorëve (1884)
- Sigurim i aksidenteve për punëtorët (1885) dhe
- Sigurimi i pensioneve për punëtorët (1891)

Punëtorët e jakave të bardha fituan akses në këto skema vetëm disa vite më vonë, në 1911, ndërkohë që dega e sigurimit të papunësisë u prezantua në 1927. Zhvillimi i politikave sociale në Gjermani është karakterizuar nga prioritetet e larta sociale dhe nga nivele jot ë larta të shpenzimeve. Në vend të krijimit të standardeve minimale për të gjithë shtetasit, sistemi gjerman u fokusua në krijim e një game të gjerë të skemave të sigurimeve të lidhura me punën që përmbanin elementë të fortë të sigurimit të detyrueshëm. Një nga qëllimet më të rëndësishme të këtij sistemi ishte garantimi në shkallë të lartë i sigurisë sociale në pjesën më të madhe të fuqisë punëtore në vend, duke ndikuar në këtë mënyrë në sigurimin e pozitës së individit në hierarkinë e të ardhurave ose vendin e tij në tregun e punës.

Si një sistem i bazuar në modelin pay-as-you-go, në Gjermani kontributet janë të lidhura me të ardhurat e punëtorit. Me përjashtim të kontributeve të aksidenteve që janë të paguara ekskluzivisht nga punëmarrësi, degët e tjera të sigurimeve financohen nga kontributet e ndara midis të punësuarve dhe punëdhënësit si dhe nga të ardhurat e

<sup>353</sup>Në këtë kuptim Suedi është nga të paktat shtete që ka qënë e suksesshme në krijimin e një skeme pensini të vetë-financuar e cial është më e mundshme për t’u përshtatur me zhvillimin e shoqërisë dhe që është e aftë të arrijë objektivat ekonomike të një shteti.

<sup>354</sup>Të dhënat në lidhje me sistemin e sigurisë sociale në Suedi janë marrë nga European Commission ‘Your Security rights in Germany’, 2013.



përgjithshme të taksave. Legjislacioni gjerman përcakton një përqindje fikse të masës së kontributeve në varësi të të ardhurave, që ndahen midis punëdhënësit dhe punëmarrësit në rast të degëve të sëmundjes, kujdesit afat gjatë, papunësisë dhe pensioneve. Kjo përqindje është në masën 53% për punëdhënësin dhe 47% për punëmarrësin. Në rastin e personit të vetëpunësuar, ky i fundit është ekskluzivisht i detyruar për pagimin e kontributeve për llogari të skemave të sigurimeve sociale. Kontributet që përfitohen nga të siguruarit vijnë në dy forma sipas këtij sistemi: kontribute në natyrë dhe kontribute në të holla.

Në lidhje me kuadrin normative që rregullon sferën e sigurisë sociale, në Gjermani ekziston një korpus ligjesh në fushën e sigurimit social, nën termin gjerman „Sozialgesetzbuch” i cili përbëhet nga dymbëdhjetë pjesë që rregullojnë degë të veçanta të skemave të sigurisë sociale. Parimi i vetë-administrimit është karakteristikë e sistemit gjerman në lidhje me mënyrën e qeverisjes. Degët e sigurimit drejtohen nga institucionet kompetente mbi bazë të parimit të vetë-administrimit. Për këtë qëllim institucionet gjermane krijojnë organe vetë-qeverisëse që përbëhen nga një numër i barabartë i përfaqësuesve të punëtorëve dhe personave të siguruar, të zgjedhur për një periudhë gjashtë vjeçare. Në kuadër të skemës së papunësisë, përfshihen si palë të treta edhe përfaqësues sektorit publik. Këto organe karakterizohen për shkallën e lartë të autonomisë, në rregullimin e sistemit të sigurisë sociale dhe mund të bëhen subjekt i kontrollit nga shteti vetëm në rast të shkeljes së ligjit gjerman në fushën e sigurisë sociale.

Sistemi gjerman bën pjesë në atë grup sistemesh që ne e kemi cilësuar si korporatist, që e ve theksin më shumë tek bashkëpunimi i grupeve të interesit për arritjen e qëllimeve të caktuara se sa tek konkurrenca që është karakteristikë për sistemin anglo-sankson. Nisur nga kjo, mund të themi se objektivi i përgjithshëm në këtë sistem ka qenë arritja e stabilitetit në shoqëri duke shmangur konkurrencën sociale si dhe dhënia e përfitimeve për kategori të veçanta.

Sistemi gjerman i sigurisë sociale përbëhet nga pesë degë statusore kryesore:

- Sigurimi i sëmundjeve
- Sigurimi i kujdesit afat-gjatë
- Sigurimi për pensione
- Sigurimi i papunësisë
- Sigurimi i aksidenteve

Po kështu Skema statusore e moshës së vjetër përbëhet në vetvete nga:

- Sigurimi statusor për pensione
- Skema e shërbimit civil
- Skema e pensioneve profesionale
- Sigurimi i moshës së vjetër për të gjithë fermerët

Përveç këtyre skemave, sistemi social gjerman përcakton rregullat e përfitimit në lidhje me asistencën sociale, dispozita të veçanta për punëkërkuessit, përfitime për familjen apo për personat në rast të reduktimit të kapacitetit të tyre për të punuar.

Karakteristikë e sistemit gjerman të sigurimeve është lidhja e tij me punësimin. Kjo do të thotë që një person të mbulohet nga skemat e sigurimit social në Gjermani duhet të punojë në këtë shtet. Nga ana tjetër, në sistemin gjerman nuk bëhet dallimi midis shtetasve gjermanë apo shtetasve të huaj. Secili prej tyre, në momentin që punësohet për herë të parë në shtetin Gjerman, duhet të ndjekë hapat e nevojshme në bashkëpunim me punëdhënësin e tij për t'u regjistruar në sistemin e sigurimeve sociale. Regjistrim pasohet me marrjen e numrit identifikues të sigurimeve i cili në vetvete nuk bën dallime mbi bazë shtetësie apo rezidence. Çdo person i punësuar mund të përfitojnë njëlloj të drejtat që derivojnë nga regjistrimi në sistemin e sigurisë sociale gjermane.

### **6.2.1 Kushtet e aplikimit:**

Për secilën prej degëve të sigurimit aplikohen kushte të ndryshme në lidhje me përfshirjen në skemë dhe përfitim prej tyre. Kushti më i rëndësishëm është të qenit i punësuar, ndërkohë që për lloje të veçanta përfitimesh vendosen edhe kërkesa në lidhje me periudhën e sigurimit.

#### **6.2.1.1 Sigurimi shëndetësor**

Sigurimi shëndetësor ishte sistemi i parë i prezantuar në Gjermani në lidhje me sigurinë sociale. Fillimisht ai ishte i vlefshëm vetëm për punëtorët 'me jakë blu'. Ndërkohë që me kalimin e kohës, u bë i mundshëm edhe për punëtorët 'me jakë të bardhë' dhe për personat e vetëpunësuar. Sigurimi shëndetësor realizohet përmes sigurimit shëndetësor publik ose privat. Vlen të theksohet se në Gjermani që nga 1 Janar 2009 ka një detyrim për të gjithë shtetasit që të sigurohet për këtë degë.<sup>355</sup> Në rast të sigurimit statusor, të gjithë personat e siguruar kanë të drejtë të përfitojnë pavarësisht në se ata janë të siguruar në skemat e detyrueshme apo vullnetare. Në çdo rast, subjektet e siguruar mund të bëhen përfitues të të gjitha llojeve të përfitimeve të kujdesit shëndetësor nga kujdesi mjekësor, dental, infermjeror deri tek sigurimi i medikamenteve të nevojshëm apo shërbimi i transportit. Si rregull, shërbimet e ofruara nuk janë pa pagesë. Krahas përfitimeve që ata marrin, duhet të paguajnë edhe një përqindje minimale (p.sh 10%) për të mbuluar kostot e shpenzimeve në rast sëmundjeje.<sup>356</sup> Shkalla kontributive varion në sistemin e sigurimeve publike shëndetësore dhe në atë private. Kështu ndërsa në sistemin publik të sigurimeve, kontributet janë të lidhura me të ardhurat<sup>357</sup> dhe jo me rrezikun social ndërkohë që në sistemin privat të sigurimeve shëndetësore ndodh e kundërta. Kontributet në sistemin privat janë të llogaritura individualisht dhe janë të lidhura me rrezikun social. Kjo do të thotë që çdo person mund të paguajë një shumë të ndryshme kontributesh.

#### **6.2.1.2 Përfitimet e sëmundjeve**

Duke qenë se këto lloj përfitimesh janë të lidhura drejtpërdrejt me punën, atëherë kushti i vetëm është të qenit i punësuar. Kështu, për personin në marrëdhënie punë, për shkak të sëmundjes, nuk është në gjendje të punojë për një periudhë të caktuar, ligji gjerman përcakton detyrimin e punëdhënësit për të vazhduar të paguajë pagën e punëtorit, si

<sup>355</sup> Pothuajse 85% e popullsisë në Gjermani është e siguruar në sistemin public dhe vetëm 14.8% në atë privat.

<sup>356</sup> European Commission 'Your Security rights in Germany', kapitulli 2, fq 10-13, 2013.

<sup>357</sup> Pragu aktual për të ardhurat bruto mujore është 3527 Euro. Shih <http://ëëë.tradingeconomics.com/germany/ëages>

rregull në gjashtë javët e para të shkëputjes nga puna. Megjithatë, kjo pagesë mund të vazhdojnë për gjatë gjithë kohës së paaftësisë, por me kusht që gjatë tre viteve punëmarrësit të mos i jetë ofruar paga për më shumë se 78 javë. Pas kësaj periudhë 3 vjeçare, ai duhet të plotësojë kushte të tjera për të përfituar pagën edhe për një periudhë tjetër tre vjeçare.<sup>358</sup>

### **6.2.1.3 Përfitimet e mëmësisë**

Këto lloj përfitimesh gëzohen nga të gjitha gratë që janë subjekte të përfitimeve nga sigurimet e sëmundjeve gjatë dhe pas shtatzanisë së tyre, për një periudhë përkatësisht 6 javë përpara lindjes dhe 8 javë pas saj.<sup>359</sup>

### **6.2.1.4 Përfitimet e invaliditetit**

Pensioni i invaliditetit i paguhet të gjithë personave të siguruar. Megjithatë ai ndahet në pension për invaliditet të plotë dhe të pjesshëm. Që një person të përfitojë nga invaliditeti i përhershëm ai duhet të provojë paaftësinë për punë për shkak të sëmundjes, jo më shumë se tre ore në ditë dhe duhet të ketë paguar kontribute për të paktën 60 muaj. Po kështu, ai duhet të provojë që ka qenë i siguruar në skemat e detyrueshme për tre nga pesë vitet e fundit përpara se të shpallej invalid. Në rastin e invaliditetit të pjesshëm, kohëzgjatja e punës së mundshme është deri në 6 orë në ditë.<sup>360</sup>

### **6.2.1.5 Pensioni i pleqërisë**

Dega e pensioneve ishte dega më e madhe e sistemit të sigurisë sociale në Gjermani, e prezantuar që në 1891 në kursin e politikave sociale të Bismarkut. Sistemi PAYG është ekzistent që nga 1957 dhe nënkupton financimin e skemës nga kursimet e personave të siguruar. Nëpërmjet kontributeve të tyre, personat e punësuar paguajnë pensionin për gjeneratën e tretë të dalë në pension. Në të njëjtën kohë ata fitojnë edhe të drejtën e tyre për pension. Sipas ligjit gjerman, pensioni i pleqërisë i akordohet çdokujt që është subjekt i skemës së sigurimeve të detyrueshme të pensionit. Për ta përfituar këtë të drejtë duhet të plotësohet një periudhë e caktuar sigurimi dhe të arrihet një moshë e caktuar. Kështu, periudha e kualifikimit varion nga 5, 15,25 dhe 35 vjet. Për tre rastet e para, merren parasysh të gjitha muajt kalendarikë gjatë të cilëve personi ka paguar kontribute, kurse në rastin e fundit merren parasysh të gjithë periudhat e pensionit. Moshë e pensionit është rritur gradualisht në 67 për vitet nga 2012 deri në 2029. Rregulla të veçanta përcaktohen për minatorët (60 vjeç, 25 vite sigurimi) si dhe për gratë (60 vjeç, 15 vite sigurimi).<sup>361</sup>

### **6.2.1.6 Përfitimet e pasjetuesit**

i garantohen çdo personi që është subjekt i sigurimit të detyrueshëm të pensionit. Për të përfitua nga ky lloj pensioni është e nevojshme të verifikohet një periudhë 5 vjeçare

<sup>358</sup>European Commission ‘Your Security rights in Germany’, Kapitulli 3, fq 14, 2013.

<sup>359</sup>European Commission ‘Your Security rights in Germany’, Kapitulli 4, fq 16, 2013.

<sup>360</sup>European Commission ‘Your Security rights in Germany’, kapitulli 4, fq 17, 2013.

<sup>361</sup>European Commission ‘Your Security rights in Germany’, kapitulli 5, fq 19-20, 2013

kontributesh dhe nga ana tjetër kusht është që martesë të ketë zgjatur për të paktën një vit. Pensioni garantohet në masën 25% të pensionit të plotë të invaliditetit për personin e vdekur. Në këtë degë sigurimesh, legjislacioni gjerman përcakton edhe pensionin për fëmijën jetim i cili i atribuohet fëmijëve deri në moshën 18 vjeç pas vdekjes së personit të siguruar. Ky limit moshe është rritur deri në 27 vjeç nëse fëmija jetim vazhdon shkollën apo trajnimin profesional, kryen vullnetarisht një vit social apo ekologjik në Shërbimin Vullnetar Federal ose nëse ai/ajo vuan nga një paaftësi që e pengon atë të fituar mjetet e jetesës. Në rast se edukimi ose trajnimi profesional i fëmijës jetim ndërpritet nga shërbimi ushtarak, e drejta për përfitim e jetimit zgjatet për një periudhë 6 muajore pas moshës 27 vjeç. Sipas ligjit gjerman, pensioni i jetimit do të jepet i pjesshëm në rast se një nga prindërit është gjallë dhe i plotë nëse asnjë nga prindërit nuk është gjallë.<sup>362</sup>

**6.2.1.7 Përfitimet në lidhje me aksidentet në punë dhe sëmundjet profesionale:** Sigurimi për aksidente është i detyrueshëm për punëtorët ose trajnuesit, nxënësit në edukimin e përgjithshëm, personat në rehabilitim dhe studentët që vazhdojnë universitetin. Personat e vetë punësuar nuk janë në parim subjektet të sigurimit të detyrueshëm, me përjashtim të rastit, kur siguruksi i aksidenteve në punë, përmes një parashikimi në statut lejon sigurimin për këtë kategori, të cilët në fakt mund të sigurohen vullnetarisht për të rrisht social. Për të përfituar nga ky lloj sigurimi duhet që personi që aksidentohet të verifikojë lidhjen midis aktivitetit të tij profesional dhe aksidentit si dhe midis aksidentit në punë dhe dëmit të shkaktuar. Në rast të verifikimit të kësaj lidhjeje, i siguruari mund të përfitojë trajtim mjekësor, përfitime për pjesëmarrjen në punë, përfitime për riintegrimin në komunitet, përfitime afatgjata, pensione invaliditeti, grantet në rast vdekje, pensionet për pasjetuesit.<sup>363</sup>

#### **6.2.1.8 Përfitimet familjare**

Si pjesë e përfitimeve familjare, përfitimet prindërore janë të lidhura me rezidencën., çdo person që jeton në Gjermani mund të jetë titullar për përfitime për fëmijët e lindur ose të adoptuar (përfitimet e fëmijëve). Përfitimet për fëmijët jepen deri në moshën 18 vjeç dhe mund të vazhdojnë më tej nëse fëmijët nuk kanë arritur moshën 21 vjeç, nuk janë në marrëdhënie punë dhe janë regjistruar si punëkërkuar në shërbimin e punësimit në Gjermani ose në Shtetet Anëtare; nuk kanë kaluar moshën 25 vjeç dhe janë duke vazhduar shkollën ose janë të paaftë për të fituar të ardhura për shkak të paaftësisë fizike ose psikike e shfaqur para moshës 25 vjeç.<sup>364</sup> Përfitimet prindërore i garantohen po ashtu nënës ose babait që ndajnë të njëjtën banesë, nëse nuk punojnë më shumë se 30 ore në javë. Ky përfitim paguhet deri sa fëmija bëhet 14 muajsh dhe mund të jepen për një periudhë nga 2 deri në 12 muaj, në masën 67% të të ardhurave neto.

