



Negocimi i kapitujve 23, “Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore” dhe 24, “Drejtësia, liria dhe siguria” dhe një analizë krahasimore e negociatave aktual të këtyre kapitujve, në Malin e Zi dhe Serbi.

Ky shkrim ka për qëllim të informojë lexuesin mbi përmbajtjen e dy kapitujve nga më të rëndësishmit në negociatat për aderimin në Bashkimin Europian, të cilët mund të themi me bindje se janë njëkohësisht dhe më sfiduesit e kompleksët dhe për të cilët kërkohet një angazhim i qartë dhe i fortë, politik dhe financiar, për arritjen e reformave të kërkuara. Negocimi i këtyre kapitujve është shumë dinamik, i vështirë, sfidues, dhe zgjat në kohë me vite¹. Negociatat për kapitullin 23 dhe 24, hapen të parat dhe mbyllen të fundit, gjë që përcakton dhe ecurinë e procesit të anëtarësimit në Bashkimin Europian.

Po çfarë përmbajnë këta kapituj? Le t’i marrim me radhë..



Kapitulli 23, “Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore”,² ndahet në katër fusha kryesore dhe të ndërlidhura: i) gjyqësori, ii) lufta kundër korrupsionit, iii) të drejtat themelore të njeriut si dhe iv) të drejtat e qytetarëve të BE-së, të cilat në vetvete ndahen më tej në një numër nën-fushash. Në fushën e gjyqësorit dhe të drejtave themelore, politikat e BE-së synojnë të mbajnë dhe zhvillojnë më tej Bashkimin Europian, si një zonë të drejtësisë, lirisë dhe sigurisë. Garantimi i shtetit të së drejtës, i cili respekton të drejtat e njeriut, krijon dhe garanton një gjyqësor të pavarur e të paanshëm dhe me integritet e standarde të larta të gjyqimit, është thelbësor për të qenë pjesë e Unionit. Në fushën e gjyqësorit ka një numër aktesh të legjislacionit të BE-së, i cili përbëhet kryesisht nga standarde që vendi duhet të përmbushë në përputhje me sistemin e brendshëm gjyqësor, për t’u përputhur plotësisht me legjislacionin e BE-së. Vendi kandidat, jo vetëm që duhet të përfaqësojë plotësisht kuadrin ligjor kombëtar me aktet e BE-së në këtë fushë, por edhe të arrijë rezultate të matshme në zbatimin e tyre.

Shteti kandidat duhet të sigurojë *respektimin e të drejtave të njeriut si dhe të drejtave themelore të qytetarëve të BE-së*, siç garantohet nga legjislacioni i BE-së. Kjo fushë përmban një numër

¹ Në rastin e Kroacisë, bisedimet për anëtarësim zgjatën 6 vjet.

² <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/13.html>; <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/23.html>;



konventash, protokollelesh dhe deklaratah, që vendi kandidat duhet t'i ketë pjesë të sistemit të tij ligjor, duke siguruar në çdo rast, zbatimin efektiv të tyre. Një vëmendje e veçantë i kushtohet pjesës së të drejtave të mosdiskriminimit, mbrojtjes së të dhënave personale, të drejtës për një gjykim të drejtë dhe brenda një kohe të arsyeshme. Përveç sigurimit dhe garantimit të të drejtave të njeriut, secili vend kandidat, duhet të sigurojë kushtet për ushtrimin e të drejtave të shtetasve të Shteteve Anëtare të BE-së, ku përfshihen: e drejta për të votuar dhe garuar për zgjedhje në Parlamentin Evropian, e drejta për të votuar dhe për t'u zgjedhur në zgjedhjet lokale, të drejtën për t'u vendosur lirshëm brenda BE-së dhe mbrojtjen diplomatike dhe konsullore. Shumica e legjislacionit evropian në këtë fushë, janë vendime dhe direktiva të Këshillit Evropian, të cilat kryesisht hyjnë në fuqi në ditën e pranimit në BE.

