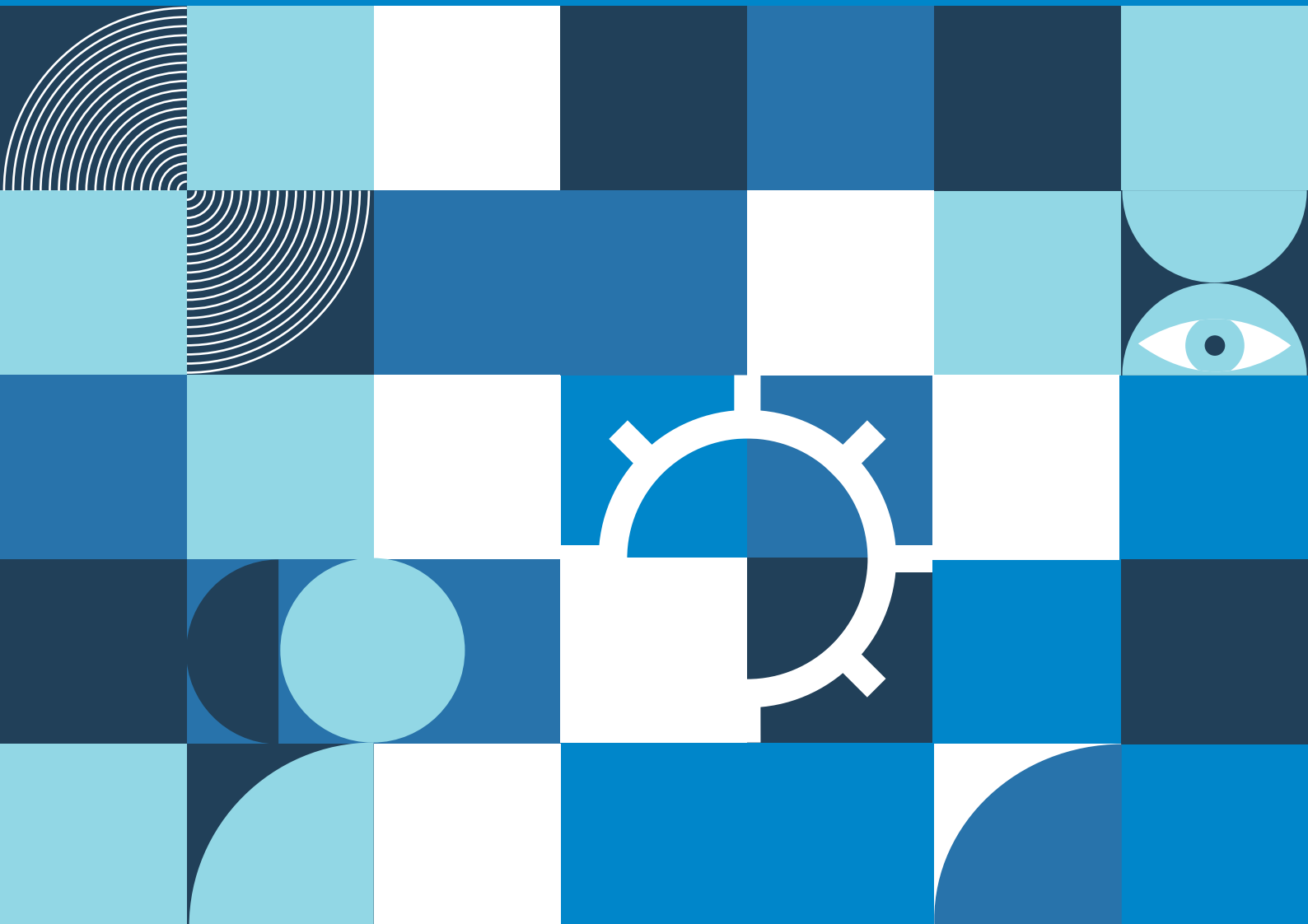


Dokument për politika publike

Analiza krahasuese e organizimit të kornizës negociuese për luftë kundër korrupsionit në kontekstin e integrimit evropian (analiza e përvojës kroate, malazeze dhe serbe)

E përpiluar nga:

Aleksandar Cekov, Qendra për Kërkime dhe krijim të politikave
Aleksandar Jovanovski, Komiteti i Helsinkit për të Drejtat e Njeriut



Projekti "Monitorimi i Suksesit të Punës së Komisionit Shtetëror për Mbrojtje nga Korrupsioni" është financuar nga Fondacioni Shoqëri e Hapur - Maqedoni. "Përmbajtja është përgjegjësi e vetme e autorëve dhe e grantit, dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se shpreh pikëpamjet dhe qëndrimet e Fondacionit Shoqëri e Hapur - Maqedoni.

Impresum

Titulli: Dokument për politika publike
Analiza krahasuese e organizimit të kornizës negociuese
për luftë kundër korrupsionit në kontekstin e integritet evropian
(analiza e përvojës kroate, malazeze dhe serbe)

Botues: Instituti për demokraci "Societas Civilis" - Shkup

Autorë: Aleksandar Cekov, Qendra për Kërkime dhe krijim të politikave
Aleksandar Jovanovski, Komiteti i Helsinkit për të Drejtat e Njeriut

Lektore: Valentina Joshevaska

Përkthim: Vjosa Taipi

Dizajn: Matea Londza Shumkovska

Publikimi mund të merret falas në:

www.antikorupcija.mk

Projekti "Monitorimi i Suksesit të Punës së Komisionit Shtetëror për Mbrojtje nga Korrupsioni" është financuar nga Fondacioni Shoqëri e Hapur - Maqedoni. "Përmbajtja është përgjegjësi e vetme e autorëve dhe e grantit, dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se shpreh pikëpamjet dhe qëndrimet e Fondacionit Shoqëri e Hapur - Maqedoni.

Hyrje

Në vitin 2018, Komisioni Evropian paraqiti Strategjinë e tij për një "Prospekt të besueshëm për zgjerimin dhe angazhimin më të madh të BE-së në Ballkanin Perëndimor" i cili, ndër të tjera, thotë se ky angazhim është "investim gjeostrategjik për paqen, stabilitetin, sigurinë dhe rritjen ekonomike në të gjithë Evropën¹. Qasja në të cilën bazohet kjo politikë e zgjerimit të BE-së bazohet në kushtëzim të drejtë dhe rigoroz, si dhe mbi parimin e meritave personale. Nga ana tjetër, ajo që kërkohet nga vendet e Ballkanit Perëndimor në këtë proces është të ofrojnë reforma thelbësore dhe rezultate në fusha kryesore të cilat përfshijnë, por nuk kufizohen në: sundimin e ligjit, luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar, reforma gjyqësore, mbrojtje dhe promovim të drejtave të njeriut dhe funksionim të institucioneve demokratike.