#### **6.2.1.9 Sigurimi i papunësisë**

Kjo degë sigurimi u krijua në 1927 me qëllim sigurimin e detyrueshëm kundër pasojave financiare të papunësisë. Në këtë degë janë të siguruar të gjitha kategoritë e punëtorëve dhe trajnuesve, me përjashtim të personave të vetëpunësuar, pensionistëve dhe nëpunësve civilë. Sigurimi i papunësisë jo vetëm që paguan personin e papunë me qëllim

<sup>362</sup>European Commission 'Your Security rights in Germany', kapitulli 6, fq 21, 2013

<sup>363</sup>European Commission 'Your Security rights in Germany', kapitulli 7, fq 22-23, 2013

<sup>364</sup>European Commission 'Your Security rights in Germany', kapitulli 5, fq 27, 2013

zëvendësimin e të ardhurave, por ajo financon gjithashtu programet për hapjen e vendeve të reja të punës, zhvillimin profesional, masat për avancimin e mobilitetit në punë etj. Përfitimi kryesor nga kjo degë është përfitimi i papunësisë. Ligji gjerman përcakton si kushte të përfitimit të kësaj pagese:

- Regjistrimin si i papunë në Agjencinë e Punësimit dhe aplikimin për të përfituar
- Disponueshmëria e pakufizuar në tregun e punës
- Të qenit i papunë ose i punësuar për më pak se 15 orë në javë
- Plotësimi i periudhës së kualifikimit: Përpara se të humbasë punën personi duhet të ketë punuar dhe paguar kontribute për të paktën 12 muaj në dy vitet e fundit të punësimit
- Plotësimi i kushtit të moshës: personi nuk duhet të jetë më shumë se 65 vjet<sup>365</sup>

Përfitimi i papunësisë paguhet për një periudhë të caktuar në varësi të kohës së punës përpara hyrjes në skemën e papunësisë dhe moshës së personin të siguruar.. kështu ligji përcakton se përfitimi i papunësisë paguhet për:

- 6 muaj në rast se periudha e mëparshme e punësimit ka qenë 12-15 muaj
- 8 muaj në rast se periudha e mëparshme e punësimit ka qenë 16-19 muaj
- 10 muaj në rast se periudha e mëparshme e punësimit ka qenë 20-23 muaj
- 12 muaj në rast se periudha e mëparshme e punësimit ka qenë 24 muaj
- 15 muaj në rast se periudha e mëparshme e punësimit ka qenë 30 muaj /mosha 50-54 vjeç
- 18 muaj në rast se periudha e mëparshme e punësimit ka qenë 36 muaj/mosha 55-57 vjeç
- 24 muaj në rast se periudha e mëparshme e punësimit ka qenë 48 muaj/mosha të paktën 58<sup>366</sup>

Përveç pagesës së papunësisë, i siguruari mund të përfitojë nga pagesa e asistencës pas përfundimit të periudhës maksimale të ofrimit të përfitimeve të papunësisë. Kjo pagesë shkon nga 53% e të ardhurave neto deri në 57% për të papunët me fëmijë në ngarkim. Gjithashtu ata mund të bëhen subjekte të përfitimit në lidhje me:

- Kontributet për sigurimin e sëmundjeve
- Kontributet për kujdesin afatgjatë

Me qëllim promovimin e personave të siguruar nën këtë skemë, shteti mund t'i ndihmojë ata me:

- Rimbursimin e aplikimit dhe shpenzimeve të udhëtimit për kryerjen e intervistave të punës
- Grante për shtëpi të reja, në rast se punë e re e tyre është larg shtëpisë së rezidencës
- Promovimin e trajnimit profesional
- Grante për punëdhënësit, nëse ata punësojnë persona të paafte ose të papunë për një kohë të gjatë etj.

<sup>365</sup>European Commission 'Your Security rights in Germany', kapitulli 10, fq 28, 2013

<sup>366</sup>European Commission 'Your Security rights in Germany', kapitulli 10, fq 29, 2013

### **6.3 Aspekte të sistemit të sigurimeve shoqërore në Portugali (pjesë e modelit mesdhetar)**<sup>367</sup>

Sistemi portugez i sigurisë sociale, si pjesë e sistemeve të Europës së jugut, është krijuar nën ndikimin e disa sistemeve të tjera përgjatë etapave të ndryshme. Në fillim të shekullit të 20, modeli gjerman dhe ai anglez kanë qenë baza e sistemit portugez të sigurisë sociale, pasuar më tek në vitet '30 me inspirimin nga modeli Italian, modelin francez në vitet '60 dhe modelin evropian nga vitet '80<sup>368</sup>. Kemi të bëjmë kështu me një sistem të ngritur mbi bazën e kontraversave dhe karakteristikave të një modeli të miksuar evropian. Përpjekjet e para për të krijuar një sistem të detyrueshëm të sigurimeve sociale datojnë në 1913, në kohën e Republikës së Parë Portugeze. Megjithatë, projekt-akti i parë në këtë fushë nuk u arrit të miratohej për shkak të paqëndrueshmërisë që karakterizonte sistemin politik të asaj kohe, gjendjes së vështirë ekonomike në të gjithë vendin si dhe mungesës së mbështetjes politike të klasës punëtore.<sup>369</sup> Që nga ky moment ndarja e shtetit me kishën katolike u bë zyrtare në Portugali, që u shoqërua, përveç të tjerash, me një forcim të autoritetit shtetëror në fusha me rëndësi publike si arsimi, shëndeti, siguria sociale etj.<sup>370</sup> Në 1929, nën diktaturën e Salazar, u miratua akti i parë që krijoi skemën publike të pensioneve të moshës së vjetër për të gjithë punëtorët.<sup>371</sup> Vitet '30 - '70 janë karakterizuar nga reforma të shumta në fushën e sigurisë sociale në Portugali të cilat ndihmuan që në 1970 të krijohet një sistem i unifikuar i sigurisë sociale që do të përfshinte të gjithë kategoritë e punëtorëve, me përjashtim të skemës së pensioneve të nëpunësve publikë, që u krijua si një skemë e veçantë.<sup>372</sup> Që nga kjo periudhë, sistemi i sigurisë sociale në Portugali ka pësuar një zhvillim të konsiderueshëm, që është reflektuar përmes përmirësimeve të vazhdueshme të kuadrit ligjor kombëtar.<sup>373</sup>

Sistemi aktual i sigurisë sociale reflekton ndryshimet ekonomike, sociale dhe politike në vend. Ai bazohet në parimin universal, sipas të cilës mbrojtja sociale iu garantohej të gjithëve. Nga pikëpamja strukturore, ky sistem ofron mbrojtje në tre nivele bazë si pjesë e tre sistemeve kryesore që ndryshojnë jo vetëm në lidhje me mënyrën e financimit, por edhe në lidhje me llojin e mbrojtjes sociale që ofrojnë dhe që lidhen me: sistemin e mbrojtjes sociale të shtetasve, sistemin e sigurimeve sociale dhe sistemin suplementar.<sup>374</sup>

1. Sistemi i mbrojtjes sociale të shtetasve është një sistem jo-kontributiv, bazuar në parimin universal që ofron mbrojtje sociale për të gjithë shtetasit portugezë. Ai ndahet në tre nën-sisteme secili prej të cilëve përfshin :

<sup>367</sup>Të dhënat në lidhje me sistemin e sigurisë sociale në Portugali janë marrë nga European Commission 'Your Security rights in Portugal', 2013.

<sup>368</sup>Shih Ferreira.S 'The past in the Present:Portugese social security reform' tek Social Policy and Society 4:3, Cambridge University Press, 2005, fq 333.

<sup>369</sup> Shih Leal, A.S 'Temas de seguranca social', Lisbon: Uniao das Mutualidades Portuguesas, 1998, fq 105.

<sup>370</sup>Shih Ferreira.S 'The past in the Present:Portugese social security reform' tek Social Policy and Society 4:3, Cambridge University Press, 2005, fq 333.

<sup>371</sup>Decree nr. 16669 i 27 Marsit 1929, i miratuar nën ndikimin e regjimit nazist në Itali.

<sup>372</sup>Shih Portugese Public Finance Sector 'Social Protection Systems', Notebook Nr 2, 2014, Lisbon, fq 1.

<sup>373</sup>Po aty. Nga 1984 deri në vitin 2007 janë miratuar disa ligje në fushën e sigurisë sociale në Portugali: Ligji nr 28/84 datë 14.08.1984, ligji nr 17/2000 datë 8.08.2000 dhe ligji nr.4/2007 datë 16.01.2007.

<sup>374</sup>Shih për më tepër Ligjin Nr.4 datë 16.01.2007 ndryshuar me ligjin Nr.83/A datë 30.12.2013.

- Nën sistemin e solidaritetit: i cili ofron transferta sociale me qëllim parandalimin dhe reduktimin e varfërisë duke ndihmuar kështu personat dhe familjet në nevojë;
  - Nën sistemi i mbrojtjes familjare: i cili është krijuar me qëllim për të kompensuar rritjen e shpenzimeve familjare dhe rrisqe të caktuara sociale si: aftësia e kufizuar apo varësia.
  - Nën sistemi i asistencës sociale: që ka si qëllim të luftojë varfërinë dhe përjashtimin social të grupeve vulnerabël në shoqëri si fëmijët, personat me aftësi të kufizuara, të moshuarit etj.<sup>375</sup>
2. Sistemi i sigurimeve shoqërore: është një sistem kontributiv, i detyrueshëm i cili bazohet në pagimin e kontributeve nga punëdhënësi dhe punëmarrësi duke pasur si qëllim mbrojtjen e punëmarrësve në momentin që ata do të përballen me ndonjërin prej brisqeve sociale. Ky sistem mundëson përfitime në të holla për të kompensuar humbjen apo reduktimin e të ardhurave në rastin e sëmundjes, lindjes, atësisë dhe adoptimit, invaliditetit, moshës së vjetër, vdekjes, aksidenteve në punë, sëmundjeve profesionale dhe papunësisë. Edhe ky sistem është i organizuar dhe përfshin disa skema si:
- Skema e përgjithshme e sigurisë sociale: që është e detyrueshme për personat e punësuar dhe vetë-punësuar;
  - Skema vullnetare e sigurimeve shoqërore: që përfshin të gjithë kategorinë e personave që kualifikohen për punë, por që nuk përfshihen në skemën e detyrueshme;
  - Skema speciale: ku përfshihen për shembull nëpunësit civilë dhe avoketërit që nuk mbulohen nga skemat e përgjithshme të sigurisë sociale.
3. Sistemi suplementar i cili ka si qëllim plotësimin e mbrojtjes kontributeve përmes skemave të financimit publik. Ky sistem është i përbërë nga:
- Skema e financimit publik: e krijuar si një skemë vullnetare dhe individuale që ka për qëllim garantimin e përfitimeve komplementare krahas atyre të ofruara nga skema e përgjithshme e sigurisë sociale.
  - Skemat e iniciativës kolektive: të krijuara si skema opsionale me qëllim ofrimin e kontributeve suplementare për grupe të caktuara (p.sh skemat profesionale).
  - Skema të iniciativës individuale: të krijuara si skema opsionale dhe që mund të marrin formën e sigurimit të jetës, fondeve të ruajtura të pensionit ose sigurimeve të tjera individuale.<sup>376</sup>

Sfera personale e aplikimit: Duke u bazuar në secilën prej këtyre skemave, mund të themi se sfera personale apo subjektet që gëzojnë mbrojtje nga sistemi i sigurisë sociale në Portugali ndryshojnë sipas llojit të skemave ku përfshihen. Kështu skema e asistencës sociale apo mbrojtjes familjare duke pasur karakter universal mbulojnë të gjithë shtetasit portugezë që plotësojnë kushtet për të qenë pjesë e tyre e në disa raste edhe shtetasit e

<sup>375</sup>Shih European Commission 2013, 'Your Security Rights in Portugal', kapitulli 1, fq 5

<sup>376</sup>Ibid.

huaj në jetojnë në Portugali. Ndërkohë që skemat e sigurimeve shoqërore mbulon të gjithë personat që kanë statusin e punëtorit, të vetë punësuarit si dhe personat me status të njëjtë me ta.

### **6.3.1 Kushtet e përfitimit**

Sistemi portugez i sigurisë sociale ofron përfitimeve kontributive dhe jo kontributive në të holla ose në natyrë, aplikimi i të cilave varion nga lloji i rrezikut social me të cilin përballen individët. Po kështu, ligji portugez në këtë fushë ka sanksionuar kushte të ndryshme në varësi të rrezikut social të ndodhur, plotësimi i të cilave u hap rrugën subjekteve për të përfituar nga skemat. Më poshtë do të shohim kriteret dhe përfitimet e ofruara nga secila prej skemave:

#### **6.3.1.1 Sistemi shëndetësor**

Sistemi shëndetësor në Portugali bazohet në parimin universal. ai mbulon jo vetëm shtetasit portugezë, por gjithashtu edhe shtetasit e huaj, që kanë shtetësinë e BE-së, ndonjërit prej shteteve anëtare, apo shtetësinë zvicerane, personat pa shtetësi ose refugjatë si dhe shtetasit e vendeve të treta. Për të përfituar nga kujdesi shëndetësor nuk është e nevojshme ndonjë periudhë e nevojshme rezidence në Portugali. Ky shërbim i ofrohet çdokujt, për aq kohë sa zgjat sëmundja e tij, pa ndonjë afat të kufizuar. Me përjashtim të tarifës fikse të vendosur për shumicën e shërbimeve mjekësore, subjektet nuk i nënshtrohen ndonjë pagese tjetër shtesë. Ky sistem përfshin ofrimin e kujdesit mjekësor primar dhe vazhdues, kujdesit dental si dhe ofrimin të medikamenteve mjekësore.

#### **6.3.1.2 Skema e përfitimeve të sëmundjeve**

Kjo skemë ofron përfitime në të holla për të gjithë personat e siguruar që humbin totalisht aftësinë për të punuar për shkak të sëmundjeve të ndryshme nga sëmundjet profesionale dhe aksidentet në punë. Për t'u kualifikuar si përfitues sipas kësaj skeme, çdo person i punësuar duhet të ketë punuar për një periudhë 6 mujore. Nuk është e detyrueshme që të 6 muajt të jenë në vazhdim të njëri – tjetrit. Megjithatë sistemi portugez vendos si kusht që personi i siguruar për të përfituar duhet të ketë 12 ditë punë të paguar në katër muajt përpara se të bëhet i paaftë. Ashtu si në shumicën e shteteve, edhe në Portugali ka një periudhë (në këtë rast 3 ditë) pritjeje pas fillimit të paaftësisë e cila nuk është e pagueshme.<sup>377</sup> Shuma e përfitimeve të garantuara në këtë skemë është e lidhur së pari me llojin e sëmundjes dhe së dyti me kohëzgjatjen e saj.

Kështu përfitimi llogaritet në masën:

- 55% të pagës ditore mesatare (të matur në 6 muajt e fundit) në rast të paaftësisë së përkohshme për punë deri në 30 ditë
- 60 % në rast të paaftësisë së përkohshme për punë që zgjat nga 31-90 ditë;
- 70 % në rast të paaftësisë së përkohshme për punë që zgjat nga 91-365 ditë;
- 75% në rast të paaftësisë për punë që zgjat për më shumë se një vit.
- 80% në rast të sëmundjes së tuberkulozit.

<sup>377</sup>Nga ky parashikim mund të bëhen përjashtime në rast të kujdesit spitalor, kirurgjisë, paaftësisë për shkak të tuberkulozit si dhe në rast të shfaqjes së paaftësisë gjatë marrjes së përfitimeve prindërore. Në të gjitha këto rast përfitimeve nga sëmundja fillojnë që ditën e parë të shfaqjes së saj.