Një shtet që aspiron për t'u bërë pjesë e Unionit, duhet të luftojë në mënyrë efektive korrupsionin, i cili kërcënon stabilitetin e institucioneve demokratike dhe sundimin e ligjit. Theksi i politikave të BE-së në këtë drejtim, vihet në ato parandaluese, ndërgjegjësuese dhe ndëshkuese. Për të pasur një shtet të fortë në luftën kundër korrupsionit, duhet të ketë kuadër të qartë ligjor dhe institucione të besueshme dhe efektive. Legjislacioni i BE-së në këtë fushë, përbëhet nga konventat e Kombeve të Bashkuara dhe Këshillit të Evropës, si dhe vendime dhe rekomandime të Këshillit Evropian. Çdo shtet kandidat, duhet që jo vetëm të sigurojë përputhshmërinë e plotë me legjislacionin e BE-së në këtë fushë, por gjithashtu të tregojë një angazhim dhe gatishmëri për të arritur rezultate të dukshme si në parandalimin, por dhe ndëshkimin kundër korrupsionit. Fushat më të ndjeshme në luftën kundër korrupsionit, janë ato veçanërisht të prekshme nga korrupsioni, si: prokurimi publik, shëndetësia, arsimiti, tatimet dhe doganat, privatizimi, shërbimet e qeverisë lokale, policia si dhe financimi i partive politike.

Krahasuar me raundet e mëparshme të zgjerimit, BE-ja i ka dhënë theks më të madh cilësisë së reformave të zbatuara dhe jo vetëm miratimit apo transpozimit të ligjeve. Në këtë drejtim, BE-ja ka prezantuar mekanizmin e kriterëve/standardeve (benchmarks³), arsytimi i të cilit është i trefishtë: 1.Të ndihmojë vendin kandidat për arritjen e kërkesave të BE-së, duke i bërë ato më konkrete dhe transparente publikisht; 2.Të ndihmojë vetë BE-në, në matjen e efekteve të

³ Kur negociohet një kapitull i legjislacionit evropian, ka standarde ose kritere hyrëse, standarde të ndërmjetme dhe mbyllëse.



veprimeve të ndërmarra të vendit kandidat dhe për të siguruar vlerësim kritik; dhe 3. Për të ndihmuar "orientimin" e të gjithë procesit të pranimit, duke vendosur kërkesat që duhet të arrihen, në mënyrë që të sigurohet progresi në hapin tjetër në këtë proces.

N.q.s do t'i hedhim një *vështrim Mali të Zi*, konstatojmë se negocimi për Kapitullin 23, u hap zyrtarisht në datën 18 dhjetor 2013. Deri më sot, ka rreth 44 standarde të ndërmjetme të përcaktuara nga Qëndrimi i Përbashkët i BE-së, nga të cilat: 18 janë në fushën e gjyqësorit, 14 në fushën e luftës kundër korrupsionit, 11 në fushën e të drejtave themelore, 1 në fushën e bashkëpunimit me organizatat joqeveritare. Rreth $\frac{3}{4}$ e këtyre standardeve, lidhen me kuadrin legjislativ dhe kapacitetet administrative, ndërsa $\frac{1}{4}$ e tyre lidhet me arritjen e rezultateve në luftën kundër korrupsionit, dënimet, etj. Përveç domosdoshmërisë për të harmonizuar plotësisht legjislacionin kombëtar me atë të Bashkimit Evropian, nevojitet që Mali i Zi të arrijë rezultate të dukshme dhe të matshme në zbatimin e këtyre ligjeve. Rekomandimet e Komisionit Evropian, të tilla si: forcimi i llogaridhënies në gjyqësor, krijimi i historikut të ndjekjes dhe dënimeve përfundimtare, përmirësimi i menaxhimit të përgjithshëm të kapaciteteve njerëzore, financiare dhe infrastrukturore në gjyqësor, forcimi i pavarësisë së Agjencisë Kundër Korrupsionit, forcimi i përgjithshëm i institucioneve, mbrojtja e pakicave dhe të drejtat e njeriut dhe rekomandime të tjera të bëra nga Komisioni Evropian. Pas përmbushjes së këtyre "standardeve të ndërmjetme", Komisioni Evropian do të hartojë një raport mbi to, i cili do të krijojë kushte që Mali i Zi të marrë "standartet e mbylljes" dhe për të hyrë në fazën përfundimtare të negociatave, në Kapitullin 23.