Me këtë edhe njëherë konfirmohet perspektiva evropiane e të gjitha vendeve të Ballkanit Perëndimor dhe ky angazhim ishte veçanërisht i rëndësishëm për Maqedoninë .V dhe Shqipërinë, të cilat, pas disa rekomandimeve të njëpasnjëshme pozitive nga Komisioni Evropian, prisnin një datë për fillimin e negociatave me BE-në. Sidoqoftë, një vit më vonë, në Samitin e Brukselit të mbajtur në tetor 2019, përpos të gjitha pritjeve, Këshilli i BE-së nuk miratoi një përfundim për fillimin e negociatave me këto dy vende². Jozyrtarisht, ky vendim është rezultat i kundërshtimit të një grupi të vogël të vendeve anëtare të BE-së të udhëhequr nga Franca, e cila shprehu shqetësimin për situatën në këto vende, kryesisht sa i përket sundimit të ligjit, gjyqësorit dhe veçanërisht për sa i përket korrupsionit. Për më tepër, këto vende kanë ngritur çështjen e rishikimit dhe reformimit të

procesit të pranimet për të siguruar që vendet që hapin kapitujt negociues të arrijnë rezultate të prekshme dhe thelbësore në ato zona.

Për sa i përket luftës kundër korrupsionit, si një nga fushat kryesore, duhet theksuar se vendet e Ballkanit Perëndimor kanë bërë progres të konsiderueshëm, veçanërisht në periudhën 2003-2016 kur presioni mesatar i korrupsionit mbi qytetarët në rajon ra nga 40% në 26%³. Sidoqoftë, edhe me këtë progres, mesatarja është shumë nën atë të vendeve të BE-së. Për krahasim, mesatarja e vendit më të mirë në këtë grup (Serbia me 26%) është dy herë më e lartë se mesatarja e vendit më të keq (Bullgaria), që do të thotë se duhet shumë më tepër sesa përpjekjet e mëparshme⁴.

Për Maqedoninë e .V, anëtarësimi në Bashkimin Evropian është një nga përparësitë kryesore strategjike përmes të cilit vendi "... demonstron angazhimin e saj për ndërtimin e një shoqërie të bazuar në vlera identike si ato të Unionit- respektim për të drejtat e njeriut, demokraci, sundimi i ligjit dhe ekonomi tregu funksionuese"⁵. Ky angazhim mbështetet fuqimisht nga shumica e qytetarëve⁶, prandaj udhëheqësit politikë rregullisht theksojnë angazhimin e tyre në atë drejtim në mënyrë që të sigurojnë mbështetjen e platformave të tyre politike. Sidoqoftë, korrupsioni në vend mbetet një nga sfidat kryesore në rrugën drejt BE-së. Kjo deklaratë theksohet vazhdimisht në raportet vjetore mbi progresin e vendit brenda integritimit në BE, ku identifikohen sfida të mëdha në këtë fushë, megjithëse duhet të theksohet se disa përparime janë njohur nga BE.

¹ Në dispozicion në: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

² <https://www.consilium.europa.eu/media/41087/17-10-euco-art50-conclusions-en.pdf>

³ <https://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/>

⁴ Ibid

⁵ <https://www.mfa.gov.mk/mk/page/6/eu-chlenstvo>

⁶ Sipas të dhënave më të fundit nga Eurobarometer (11/2019), 74% e qytetarëve të Maqedonisë besojnë se vendi do të përfitojë nga anëtarësimi në BE. Në dispozicion në <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/4/groupKy/313>

Duke njohur rëndësinë e luftës kundër korrupsionit si një nga fushat kryesore në kapitujt negociues të BE-së, qëllimi i këtij dokumenti politikash është të kontribuojë në organizimin dhe zbatimin e kornizës negociuese në Kapitullin 23, veçanërisht në luftën kundër korrupsionit në kontekstin e integritetit të BE-së. Në këtë

drejtim, ky dokument bëri një analizë krahasuese të organizimit të kornizës negociuese të Kroacisë, Serbisë dhe Malit të Zi, të cilat janë në një fazë më të përparuar, në mënyrë që të nxjerrin përvoja dhe mësimet dhe bazuar në to, të përgatisin rekomandime që do të ndihmojnë politikëbërësit dhe vendimmarrësit.

1. Analizë krahasuese e kornizës negociuese në vendet e rajonit

1.1 Rishikim i shkurtë i metodologjisë së zgjerimit të be-së

Shtyrja e vendimit për të filluar negociatat me Maqedoninë e V dhe Shqipërinë në Samitin e Këshillit të BE-së në Tetor 2019 u pritën me zhgënjim nga të dy vendet dhe shumë diplomatë evropianë. Shumë politikanë në vend dhe BE kishin frikë se BE rrezikon të humbasë kredibilitetin në procesin e zgjerimit, gjë që do të ndikonte negativisht në të ashtuquajturën fuqia transformuese që ka BE në zbatimin e reformave në këto vende. Për më tepër, ky vendim vjen në një kohë kur forcat nacionaliste po fitojnë vrull si "brenda vendit" ashtu edhe brenda BE-së.

Për të rifituar besueshmërinë dhe pozicionin dhe rolin e saj në Ballkanin Perëndimor, në Shkurt 2020, BE prezantoi një metodologji të re të zgjerimit⁷, e cila duhet t'i japë vrull të ri zgjerimit, por edhe për të përmbushur kërkesat e disa vendeve të BE, veçanërisht Francës, të cilat ishin të pakënaqura me arritjet e vendeve candidate, sundimin e ligjit, gjyqësorin dhe korrupsionin.