Ligji portugez vendos gjithashtu një afat maksimal tre vjet me kalimin e të cilit, subjekti i siguruar nuk mbulohet më nga skema e sëmundjeve, por kalon në skemën e invaliditetit. Në rast të personave të vetëpunësuar, ky përfitim mund të jepet për një afat maksimal 365 ditë.<sup>378</sup>

Përveçse personave të punësuar, kjo skemë përfshin edhe ofrimin e përfitimeve për prindërit që kujdesen për fëmijët e paaftë deri në moshën 12 vjeç ose pa limit moshe në rast të fëmijëve që vuajnë nga sëmundje kronike. Si rregull, përfitimet përfshijnë pagesat për një periudhë 30 ditë në vit për kujdesin ndaj fëmijëve deri në 12 vjeç dhe 15 ditë në vit për të gjithë fëmijët mbi këtë kufi moshe.<sup>379</sup>

### **6.3.1.3 Përfitimet prindërore dhe të mëmësisë**

Sistemi portugez i sigurisë sociale ofron kujdesin mjekësor falas për të gjitha gratë shtatzëna që janë rezidente në Portugali. Gjithashtu, sipas kësaj skeme ofrohen përfitime në të holla për çdo person që bëhet i paaftë për punë për shkak të rrezikut klinik gjatë shtatzanisë, ndalesës së shtatzanisë, rreziqeve të tjera gjatë shtatzanisë, lindjes së fëmijëve, adoptimit apo kujdesit të fëmijëve me sëmundje kronike. Sipas kësaj skeme përfitimeve ofrohen vetëm për pjesën aktive të popullsisë dhe janë të lidhura me të ardhurat e regjistruara. Në lidhje me kohëzgjatjen e përfitimit mund të themi se ajo varion nga 120 deri në 150 ditë të njëpasnjëshme pushimi në rast të përfitimeve fillestare prindërore në 30 ditë para lindjes-gjashtë muaj pas lindjes në rast të përfitimeve të rezervuara për nënat. Po kështu ligji parashikon edhe sistemin e llogaritjes së këtyre përfitimeve sipas të cili masa e përfitimit është e lidhur me kohëzgjatjen e ofrimit të saj. kështu përfitimet variojnë nga:

- 100% të të ardhurave të subjektit nëse kohëzgjatja e lejes së detyrueshme është deri në 120 ditë
- 80% në rast të lejes së detyrueshme deri në 150 ditë;
- 25% në rast të zgjatjes së periudhës së lejes së detyrueshme.<sup>380</sup>

Për të përfituar nga të gjitha shumat e mësipërme, subjekti titullar duhet të ketë plotësuar 6 muaj me të ardhura të regjistruara.<sup>381</sup>

### **6.3.1.4 Përfitimet e invaliditetit**

Skema portugeze e invaliditetit ofron mbrojtje për të gjithë personat e siguruar, të punësuar dhe të vetëpunësuar që ndodhen në një situatë të vazhdueshme të paaftësisë për punë. Përfitimet e invaliditetit përfshijnë invaliditetin e pjesshëm dhe të plotë. Ligji sqaron se do të bëjnë pjesë në kategorinë e personave pjesërisht të paaftë për punë ata të cilët, për shkak të paaftësisë, nuk fitojnë dot më shumë se 1/3 e të ardhurave që do të kishin fituar nëse nuk do të ishin në këtë gjendje. Ndërkohë që të gjithë ato subjektet, që janë të paaftë, për çdo lloj pune duke mos fituar dot asnjë lloj të ardhure do të përfshihen tek kategoria e personave plotësisht të paaftë për punë. Për t'u kualifikuar si përfitues nga kjo skemë, personi i siguruar duhet të ketë paguar kontribute për një periudhë të paktën prej pesë vitesh (në rast të invaliditetit të pjesshëm) dhe tre vitesh (në rast të invaliditetit

<sup>378</sup>Shih European Commission 2013, 'Your Security Rights in Portugal', kapitulli 2, fq 9.

<sup>379</sup>Ibid, fq 10.

<sup>380</sup>Ibid, kapitulli 3, fq 13.

<sup>381</sup>Nuk përfshihen këtu përfitimet shtesë të marra në rast pushimesh ose bonuset e Krishtlindjeve.

të plotë). Po kështu, shuma e pensionit të invaliditetit varion si edhe në shtete të tjera anëtare sipas numrit të viteve të sigurimit që ka një person duke filluar nga 30 % të të ardhurave mesatare të subjektit deri në 80% të tyre.<sup>382</sup>

#### **6.3.1.5 Përfitimet e pensioneve të pleqërisë**

Sistemi portugez përcakton si moshë të daljes në pension moshën 65 vjeç. Kjo do të thotë që pensionin e pleqërisë mund ta përfitojë çdo person i siguruar në çdo kohë pas arritjes së moshës 65 vjeç. Po kështu është e nevojshme që personi deri në arritjen e moshës për pension të ketë paguar të paktën 15 vjet kontribute. Është e nevojshme, në mënyrë që të përfitohet nga kjo skemë, prova e plotësimit të 120 ditëve me të ardhura të regjistrueshme për çdo vit sigurimi që do të merret parasysh. Ky sistem sanksionon edhe pensionin e parakohshëm të pleqërisë i cili mund të përfitohet në periudhën midis 55 dhe 65 vjeç për të gjithë personat që plotësojnë një periudhë kualifikimi dhe një periudhë kontributesh prej 30 vitesh kalendarike. Pensionin e pleqërisë mund ta përfitojnë edhe personat e papunë të cilët kanë arritur moshën 62 vjeç, nëse në kohën që janë shpallur të papunë kanë qenë 57 vjeç dhe nëse kanë plotësuar periudhën e kualifikimit prej të paktën 15 vitesh. Po kështu të gjithë personat që janë në moshën 52 vjeç ose më shumë kur janë shpallur të papunë dhe kanë plotësuar një periudhë prej 22 vitesh sigurimi mund të dalin në pension pas arritjes së moshës 57 vjeç. Në kuadër të marrjes së masave pozitive për të gjithë personat që janë të punësuar në sektorë të veçantë, si punë të rënda ose të rrezikshme për shëndetin, ligji përcakton se këta punonjës mund të dalin në pension që në moshën 55 vjeç.<sup>383</sup>

#### **6.3.1.6 Përfitimet e pasjetuesit**

Siç e kemi theksuar përfitimet e pasjetuesit janë të lidhura me sigurimin e personit që ka humbur jetën. Ato iu sigurohen anëtarëve pasjetues të familjes së personit të siguruar sipas një skeme kontributive sigurimesh. Në kategorinë e personave përfitues përfshihen në radhë të parë bashkëshorti/ja, ish-bashkëshorti/ja ose partneri/ja bashkëjetuese për të paktën 2 vjet dhe më pas fëmijëve ose personave që trajtohen njëjloj me tan ë familje. Po kështu kjo skemë ofron përfitime për të miturin/ën jetim deri në moshën 18 vjeç dhe deri në 25/7 vjeç nëse ai/ajo është duke vazhduar shkollimin me kohë të plotë. Në mungesë të këtyre personave, pensioni i pasjetuesit mund t'i kalojë çdo personi tjetër të afërt. E rëndësishme është të theksojmë se për të përfituar këtë lloj pensioni, personi që ka humbur jetën duhet të ketë plotësuar një periudhë prej të paktën 36 muajsh kontributesh të paguara. Masa e pensionit të pasjetuesit llogarit si një përqindje e masës së pensionit që personi duhet të kishte fituar për shkak të paaftësisë ose moshës në ditën e vdekjes së tij. Ai llogarit në shumën :

- 60% për pensionin e përfituar nga bashkëshorti/ja ose ish bashkëshorti/ja pasjetuese;
- 20., 30, 40 % në rast të pensionit të fëmijëve pasjetues sipas numrit të tyre (1/2/3);
- 40,60,80% në rast të pensionit të fëmijëve pasjetues sipas numrit të tyre kur mungon bashkëshorti/ja ose ish/bashkëshorti/ja pasjetuese;

<sup>382</sup>Shih për më tepër European Commission 2013, 'Your Security Rights in Portugal', kapitulli 5, fq 13-15.

<sup>383</sup>Në lidhje me pensionin e pleqërisë dhe mënyrën e llogaritjes së tij lexo European Commission 2013, 'Your Security Rights in Portugal', kapitulli 6, fq 18-19.

- 30, 50, 80 % në rast të prindërve të varur të personit të vdekur në varësi të numrit të tyre (1, 2, 3 ose më shumë);

Përveç pensionit të pasjetuesit, ligji përcakton edhe përfitimin e granteve të vdekjes të cilat ofrohen në rast të vdekjes së një personi dhe kanë si qëllim mbulimin e shpenzimeve funerale në ndihmë të anëtarëve të familjes.<sup>384</sup>

### **6.3.1.7 Përfitimet në rast të aksidenteve dhe sëmundjeve profesionale**

Skema e përgjithshme e sigurimeve sociale mbulon vetëm rrezikun e sëmundjeve profesionale. Ndërkohë që përfitimet në rast të aksidenteve në punë iu janë besuar kompanive të sigurimit. Sfera personale e tyre shtrihen brenda kategorisë së punëtorëve, ndërkohë që personat e vetëpunësuar duhet të regjistrohen në një plan sigurimi që mbulon aksidentet në punë për të përfituar nga kjo skemë. Në mënyrë që një aksident të konsiderohet si aksident në punë ai duhet të ndodhë në vendin e punës, gjatë kohës së punës dhe t'i shkaktojë personit dëmtime që ndikojnë në aftësinë e tij për punë. Po kështu mund të përfshihen nën nocionin e aksidenteve në punë edhe ato të ndodhura në itinerarin shtëpi-punë. Ndërkohë që sëmundjet profesionale do të përfshijnë ato lloj sëmundjesh që i shkaktohen personit për shkak të natyrës dhe llojit të veçantë të punës që kryen. Shuma e përfitimit mund të variojë nga 50 % deri në 80% në varësi të paaftësisë së pjesshme ose të plotë për punë të personit të siguruar.<sup>385</sup>

### **6.3.1.8 Përfitimet familjare**

Përfitimet familjare përfshijë përfitimet që iu jepen fëmijëve, përfitimet e veçanta për fëmijët e paftë dhe përfitimet e tjera për mirëmbajtjen e familjes. Përfitimet e fëmijëve kushtëzohen së pari nga kriteri i rezidencës dhe së dyti janë të lidhura me moshën e fëmijëve. Kështu, këto lloj përfitimesh iu ofrohen të gjithë fëmijëve që janë rezidentë në Portugali deri në moshën 16 vjeç, periudhë e cila mund të zgjatet vetëm në rast të vazhdimit të pandërprerë të studimeve të tyre. Në rastin e dytë, përfitimet e veçanta iu mundësohen sipas ligjit atyre fëmijëve që kanë nevojë për trajtim të veçantë për shkak të gjendjes së tyre të paaftësisë dhe mund të ofrohen deri në moshën 24 vjeç ose mbi këtë moshë në rastet e veçanta. Përveç përfitimeve të fëmijëve kjo skemë ofron përfitime edhe për të kompensuar bursat e shkollimit, grantet e vdekjeve, përfitimet prindërore etj.<sup>386</sup>

### **6.3.1.9 Përfitimet e papunësisë**

Kushtet për t'u kualifikuar përfitues nga skema e papunësisë sipas sistemit portugez të sigurisë sociale nuk ndryshojnë nga ato të shteteve të tjera anëtare duke përfshirë:

- Gjendjen e papunësisë të pavullnetshme nga vetë personi;
- Të qenit të personit të aftë për të punuar;
- Regjistrimi në zyrat e shërbimit të punësimit;
- Cilësimi i personit si punëkërkues aktiv;
- Qenia e personit në dispozicion për të punuar;
- Subjekti nuk duhet të jetë duke përfituar nga skema e invaliditetit apo pensionit të pleqërisë

<sup>384</sup>European Commission 2013, 'Your Security Rights in Portugal', kapitulli 7, fq 21.

<sup>385</sup>European Commission 2013, 'Your Security Rights in Portugal', kapitulli 8, fq 24.

<sup>386</sup>Shih për më tepër European Commission 2013, 'Your Security Rights in Portugal', kapitulli 9, fq 26-27.

Përveç kushteve të sipërpërmendura, ligji portugez përcakton edhe një periudhë të detyrueshme punësimi duke saktësuar se ky lloj përfitimi i mundësohet vetëm personave që kanë punuar për të paktën 360 ditë në 24 muaj kalendarike menjëherë përpara se të shpallehin të papunë. Ndërkohë që për të gjithë të tjerët që kanë plotësuar një periudhë prej 180 ditësh në 12 muaj kalendarike përpara gjendjes së papunësisë, sistemi portugez ofron ndihmë në formën e asistencës sociale të papunësisë.<sup>387</sup> Shuma e përfitimeve të papunësisë llogaritet në bazë të të ardhurave mesatare mujore të verifikuara gjatë 12 muajve të fundit dhe varion nga 65% deri në 75 % në varësi të kohëzgjatjes së pagesës së kryer. Ajo ulet me 10% pas kalimit të një periudhe prej 180 ditësh të paguara. Ndërkohë që asistenca e papunësisë do t'u ofrohet personave gjatë gjithë periudhës së papunësisë dhe varion nga 80% deri në 100% të të ardhurave mesatare në varësi të faktit nëse personi i papunë ka apo jo persona të tjerë në varësi të tij.

### **6.3.2 Sistemi i administrimit dhe financimi**

Parimi i autonomisë është evident në kuadër të sistemit të administrimit të sigurisë sociale në Portugali. i gjithë sistemi mbikëqyret nga Ministria e Solidaritetit dhe sigurisë sociale ndërkohë që drejtohen nga Instituti i Sigurisë sociale me përbërjen e: Qendrës së Pensioneve Kombëtare, Qendrës kombëtare të mbrojtjes kundër rreziqeve profesionale si dhe Qendrës së sigurisë sociale të qarkut. Në lidhje me financimin mund të themi se sistemi portugez ndjek parimin e diversitetit të burimeve duke u financuar nga aktorë të ndryshëm ku ndër më të rëndësishmit mund të përmendim : punëdhënësit, punëmarrësit, buxhetin e shtetit dhe transfertat e tjera publike, të ardhurat e fituara nga lotaritë; të ardhurat financiare dhe pronësore.<sup>388</sup> Gjithashtu sistemi i financimit ndryshon në varësi të sistemeve të sigurisë sociale që analizuam në fillim të kësaj pjesë të punimit. Për shkak të natyrës së rishpërndarjes së të ardhurave, financimi i sistemit të sigurimeve sociale të shtetësisë bazohet kryesisht në taksat kombëtare. Ndërkohë që sistemi previdental, edhe pse përfshin mekanizma të rishpërndarjes, për shkak të natyrës profesionale kombinon metodën pay-as-you-go me metodën e financimit.<sup>389</sup>

### **6.4 Aspekte të sistemit të sigurimeve shoqërore në Angli (pjesë e modelit anglosakson )<sup>390</sup>**

Britania ka qenë një nga shtetet më të vjetra të mirëqenies sociale, duke influencuar kështu shtetet e tjera të BE-së përmes eksperiencës së saj, si në lidhje me qasjen teorike po ashtu dhe me administrimin praktik të sistemit të sigurisë sociale. Shumica e autorëve e venë theksin tek '*ligji i të varfërve*'<sup>391</sup> i cili dominoi sistemin e politikave sociale në Britaninë e Madhe të para shekullit të njëzetë. Ky ligj bazohej në një skemë të asistencës sociale, të administruar në nivel lokal, e cila ishte krijuar me qëllim për t'u ofruar ndihmë të gjithë personave të varfër . duke pasur si objektiv kontrollin dhe disiplinimin e të varfërve, ky ligj mbulonte kryesisht kategorinë e punëtorëve me pagë të ulët. Në fillim të

<sup>387</sup>European Commission 2013, 'Your Security Rights in Portugal', kapitulli 10, fq 29..

<sup>388</sup>Shih Portugese Public Finance Sector 'Social Protection Systems', Notebook Nr 2, 2014, Lisbon, fq 6.

<sup>389</sup>Shih Portugese Public Finance Sector 'Social Protection Systems', Notebook Nr 2, 2014, Lisbon, fq 6.

<sup>390</sup>Të dhënat në lidhje me sistemin e sigurisë sociale në Angli janë marrë nga European Commission 'Your Security rights in UK', 2013.

<sup>391</sup>Që nga 1601 me Ligji i Elisabetës për të varfërit.

shekullit XX, ligji i të varfërve u zëvendësua gradualisht nga sigurimi bazë social që do të mbulonte rrezikun e papunësisë, sëmundjes dhe pensioneve. Megjithatë, duke qenë se në këtë periudhë skemat sociale nuk mbulonin të gjithë kategorinë e personave në nevojë, nocioni i asistencës sociale i prezantuar tek ligji për të varfërit qëndroi, por nën emërtimin Asistenca Publike në vitet 1930. Moment me rëndësi në historinë e sigurimit social në Britaninë e Madhe është rishikimi i sistemit të sigurisë sociale në 1942 nga William Beveridge. Raporti i tij, në 1942, është edhe sot rishikimi më komprehensiv i sistemit të sigurisë sociale në Britani. Në thelb, Beveridge hidhte idenë e krijimit të një sistemi të sigurimit shoqëror të emërtuar Sigurimi Kombëtar. Ndërkohë që duke qenë se një pjesë e personave që nuk mund të përmbushnin kriteret për të përfituar nga sistemi i Sigurimit Social, Beveridge rekomandonte që krahas këtij sistemi të vazhdonte të ekzistonte edhe sistemi i asistencës sociale i riemëruar Asistenca Kombëtare. Në 1960 Asistenca Kombëtare, u shndërruan në Përfitime Suplementare dhe në 1970 përfitimet në bazë të testimit të mjeteve të jetesës u bënë pjesë e sistemit social. Që nga 1980, qeveritë konservative në e përdorën parimin e ‘testit të mjeteve’ si një parim i cili do të tregonte mbështetjen e shtetit për të gjithë shtetasit në nevojë. Këto përfitime u riemëruan Mbështetja e të ardhurave, krediti familjar dhe përfitimet e strehimit në kuadrin e ri ligjor që reformonte sistemin e sigurisë sociale në Britaninë e Madhe. Që nga 1997 deri në vitet 2000, qeveritë laburiste vazhduan të ndiqnin të njëjtat politika sociale duke i vendosur ato në kontekstin e një forme të re kontrate midis individëve dhe shtetit me objekt të tyre garantimin e mbrojtjes sociale.<sup>392</sup>

Sistemi i sotëm i sigurisë sociale në Angli është i organizuar sipas këtyre skemave:

- Skema Kombëtare e Sigurimeve, e cila ofron përfitime në të holla për sëmundje, papunësi, vdekjen e partnerit/es, moshës së vjetër etj. Për të përfituar nga kjo skemë individët duhet të paguajnë përfitime të sigurimeve kombëtare.
- Shërbimi Kombëtar Shëndetësor, i cili ofron trajtim mjekësor, dental dhe optik. Ky sistem ofrohet falas vetëm për personat që jetojnë në Britaninë e Madhe dhe Irlandën e Veriut;
- Skemat e përfitimeve të fëmijëve, të cilat ofrojnë përfitime në të holla për individët që sjellin në jetë dhe rrisin fëmijë;
- Skemat e përfitimeve jo-kontributive, që janë të veçanta për ofrimin e përfitimeve për kategori të caktuara të personave me paaftësi ose për individët në karrierë si dhe
- Skema të tjera statusore, që përfshijnë përfitimet prindërore, në rast të lindjes apo adoptimit të fëmijëve.<sup>393</sup>

Po kështu llojet e kontributeve të ofruara sipas sistemit anglez mund t'i ndajmë sipas tre kategorive:

- Kontribute kontributive, të cilat janë përfitimet e sigurimeve që mbulojnë rreziqet sociale të papunësisë, shtatzanisë, paaftësisë për punë, moshës së vjetër dhe vdekjes;
- Kontribute jo-kontributive: që janë kontribute të financuara nga taksat e përgjithshme për të mbuluar rreziqet e paaftësisë dhe moshës së vjetër, duke pasur

<sup>392</sup> Shih për më tepër në lidhje me zhvillimin historik të sistemit të sigurisë sociale në Britaninë e Madhe, Alcock.P ‘Social Policy in Britain’ kapitulli 8, Palgrave Macmillan, Mar 11, 2014, fq 110-113.