N.q.s do të *shohim rastin e Serbisë*, konstatojmë se negocimi për këtë kapitull, u hap zyrtarisht në datën 18 korrik 2016. Bazuar në Qëndrimin e Përbashkët të BE-së, janë përcaktuar rreth 50 standarde të ndërmjetme⁴(pra 6 më shumë sesa Mali i Zi), ku 20 standarde të përkohshme janë vendosur për fushën e gjyqësorit, 14 për fushën e luftës kundër korrupsionit, ndërsa 15 lidhen me fushën e të drejtave themelore. Nga analiza e tyre konstatojmë se kërkesat për aktivitetet legjislative (hartim apo ndryshim ligjor), përfaqësojnë vetëm një të tretën e numrit të përgjithshëm të standardeve, që është një ndryshim i madh krahasuar me raundet e mëparshme të zgjerimit kur tregues për pajtueshmërinë, ishte niveli i harmonizimit të legjislacionit me legjislacionin e BE-së. Kushtet e mbetura, të vendosura në standarde, përfshijnë

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/18/fac-serbia-accession-conference/>



domosdoshmërinë për të kryer vlerësime të ndikimit / nevojave, analiza, aktivitete të ndërtimit të kapaciteteve (institucionale, financiare, apo administrative), mbledhjen e të dhënave, monitorimin dhe krijimin e një historiku të zbatimit, etj. Ky fakt zbulon evolucionin e BE-së për të kuptuarin dhe qasjen për matjen e pajtueshmërisë së një vendi kandidat me legjislacionin evropian: nga transpozimi zyrtar i legjislacionit, me fokusin në zbatimin dhe sigurimin e zbatimit nëpërmjet gjykatës të legjislacionit të transpozuar.

Politikat e BE-së në kapitullin 24, “Drejtësia, liria dhe siguria”,⁵ synojnë të ruajnë dhe zhvillojnë më tej Bashkimin si një zonë të lirisë, sigurisë dhe drejtësisë. Ky kapitull përfshin fusha të tilla si: kontrolli kufitar, vizat, migracioni i jashtëm, azili, bashkëpunimi policor, lufta kundër krimit të organizuar dhe kundër terrorizmit, bashkëpunimin në fushën e drogave, bashkëpunimin doganor dhe bashkëpunimin gjyqësor në çështjet penale dhe civile. Zbatimi i legjislacionit evropian në këto fusha, kërkon kapacitete administrative solide dhe të integruara mirë në agjencitë e zbatimit të ligjit dhe organet e tjera përkatëse, të cilat duhet të arrijnë standardet e nevojshme. Pjesa më e detajuar e politikave të BE-së “për drejtësi, liri dhe siguri”, është legjislacioni evropian referuar “Shengen-it”, i cili nënkupton heqjen e kontrolleve të brendshme të kufijve në BE. Faktikisht për shtetet e reja anëtare, pjesë të konsiderueshme të legjislacionit të “Shengen-it”, zbatohen pas një vendimi të veçantë të Këshillit, i cili merret pas aderimit në BE.

Referuar Malit të Zi, konstatojmë se negocimi për Kapitullin 24, u hap zyrtarisht në datën 18 dhjetor 2013. Nga 38 standarde të përkohshme në Kapitullin 24, 4 janë në fushën e migracionit të rregullt dhe të parregullt, 4 në fushën e azilit, 2 në fushën e politikës së vizave, 4 në kufijtë e jashtëm dhe zonën Shengen, 5 në fushën e gjyqësorit/ bashkëpunimi në çështjet civile dhe penale, 13 në fushën e bashkëpunimit policor dhe luftës kundër krimit të organizuar, 1 në fushën e luftës kundër terrorizmit, 4 në fushën e bashkëpunimit në fushën e drogës, ndërsa 1 standard, është një masë me karakter të përgjithshëm. Shumica e standardeve të ndërmjetme, kanë të bëjnë me përmirësimin e kornizës legjislative dhe institucionale, në përputhje me standardet evropiane në fushat e mbuluara nga kapitulli 24, ndërsa një pjesë e vogël e aktiviteteve, i kushtohet krijimit të një rekordi fillestar hetimesh dhe dënimesh përfundimtare, në fushat me rëndësi. Sfida për Malin e Zi në këtë kapitull, është zbatimi i plotë i angazhimeve që burojnë nga standardet dhe

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/23.html>



rekomandimet e përkohshme të Komisionit Evropian. Prandaj, Mali i Zi duhet të vazhdojë të kryejë një vlerësim gjithëpërfshirës të nevojave të tij ligjore, institucionale, teknike dhe të trajnimit në fushën e migracionit të ligjshëm, për të përmirësuar vazhdimisht burimet njerëzore dhe materiale të dedikuara për menaxhimin e kufirit dhe sistemin për regjistrimin e migrantëve. Mali i Zi duhet gjithashtu të rrisë transparencën dhe besueshmërinë e përgjigjes së sistemit gjyqësor ndaj çështjeve të krimit të organizuar, përmes një politike të qëndrueshme të ndëshkimit, që ka një efekt kryesisht parandalues. Gjithashtu, një nga detyrimet kryesore për të mbyllur Kapitullin 24, është përmirësimi i historikut, veçanërisht në lidhje me dënimet përfundimtare. Pas përmbushjes së standardeve të përkohshme, Komisioni Evropian do të hartoj Raportin mbi përmbushjen e standardeve të ndërmjetme, i cili do t'i mundësoj kushtet Malit të Zi, për të marrë standardet e mbylljes së kapitullit respektiv, duke hyrë në fazën përfundimtare të negociatave.