Si ishte metodologjia e mëparshme e zgjerimit? I ashtuquajtur "Modeli klasik" i mëparshëm i zgjerimit, i përshkruar nga Christopher Preston⁸, bazohet kryesisht në miratimin e plotë të *acquis* (*acquis communautaire*). Sidoqoftë, përvojat nga raundet e mëparshme të negociatave kanë treguar se vetë miratimi dhe pranimi i legjislationit të BE nuk garanton që vendi të ketë bërë përparim cilësor, përkatësisht që së bashku me ligjin e BE-së, të miratohen dhe respektohen vlerat dhe normat "evropiane". Kjo shihet më së miri në trajtimin e korrupsionit, ku pavarësisht

anëtarësimit, korrupsioni nuk zvogëlohet në mënyrë drastike. Kështu, pakënaqësia e disa vendeve me cilësinë e reformave në vendet aspiruese ka prodhuar të ashtuquajturën "Lodhje nga zgjerimi", e cila duhet kapërcyer, ndër të tjera edhe duke ndryshuar metodologjinë e zgjerimit.

Çfarë parashikon metodologjia e re e zgjerimit? Metodologjia e re bazohet në⁴ parime: besueshmëri; parashikueshmëri, dinamizëm; qeverisje më e madhe politike dhe kapitujt janë të organizuar në⁶ grupe tematike: një fushë themelore, e cila përfshin sundimin e të drejtës; tregun e brendshëm; konkurrencën dhe rritjen inkluzive; agjenda e gjelbër dhe lidhja e qëndrueshme; burimet, bujqësia, kohezioni dhe marrëdhëniet e jashtme⁹.

Organizimi i tillë pritet të kontribuojë në dinamikën më të madhe të procesit dhe kështu të përshpejtojë vetë procesin, nëse vendet zbatojnë reformat në kohën e duhur. Sipas Komisionarit për zgjerimit të BE-së Oliver Varhei, mbyllja e një klasteri mund të zgjasë edhe për në një vit, në krahasim me 6-8 vjet për të mbyllur një kapitull, siç ka qenë deri më tani¹⁰.

Procesi parashikon një angazhim më të madh të BE-së në monitorimin e procesit, por në të njëjtën kohë përfshin edhe reverzibilitetin e të njëjtit. Kjo do të thotë që nëse vendet nuk japin rezultate cilësore dhe të prekshme në procesin e reformës, ata mund të mbeten prapa në procesin e negociatave.

⁷ Në dispozicion në: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

⁸ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-5965.1995.tb00543.x>

⁹ Ibid

¹⁰ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649332/EPRS_BRI\(2020\)649332_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649332/EPRS_BRI(2020)649332_EN.pdf)

1.2 Çfarë përmban korniza e negociatave të zgjerimit?

Së pari, Bashkimi Evropian në deklaratat e veta hyrëse thekson rëndësinë e politikës së zgjerimit, si për vendet anëtare, porë përmes prizmit të fuqisë transformuese në vendet aspiruese, ashtu edhe për vendet anëtare të BE-së, që shihet si garantuese e stabilitetit, sigurisë dhe partneritetit ekonomik në lagjen e tyre, përkatësisht më vonë brenda kufijve të përbashkëta të BE-së. Për sa i përket bazës ligjore, kuadri negociues bazohet në nenin 49 të Marrëveshjes për Bashkimin Evropian, si dhe në të gjitha konkluzionet përkatëse të Këshillit të BE-së¹¹.

Për më tepër, thuhet se negociatat e anëtarësimit në BE bazohen në meritat e vetë Serbisë në drejtim të përmbushjes së kërkesave të BE-së dhe progresi do të monitorohet vazhdimisht, për të cilin Këshilli i BE-së do të informohet rregullisht¹².

Kuadri ligjor për luftën kundër korrupsionit në Bashkimin Evropian bazohet në nenin 83 të Marrëveshjes për Funkionimin e Bashkimit Evropian¹³, e cila përcakton kompetencën e Parlamentit Evropian dhe Këshillit të BE-së për të

miratuar direktiva që përcaktojnë rregullat minimale për përkufizimin dhe sanksionimin e korrupsionit¹⁴.

Standardet në lidhje me luftën kundër korrupsionit brenda Bashkimit Evropian, kryesisht bazohen në dokumente të organizatave ndërkombëtare, sepse në këtë fushë të anti-korrupsionit janë zhvilluar të paktën standardet "e tij". Dokumentet mbi të cilat bazohen standardet anti-korrupsion janë si më poshtë: Konventa e OKB-së kundër Korrupsionit, Konventa e Ligjit Penal kundër Korrupsionit dhe Konventa e të drejtës qytetare kundër Korrupsionit, miratuar nga Këshilli i Evropës në 1999, Konventa e OECD kundër mitos së zyrtarëve të lartë civilë në transaksione të biznesit ndërkombëtar që nga viti 1997, rekomandimet e Këshillit të Evropës mbi kodet e sjelljes për nëpunësit publik, Konventa e OKB-së kundër krimit të organizuar ndërkombëtar të vitit 2000 dhe të tjera. Nga dokumentet e miratuara nga Bashkimi Evropian, vlen të përmendet vendimi i Komisionit për krijimin e një mekanizmi të BE-së për raportimin periodik të korrupsionit nga 6 qershor 2011.

¹¹ Kuadri negociues i Serbisë me BE-në është në dispozicion në <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/26543/pregovaracki-okvir-i-uvodna-izjava.php>

¹² Ibid

¹³ Në dispozicion në <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

¹⁴ Ibid

1.3 Kroacia

Nga grupi i ashtuquajtur Ballkani Perëndimor i cili zhvillohej brenda procesit të stabilizimit dhe asociimit¹⁵ (Shqipëria, Bosnja Hercegovina, Serbia, Mali i Zi, Republika e Maqedonisë së Veriut dhe Kosova), Republika e Kroacisë¹⁶ është i vetmi vend në bllok që u bë shteti i 28-të anëtar i Bashkimit Evropian në 1 korrik 2013. Në 2004, Kroacisë iu dha statusi zyrtar i kandidatit nga Komisioni Evropian, ndërsa Këshilli Evropian filloi negociatat e pranimit në tetor 2005 me miratimin e kornizës negociuese¹⁷. Pas valës së fundit të zgjerimit në 2007 me Bullgarinë dhe Rumaninë, në historinë e zgjerimit - Kroacia është i vetmi vend që u veçua dhe nuk i përkiste grupit rajonal. Gjithashtu specifike për këtë proces është fakti që për herë të parë Komisioni Evropian ka prezantuar parimin e direktivave (benchmarks), të cilat gjithashtu ndryshuan mënyrën se si Unioni negocion me vendet kandidate.