<sup>393</sup> Shih European Commission ‘Your security rights in UK’, 2013, fq 1.

si qëllim mbulimin e personave që nuk janë të përfshirë në skemën kombëtare të sigurimeve. Kjo kategori përfshin dhe përfitimet e fëmijëve;

- Përfitime të testuara: të cilat janë po ashtu të financuara nga taksat e përgjithshme dhe janë subjekt të testit të mjeteve të jetesës dhe të ardhurave.<sup>394</sup>

#### **6.4.1 Kushtet e kualifikimit**

Ashtu si edhe në analizën që kemi bërë për shtetet e tjera, edhe në sistemin anglez sfera personale e aplikim dhe kriteret e përfitimit variojnë sipas llojit të rrezikut social të mbuluar. Për sa më sipër mund të themi se:

##### **6.4.1.1 Sistemi shëndetësor**

anglez përfshin kujdesin mjekësor, dental dhe okulistik dhe ofrohet falas si për personat që janë rezidentë në Angli, po ashtu edhe për anëtarët e tyre të familjes dhe fëmijët deri në moshën 16 vjeç që jetojnë me ta. Shërbimi shëndetësor ofrohet falas edhe për kategoritë e veçanta të personave të përcaktuara me rregulloret kombëtare. Në rast se një person qëndron përkohësisht në Angli, duke qenë rezident në një nga shtetet anëtare ose në Zvicër, atëherë për të përfituar nga sistemi falas shëndetësor duhet të jetë i pajisur me Kartën Evropiane të Sigurimit Shëndetësor të lëshuar nga shteti i tij.<sup>395</sup>

##### **6.4.1.2 Përfitimet në të holla në rast sëmundje**

përfshijnë pagesën e detyrueshme në rast sëmundje dhe mbështetjen në rast papunësie. Për të përfituar nga skema e parë duhet që personi të ketë qenë i sëmurë për katër ditë rresht si dhe të ketë një mesatare të të ardhurave javore të paktën sa kufiri minimum i të ardhurave. Përfitimet për mbështetjen e papunësisë u prezantuan në 2008 dhe zëvendësojnë përfitimet e paaftësisë. Për të përfituar nga ky lloj përfitimi subjekti i siguruar duhet:

- Të jetë i paaftë për të punuar për shkak të sëmundjes ose paaftësisë;
- Periudha e paaftësisë të jetë më e gjatë se katër ditë;
- Personi të mos përfitojë gjatë kohës së paaftësisë lloj tjetër pagese nga punëdhënësi;

Përfitimet e në rast sëmundje nuk mbulojnë ditët nga 1-3 të paaftësisë për punë dhe mund të paguhen maksimalisht për një periudhë deri në 28 javë.<sup>396</sup>

##### **6.4.1.3 Përfitimet prindërore dhe të mëmësisë**

Përfshijnë pagesën e detyrueshme të mëmësisë e cila u ofrohet të gjitha grave shtatzënë nga punëdhënësi i tyre për një periudhë deri në 38 javë, duke filluar nga java e 11 përpara lindjes së fëmijës. Për t'u kualifikuar nën këtë skemë duhet që të verifikohet një periudhë punësimi e vazhdueshme për 26 javë, tek i njëjti punëdhënësi deri në javën e 15 përpara lindjes. Përveç pagesës së detyrueshme, kjo skemë ofron edhe përfitimet për mbështetje të mëmësisë për të gjitha gratë që janë të punësuar ose të vetëpunësuar dhe që nuk plotësojnë kushtet për të përfituar nga pagesa e detyrueshme. Për t'u kualifikuar në rastin e fundit duhet të verifikohet një periudhë punësimi prej 26 javësh brenda 66 javëve të

<sup>394</sup>Shih Pieters.D 'The social security system of the Member States of the European Union', Intersentia nv, Jan 1, 2002, fq 139.

<sup>395</sup>Shih European Commission 'Your security rights in UK', 2013, kapitulli 2, fq 5.

<sup>396</sup>Shih European Commission 'Your security rights in UK', 2013, kapitulli 3, fq 8.

testuara që përfshijnë periudhën gjatë shtatzanisë deri në javën e lindjes së fëmijës. Të njëjtat përfitime mund t'i akordohen edhe partnerit të gruas shtatzënë nën kategorinë e përfitimeve prindërore. Edhe në këtë rast 'përfituesi' duhet të ketë punuar për të njëjtin punëdhënës për një periudhë prej 26 javësh pa ndërprerje deri në javën e 15 përpara lindjes së fëmijës. Së fundmi, në këtë skemë ofrohen edhe pagesa të detyrueshme shtesë për të gjithë partnerët e nënave që duhet të kthehen në punë përpara përfundimit të periudhës së përfitimit të pagesës së detyrueshme.

Shuma e përfitimit sipas kësaj skeme llogaritet mbi bazën e ardhurave mesatare për një periudhë 39 javore duke përfituar:

- 90% të të ardhurave mesatare javore për javët nga 1-6;
- Një shumë fikse prej 160 euro /javë për javët nga 7-39;
- Një shumë fikse prej 160 euro/javë në rast të ndihmës së mëmësisë deri në 39 javë;
- Një shumë fikse prej 160 euro në javë në lidhje me pagesën e detyrueshme prindërore;
- Një shumë fikse prej 160 euro/javë në lidhje me pagesën suplementare të mëmësisë duke filluar nga java e njëzetë pas lindjes së fëmijës me kusht që nëna e fëmijës të jetë rikthyer në punë.<sup>397</sup>

#### **6.4.1.4 Përfitimet e moshës së vjetër**

Skema e pensionet është e administruar nga qeveria britanike duke parashikuar ofrimin e pensionit të pleqërisë për të gjithë individët që plotësojnë kushtet në lidhje : së pari me moshën dhe së dyti me periudhën e sigurimit. Për sa i përket moshës mund të themi se sistemi britanik vendos një moshë të ndryshme referuar burrave dhe grave. Kështu moshja e daljes në pension për meshkujt që kanë lindur përpara 6 Dhjetorit 1953 është 65 vjeç, ndërsa për gratë e lindura pas 5 Prillit 1950, por përpara 6 Dhjetorit 1953 është nga 60-65 vjeç. Ligji anglez parashikon që nga Dhjetor-i i vitit 2018 moshja e pensionit si për burrat ashtu edhe për gratë do të pësojë një rritje deri sa të arrijë në 66 në Tetor 2020. Ndërkohë që referuar periudhës së sigurimit, ligji parashikon se për të përfituar pensionin e pleqërisë burrat dhe gratë që e përfitojnë pensionin në ose pas 6 Prill-it 2010 duhet të kenë përmbushur 30 vjet të viteve të kualifikimit sipas Skemës shtetërore të pensioneve. Shuma e përfitimit mesatar është 129 euro/ javë duke pësuar rritje në varësi të rrethanave familjare apo personave në varësi të pensionistit/es.<sup>398</sup>

#### **6.4.1.5 Përfitimet e pasjetuesit**

Sipas sistemit anglez këto lloj përfitimesh iu ofrohen të gjithë burrave dhe grave, bashkëshorti/ja e të cilëve ose bashkëjetuesi/ja e të cilëve ka vdekur përpara 5 Dhjetor-it 2005. Kjo skemë përfshin:

**Pagesat në rast vdekje:** që konsistojnë në një shumë fikse paguar të ve/së/ut dhe partnerëve civilë pasjetues në moshën e daljes në pension. Masa e përfitimit shkon deri në 2.335 euro.

<sup>397</sup> Shih European Commission 'Your security rights in UK', 2013, kapitulli 4, fq 11-12.

<sup>398</sup> Shih European Commission 'Your security rights in UK', 2013, kapitulli 5, fq 16.

**Pagesa për mbështetjen prindërore në rast vdekje:** që konsiston në pagimin e një shume fikse në javë për burrat ose gratë që kanë fëmijë me qëllim mirërritjen dhe shkollimin e tyre.

**Mbështetja në rast vdekje:** që konsiston në pagimin e një shume për burrat ose gratë që janë në moshën 45 vjeç, por sipas moshës së pensionit të shtetit kur ata humbasin të afërmit e tyre.

**Pensioni shtesë:** që konsiston në një përfitim të lidhur me të ardhurat në bazë të kontributeve të paguara nga partneri/ja ose bashkëshorti/ja dhe që paguhet si shtesë e pagesës së dhënë për mbështetjen prindërore.<sup>399</sup>

#### **6.4.1.6 Përfitimet në rast aksidenti apo sëmundje profesionale**

Këto lloj përfitimesh janë të lidhura me aksidentimin në punë të punëtorit ose me kontraktimin e personave në aktivitetet/punë me rrezikshmëri të lartë. Personat e vetëpunësuar përjashtohen nga kjo skemë. Përfitimet sipas kësaj degë paguhet për të gjithë personat që vazhdojnë të jenë të paaftë pas javës së 15 nga dita e ndodhjes së aksidentit ose nga dita e shfaqjes së sëmundjes. Shuma e përfitimit varet nga shkalla e paaftësisë duke variuar nga 38 euro/javë në rast të paaftësisë deri në 20% duke arritur në 160 euro/javë për personat 100% të paaftë për punë.<sup>400</sup>

#### **6.4.1.7 Përfitimet familjare**

Janë të lidhura kryesisht me përfitimet për fëmijët e mitur deri në 16 vjeç ose deri në 20 vjeç në rast të vazhdimit të studimit nga ana e tyre. Për t'u kualifikuar në këtë skemë nuk ka kritere në lidhje me pagimin e kontributeve, duke qëndruar vetëm tek kriteri i rezidencës në Angli. Sistemi anglez përcakton dy shuma të ndryshme për përfitimet mbi fëmijët sipas kësaj ndarjeje: 24 euro/javë për fëmijën më të madh dhe 16 euro/javë për çdo fëmijë tjetër.<sup>401</sup>

#### **6.4.1.8 Përfitimet e papunësisë**

Cilësohen si kontribute individuale që u garantohen të gjithë personave të cilët plotësojnë këto kushte:

- Janë të papunë kundër vullnetit të tyre
- Kanë nënshkruar marrëveshjen e kërkuesit të punës;
- Janë në dispozicion për punë;
- Janë duke kërkuar rregullisht punë;
- Kanë paguar kontributet përkatëse të sigurimit të papunësisë.

Këto kontribute paguhet në formën e një shumë fikse për një periudhë maksimale 182 ditë dhe që variojnë nga 66 euro/javë për personat e moshës 16-24 vjeç dhe 84 euro/javë për të gjithë të tjerët mbi moshën 24 vjeç.<sup>402</sup>

Së fundmi mund të theksojmë se në lidhje me sistemin e financimit, sistemi anglez nuk ndryshon shumë nga modelet e tjera duke u bazuar pjesërisht në kontributet e punëmarrësve dhe punëdhënësve dhe pjesërisht në taksat e shtetit.

<sup>399</sup> Shih European Commission 'Your security rights in UK', 2013, kapitulli 7, fq 17-18.

<sup>400</sup> Shih European Commission 'Your security rights in UK', 2013, kapitulli 8, fq 19

<sup>401</sup> Shih European Commission 'Your security rights in UK', 2013, kapitulli 9, fq 21.

<sup>402</sup> Shih European Commission 'Your security rights in UK', 2013, kapitulli 10, fq 22.



Në përfundim mund të themi se sistemet e sigurisë sociale në shtetet anëtare janë shprehje e karakteristikave ekonomike, sociale, politike dhe e zhvillimit historik të vendit. Ato bazohen në marrëdhëniet e vendosura midis tregut të punës, fuqisë punëtore dhe shtetit, të cilat janë të ndryshme në varësi të politikave të ndjekura nga qeveritë e shteteve anëtare. Në parim sistemi britanik karakterizohet kryesisht nga tre tipare të veçanta që lidhen me: garantimin e standardeve minimale, duke përfshirë të ardhurat minimale, ofrimin e mbrojtjes sociale në rast të pasigurisë si dhe ofrimin e shërbimeve në nivelin më të mirë të mundshëm.<sup>403</sup> Elementi kyç i tij është mbrojtja sociale dhe ofrimi i shërbimeve bazë në rast të gjendjeve të pasigurisë sociale. Sistemi gjerman, nga ana tjetër, bazohet në konceptin e shtetit social duke e vënë theksin sidomos tek zhvillimi ekonomik i vendit. Gjermania ndiqte parimin se një zhvillim ekonomik ishte rruga më e mirë për të arritur mirëqenien sociale. Përfitimet sociale në këtë sistem janë të lidhura me të ardhurat. Gjithashtu, sistemi gjerman kërkon zbehjen e ndërhyrjes shtetërore në sistemin e sigurisë sociale duke e lejuar veprimin e tij vetëm në ato raste kur për shkak të rrethanave është totalisht i rëndësishëm. Modeli portugez është më tepër një simbiozë e modelit gjerman dhe anglez e nisur nga kjo edhe tiparet që ai paraqet janë shprehje e karakteristikave të mësipërme të të dy modeleve bazë ku ai është mbështetur. Ndërkohë, që modeli suedez mund të shihet si një formë ideale e ‘ shtetit social ‘, duke ofruar kujdes institucional të përgjithshëm në kuptimin e ofrimit të ndihmës minimale universale për të gjithë qytetarët e saj . Ai shkon më tej se modeli britanik në përkushtimin e tij për garantimin e barazisë sociale. Suedia ka nivelin më të lartë të shpenzimeve për mbrojtjen sociale në krahasim me të gjitha shtetet anëtare, duke treguar interesin e lartë që ka shteti në këtë fushë.