Në qoftë se do t'i hedhim një vështrim Serbisë, konstatojmë se në total janë rreth 44 standarde të përkohshme, të identifikuara në kornizën e negociatave sipas Kapitullit 24. Përveç standardit të sigurimit të monitorimit të përgjithshëm, efikas dhe të vazhdueshëm për zbatimin e masave që përmbahen në Planin e Veprimit të Kapitullit 24, ka 14 standarde të përkohshme në total për politikën në fushat e migracionit, azilit dhe vizave, 5 në lidhje me menaxhimin e kufirit të brendshëm dhe të jashtëm, 5 për fushën e bashkëpunimit gjyqësor në fushën civile, penale dhe tregtare, si dhe 19 standarde të përkohshme referuar bashkëpunimit policor në drejtim të luftës kundër krimit të organizuar, antiterrorizmit dhe çështjeve të drogës. Serbia⁶ aktualisht po zbaton planet e veprimit të cilat u miratuan në korrik 2016, para hapjes së negociatave për kapitujt 23 dhe 24. Ajo është ende në procesin e rishikimit të këtyre planeve, me masa të orientuara drejt përmbushjes së standardeve të ndërmjetme, të Qëndrimit të përbashkët të BE-së, për këto dy kapituj.

Si konkluzion, është e rëndësishme të theksohet se në të vërtetë, duke qenë se të dy këto kapituj kanë të bëjnë me vlerat dhe parimet themelore për formimin, funksionimin dhe vazhdimësinë dhe sigurinë e BE-së, nuk ka shumë vend për të negociuar me Bashkimin Evropian. Duke parë zgjerimet e mëparshme të BE-së, do të shohim se në këto kapituj negociohet thjeshtë afati për

⁶ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Non_paper_Ch_23-24_June_2020.pdf



përmbushjen e tyre, por kursesi përmbajtja e legjislacionit dhe standardet e vendosura. N.q.s do t'i referohemi zgjerimit të fundit të BE-së me Kroacinë, do të vërejmë se në fund të negociimit për kapitullin 23, nuk ka pasur periudha tranzitore në Traktatin e Aderimit me BE-në, kurse për kapitullin 24, Kroacisë, i është akorduar vetëm një masë tranzitore, sipas së cilës ajo mund të mbajë pikat e saj të përbashkëta të kalimit të kufirit me Bosnje-Hercegovinën, derisa të ndryshohet Kodi i Kufijve Shengen ose deri në aderimin e Bosnje-Hercegovinës në Shengen.

Në datën 1 Korrik 2020⁷, Komisioni Evropian prezantoi draftin e kornizës negociuese për Shqipërinë dhe Maqedoninë e Veriut, i cili përcakton parimet që rregullojnë negociatat e pranimit, përmbajtjen e negociatave dhe procedurat e negociatave. Drafti i kuadrit negociues, para se të bëhet publik, duhet të miratohet nga të gjitha shtetet anëtare të BE-së dhe më pas, Presidenca e radhës e Këshillit Evropian ia paraqet atë, shtetit kandidat në fillim të negociatave për anëtarësim. Është e rëndësishme të kuptohet se kjo kohë që kemi në dispozicion, deri sa të na prezantohet kuadri negociues me BE-në, mund të shfrytëzohet maksimalisht për t'u afruar edhe më shumë me Unionin, përpara se të fillojë negociimi i kapitujve, pasi eksperiencia e vendeve që kanë kaluar në këtë rrugë, thjeshtë na konfirmon dhe rikonfirmon se ecuria e procesit të anëtarësimit të çdo vendi kandidat në Bashkimin Evropian, varet pashmangshmërisht nga shpejtësia e realizimit të reformave dhe harmonizimit me ligjet e BE-së dhe se asgjë nuk falet në këtë drejtim.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1021