Republika e Kroacisë është vendi i parë që zbaton qasjen e re të Komisionit në fushën e demokracisë dhe sundimit të ligjit, përkatësisht Kapitulli 23 - Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore dhe Kapitulli 24 - Drejtësia, Liria dhe Siguria, pas mësimave të nxjerra nga procesi me Bullgarinë dhe Rumaninë. Sipas kornizës negociuese për Kroacinë¹⁸, Unioni ka miratuar parimet e mëposhtme negociuese "respektimin e parimeve të lirisë, demokracisë, respektimin e të drejtave njerëzore dhe themelore dhe sundimi i ligjit ... reforma gjyqësore, bashkëpunimi rajonal dhe lufta kundër korrupsionit" dhe prezantoi një klauzolë që pezullon negociatat në nenin 12, nëse vendi nuk përputhet me parimet themelore të përcaktuara në kornizë.

Në fushën e luftës kundër korrupsionit, një pjesë përbërëse e Kapitullit 23 - Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore, që bën korpusin e kapitujve politikë, Kroacia është përballur me sfida serioze në reformimin e sistemit kombëtar në përputhje me praktikën më të mira evropiane. Kroacisë iu desh të përgatisë një kornizë gjithëpërfshirëse¹⁹ për luftën kundër korrupsionit si kusht për përgatitjen dhe hapjen e negociatave sipas Kapitullit 23. Me procesin e pranimit të Kroacisë, u vu në dukje se fokusi i Unionit është në luftimin e korrupsionit politik. Kështu, për shembull, Komisioni Evropian kërkoi që Kroacia të miratojë Program Nacional Kundër korrupsionit, të rishikuar dhe planet përkatëse të veprimit me një kornizë kohore të përcaktuar qartë, institucionet përgjegjëse për zbatimin e masave dhe implikimet buxhetore duke u përqendruar në: 1) krijimin e mekanizmave efektive institucionale për koordinimin e zbatimit dhe monitorimit të masave kombëtare për parandalimin e korrupsionit, 2) efektiviteti i kornizës ligjore për financimin e partive politike dhe fushatave zgjedhore në trajtimin e korrupsionit politik dhe 3) masat për parandalimin e konfliktit të interesave.

Që nga njoftimi i skringut për Kapitullin 23 - Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore për Kroacinë në dhjetor 2007, Bashkimi Evropian miratoi pozicionin e vendit madje deri në fillim të vitit 2010 pas vërejtjeve të shënuara në dokument. Mbi së gjithash kjo ishte për shkak të tonit jashtëzakonisht kritik të Komisionit në aftësinë e shtetit për t'u marrë me korrupsionin, të cilin e vlerësoi si "të përhapur gjerë dhe ka një ndikim në aspekte të ndryshme të funksionimit të

¹⁵ Procesi i stabilizimit dhe asociimit. Në dispozicion në: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en#:~:text=The%20Stabilisation%20and%20Association%20Process,establishing%20a%20free%20trade%20area.

¹⁶ Aderimi i Republikës së Kroacisë në Bashkimin Evropian/Accession of Croatia to the European Union. Në dispozicion në: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/croatia_en

¹⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf

¹⁸ Ibid

¹⁹ Kuadri për luftë kundër korrupsionit i Republikës së Kroacisë. Në dispozicion në: <https://rm.coe.int/16806ee7b6>, f. 88 - 103.

²⁰ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/croatia/screening_reports/screening_report_23_hr_internet_en.pdf

shoqërisë"²⁰ ishte konstatuar se ekziston tolerancë për korrupsionin e vogël i cili është gjithashtu i gjerësisht i përhapur. Përveç kësaj, raporti arrin në përfundimin se korrupsioni ndihmohet nga mungesa e qeverisjes së mirë, transparencës dhe llogaridhënies së administratës publike, si dhe një Kodi etik dhe sjelljeje të mirë nga nëpunësit publikë dhe civilë. Gjithashtu, Komisioni në skrinin hodhi kritika për pamjaftueshmërinë dhe kufizimet e Programit Kombëtar për luftën kundër korrupsionit në zbatimin e masave të parashikuara për parandalimin dhe shtypjen e korrupsionit.

Sidoqoftë, Komisioni njohu si një moment premtues përpjekjet e shtetit për të përmirësuar kapacitetin e Sektorit për Parandalimin e Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar (USKOK)²¹ duke forcuar kapacitetet administrative-teknike të institucionit dhe duke caktuar një person profesional për menaxhimin e tij. Roli i USKOK në procesin negociues kroat të pranimit ka luajtur një rol qendror në sigurimin e një dosje suksesi, duke marrë një rol qendror në trajtimin e korrupsionit në vend. Ky model i koordinimit të politikave u përsërit më tej në të gjitha direktivat për luftën kundër korrupsionit nga vendet e Ballkanit Perëndimor.

Pas kritikave të forta të luftës së Kroacisë kundër korrupsionit, në 2008 vendi ndërmori një paketë gjithëpërfshirëse të masave për të rishikuar Strategjinë e saj Antikorrupsion, e cila u pasua nga

një Plan i Detajuar i Veprimit që përmban masa specifike për të adresuar gjetjet kryesore për ta menaxhuar korrupsionin. Kjo vihet re veçanërisht nga Komisioni Evropian dhe raporti i përparimit i vendit për vitin 2008 thotë se Kroacia ka ndërmarrë të gjitha hapat përgatitorë për të ndryshuar kornizën e nevojshme ligjore, përfshirë Kodin Penal, si dhe hapin kryesor të vendit në futjen e një sistemi të ri për parandalimin e konfliktit të interesit²², pra një sistem për kontrollimin e nëpunësve publik dhe civil. Kjo arritje e qeverisë kroate u vlerësua pozitivisht si një hap në drejtimin e duhur, megjithëse Kroacisë iu deshën edhe 3 vjet shtesë për të miratuar një zgjidhje ligjore gjithëpërfshirëse për të parandaluar konfliktin e interesit²³, i cili ishte gjithashtu një kusht për mbylljen e Kapitullit 23.

Në kontekstin e korrupsionit politik, Kroacia gjithashtu ka pasur probleme serioze në zbatimin e rekomandimeve të OSBE/ODIHR dhe GRECO në pjesën e financimit të partive politike. Megjithëse Kroacia miratoi ligjin e ri pasi u botua skrinin-raporti, financimi i fushatave politike u la jashtë, i cili mori kritika negative nga Komisioni Evropian. Nën presionin e publikut dhe datës për hyrje në BE, Kroacia ndryshoi këtë rregullore në 2011²⁴, ngjashëm si për ligjin për parandalimin e konfliktit të interesit.