---

<sup>403</sup> Shih A Briggs, 1961, The Welfare State in historical perspective, European Journal of Sociology

## KREU 7 \*\*\*

### PËRFUNDIME

Ky punim evidentoi evolucionin që ka pësuar koncepti i sigurisë sociale në shtetet anëtare të Bashkimit Evropian që prej krijimit të tij duke pasur në fokus sidomos analizën në planin krahasimor të sistemeve të sigurisë sociale në Evropë. Vështrimi teorik i literaturës në lidhje me aspektet institucionale të skemave të sigurisë sociale në Europë nga njëra anë dhe rishikimi i eksperiencave praktike të shteteve anëtare në lidhje me këto institucione nga ana tjetër na ndihmon në nxjerrjen e një sërë konkluzioneesh të rëndësishme referuar vënies në zbatim të sigurisë sociale. në mënyrë të përmbledhur përfundimet kryesore të këtij punimi po i rendisim si më poshtë vijon:

- Pavarësisht supremacisë së Bashkimit Evropian në lidhje me koordinimin e sigurisë sociale, skemat kombëtare të sigurisë sociale vazhdojnë të luajnë një rol vendimtar mbi të drejtat e punëtorëve që zhvendosen nga një shtet anëtar në një shtet tjetër. Kjo pasi, e drejta komunitare përcakton vetëm rregullat e koordinimit, ndërkohë që legjislacioni kombëtar është ai që përcakton kushtet dhe kriteret e kualifikimit për secilën degë të legjislacionit të sigurisë sociale si dhe shumtat e përfitimeve sociale.
- **Standardizimi** i strukturës së përfitimeve midis shteteve anëtare do ta bënte më të lehtë llogaritjen e përfitimeve për punëtorët kufitare (që zhvendosen midis shteteve anëtare). Siç e kemi theksuar, çdo shtet përcakton kriteret në lidhje me përfitimet në përputhje me politikat sociale që ai ka. Në kuadër të kritereve tërësisht të ndryshme, koordinimi midis shteteve dhe llogaritja e përfitimeve në jo pak raste paraqet vështirësi, duke sjellë efekte negative tek lëvizja e lirë e punëtorëve. Për këtë mendojmë se përcaktimi i kritereve më standarde, si për shembull, kohëzgjatje e njëjtë e përfitimeve midis shteteve anëtare, jo vetëm që do të lehtësonte punën e strukturave në nivel kombëtar në lidhje me të gjithë procesin administrative të konvertimit të kritereve të disa shteteve në terma të përfitimeve, por do të ndikonte gjithashtu edhe në forcimin e mobiliteteve të lëvizjes së punëtorëve midis shteteve anëtare dhe do të garantonte një shpërndarje më të barabartë të të ardhurave të të gjithë popullsisë nga vendi ku ata punojë dhe kanë rezidencën.
- **Metoda e hapur e koordinimit** ka avantazhin e të qenit të një instrumenti politik i cili nuk kërkon transferimin e përgjegjësisë ligjore nga niveli kombëtar në atë evropian. Ajo bazohet në vullnetin politik are, të qeverive të shteteve anëtare për të koordinuar politikat e tyre në fusha të caktuara me qëllim arritjen e objektivave të përbashkëta. Rëndësia e saj shihet edhe në fleksibilitetin që paraqet si metodë apo në faktin e të mos qenit të një metode të kushtueshme në rang shtetesh. Megjithatë, si një metodë që bazohet në shkëmbimin e eksperiencave midis shteteve anëtare në fusha të ndryshme të politikave kombëtare, rezultatet e kësaj metode nuk janë të shpejta. Efikasiteti i saj duhet të shihet në terma afatgjata, nisur pikërisht nga problematikat që ngrihen për shkak të fazës eksperimentale

dhe procedurave të matjes së indikatorëve përkatës. Gjithashtu, përdorimi i kësaj metode si një mënyrë e vetme e koordinimit midis shteteve anëtare nuk do të ishte gjithmonë i suksesshëm, nëse marrim parasysh faktin e të qenit të një instrumenti soft laë. Jo gjithmonë shtetet kanë vullnet politik për të bashkëpunuar në arritjen e objektivave të përbashkëta. Kështu, rritja e efikasitetit të saj mund të bëhet nëpërmjet përdorimit të kësaj metode së bashku me instrumentet e tjerë evropiane më karakter të detyrueshëm për t'u zbatuar (rregullore, direktiva).

- **Modeli social evropian** nuk është një model i unifikuar. Ai njihet dhe pranohet **diversitetin** midis shteteve anëtare në realizimin e mbrojtjes sociale. Duke qenë se dizajni i sistemeve të sigurisë sociale janë shprehje e diversitetit ekonomik, politik, social dhe historik, atëherë në mungesë të shteteve me karakteristika të njëjta, do të kishin mungesë të modeleve sociale të njëjta për të gjitha shtetet. Megjithatë nuk mund të themi se çdo shtet paraqet tipare tërësisht të ndryshme nga shtetet e tjera. Ajo që ndryshon në shumicën e rasteve janë kriteret dhe kushtet e përfitimeve nga skemat e sigurisë sociale, duke mos konvergjuar shumë në lidhje me parimet bazë të ndërtimit të sistemeve të sigurisë sociale. Pavarësisht ndryshimeve që kanë shtetet anëtare, secili prej tyre është parë si identifikues i njërit prej katër modeleve kryesore historike në fushën e sigurisë sociale: modeli kontinental, skandinav, anglo-sakson dhe mesdhetar.
- Koncepti i sigurisë sociale ka njohur një evoluim të madh në doktrinën juridike përgjatë viteve. Është evident fakti i **të mos pasurit të një përkufizimi të plotë** dhe të njëjtë për të gjitha shtetet anëtare të Bashkimit Evropian. Ai është bërë pjesë e interpretimeve të ndryshme si në varësi të autorëve që e kanë përkufizuar ashtu edhe të kohës kur mund të jetë dhënë një interpretim i caktuar. Kjo, pasi së pari koncepti i sigurimeve shoqërore është mjaft fleksibël, duke reflektuar përmbajtjen e veçantë të çdo shteti dhe së dyti sepse ky zhvillim i këtij koncepti nuk është një proces linear. Ai është objekt i ndryshimeve dhe zhvillimeve të herëpashershme në përputhje me ndryshimet e faktorëve strukturore dhe kulturorë në një periudhë të caktuar. Për më tepër, nuk mund të japim një përkufizim të vetëm të konceptit në fjalë, në mungesë të një nocioni të unifikuar në Evropë në lidhje me sigurinë sociale dhe mbrojtjen shoqërore.
- Pavarësisht mungesës së një përkufizimi ligjor të konceptit të sigurisë sociale, shumë shtete e njohin dhe e zbatojnë atë, duke i dhënë kuptimin që ofron doktrina juridike në këtë fushë. Shumica e përkufizimeve bazohet në **dy elementët bazë** të 'sigurisë sociale': **sigurimi shoqëror dhe asistencë sociale**. Kështu, në një kuptim të ngushtë, koncepti i sigurisë sociale bazuar në sigurimin shoqëror ndalet tek ofrimi i përfitimeve monetare për personat që përballen me kontigjenca sociale sipas kuadrit juridik në fuqi. Ndërkohë që në një kuptim më të gjerë, ai do të përfshijë, jo vetëm përfitimet monetare, por një shumëllojshmëri shërbimesh dhe programesh të ofruara nga shteti dhe organizatat jo qeveritare, për të ndihmuar në rritjen e standardit të jetesës të individëve që përballen me rreziqet sociale të formave të ndryshme. Të tjerë autorë, për të dhënë një përkufizim të këtij

koncepti bazohen jo tek qëllimi që ai ka, por tek përmbajtja e tij. Në këtë kuptim 'siguria sociale' do të ishte shprehje e rreziqeve sociale të mbrojtura prej saj.

- Në fakt, pavarësisht nevojës për të krijuar një përkufizim të unifikuar të nocionit të 'sigurisë sociale', ky punim tregoi se një përkufizim shterues i këtij koncepti mund të krijojë hapësira të pamjaftueshme për zhvillimin brenda degës së sigurimeve shoqërore, të përgjigjeve të reja për çdo problem të ri social që mund të lindë në të ardhmen. Duke qenë se, koncepti i sigurisë sociale, lidhet me një numër rreziqesh sociale (tashmë) të identifikuara, një përshkrim shterues, nuk do të lejonte inkorporimin e evolucionit të këtij koncepti në kuptimin e ligjit kombëtar, sipas të cilit, disa elementë të 'pasigurisë sociale' që kanë ekzistuar për një kohë të gjatë, mund të janë shpallur 'rreziqe sociale'. Prandaj, më tepër se sa dhënia e një përkufizimi, është me interes përcaktimi i parimeve bazë mbi të cilat duhet të mbështetet çdo shtet në zbatimin me efikasitet të tij.
- Gjatë analizës teorike që iu bë konceptit të sigurisë sociale në punim, arritëm të identifikonim si **dy funksionet bazë** të tij: **funksionin parandalues** dhe **funksionin promovues**. Në të dyja rastet theksi vendoset tek **garantimi i standardit të jetesës së një personi**. Kështu nga njëra anë, siguria sociale ka si funksion mbrojtjen e individëve nga përkeqësimi i standardit të tyre të jetesës. (mbrojtja e individëve në lidhje me uljen e aftësisë për të kryer funksionet bazë jetike). Nga ana tjetër, funksioni i sigurisë sociale mund të jetë rritja e standardit të jetesës së një individi përmes promovimit. Funksioni i dytë mund të ndikojë në ato raste kur standardi i jetesës së një individi të caktuar është nën standardin minimal të caktuar, duke i dhënë kështu mundësi sistemit të sigurisë sociale që përmes funksionit të tij promovues të rritë aftësinë e individëve për të përmirësuar standardin e tyre të jetesës në një periudhë të caktuar të jetës së tyre. Megjithatë, në situata të caktuara, njëri prej këtyre funksioneve mund të marrë më tepër rëndësi, secili prej tyre duhet të shihet si pjesë e një sistemi të vetëm me një qëllim të përbashkët në kuadër të arritjes së një standardi të dëshirueshëm të jetesës së çdo individi.
- Zhvillimi i konceptit të sigurisë sociale në Evropë ka ndryshuar totalisht që nga krijimi i Komunitetit Ekonomik Evropian, i cili e vinte theksin tek forcimi i të **drejtave ekonomike** midis shteteve anëtare, duke lënë në hije garantimin e të **drejtave sociale**. Në traktatin e Romës ekzistonte vetëm një nen (51) në lidhje me lëvizjen e lirë të punëtorëve duke iu mundësuar atyre të drejtën për të punuar në shtetet anëtare duke patur akses në skemat e sigurimeve shoqërore të vendeve të punës. Megjithatë, edhe pse në këtë kohë, mund të flasim vetëm për një nen në lidhje me të drejtat sociale të punëtorëve, punimi analizon se ky nen ka luajtur një rol domethënës në fillimet e ndërtimit të politikave sociale në Evropë. Mbi bazën e tij, Këshilli miratoi një vit më vonë, në 1958, rregulloren nr 3, që më vonë u shndërrua në rregulloren 1408/71 mbi të drejtat e punëtorëve emigrantë. Kjo rregullore i garantonte punëtorëve emigrantë akses në përfitimet e sigurimeve shoqërore të shteteve të tjera dhe mundësinë për t'i marrë me vete ato gjatë lëvizjeve për punë brenda Komunitetit. Për shkak të dispozitave që përmbante,

rregullorja 1408/71<sup>404</sup> duke pasur si qëllim koordinimin e të drejtave sociale midis shteteve anëtare, ishte përpjekja e parë evropiane për në kuadër të shtetësisë evropiane dhe politikës së solidaritetit si dhe në luftën kundër diskriminimit të punëtorëve të shteteve anëtare në favor të punëtorëve kombëtare.

- **Revolucioni industrial** përkon me zhvillimin e politikave të mirëqenies sociale në Evropë. Fillesat e saj i shohim në shekullin e nëntëmbëdhjetë, në Gjermani, nën regjimin e Kancelarit Bismark. Si rezultat i revolucionit industrial në Evropë, punëtorët e kësaj periudhë, u përballën me vështirësi të mëdha në punë dhe me kushte të rrezikshme në vendin e punës. Panorama e përgjithshme kishte një numër të shtuar rastesh ku punëtorët bëheshin të paaftë për shkak të sëmundjeve, aksidenteve në punë apo humbjes së kësaj të fundit. Pikërisht, pasqyrimi i kësaj situatë tejet të vështirë, e inkurajoi Bismark-un të krijonte një sistem të mirëqenies sociale me qëllimin për të mbuluar këtë pjesë të popullsisë të paaftë për të punuar.
- Gjermania dhe Britania e Madhe kanë qenë dy shtetet e para që përmes qasjeve të krijuara ndikuan në zhvillimin e politikave të sigurisë sociale në Evropë: Qasja Bismark dhe Beveridge. Secili prej shteteve anëtare bazohej në njërin prej këtyre dy qasjeve të para. Sistemi i Bismarkut favorizoi një numër skemash punësimi me bazë publike, që financoheshin nga pagesat e detyrimeve në proporcion me pagat e tyre dhe që ndaheshin midis punëdhënësit dhe punëmarrësit. Fillimisht i përhapur në Gjermani, qasja e Bismarkut, u përqaftua edhe nga shtete të tjera evropiane si : Franca, Austria, Belgjika, Italia, Luksemburgu etj. Edhe pse ishte e bazuar në parimin e sigurimeve, **sigurimi ishte i detyrueshëm** dhe **primet individuale nuk lidheshin me rreziqet sociale**.<sup>405</sup> Sistemi i krijuar nga Bismarku garantonte të ardhura kompensuese në rast të humbjes të tyre për shkak të aksidenteve në punës, papunësisë, sëmundjes apo paaftësisë. Kriteret që përdorëshin në këtë sistem në llogaritjen e përfitimeve bazoheshin në **detyrimet që paguheshin nga punëtorët** (në varësi të pagës së tyre) dhe së dyti në **numrin e viteve të sigurimit** gjatë të cilave punonjësit kishin paguar detyrime. Në ndryshim nga kjo, Beveridge e vinte theksin tek **roli që kishte shteti** në rritjen e standardit të jetesës dhe në përgjegjësinë e këtij të fundit për të mbuluar shpenzimet e ngritjes së një sistemi të sigurisë sociale. Sistemi britanik ishte **një sistem i hapur** për të gjithë shtetasit dhe i garantonte atyre **akses falas në shërbimet sociale** ose kundrejt një shume të vogël të hollash. Ky sistem do të financohej nga taksat e përgjithshme dhe si i tillë **nuk do kishte lidhje midis kontributeve dhe përfitimeve që garantohehin**. Karakteristikë e sistemit Beveridge ishte parimi i proporcionalitetit në testimin e mjeteve të jetesës dhe **garantimi i një përfitimi minimal** të të ardhurave të mjaftueshme. Në ndryshim nga **solidariteti midis punëtorëve** që gjente shprehje sistemi gjerman, në Angli theksi u vu tek **solidariteti midis shtetasve**.

<sup>404</sup> Rregullore (KEE) Nr 1408/71 e 14 Qershor 1971 mbi zbatimin e skemave të sigurimeve shoqërore tek personat e punësuar dhe familjet e tyre që lëvizin brenda Komunitetit.

<sup>405</sup> Shih për më tepër Olivier M et al 'Social Security Laë: General Principles' (Butterworths Durban 1999, fq 13-14.

- Europa u mbështet në **katër sisteme të sigurisë sociale**. 15 shtetet e para (të vjetra) të BE-së ndaheshin sipas modelit universal skandinav, korporatist kontinental, liberal anglosakson dhe regjimi mesdhetar i mirëqenies. **Modeli skandinav** ishte modeli më komprensiv. Ky model e vinte theksin tek rishpërndarja, përfshirja sociale dhe universaliteti. Shtetet që kishin ndjekur këtë model (Danimarkë, Finlandë dhe Suedi) karakterizoheshin nga një dialog i fortë social dhe bashkëpunim i ngushtë i partnerëve socialë me qeverinë. **Modeli kontinental** vendos punësimin si bazë të transfertës sociale. Ky model sjell benefite në nivel më të moderuar dhe që janë të lidhura me të ardhurat. Shtetet që kanë qenë pjesë e këtij sistemi janë Gjermania, Belgjika, Franca, Austria dhe Holanda. **Modeli Liberal** anglosakson përfshinte Anglinë dhe Irlandën. Ai thekson përgjegjësinë e individëve për veten; transferuat sociale janë më të vogla se në vendet e tjera dhe janë ‘të testuara’ sipas mjeteve të jetesës. **Në modelin mesdhetar**, ku përfshihen Spanja, Italia, Greqia dhe Portugalia niveli i ulët i transfertave sociale ishte pjesërisht i kundërbalancuar nga mbështetja e fortë e rolit të rrjeteve familjare.
- Meqenëse shtete të ndryshme në Evropë kanë krijuar sisteme të veçanta të mbrojtjes sociale, nisur nga veçoritë specifike të lidhura sa me faktorët ekonomikë, po aq edhe me nevojat e veçanta të popullsisë, pyetja që ngritëm gjatë punimit ishte nëse mund të arrihej në krijimin e një ‘**Europe Sociale**’ nga një shkrimje ‘organike’ e këtyre sistemeve nga ‘poshtë - lart’? Apo në kushtet kur regjimet e politikës sociale dhe të varfërisë të vendeve brenda hapësirës ligjore të unionit të përbashkët evropian ishin kaq kontradiktore, ishte e pamundur të arrihej një shkrimje organike nga poshtë dhe ‘harmonizimi’ në mënyrë të domosdoshme duhet të vinte ‘nga sipër’, në kuptimin që duhet të sintetizohej dhe të implementohej nga një burokraci e autorizuar e BE-së? Sipas argumentimit tonë, në qoftë se ‘integrimi’ në politikën e varfërisë ndodhte brenda këtyre kufijve të shteteve anëtare, ai do të ishte një lloj **integrimi negativ** që do t’i lejonte çdo Shteti Anëtar që të ketë regjimin e tij dhe të krijojë vetëm rregulla procedurale, ndoshta edhe për atë se si të procedohet me punëmarrësit ‘e huaj’ dhe me riekspertimin e barrës së tyre në ‘vendet’ e tyre të lindjes. Nisur nga kjo, analiza gjatë punimit ka arritur në një konkluzion sipas të cilit arritja e ‘Shtetësisë sociale europiane’ ose krijimi i ‘Europës Sociale’ kërkon **një mënyrë ‘pozitive’ integrimi**. Ky integrim është më ambicioz dhe më kompleks se sa një qëllim i kulluar dhe i thjeshtë i krijimit të ‘Tregut të përbashkët’. Synimi i tij është që nëpërmjet veprimeve të përbashkëta ‘konstruktive’ të arrihet në një ‘Shtet Pozitiv të mirëqenies sociale’.
- Në mungesë dhe pamundësi të harmonizimit të plotë të dispozitave sociale në shtetet anëtare, **koordinimi mbetet politika më e mirë** për t’u ndjekur prej tyre. Në fushën e koordinimit social **Rregullorja 1408/71** mbi zbatimin e skemave të sigurimeve shoqërore për punëtorët dhe familjet e tyre që lëvizin brenda Komunitetit dhe rregullorja 547/72 mbi procedurat e implementimit të rregullores 1408/71 mbeten instrumentet ligjore sekondar më të rëndësishëm në KE. Fuqia e këtyre rregulloreve qëndron në krijimin e normave uniforme, me zbatim të