Përveç disa përparimeve në 2008, Kroacia gjithashtu në 2009²⁵ dhe 2010²⁶ fillon sigurimin e segmenteve kryesore në luftën kundër korrupsionit, si më poshtë:

²¹ http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Legislation_Office-for-the-Suppression-of-Corruption-and-Organized-Crime.pdf

²² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf, f. 9

²³ http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Croatia_Law-on-prevention-of-Conflict-of-Interest_2011_en.pdf

²⁴ <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/POLITICAL-ACTIVITY-AND-ELECTION-CAMPAIGN-FINANCING-ACT-EN.pdf>

²⁵ https://danube-inco.net/object/document/10750/attach/hr_rapport_2009_en.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf

- Zbatimi i Strategjisë për luftën kundër korrupsionit. Kroacia është specifike në këtë fushë si një model, pasi ajo gjithashtu miratoi program të veçantë anti-korrupsion në kompanitë që janë në pronësi shtetërore²⁷
- Forcimi i rolit të USKOK,
- Rritja e transparencës dhe integritetit të administratës publike,
- Përmirësimi i kornizës ligjore për financimin e partive politike,
- Përmirësimi i mekanizmave për parandalimin e kimit financiar,
- Sigurimi i ndërveprimit horizontal midis të gjitha institucioneve që janë pjesë e sistemit anti-korrupsion.

Kroacia bëri përparimin më të madh në luftën kundër korrupsionit në 2011, 16 muaj para se të bashkohej zyrtarisht me Unionin si një anëtare

e plotë. Sipas raportit të fundit të Komisionit për progresin e Kroacisë²⁸, kjo është për shkak të përmirësimit të koordinimit të përpjekjeve kombëtare për të koordinuar politikat për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin, veçanërisht rolin e Këshillit Kombëtar dhe Ministrisë së Drejtësisë.

Në veçanti, u vlerësua pozitivisht harmonizimi i legjislacionit kombëtar me praktikën më të mirë evropiane dhe marrëveshjet ndërkombëtare në fushën e luftës kundër korrupsionit²⁹.

Kroacisë, si një shtet anëtar i ardhshëm, gjithashtu iu desh të hartonte një plan për t'i forcuar të gjitha institucionet që janë pjesë e sistemit, në mënyrë që të vazhdojnë përpjekjet proaktive për t'i zbatuar mandatet e tyre.

Roli i USKOK ishte jashtëzakonisht pozitiv, veçanërisht duke pasur parasysh qasjen aktive në ngritjen e akuzave për korrupsion të profilit të lartë. Gjithashtu u vlerësua pozitivisht mbajtja e një dosje suksesi duke rritur numrin e rasteve të përpunuara pavarësisht burimeve joadekuate.

²⁷ Programi për luftën kundër korrupsionit për ndërmarrjet në pronësi shtetërore. Në dispozicion në: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/docs/d.dubravica-acp-for-soes-croatia_en.pdf

²⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf

²⁹ <http://www.rai-see.org/legislation-croatia-anti-corruption-institutional-framework/>

1.4 Mali i Zi

Mali i Zi ka total prej 44 direktivash të përkohshme nën kornizën negociuese të Kapitullit 23. Përveç drejtimet horizontal të Komisionit për sigurimin e monitorimit efektiv dhe të vazhdueshëm të procesit të zbatimit të masave të Planit të Veprimit për Kapitullin 23, 18 masa të përkohshme i referohen pjesës së gjyqësorit, 14 për luftën kundër korrupsionit dhe 11 për të drejtat themelore. Mali i Zi është ende duke negociuar në Kapitullin 23 dhe përfundon në Tetor 2020³⁰, Unioni nuk ka miratuar direktiva për mbylljen e kapitullit, në përputhje me Strategjinë e Zgjerimit të BE-së nga viti 2011. Përveç përparimit fillestar të Malit të Zi në procesin e negociatave, Kapitulli 23, i cili u hap zyrtarisht në 18 dhjetor 2013, sipas raporteve të Komisionit Evropian për Malin e Zi (veçanërisht që nga viti 2016³¹), vendi duket se mbetet prapa direktivave kryesore, përfshirë prioritetet për luftën kundër korrupsionit³². Rishikimi i fundit i Planit të Veprimit në Kapitullin 23³³ - Gjyqësori dhe të drejtat themelore, direktiva kryesore për fillimin e negociatave, u bë në 2015.

Konkretisht për luftën kundër korrupsionit, veçanërisht në sferën e parandalimit³⁴, qëllimi kryesor i Malit të Zi në këtë pjesë është të sigurojë zbatimin e Strategjisë Kombëtare për Luftimin e Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar (2010-2014) dhe Planin përkatës të Veprimit. Vendi për të zbatuar këtë aktivitet kryesor duhet të sigurojë monitorim dhe vlerësim të vazhdueshëm dhe të qëndrueshëm të ndikimit të masave të përfshira në këto dokumente kryesore në zhvillimin e trupit të legjislacionit për luftën kundër korrupsionit. Nga raportet e shqyrtimit për Malin e Zi³⁵, mund të vlerësohet se logjika e direktivave në zonë synon të mundësojë krijimin e një mekanizmi

administrativo-normativ që do të mund të përgjigjet në mënyrë sistematike dhe në kohën e duhur duke zbatuar masat e duhura në koordinimin e politikës së përgjithshme publike për të luftuar korrupsionin. Masat për të parandaluar korrupsionin në Malin e Zi u integruan në Planin e Veprimit të Politikave nga Kapitulli 23 - Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore³⁶. Në përgjigje të kësaj direktive kryesore në procesin e tij të negociatave, Mali i Zi në vitin 2016 themeloi Agjencinë Kundër Korrupsionit me një mandat të përcaktuar qartë, si dhe mundësi ligjore për zbatimin e këtij mandati në praktikë. Ky model (i cili ishte vendosur më parë në procesin kroat të negociatave gjithashtu) i koordinimit të politikave është bërë praktikë dhe direktivë për secilin vend kandidat të BE. Komisioni në këtë segment për Malin e Zi ende këmbëngul se masa e suksesit për punën e agjencisë është proaktiviteti i saj në luftën kundër korrupsionit, pra numri i iniciativave personale dhe reagimi nga institucionet. Vëmendje e madhe i kushtohet pavarësisë së nevojshme që do të sigurohet përmes alokimit të burimeve financiare dhe stafit adekuat për zbatimin e duhur të dokumenteve strategjike të miratuara nga shteti.

Identike me direktivat për reformën e administratës publike, insistohet në përfshirjen dhe respektimin e parimeve të punësimit të personelit me cilësi të lartë me sistemin e meritave dhe sigurimin e trajnimit të vazhdueshëm për punonjësit e agjencisë. Komisioni gjithashtu këmbëngul që autoritetet malazeze të sigurojnë që emërimet për udhëheqës të Agjencisë për luftë kundër korrupsionit të kryhen në mënyrë transparente dhe personi që udhëheq agjencinë të zgjidhet në bazë të kriterëve dhe meritave të paracaktuara³⁸. Kështu, vlerësohet se institucioni posedon besueshmëri profesionale për ta kryer mandatin e tij³⁹ dhe është krijuar një

³⁰ <https://www.eu.me/en/library>

³¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf

³² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

³³ <https://mvp.gov.me/en/library/action-plans?AccessibilityFontSize=default%3Fquery%3DEnter+search+query%3A%3Fquery%3DEnter+search+query%3A%3Fquery%3DEnter+search+query%3A%3Fquery%3DEnter+search+query%3A%3Fquery%3DEnter+search+query%3A&alphabet=lat>

³⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/montenegro/screening_reports/20130218_screening_report_montenegro_ch23.pdf

³⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/montenegro/screening_reports/20130218_screening_report_montenegro_ch23.pdf

³⁶ Më shumë në: <https://www.eu.me/en/23/item/458-chapter-23-judiciary-and-fundamental-rights>

³⁷ Informacion mbi Malin e Zi në lidhje me mësimet e marra në zhvillimin, vlerësimin dhe ndikimin e strategjive për luftën kundër korrupsionit. Në dispozicion në: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2019-September-4-6/Contributions_NV/Montenegro_EN.pdf

³⁸ Agjencia për parandalim të korrupsionit e Malit të Zi. Në dispozicion në: <http://antikorupcija.me/me/novosti/saop%25A1tenje-sa-34-sjednice-savjeta-agencije-za-sprje%25C4%8Davanje-korupcije-2016-11-30/>

³⁹ Raporti i Komisionit Evropian mbi përparimin e Malit të Zi në procesin e pranimit. Në dispozicion në: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf, f. 16.

sistem i integruar për zbatimin e politikave për luftë kundër korrupsionit. Sidomos në këtë pjesë, si pjesë e direktivave kryesore në kapitull, konstatohet fakti i sigurimit të funksionalitetit të Agjencisë, veçanërisht mundësia për fillimin e procedurave administrative. Si rezultat i këtyre masave, në vitin 2016 Mali i Zi bëri përparim në Indeksin e Perceptimit të Korrupsionit nga vendi i 76 në 61⁴⁰.

Sa i përket bashkëpunimit me institucionet e tjera, një nga direktivat është të sigurojë sistem të ndërveprimit midis institucioneve përgjegjëse për zbatimin e politikave anti-korrupsion, si dhe sigurimin e një baze të të dhënave për mbledhjen e të dhënave për analizat e tyre të mëtejshme.

Përkundër progresit fillestar që ka bërë Mali i Zi në zbatimin e kësaj pakete direktivash administrative, veçanërisht në vitin 2017, në drejtim të forcimit të kapacitetit të brendshëm të Agjencisë për luftë kundër korrupsionit, në dy vitet e fundit Komisioni shënon qasje të zvogëluar proaktive. Kjo u theksua veçanërisht në Raportin për Malin e Zi për vitin 2020, i cili thotë se "ka sfida në fushën e pavarësisë (agjencisë), kapacitetin për vendosjen e suksesshme të përparësive, qasjen selektive dhe cilësinë e vendimeve të marra."⁴¹ Siç analizon Komisioni, në 4 vitet e fundit Mali i Zi ka arritur të sigurojë një dosje fillestare të suksesit, megjithatë, ka mungesë të konsolidimit të përpjekjeve të Agjencisë. Në dokumentin për politikë publike⁴² për Leadership në Evropën Juglindore për zhvillim dhe integritetit (SELDI) ka identifikuar një ngërç, ose ngecje, në përmbushjen e direktivave që kanë të bëjnë me pavarësinë e agjencisë dhe qeverisjen e saj. Vlerësohet se në Malin e Zi në 3 vitet e fundit ka pasur ndërhyrje politike në punën e agjencisë duke emëruar menaxherë që gëzojnë lidhje me elitën politike⁴³. Si rezultat i pengesës në luftën kundër korrupsionit, Mali

i Zi bie në Indeksin e Perceptimit të Korrupsionit në vendin e 66-të⁴⁴.

Ndërsa vendet e Ballkanit Perëndimor intensifikojnë gradualisht procesin e tyre të pranimit në Union, Komisioni gjithashtu i ka kushtuar vëmendjen e duhur një tjetër direktivë kyçe në trajtimin e korrupsionit politik në shtetet candidate. Në mënyrë të veçantë, Malit të Zi i janë kërkuar ndryshime në Ligjin për parandalimin e konfliktit të interesit përmes krijimit të një sistemi të brendshëm efikas dhe objektiv të kontrollit për parandalimin e konfliktit të interesit në të gjitha nivelet e administratës shtetërore dhe publike. Ngjashëm me Agjencinë për Luftë Kundër Korrupsionit, krijimi i një dosje suksesi përmes informacionit të disponueshëm mbi numrin e rasteve të zbuluara dhe të zgjidhura të konfliktit të interesit, përfshirë futjen e sanksioneve të përshtatshme dhe rikuperimin efektiv të dëmit të mundshëm në buxhetin e shtetit, konsiderohet si një tregues i suksesit. Gjithashtu, lidhur me këtë çështje, si direktivë ishte vendosur kërkesa për vendosjen e sistemit listës së pronave dhe një sistemi të duhur dhe të pavarur të verifikimit. Në të njëjtën kohë, si një masë për zbatimin e këtij prioriteti, Komisioni rekomandoi marrjen e masave parandaluese që do të parandalojnë plotësimin e pavërtetë (ose jo të plotë) të listës së pasurisë përmes rregullimit shtesë në Kodin Penal për sanksionim, nëse vërehet pasurim i paligjshëm gjatë kryerjes së funksioneve publike në shtet.