- përgjithshëm dhe direkt të aplikueshme nga shtetet anëtare. Së bashku me rregulloret, një tjetër instrument i preferuar nga shtetet anëtare janë rekomandimet për koordinimin e politikave sociale. megjithatë, për vetë karakterin jo të detyrueshëm të tyre, efekti i tyre është i limituar. Po kështu, nuk duhet të harrojmë rolin e GJED, e cila përmes promovimit të lëvizjes së lirë në jurisprudencën e saj, është shndërruar në një faktor kyç në zhvillimin e politikave sociale.
- **Parimi i subsidiaritetit** është i rëndësishëm për zhvillimin e politikave koherente sociale dhe ndihmon në theksimin e prioriteteve të tyre. Së bashku me parimet e tjera të sigurisë sociale (drejtësia sociale, solidariteti), ai kontribuon në mbrojtjen e të drejtave sociale të njeriut dhe stabilitetin e marrëdhënieve shoqërore.
  - Për shkak të **natyrës territoriale të sistemit të sigurisë sociale** dhe për shkak të divergjencave midis shteteve mund të lindin probleme në rast të emigrimit të shtetasve nga një shtet anëtar në tjetrin. Individët mund të zgjedhin të zhvendosen për të punuar dhe jetuar në një shtet tjetër anëtar, të jetojnë në një shtet por të punojnë për periudha të caktuara në një shtet tjetër anëtar apo mund të jetojnë në një shtet dhe të jenë të vetëpunësuar në një shtet tjetër. Ndër problemet kryesore me të cilat mund të përballen shtetasit emigrantë për shkak të zhvendosjes nga territori i tyre janë: së pari rreziku i humbjes së ‘mbulimit’ nga skemat kombëtare dhe së dyti kufizimet në lidhje me ‘eksportimin ‘ e përfitimeve.
  - Në ndryshim nga parimi i territorit, **parimi i koordinimit** është një nga parimet bazë që rregullon sistemet e sigurisë sociale në Evropë. Përmes këtij parimi synohet të eliminohen kufizimet që vendosin skemat kombëtare të sigurisë sociale ndaj punëtorëve emigrantë në shtetet anëtare. Praktika më e mirë në nivel të shteteve evropiane, përmes të cilës do të koordinohet aksesimi në sistemet e sigurimeve sociale dhe përfitimet nga skemat e sigurimeve shoqërore janë marrëveshjet dy ose shumëpalëshe midis shteteve anëtare. Zbatimi i parimit të koordinimit mundëson garantimin e lëvizjes së lirë dhe migrimit të lëvizjes punëtore brenda unionit evropian duke mos cenuar të drejtën për siguri sociale.
  - Parimi i koordinimit ka mundësuar garantimin e të drejtave të njëjta në fushën e sigurisë sociale, **jo vetëm për shtetasit e shteteve anëtare**, por gjithashtu edhe për **shtetasit e vendeve të treta** kur lëvizin brenda BE-së me kufizimin e të qenit rezident për një afat 5 vjeçar. Pikërisht, për të zgjeruar sa më shumë sferën e subjekteve të mbrojtur nga lëvizja në shtetet anëtare, BE po lidh marrëveshje në kuadër të koordinimit të politikave sociale edhe me vendet që nuk janë pjesë e saj.
  - Për të shmangur situatat kur dy ose më shumë legjislacione të shteteve anëtare mund të zbatohen ose kur punëtori emigrant nuk është i mbuluar nga asnjë ligj është me rëndësi aplikimi i **parimit të përcaktimit të legjislacionit që do të aplikohet**, i cili kërkon që në një kohë të aplikohet vetëm legjislacioni i një shteti anëtar. Në nivel evropian, në kuadër të zgjidhjes së ligjit të aplikueshëm, parimisht theksi vendoset tek aplikimi i lex loci laboris, apo ligji i shtetit ku punëtori ka vendin e punës. Ky ligj, në fakt përdoret kur bëhet fjalë për kategorinë

- e subjekteve ekonomikisht aktive. Por nëse marrim për bazë që politikat e koordinimit janë shtrirë edhe në kategorinë e subjekteve jo ekonomikisht aktivë atëherë krahas ligjit të vendit të punës mund të zbatohet edhe lex loci resite, ose ligji i vendit të rezidencës
- Një nga mënyrat e mbrojtjes së individëve në rast të kryerjes së karrierës profesionale të tyre në disa shtete anëtare është **grumbullimi i periudhave të sigurimit**, që nënkupton se periudhat e sigurimeve brenda një skeme kombëtare të sigurimeve shoqërore në një shtet mund të llogariten në përputhje me kriteret e pranueshmërisë për qasjen në përfitimet që rrjedhin nga një skemë e ngjashme në një shtet tjetër.
  - Në rast të mobilitetit të personave për të punuar në shtetet anëtare, parimisht vlen rregulli se përfitimet cash të paguara sipas legjislacionit të ndonjërit prej shteteve anëtare **nuk do t'i nënshtrohen asnjë reduktimi, ndryshimi, pezullimi, ose konfiskimi** për shkak së përfituesi apo anëtarët e familjes së tij jetojnë në një shtet tjetër të ndryshëm nga ai ku ndodhet institucioni përgjegjës për dhënien e përfitimeve.
  - Burimet e të drejtës evropiane të sigurisë sociale ndahen në **tre kategori**: instrumentet ligjore ndërkombëtare të krijuara në kuadër të OKB dhe ILO, instrumentet rajonale të krijuar në kuadër të BE-së dhe instrumentet ligjore kombëtare të shteteve anëtare. Më të rëndësishëm ndër ta në fushën e sigurisë sociale janë: Pakti Ndërkombëtar Social Kulturor dhe Ekonomik, Konventat e ILO-s, Karta Sociale Evropiane, Traktatet, direktivat dhe Rregulloret e BE-së në fushën e sigurisë sociale, kushtetutat dhe legjislacioni i brendshëm në nivel të shteteve anëtare. Së bashku me këto burime, GJED ka luajtur një rol të rëndësishëm në elaburimin e konceptit të 'sigurisë sociale' dhe në zgjerimin e sferës personale dhe materiale të rregullave të koordinimit midis shteteve anëtare. Jurisprudenca komunitare është pa dysh një nga pikat më të forta të referimit për zhvillimin e të drejtës së sigurisë sociale, nëse marrim parasysh përfshirjen e qëndrimeve të GJED në dispozitat e traktateve, direktivave dhe rregulloreve të Këshillit në këtë sferë.
  - Një nga faktorët qendrorë, që ka dëmtuar të drejtat sociale të qytetarëve dhe pozitën sociale është **papunësia strukturore** dhe ndryshimet që kanë ndodhur në funksionimin e tregut të punës. Si pasojë e papunësisë strukturore, tek shoqëritë e shteteve të ndryshme janë shfaqur ndarje të reja sociale midis të punësuarve dhe të papunëve si dhe midis të punësuarve me kohë të plotë dhe atyre më kohë të pjesshme, ose e thënë ndryshe me punësim të pasigurt.
  - Ndërkohë që, një nga mënyrat kryesore për suksesin e zhvillimit të politikave sociale në nivel të BE-së është **promovimi i lëvizshmërisë rajonale** të fuqisë punëtore. Kjo metodë është konsideruar si një mekanizëm i rëndësishëm përshtatjeje për zhvillim të barabartë ekonomik, sidomos kur demet asimetrike shkaktojnë probleme.



- Shtrirja personale e rregullave të koordinimit midis shteteve në kuadër të garantimit të lëvizjes së lirë është zgjeruar që nga **rregullorja e parë 1408/71** e cila sanksionoi rregullat e koordinimit midis shteteve anëtare, duke përfshirë në sferën personale të saj vetëm **kategorinë e ‘punëtorëve’** në një kuptim *strico sensi*, duke lënë jashtë sferës së mbulimit të gjithë ‘personat jo ekonomikisht aktivë’ që lëviznin midis shteteve anëtare. Një rol të rëndësishëm në këtë drejtim ka dhënë Gjykata Evropiane e Drejtësisë me vendimet e saj në lidhje me lëvizjen e lirë, Komisioni Evropian me propozimet për rishikimin e sferës personale të Rregulloreve të mëparshme dhe në fund Këshillin me adoptimin e Rregulloreve të reja që zgjerojnë sferën e aplikimit të tyre në drejtim të rrethit të subjekteve të mbrojtura. Që **nga 1 korriku 1982**, kategorisë së punëtorëve iu shtua edhe sfera e **personave ‘të vetëpunësuar’** dhe anëtarëve të tyre të familjes që lëviznin midis Komunitetit. Me miratimin e Rregullores së Këshillit **nr.1606/98** u zgjerua fusha personale e aplikimit të rregullores 1408/71 duke përfshirë nën veprimin e saj **nëpunësit civile** dhe një vit më vonë rregullorja **307/1999** zgjeroi rrethin e subjekteve të mbrojtura tek të gjithë personat e siguruar, **veçanërisht për studentët**. Për më tepër, nga **1 qershori 2003**, **subjektet nga vendet e treta**, anëtarët e tyre të familjes dhe pasjetuesit, nëse janë rezidentë të ligjshëm në njërin prej territoreve të shteteve anëtare dhe nëse kanë lëvizur midis shteteve anëtare, janë të mbuluar nga rregullorja.
- Rregullorja e Këshillit **883/2004** shënon zgjerimin më të madhe të sferës personale të rregullores 1408/71. Me hyrjen në fuqi të kësaj rregulloreje, e drejta e koordinimit të sistemeve të sigurisë sociale midis shteteve anëtare, zgjerohet **tek të gjithë shtetasit e shteteve anëtare që janë ose kanë qenë subjekte të legjislacionit të sigurimeve sociale në një ose më shumë shtete anëtare**. Kjo do të thotë që do t’i nënshtrohen rregullave të koordinimit jo vetëm personat e punësuar, të vetëpunësuar, studentët, nëpunësit civilë, pensionistët, por gjithashtu edhe personat ‘jo ekonomikisht aktivë’ që nuk gëzonin mbrojtje në periudhat e mëparshme. Me zgjerimin e sferës personale tek të gjithë ‘shtetasit evropianë’, rregullorja 883/2004 theu përfundimisht lidhjen e krijuar midis ushtrimit të një veprimtarie ekonomike dhe sferës personale, duke mbuluar gjithashtu edhe personat pa shtetësi dhe refugjatët që janë rezidentë në njërin prej shteteve anëtare, anëtarët e familjeve të tyre si dhe pasjetuesit kur ata lëvizin midis shteteve anëtare.
- Koncepti i **‘rrezikut social’** referon tek parimi më i rëndësishëm i sistemit të sigurimeve shoqërore sipas të cilit mbrojtja sociale siguron siguri kundër rreziqeve që janë pjesë e jetës sonë të përditshme të tilla si: rreziku i të mos qenit i aftë për punë për shkak të moshës së vjetër, rreziku i dëmtimit në punë, i kalimit në statusin e të papunit.
- Në literaturën juridike, teksa rendisim rreziqet sociale shpesh marrim si pikë të nisjes renditjen në **Konventën Nr. 102** të Organizatës Ndërkombëtare të Punës, sipas të cilës rreziqet sociale që janë të lidhura me konceptin e sigurisë sociale

shtrihen midis nevojës për kujdes mjekësor; paaftësisë së përkohshme për punë, papunësisë, moshës së vjetër, aksidentit në punë dhe sëmundjet profesionale, përgjegjësisë për mbajtjen e fëmijëve, mëmësisë, invaliditetit të plotë në punë dhe vdekjes. Në këtë kuptim mund të flasim për përfitimet e kujdesit mjekësor, përfitimet e sëmundjeve, përfitimet e papunësisë, përfitimet e pleqërisë, përfitime e plagosjes/aksidentimit në punë apo sëmundjeve profesionale, përfitimet familjare, përfitime e lindjes, të invaliditetit dhe përfitim të të mbijetuarit. Secila prej gjendjeve të mësipërme përfshin brenda konceptit të ‘sigurisë sociale’. Ndërkohë që nëse flasim për një ‘rrezik’ tjetër të ndryshëm nga ata që kemi përmendur më lart dhe që ka të bëjë me ‘nevojën’, rrezikun e ‘varfërisë’ apo mungesën e mjeteve të nevojshme për një ekzistencë të mirë atëherë kalojmë nga koncepti i sigurisë sociale në atë të mbrojtjes sociale.

- Roli i ligjvënësit në lidhje me përfitimet nga skemat e sigurisë sociale është evident. Në llogaritjen e këtyre përfitimeve, ligjvënësi mund të vendosë një limit maksimal të të ardhurave që mund të përfitohen. Kjo do të thotë që edhe në qoftë se paga e fituar më parë ose të ardhurat profesionale janë më të larta, subjekti përfitues nuk mund të marrë si shpërblim më shumë të ardhura se sa kufiri maksimal i sanksionuar në ligj. Kështu, përfitimi do të llogaritet mbi bazën e shumës, por në lidhje me kufirin e sipërm. E njëjta politikë mund të vihet re edhe në përcaktimin e sasisë së kontributeve që mund të derdhin subjektet për llogari të skemave të sigurimeve sociale. Në këtë rast, ligjvënësi mund të përcaktojë një limit maksimal tavan të të ardhurave për efekt të llogaritjes së kontributeve.
- Përveç konceptit të përfitimeve maksimale, është i njohur edhe i nocioni bazë i të ardhurave që mund të përfitohen në rast të evidentimit të rrezikut apo konvergjençës sociale. Vendosja e një kufiri minimal për efekt të përfitimeve nënkupton edhe në qoftë se shumica e përcaktuar përgjatë linjave të llogaritjes normale është më e ulët, subjektit do t’i jepet përsëri minimumi i të ardhurave të sanksionuara. Kjo bëhet me qëllim që të garantohet minimumi jetik i nevojshëm për jetesën e çdo subjekti që është pjesë e skemave sociale.
- Si rregull, përfitimet e sigurimeve shoqërore mbrohen ndaj zvogëlimit të vlerës së të ardhurave apo ndaj **zhvlerësimit**. Në fakt, ka vende ku përfitimet reflektojnë ndryshimet e çmimeve ose ndryshimet e pagave. Ndërkohë që në vende të tjera procesi i përcaktimit të normës së përfitimeve është pothuajse automatik, në kuptimin që masa e pensionit rishikohet periodikisht nga një grup i specializuar i cili bën propozimet tek qeveria për të mundësuar ndryshimet dhe përmirësimet e masës së pensionit nëpërmjet amendimeve ligjore.
- Po kështu, zhvlerësimi ndaj përfitimeve të cilat janë të mbrojtura mund të rishitet në mënyra të ndryshme: në lidhje me nivelin e përgjithshëm të **inflacionit**, në proporcion me fuqinë blerëse, në raport me nivelin mesatar të pagave, dhe kështu me radhë. Në varësi të kriterëve të krahasimit, qeveria regjistron normat zyrtare të inflacionit në kohë të caktuara, duke ndjekur rritjen e çmimeve të konsumit (të një

- numri të mallrave dhe shërbimeve të zgjedhura), duke vlerësuar mënyrën në të cilën niveli mesatar i pagave ka evoluar, dhe kështu me radhë.
- Shuma fikse ose përqindja që përcakton nivelin e përfitimit të sigurimeve shoqërore shpesh do të ndryshojë në përputhje me kushtet e jetesës së personit që ka të drejtën e këtyre përfitimeve.
  - **Skema e pensioneve** mund të veprojë sipas parimit të **kapitalizimit/financimit**, rindarjes/parimit **pay-as-you-go** apo **rezervave të kontabilitetit** Disa skema statusore të pensioneve veprojnë mbi një bazë të miksuar : pjesërisht me rindarje dhe pjesërisht me financim. Në një numër të vendeve jo të industrializuara, pensioni i pleqërisë mund të marrë formën e një pagese të vetme në rastin kur dikush ka arritur moshën të dalë në pension. Por në pjesën më të madhe bëhet fjalë për garantimin e pagesave periodike.
  - E drejta evropiane e mbrojtjes sociale garanton të gjithë shtetasit evropianë për përfitimin e pensionit të pleqërisë, me arritjen e moshës së pensionit, pavarësisht faktit nëse ata kanë qëndruar dhe punuar në një shtet ose kanë punuar në disa prej shteteve anëtare në periudha të caktuara. Kështu, në çdo shtet anëtar në të cilin një person ka qenë i siguruar, do të ruhen rekordet e tij të sigurimit derisa të arrijë moshën e daljes në pension. Kontributet që ai ka paguar për llogari të sistemit të sigurimeve shoqërore në një shtet anëtar nuk transferohen në shtetin tjetër në, por as nuk i kthehen personit që i ka paguar ato. Çdo shtet anëtar, në kuadër të rregullave të vendosura, njih të drejtën për pension pleqërie, në favor të subjektit, në momentin që ai arrin moshën e caktuar sipas dispozitave ligjore të brendshme të atij shteti ku është siguruar.
  - Përcaktimi i masës së pensionit shpesh do të lidhet ligjërisht me një numër të parametrave si paga minimale, paga mesatare ose të ardhurat mesatare profesionale.
  - **Përfitimet e marra në rast të vdekjes** së partnerit/es parimisht janë **të kufizuara në kohë**. Përfitimi do të jetë i kufizuar për një periudhë të përkohshme duke i bërë të mundur partnerit të gjallë për të gjetur rrugën e tij ose të saj në tregun e punës. Në këtë drejtim, në disa legjislacione, mund të përdoret termi **përfitim i rregulluar** për të treguar pikërisht përfitimin e përkohshëm të marrë pas vdekjes së njeriut të afërm . Nëse i afërmi trashëgimtar nuk ka gjetur punë me fundin e periudhës së ndërmjetme, ai/ajo mundtë jenë të ligjshëm për të plotësuar kushtet për të marrë një përfitim tjetër të tillë si përfitimi i papunësisë apo asistencë.
  - Paaftësia për të punuar mund të shihet si pjesë e rreziqeve sociale duke marrë parasysh faktin se individët mund të sëmuren apo të jetë viktimë e një aksidenti, gjë që mund të çojë në një humbje (të plotë ose të pjesshme) të të ardhurave të tyre për punë. Në rast se personat që preken nga ky lloj rreziku janë pjesë e rrethit të subjekteve të mbrojtura nga skemat e sigurimeve shoqërore (në kuptimin që mbështeten në punën e tyre të ligjshme për të siguruar jetesën), atëherë është

sistemi i sigurimeve shoqërore ai që ofron një zëvendësim të të ardhurave për këta njerëz në formën e një përfitimi në rast të 'paaftësisë për punë'.