Është interesante për këtë direktivë, e cili është një pikë qendrore në mandatin e Agjencisë Kundër Korrupsionit në Malin e Zi, që në dy vitet e fundit⁴⁵ ky organ ka bërë progres në verifikimin e deklaratave të konfliktit të interesit dhe listave të pasurisë së figurave publike. Për shembull, bazuar në gjetjet e agjencisë, 57 nëpunës publikë ishin tërhequr nga detyra, por

⁴⁰ Në dispozicion në: shorturl.at/bipwU

⁴¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf, f.27.

⁴² http://media.institut-alternativa.org/2019/12/Anti-Corruption-Agencies-in-the-Western-Balkan-Countries_new.pdf

⁴³ Ibid, f.6.

⁴⁴ <https://www.transparency.org/en/countries/montenegro#>

⁴⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

Gjykata Administrative i rrëzoi të gjitha vendimet e institucionit. Bazuar në trendet kryesore negative, në veçanti ndërhyrjet politike përmes gjyqësorit, Komisioni është i shqetësuar se Mali i Zi duhet të arrijë integritetin e plotë të Agjencisë, veçanërisht precedentët e vendosur nga gjykatat dhe ndikimin e vendimeve të tyre në punën e Agjencisë.

Në fushën e legjislacionit që rregullon financimin e partive politike, Mali i Zi kërkohet të zbatojë rekomandimet e GRECO, si dhe të forcojë në mënyrë adekuate kapacitetin administrativ dhe pavarësinë e organeve të mbikëqyrjes në këtë fushë. Gjithashtu, si një masë shtesë, Komisioni Evropian kërkon miratimin dhe zbatimin e një kodi etike për të gjithë anëtarët e degëve ekzekutive dhe legjislative në fushën e parandalimit të konfliktit të interesit, përmes futjes së një sistemi të përgjegjësisë së zyrtarëve publikë.

Ajo që është specifike për Malin e Zi në luftën kundër korrupsionit, veçanërisht në pjesën e shtypjes së korrupsionit, është rritja drastike e përqindjes së direktivave në lidhje me zgjidhjet kryesore të sistemit për përpunimin e rasteve të korrupsionit (veçanërisht korrupsioni i profilit të lartë). Përveç kërkesave për futjen e një sistemi efikas dhe efektiv për trajtimin

e këtij fenomeni përmes forcimit të hetimit dhe gjykimeve përfundimtare nga gjyqësori, në Malin e Zi është prezantuar një Prokurori e re Speciale Publike për trajtimin e krimit të rëndë dhe korrupsionit të profilit të lartë.

Pas krijimit të Prokurorisë Speciale Publike për Luftimin e Korrupsionit, Komisioni në vitin 2016 vlerësoi përpjekjet e këtij institucioni në seriozitetin dhe qasjen në trajtimin e korrupsionit të profilit të lartë. Veçanërisht u vlerësua roli i prokurorisë në ngritjen e akuzave kundër figurave kryesore politike (p.sh. Kryetari i Bashkisë Budva) dhe zyrtarë të tjerë të partisë, megjithatë, vënë në dukje përdorimin e tepruar të negociatave midis të pandehurve dhe prokurorisë. Sidoqoftë, Komisioni Evropian gjatë dy viteve të fundit në një seri tregon shqetësim në lidhje me punën e këtij institucioni, veçanërisht inercinë në trajtimin e disa skandaleve në Malin e Zi⁴⁶.

Në fushën e krimit financiar, si direktivë ishte përmirësimi i dukshëm i kapacitetit të Ministrisë së Brendshme për të kryer hetim të krimit financiar. Gjithashtu, Komisioni nga Mali i Zi kërkoi miratimin e legjislacionit të duhur për kthimin e pronës, përkatësisht zgjidhje institucionale përmes krijimit

⁴⁶ <https://institut-alternativa.org/funkcioneri-za-deceniju-casceni-136-miliona-eura/>

të një Sektori për konfiskimin e pasurisë dhe ekipimn e të saj të duhur me stafin e duhur. Ngjashëm me direktivat e tjera, Komisioni këmbëngul në krijimin e një dosje sukcesi përmes monitorimit sasior të numrit të çështjeve dhe zgjidhjeve për konfiskimin e pasurisë së fituar në mënyrë të paligjshme, përfshirë rastet e korrupsionit të profilit të lartë.

Përkundër fillimit të suksesshëm të negociatave në Kapitullin 23 - Gjyqësori dhe të drejtat themelore, përfshirë luftën kundër korrupsionit në 2013, Mali i Zi në dy vitet e fundit shënon ngecje dhe kthim prapa nga direktivat kohore kryesore. Megjithëse Mali i Zi me sukses dhe me kapacitet të plotë ka arritur të zhvillojë Planin e Veprimit për kapitullin, masat e përfshira në këtë plan vlerësohen si të vjetruara dhe

nuk pasqyrojnë realitetin për momentin. Siç mund të shihet, Komisioni po i kthen fokusin funksionalitetit të mekanizmave institucionalë tashmë të krijuar dhe duke garantuar pavarësinë e tyre përmes personelit dhe buxhetit adekuat. Gjithnjë e më shumë vërehet mungesë e vullnetit politik, ndërhyrja e elitave politike në punën e institucioneve përmes emërimit të menaxherëve të duhur dhe një ngecje e përgjithshme në punën e përgjithshme për shkak të trazirave të shpeshta politike në vend. Vlerësimi i Komisionit për vitin 2020 bazohet në parametrat e mësipërm, duke insistuar në mirëmbajtjen e vazhdueshme të dosjes së suksesit (bazuar në prova të matshme) për funksionimin e sistemit. Në vitin 2020, presidenca gjermane nuk propozoi standarde për ta mbyllur kapitullin.

1.5 Serbia

Procesi i negociatave për pranimin e Serbisë në Bashkimin Evropian u hap zyrtarisht në konferencën e parë ndërqeveritare të mbajtur më 21 janar 2014 në Bruksel. Kjo u parapri nga rekomandimi nga Komisioni Evropian në Prill 2013 dhe rekomandimi i miratuar njëzëri për fillimin e negociatave për Këshillin e BE-së nga Këshilli i Ministrave të Jashtëm në qershor 2013. Në të njëjtën kohë, Këshilli i Ministrave i rekomandoi Komisionit Evropian të përgatisë kornizë negociuese për negociatat me Serbinë⁴⁷.