- Skemat e invaliditetit në rast të paaftësisë për punë variojnë në shtete të ndryshme. Megjithatë të gjithë shtetet anëtare do të ndahen sipas **dy modeleve kryesore**. **Modeli i parë** i referohet atyre shteteve ku përfitimet në rast invaliditeti ndjekin të njëjtat rregulla si pensionet e pleqërisë. Sipas këtij modeli, shumica e përfitimit varet nga kohëzgjatja e periudhës së siguruar. Kjo do të thotë se, sa më e gjatë të ketë qenë periudha e sigurimit në momentin që një person bëhet i paaftë për të punuar, aq më e lartë do të jetë masa e pensionit të përfitur. Ndërkohë që, **modeli i dytë** i referohet atyre shteteve ku shumica e pensionit të invaliditetit nuk është e varur nga kohëzgjatja e periudhës së sigurimit. Kjo do të thotë që pavarësisht faktit nëse një person ka qenë i siguruar për 5, 15, 20 apo 35 vjet, masa e përfitimit për shkak të paaftësisë mbetet e njëjtë. Në ndryshim nga modeli i sipërpërmendur, në këto skema është karakteristikë ekzistenca e personit të siguruar në momentin që ndodh paaftësia. Kjo nënkupton që, në rast se personi ka shkëputur marrëdhëniet e punës, ose nuk është më i përfshirë në skemat e sigurimeve në momentin e paaftësisë, atëherë ai humbet të drejtën për të përfitur nga skema e invaliditetit.
- Përfitimi i sëmundjes zakonisht do të përcaktohet në raport me të ardhurat profesionale të fituara më parë, nganjëherë në lidhje me shkallën e paaftësisë për punë. Në shumicën e vendeve, zëvendësimi i të ardhurave, gjatë fazës së parë të paaftësisë për punë, nuk është në ngarkim të sistemit të sigurimeve shoqërore. Skemat e sigurimeve shoqërore përmbajnë një periudhë pritjeje, d.m.th një periudhë gjatë së cilës personi duhet të përmbushë të gjitha kushtet për një përfitim dhe ende nuk ka marrë përfitim. Për sa i përket të punësuarve (si dhe nëpunësve civilë), periudha e pritjes zakonisht do të mbulohet nga pagesa e vazhdueshme e pagave që i jepen nga punëdhënësi në bazë të ligjit të punës, apo nga rregullimet në bazë të marrëveshjeve kolektive të punës.
- Përfitimet e sëmundjes janë të ndryshme në çdo shtet anëtar. Megjithatë, secili prej tyre do të akordojë për subjektet përfitues **dy lloj përfitimesh: përfitime në cash ose përfitime në natyrë**. Përfitimet në të holla kanë si qëllim zëvendësimin e të ardhurave për personin e sëmurë dhe paguhen gjithmonë në bazë të legjislacionit në fuqi të shtetit ku personi është siguruar, pavarësisht nga shteti i tij i rezidencës ose qëndrimit. Ndërkohë që përfitimet në natyrë përfshijnë të gjitha mallrat dhe shërbimet që lidhen me kujdesin shëndetësor. Këto përfitime mbuloohen nga institucionet e shtetit të rezidencës së personit nëse ai është i siguruar po në këtë shtet. Po kështu, nëse subjekti është rezident në një shtet të ndryshëm nga ai ku ai është siguruar, atëherë përfitimet mbuloohen po nga shteti ku subjekti është rezident, ose në raste të tjera në shtetin ku ai punon.
- Në shumicën e vendeve, sigurimi i papunësisë do të mbulojë vetëm punonjësin. Edhe nëse i rikthehemi parimit të sigurimit social si një sigurim që është rrjedhojë e një kontrate të ligjshme pune, do të arrinim në të njëjtin konkluzion. Duke qenë

- se nëpunësit civilë gëzojnë një status më të favorshëm se sa punonjësit e tjerë, në kuadër të garantimit të qëndrimit të tyre në detyrë, ata shpesh janë të përjashtuar nga fusha e veprimit të skemave që mbulojnë këtë lloj rreziku social. Ndërkohë që personat e vete –punësuar, të detyruar të ndërpresin aktivitetet e tyre profesionale për një arsye të tjera të ndryshme nga dëmtimi shëndetësor, kryesisht do të përjashtohen nga sigurimi i papunësisë.
- Në parim, papunësia mund të konceptohet si një rrezik social duke çuar kështu në përfitimet e sigurimit të papunësisë ose asistencës së papunësisë, vetëm kur mungesa e punës së paguar **nuk do të rezultojë nga zgjedhja e lirë** e personit të papunë.
  - Shumë skema të papunësisë përfshijnë mundësinë e papunësimin me kohë të pjesshme. Ato kanë të bëjnë me subjektet, marrëveshjet e punës të të cilëve, kanë ndryshuar, kundër vullnetit të tyre, nga punë me kohë të plotë në punë me kohë të pjesshme; subjektet, orët e punës të të cilëve janë ulur pa dëshirën e tyre, ose, gjithashtu, subjektet që kanë pranuar punën me kohë të pjesshme për të mos qenë (plotësisht) të papunë. E gjithë kjo kategori personash mund të marrin një përfitim për orët e punës që ata nuk kanë qene ne punë, pavarësisht nga fakti se ata janë të punësuar pjesërisht.
  - Për të akorduar përfitimet e familjes mund të ndërveprojnë legjislacionet e brendshme të **tre shteteve anëtare: shteti ku personi është i siguruar, shteti ku personin punon apo ushtron veprimtarinë e vetëpunësimin dhe shteti i rezidencës**. Në varësi të situatave, mund të aplikohet legjislacioni i secilit prej këtyre shteteve. Kështu, nëse anëtarët e familjes së subjektit janë rezidentë në shtetin ku personi punon ose është i vetëpunësuar, atëherë ky shtet do të jetë përgjegjës për pagimin e përfitimeve të papunësisë. Por mund të ketë raste kur legjislacionet e shteteve mbivendosen. Kështu, nëse një person është titullar i të drejtës për përfitime familjare në më shumë se një shtet anëtar, atëherë anëtarët e familjes së tij do të përfitojnë shumën më të lartë të përfitimit në njërin prej shteteve anëtare. Me fjalë të tjera, në këtë rast anëtarët e familjes trajtohen sikur janë rezidentë dhe të siguruar në shtetin me legjislacionin më të favorshëm për ta. Rregullorja 2004/38 ndalon akordimin e një përfitimi familjar, dy herë, brenda të njëjtës periudhë dhe për të njëjtët anëtarë të familjes.
  - Nëse për llojet e tjera të përfitimeve në kemi theksuar se subjektit që i lind e drejta e përfitimit është i njëjti me atë që realisht e merr këtë përfitim, në rastin e përfitimeve familjare situatë është pak më e ndryshme. Në rastin e përfitimeve familjare, subjekt që ka të drejtën e përfitimit nuk është i njëjtë me subjektin që realisht e merr këtë përfitim. Kështu përfitimet e familjes mund t'i analizojmë si një e drejtë e personit që në fakt është objekt i kujdesit (p.sh. e drejta e fëmijës), ose si një e drejtë e personit që aktualisht mbulon shpenzime të veçanta ose sigurimin e kujdesit.

- Në shumicën e vendeve, **sistemi shëndetësor** funksionon si një **sistem i përzier** ku kujdesi shëndetësor në aspekte të caktuara do të jete publik dhe në aspekte të tjera do të jetë privat . Zgjedhja e personit ose institucionit tek i cili pacienti në mënyrë efektive do të kërkojë mbulimin me mallra ose shërbime mjekësore mund të jetë plotësisht falas, mund të jete e kufizuar ne limite të caktuara, ose mund të mungoje plotësisht. Kur kujdesi shëndetësor është i organizuar në baza private, liria e zgjedhjes do të jetë një alternativë më frekvente.
- Metodatat e përdorura nga shtetet anëtare për të mbuluar kostot e trajtimit mjekësor janë të ndryshme. Megjithatë ne kemi arritur në përfundimin se ekzistojnë **tre metoda** më të rëndësishme të përdorura nga shtetet anëtare. Metoda e parë realizohet përmes **pagimit direkt** nga ana e sistemit të sigurimeve ose sistemit të kujdesit shëndetësor shtetëror të ofruesve të shërbimit mjekësor. Pacientët në një rast të tillë kanë pak ose aspak lidhje me ofruesit e shërbimeve mjekësore në lidhje me shpenzimet e kryera për trajtimin e tyre. Pagesat bëhen kryesisht përmes kontratave të lidhura direkt nga ofruesit e shërbimit mjekësor ose institucionet që i përfaqësojnë ato në formën e pagesave specifike për çdo shërbim ose pagesës në total për të gjithë kohën e trajtimit. Metoda e dytë ka të bëjë me **rimbursimin** e pacientëve të siguruar nga fondi përkatës i sigurimeve shoqërore, ku pacienti fillimisht paguan të gjitha kostot e trajtimit të tij dhe më pas ai rimburohet nga fondi përkatës. Metoda e tretë që i referohet pjesës tjetër të shteteve njihet si metoda e dispozitave direkt sipas të cilës sistemi i sigurimeve shoqërore ose qeveria në vetvete ka në pronësi dhe operon në qendrat e saj mjekësore të menaxhuara nga një staf mjekësor i punësuar. Shtetet që e përdorin këtë metodë mund të kontraktojnë për shërbime të caktuara ofrues publikë ose privatë e megjithatë **pacienti zhvishet nga detyrimi për të paguar për shërbimet e ofruara**.
- Me gjithë ndryshimet që kanë skemat e sigurimeve nga njëri shtet anëtar në tjetrën, të gjitha kanë një karakteristikë e përbashkët sipas të cilës e drejta për kujdes shëndetësor është **një e drejtë territoriale**. Kjo nënkupton që individët kanë të drejtë të rimburojnë shpenzimet e tyre mjekësore vetëm në territorin kombëtar. Kostoja e trajtimit mjekësor të kryer jashtë mund të rimburohet vetëm në disa raste si për shembull në rastin e trajtimit urgjent mjekësor të një personi gjatë një qëndrimi të përkohshëm jashtë ose kur subjekti ka marrë paraprakisht autorizimin nga fondi i sëmundjeve.
- Ndhimja e ofruar në rast nevojë të individëve, në formën e **asistencës sociale** do të shihet kryesisht si **çështje e brendshme e shteteve**. Në ndryshim nga përfitimet e marra në rast të aplikimit të skemave të mbrojtjes sociale, në rastin e asistencës sociale apo mjekësore nuk gjen zbatim Rregullorja (KE) nr 883/2004 e Parlamentit Evropian dhe Këshillit ‘ Mbi koordinimin e sistemeve të sigurimeve shoqërore’.
- Skemat e ndihmës sociale përmbajnë një test të mjeteve të jetesës. Në asistencën sociale, kuptimi i testit të nevojshëm është kryesisht **gjithëpërfshirës** dhe në këtë

- mënyrë ai nuk kufizohet vetëm tek të ardhurat profesionale. Për më tepër, për të bërë një vlerësim sa më të saktë dhe real shpesh merren parasysh edhe mjetet e anëtarëve të tjerë të familjes.
- Realizimi i objektivave sociale në shtetet anëtare arrihet përmes një procesi që përbëhet nga dy faza: së pari hartimi i legjislacionit të sigurimeve shoqërore dhe së dyti marrja e masave për ta zbatuar dhe për ta administruar atë. Të dyja këto faza të një procesi të vetëm duhet të dallohen nga njëra – tjetra.
  - Karakteristikë e administrimit të sistemeve të sigurisë sociale në shtetet anëtare është **decentralizimi funksional dhe territorial**. Të gjitha organet administrative territorialisht dhe funksionalisht të decentralizuara veprojnë sipas kompetencave të përcaktuara nën mbikëqyrjen e autoriteteve, kompetencat e të cilave, i janë deleguar atyre.
  - Regjimi evropian i koordinimit në fushën e sigurisë sociale përfshin përveç të tjerave dhe rregulla të **bashkëpunimit administrativ** midis institucioneve kompetente në shtetet anëtare. Sistemi i bashkëpunimit është i rëndësishëm si për të zgjidhur problematikat që derivojnë në raste individuale në kuadër të të drejtave të sigurisë sociale të shtetasve evropiane dhe për të ta bërë më të lehtë procesin e mbledhjes së periudhave të sigurimit/ eksportimit të përfitimeve po aq edhe për të shkëmbyer eksperiencën midis shteteve anëtare me qëllim rritjen e efikasitetit brenda strukturave organizative të sistemeve të sigurisë sociale.
  - Tre janë burimet kryesore të financimit të sigurimeve shoqërore: kontributet e paguara në një përqindje nga **punëmarrësi, punëdhënësi dhe kontributet qeveritare**. Shumica e sistemeve të sigurimit social financohet pjesërisht nga kontributet që do të paguheshin nga vetë i siguruari shoqëror dhe/ose nga punëdhënësit e tyre. Në sistemet e sigurimeve shoqërore për punonjësit bëhet një dallim ndërmjet kontributeve të punëdhënësve dhe të punonjësve.
  - Sistemi i ndarjes ‘**Pay-as-you-go**’ përgjithësisht do të veprojë në bazë vjetore sipas të cilës kontributet e një viti do të llogaritet në mënyrë që të mundësojnë mbulimin e shpenzimeve të po atij viti. Në parim sistemi PAYG ofron burime për financimin e sigurimeve sociale në rastet kur periudha nga momenti i krijimit të fondit të sigurimeve deri në momentin e ushtrimit të së drejtës së sigurimeve sociale është relativisht e shkurtër (një vit ose më pak). Këto njihen si përfitime afat-shkurtra.
  - Thelbi i **sistemit të financiar** është investimi i aseteve nga kontributet e mbledhura për të marrë një interes relevant apo kthim dividetit . Në këtë sistem, nga kontributet që paguan, çdo punonjës ‘kursen për moshën e vjetër’, dhe aktivitetet financiare e personit nuk përdoren për të mbuluar shpenzimet e pensioneve e të tjerëve Kontributet aktuale, shërbejnë kështu, për të financiar përfitimet që do të paguheshin (ndoshta) më vonë të personit që ka paguar kontributet. Sistemi i financiar gjeneron një rritje të normës së kursimeve dhe akumulimin e

- përgjithshëm duke ndikuar në rritjen ekonomike në shoqëri. Në këtë drejtim, një parakusht thelbësor është investimi i suksesshëm i aseteve të mbledhura nga kontributet.
- Kalimi nga një sistem kapitalizimi ose i financuar në një sistem pay-as-you-go nuk paraqet probleme të veçanta. Sipas kësaj ndarje, popullsia aktive do të duhet të paguajë edhe për pensionistët aktualë (të cilët vetë kanë jetuar nën ndarje) dhe për pensionin e vet më pas. Një tranzicion i tillë nga ndarja tek kapitalizmi duket i realizueshëm pas falimentimit (real apo virtual) të sistemit ekzistues të ndarjes dhe/ose kur kreditë (e huaja ose ndërkombëtare) lejohen për mbulimin e të drejtave të fituara sipas sistemit të mëparshëm të ndarjes. Kohët e fundit, disa vende kanë reformuar skemat e tyre statusore të pensioneve në mënyrë që t'i japin atyre një karakter të përzier sipas të dy modeleve.
  - Krahasimi i sistemeve të sigurisë në shtetet anëtare është sa i nevojshëm po aq edhe i domosdoshëm për të kuptuar nga njëra anë zhvillimet që kanë pësuar sistemet e sigurisë sociale në shtetet anëtare dhe nga ana tjetër për të kuptuar ndryshimet midis shteteve në lidhje me aplikimin e tyre praktik. Sistemet e sigurisë sociale në shtetet anëtare janë shprehje e karakteristikave ekonomike, sociale, politike dhe e zhvillimit historik të vendit. Ato bazohen në marrëdhëniet e vendosura midis tregut të punës, fuqisë punëtore dhe shtetit, të cilat janë të ndryshme në varësi të politikave të ndjekura nga qeveritë e shteteve anëtare.
  - Në parim **sistemi britanik** karakterizohet kryesisht nga tre tipare të veçanta që lidhen me:garantimin e standardeve minimale, duke përfshirë të ardhurat minimale, ofrimin e mbrojtjes sociale në rast të pasigurisë si dhe ofrimin e shërbimeve në nivelin më të mirë të mundshëm. Elementi kyç i tij është mbrojtja sociale dhe ofrimi i shërbimeve bazë në rast të gjendjeve të pasigurisë sociale.
  - **Sistemi gjerman** bazohet në konceptin e shtetit social duke e vënë theksin sidomos tek zhvillimi ekonomik i vendit. Gjermania ndjek parimin se një zhvillim ekonomik ishte rruga më e mirë për të arritur mirëqenien sociale. Përfitimet sociale në këtë sistem janë të lidhura me të ardhurat. Gjithashtu, sistemi gjerman kërkon zbehjen e ndërhyrjes shtetërore në sistemin e sigurisë sociale duke e lejuar veprimin e tij vetëm në ato raste kur për shkak të rrethanave është totalisht i rëndësishëm.
  - **Modeli portugez** është më tepër një simbiozë e modelit gjerman dhe anglez e nisur nga kjo edhe tiparet që ai paraqet janë shprehje e karakteristikave të mësipërme të të dy modeleve bazë ku ai është mbështetur.
  - **Modeli suedez** mund të shihet si një formë ideale e ‘ shtetit social ‘, duke ofruar kujdes institucional të përgjithshëm në kuptimin e ofrimit të ndihmës minimale universale për të gjithë qytetarët e saj. Ai shkon më tej se modeli britanik në përkushtimin e tij për garantimin e barazisë sociale. Suedia ka nivelin më të lartë



të shpenzimeve për mbrojtjen sociale në krahasim me të gjitha shtetet anëtare, duke treguar interesin e lartë që ka shteti në këtë fushë.

## **Bibliografia**

## Libra

- Abrahamson, P.(2000). The Welfare Modeling Business, in Manning, N & Shaw, i. (2000). *New Risks, New Welfare*. Oxford: Blackwell Publishing
- Andersen, Torben M. et al. (2007) *The Nordic model – embracing globalization and sharing risks*. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA)
- Becker.U (2010) ‘Security: A General Principle of Social Security Law in Europe’, Europa Law Pub.
- Berghman, J. (1991) 1992 and Social Security. Critique and Proposals. In: Room, G. (ed.) *Towards a European Welfare State?* Bristol, SAUS, pp. 91-104.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in historical perspective, in Pierson, C. & Castles, F. (2006). *The welfare state reader*. Cambridge: Polity Press.
- Cerami, A. (2005). *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emerge of a New European Model of Solidarity*. Erfurt: Erfurt University.
- Deacon, B. (1993). Developments in East European social policy, in *New perspectives on the Welfare State in Europe*, edited by C. Jones. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Faist, Thomas, 1995: ‘Boundaries of Welfare States: Immigrants and Social Rights’, in Robert Miles and Dietrich Thränhardt (eds.), *Inclusion and Exclusion: Migration and the Uniting of Europe*, London: Pinter, 177-195.
- Fernandes, S., 2014, *Employment, mobility and social investment: three key issues for post-crisis social Europe*, Notre Europe – Jacques Delors Institute
- Flora, Peter, 1986: ‘Introduction’, in Peter Flora (ed.), *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II, Vol. 1: Sweden, Norway, Finland, and Denmark*. Berlin: de Gruyter, vii-xxxvi.
- Haas, E.B., 1958: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. London: Stevens.
- Jacobson, David, 1995: *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Pennings.F, Vonk.G (2015) ‘Research Handbook on European Social Security Law’, Edward Elgar Publishing.
- Pennings.F (2003) ‘Introduction to European Social Security Law’, Intersentia.

## Artikuj

- Arts, W. & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more?, in *Journal of European Social Policy*. Vol. 12, No. 3, pp. 137-158.
- Bader, Veit Michael, 1999: ‘Citizenship of the European Union. Human Rights, Rights of Citizens of the Union and of Member States’, *Ratio Juris* 12, 2: 153-181
- Barnard, C. (2000) *Regulating Competitive Federalism in the European Union? The Case of EC Social Policy*. In: Shaw, J. (ed.) *Social Law and Policy in an Evolving European Union*. Oxford, Hart, pp. 49-69.

- Berghman, J./Cantillon, B./Marx, i. (1996) The Future of Social Security in Europe. In: Berghman, J./Cantillon, B. (eds.) *The European Face of Social Security: Essays in Honour of Herman Deleeck*. Aldershot, Avebury, pp. 369-395
- Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach, in *Journal of Social Policy*. Vol. 26, No. 3, pp. 351-372.
- Brand M., *Social Security Systems in Transition. A Comparison of Germany and Poland*, Jagiellonian University in Krakow,2007, p. 3. ss. <http://martinbrand.de/wpcontent/uploads/paper-the-system-of-social-security-inpoland-and-germany1.pdf>
- Campos, M. and M. Pereira (2008), 'Impact of recent reform of the Portuguese public employees' pension system', Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, Summer
- Chassard, Y. & Quentin, O. (1992). Social Protection in the European Community: Towards a convergence of Policies, in *International Social Security Review*. Vol. 45, No. 1-2, pp. 91-108.
- Clayton, R. & Pontusson, J. (1998). Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist, in *World Politics*. Vol. 51, No. 1, pp. 67-98.
- Cox, Robert Henry (1998) The consequences of welfare reform; how conceptions of socialrights are changing. *Journal of Social Policy*, 27 (1) 1-16.
- Cuellar Allison E & Wiener JM 'Can Social Insurance for Long-Term Care Work? The Experience of Germany in Health Affairs' *The Policy Journal of the Health Sphere*, Vol 19, No 3 (May/June 2000).
- Deacon, B. (2000). Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization, in *Journal of European Social Policy*. Vol. 10, No. 2, pp 146-161.
- DGEFCFIN (2006), 'The Long-Term Sustainability of Public Finance in the European Union', *European Economy*, no. 4/2006
- Disney, R. (2000), 'Crisis in Public Pension Programmes in OECD: what are the reform options?', *Economic Journal*, February
- Dwyer, Peter (2000) Welfare rights and responsibilities. Contesting social citizenship. Bristol:The Policy Press
- Ferrera, M. (1996). The Southern model of welfare in Social Europe, in *Journal of European Social Policy*. Vol 1, No. 6, pp. 17-37
- Fuchs, M. (2002) Free Movement of Services and Social Security-Quo Vadis? *European Law Journal*, Vol. 8(4), pp. 536-555.
- Geus, J. A. (2004) A Social Europe, Responsive to Change. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (Dutch Journal of Labour Studies), Vol. 20(3), pp. 234-235.
- Gilbert N 'Alternative Forms of Social Protection for Developing Countries' *Social Security Review (SSR)*, Sept (1976).
- Gouveia, M. and L.M. Sarmiento, (2002), 'Financing pensions for public sector workers in Portugal:estimates of the long run impact on public finances', Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, June
- Kahn-Freund O 'On Uses and Misuses of Comparative Law' *The Modern Law Review* Vol 37, No 1 (1974).

- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1998) The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63 (5) 661-687.
- Perrin G., *Reflections on fifty years of social security*, *International labour review*, 1969, Vol. 99, no. 3, p. 249-292.
- Regent, S. (2003) The Open Method of Coordination: a New Supranational Form of Governance? *European Law Journal*, Vol. 9(2), pp. 190-214
- Schaefer, A. (2004) A New and Effective Form of Governance? Comparing the OMC to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD. Paper for the 2004 Conference of Europeanists 'Europe and the World: Integration, Interdependence, Exceptionalism?' March 11-13, 2004, Chicago
- Spicker, Paul (1992) Can European social policy be universalist? In Page, R. & Baldock, J. (eds) *Social Policy Review 5*. Social Policy Association: Canterbury, 207-226.
- Tharakanl, P. K. M. (2003) European Social Model under Pressure. *The World Economy*, Vol. 26(10), pp. 1417-1424
- Verschuere, H., 2015, Preventing 'benefit tourism' in the EU: a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in Dano?, *Common Market Law Review* 52: 363–390, 2015.
- Von Rohland H., *From Bismarck to Beveridge: Social Security for All, World of Work, Responding to the crisis: Building a 'Social Floor'*, 2009, No. 67

### **Raporte dhe punime ne konferenca**

- Barslund, M., Busse, M., and Schwarzwälder, J., 2015, Labour Mobility in Europe: An untapped resource?, CEPS Policy Brief, No. 327, March 2015
- *Beveridge Report (Nov 1942)* Modern History Sourcebook: Sir William Beveridge: Social and Allied Services accessed at <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html>
- Carr M & Chen MA 'Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor' Working Paper on the Informal Economy (ILO Employment Sector 2002/1).
- Clemens F., Thum, M., 1999, Welfare effects of immigration in a dual labour market, CESifo Working Paper No. 215
- Dustmann, C., Frattini, T., and Preston, i., The Effect of Immigration along the Distribution of Wages, Discussion Paper Series CDP No 03/08, CReAM
- European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion, 2013, Your social security rights in the United Kingdom
- European Commission, Migrant access to social security and healthcare: policies and practice
- General Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Organization, 91th Session of the International Labour Conference, 2003.
- General Survey of the Committee of Experts carried out in 1961 on minimum standards of social security

- ILO Minimum Standards of Social Security Convention No. 102, [http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/convde.pl? C102](http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/convde.pl?C102).
- International Labour Organisation (ILO) ‘Third Discussion Paper of the Global Trust Fund’ (27 September 2001)
- Jorens Y.(ed.), Robert S.(ed.), Garcia de Cortzar C., Spiegel B., Straban G., *Think Thank Report 2010. Analysis of selected concepts of the regulatory framework and practical consequences on the social security coordination*, Project - Training and reporting on European Social Security Project, coordinated by Ghent University,
- Jorens Y., Lhernould J-P., *European Report 2011. Report prepared as part of the TRESS project – Training and reporting on European Social Security*, coordinated by Ghent University,2011.
- Judgment of the European Court of Justice (the Grand Chamber) of 16 October 2007. *Félix Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios SA*. Case C-411/05
- Kahanec, M., 2012, *Skilled Labour Flows: Lessons from the European Union*, IZA Research Report No. 49
- Kennedy, S., 2015, *People from abroad: what benefits can they claim?* Standard Note: SN06847, Social Policy Section House of Commons
- OECD (2014), *Private Pensions Outlook 2014*
- Preparatory Work for Convention No. 102, Objectives and minimum standards of social security, Report IV(1), International Labour Conference (ILC), 34th Session, 1951
- Preparatory Work for Convention No. 102, Objectives and minimum standards of social security, Report IV(1), International Labour Conference (ILC), 34th Session, 1951, p. 7.
- Preparatory Work for Convention No. 102, Objectives and minimum standards of social security, Report IV(1), International Labour Conference (ILC), 34th Session, 1951, p. 6.
- Preparatory Work for Convention No. 102, Objectives and minimum standards of social security, Report IV(1), International Labour Conference (ILC), 34th Session, 1951, p. 6.
- Preparatory Work for Convention No. 102, Objectives and minimum standards of social security, Report IV(1), International Labour Conference (ILC), 34th Session, 1951, p. 6.
- Preparatory work, ILO Convention 168, 1986 IV(1)
- Regulation (EC) no. 883/2004 of the European Parliament and of the Council, 2004 on the coordination of social security systems.
- *Social Security Spending in South Eastern Europe: A Comparative Review*, International Labour Office 2005
- Social, Employment and Migration Working Papers No.77
- Whitehouse, E. (2009), ‘Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation’, OECD
- Working Party on Policy regarding the Revision of Standards, *Followup to consultations regarding social security instruments*, Geneva,November 2001

**Legislacion:**

- Decision (EC) No. 2000/436 of 29 June 2000 Setting up a Social Protection Committee OJ L172/26.
- European Convention on Social Security (1972) Paris, ETS Nr. 78.
- ILO (1952) Convention No. 102 on Minimal Standard of Social Provision.
- Recommendation No. 92/441/EEC of the Council of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems. OJ L245.
- Recommendation No. 92/442/EEC of the Council of 27 July 1992 on the Convergence of Social Protection Objectives and Policies. OJ L245.
- Regulation (EC) No. 859/2003 of the Council of 14 May 2003 Extending Regulation (EEC) No. 1408/71 to Nationals of Third Countries. OJ L124.
- Regulation (EEC) No. 1390/81 of the Council of 12 May 1981 Extending Regulation (EEC) No. 1408/71 to Self-Employed Persons and Members of their Families. OJ L143.
- Regulation (EC) No. 307/1999 of the Council of 8 February 1999 Extending Regulation (EEC) No. 1408/71 to Students. OJ L38.
- Regulation (EEC) No. 574/72 of the Council of 21 March 1972 Fixing the Procedure for Implementing Regulation (EEC) No 1408/71 on the Coordination of Social Security Schemes for Persons Moving within the Community OJ L74.
- Regulation (EEC) No. 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on Freedom of Movement for Workers within the Community. OJ L257/2.
- Regulation (EEC) No. 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the Application of Social Security Schemes to Employed Persons and their Families Moving within the Community. OJ L149.
- Regulation (EC) No. 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Coordination of Social Security Systems OJ L166.
- Regulation (EEC) No. 1251/70 of the Commission of 29 June 1970 on the Right of Workers to Remain in the Territory of a Member State after Having Been Employed in that State. OJ L142.
- Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain Related Acts. OJ C80, 10 March 2001.
- Commission of the European Communities (1995) The Future of Social Protection: A Framework for a European Debate. COM (1995) 466 final.
- Commission of the European Communities (1997) Communication from the Commission - Modernising and Improving Social Protection in the European Union. COM (1997) 102 final

- Commission of the European Communities (1998) Proposal for a Council Regulation on Coordination of Social Security Systems COM (1998) 779 final.
- Commission of the European Communities (1999) Communication on A Concreted Strategy for Modernising Social Protection COM (1999) 347.
- Commission of the European Communities (2000) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Social Policy Agenda 2/26. COM (2000) 379 final.
- Commission of the European Communities (2001) Employment and Social Policies: Framework for Investing in Quality. COM (2001) 313.
- Commission of the European Communities (2001) European Governance - A White Paper. COM (2001) 428.
- Commission of the European Communities (2003) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection COM (2003) 261 final.
- Commission of the European Communities (2003) Proposal for a Council Decision Establishing a Social Protection Committee. COM (2003) 305 final. Commission of the European Communities (2003) Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Coordination of Social Security Systems COM (2003) 596 final.
- Commission of the European Communities (2004) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Modernising Social Protection for the Development of High-Quality, Accessible and Sustainable Health Care and Long-Term Care; Support for the National Strategies using the 'Open Method of Coordination'. COM (2004) 304.
- Employment Committee/Social Protection Committee (2001) Joint Contribution of the Employment Committee and the Social Protection Committee to the Preparation of the Broad Economic Policy Guidelines for 2001.
- European Convention on the Constitution (2003) Final Report of Working Group XI on Social Europe. CONV 516/03 20.
- European Council (2000) Lisbon European Council, Presidency Conclusions, 23-24 March 2000.
- Mrs M.K.H. Hoekstra (née Unger) v Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten Case 75/63 [1964] ECR 177.

- Pietro Pinna v Caisse d'allocations familiales de la Savoie, Case 41/84 [1986] ECR 1.
- Rita Frilli v Belgian State Case 1/72 [1972] ECR 471.
- Sante Pasquini v. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) Case C – 34/02 [2004] CMLR 46