Në Shtator 2013, në Bruksel u mbajt skringing, përkatësisht rishikim analitik i legjislacionit për Kapitullin 23, i cili përbëhet nga katër fusha, përfshirë luftën kundër korrupsionit. Tre vjet më vonë, Serbia, bazuar në rekomandimet e skringingut, miratoi planet e veprimit për Kapitujt 23 dhe 24 dhe këto kapituj u hapën zyrtarisht në korrik 2016 në konferencën e tretë ndërqeveritare, kur u miratua vendimi për hapjen e kapitujve të përmendur⁴⁸. Për më tepër, është e rëndësishme të theksohet se në vitin 2018 plani i veprimit për Kapitullin 23 është ndryshuar, si dhe që janë formuluar direktiva të përkohshme dhe përfundimtare për të matur progresin e reformave të zbatuara brenda procesit të negociatave.

Nga rishikimi i këtyre dokumenteve dhe analiza e kornizës ligjore serbe, rezultojnë se shumica e këtyre standardeve tashmë janë miratuar dhe përfshirë në sistemin ligjor të Serbisë⁴⁹. Monitorimi i zbatimit të dispozitave anti-korrupsion monitorohet gjithashtu nga Grupi i Shteteve Kundër Korrupsionit (GRECO) i cili vepron brenda Këshillit të Evropës⁵⁰.

Siç u përmend më lart, bazuar në skringingun për Kapitullin 23 dhe rekomandimet e Komisionit Evropian, Serbia ka zhvilluar Strategji Kombëtare pesë-vjeçare Antikorrupsion në Serbi për periudhën 2013-2018 dhe një Plan të duhur të Veprimit. Sidoqoftë, Serbia nuk ka miratuar ende një Strategji Kombëtare Anti-Korrupsion për periudhën pas 2018 dhe një plan veprimi të përshtatshëm për të forcuar vullnetin politik dhe angazhimin për luftën kundër korrupsionit, i cili gjithashtu është shënuar në Raportet e Progresit të BE-së⁵¹.

Siç thuhet në strategji, qëllimi i saj është të eliminojë korrupsionin sa më shumë që të jetë e mundur, pasi korrupsioni është një pengesë për zhvillimin ekonomik, social dhe demokratik⁵².

Për të monitoruar zbatimin e planeve të veprimit, Qeveria e Serbisë ka krijuar Këshill për zbatimin e planeve të veprimit për Kapitullin 23, i cili çdo tre muaj raporton mbi progresin⁵³. Sidoqoftë, siç thuhet nga disa organizata civile në Serbi, raportet e progresit nga ky grup punues janë kryesisht një listë e aktiviteteve të implementuara pa një analizë thelbësore të efektivitetit të aktiviteteve të implementuara në drejtim të qëllimeve dhe detyrave të përcaktuara në këtë fushë⁵⁴.

Nëse shikoni Raportet e Progresit të Serbisë në periudhën 2016-2019, mund të konkludohet se vlerësimet e BE-së në drejtim të arritjes së qëllimeve në luftën kundër korrupsionit në vend nuk janë shumë të kënaqshme. Kështu, Raporti i vitit 2016 thotë se Serbia ka një shkallë të caktuar gatishmërie për të parandaluar dhe luftuar korrupsionin dhe se korrupsioni mbetet i përhapur në shumë fusha dhe

⁴⁷ <https://eupregovori.bos.rs/hronologija-odnosa-srbije-i-eu.html>

⁴⁸ <https://eupregovori.bos.rs/hronologija-odnosa-srbije-i-eu.html>

⁴⁹ Nemanja Nenadic, Evropskeintegracii I borobaprotivkorupcije u Srbiji, TransparentnostSrbija, 2017

⁵⁰ <https://www.coe.int/en/web/greco>

⁵¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf (page 26)

⁵² Strategjia kombëtare për luftën kundër korrupsionit në Serbi 2013-2018 në dispozicion në: <http://www.rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Serbia-National-Anti-Corruption-Strategy-2013-2018.pdf>

⁵³ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

⁵⁴ Nemanja Nenadic, Evropskeintegracii I borobaprotivkorupcije u Srbiji, TransparentnostSrbija, 2017

⁵⁵ Raporti i Progresit i KE për Serbinë 2016 i disponueshëm në: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf#page=54&zoom=100,90,597

mbetet një problem serioz⁵⁵. Një nga problemet kryesore në Raport është mosfunksionimi i kornizës institucionale si faktor i besueshëm për parandalimin e korrupsionit, si dhe proceset joefikase gjyqësore, veçanërisht në korrupsionin "e lartë". Raporti i ardhshëm i KE-së për 2018 pranon disa përparime në ndryshimin e Kodit Penal, por kritika serioze është bërë për vonesën në miratimin e ligjit të Agjencisë Kundër Korrupsionit, si dhe aftësinë e organeve hetimore dhe gjyqësorit për të kryer hetime dhe vendime gjyqësore në rastet e korrupsionit të lartë në një gjykim të drejtë dhe të pavarur⁵⁶. Raporti tjetër nuk tregoi ndonjë ndryshim serioz në luftën kundër korrupsionit dhe thuhet se rekomandimet e dhëna në raportin e mëparshëm nuk janë përmbushur ende.⁵⁷

Në fillim të vitit 2020, u mbajt sesioni i parë i grupit të punës për rishikimin e planit të veprimit për kapitullin 23. Komentet mbi projekt dokumentin nga ekspertët ishin në atë drejtim që shumë nga rekomandimet e Komisionit Evropian nuk u morën parasysh gjatë zbatimit të Planit të mëparshëm të Veprimit. Kështu, Drejtori i Programit i "Transparencë Serbi", Nemanja Nenadiç theksoi se Plani i propozuar i Veprimit përmban "të njëjtat mangësi si Plani i mëparshëm i Veprimit që ishin vërejtur më parë. Edhe katër vjet pas miratimit të Planit të fundit të Veprimit, shumë aktivitete nuk janë kryer as në letër, gjë që tregon se nuk ka asnjë mekanizëm efektiv për zgjidhjen e problemit [me korrupsionin]"⁵⁸. Nga ana tjetër, Jovana Spremo, Këshilltare e Komisionit për Integritet në BE dhe Koorditore për Kapitullin 23, vuri në dukje se shumë nga rekomandimet e Komisionit në lidhje me Kapitullin 23 ishin pranuar, veçanërisht në drejtim të zhvillimit të treguesve dhe vlerësimit të ndikimit të dokumenteve strategjike⁵⁹.

Në qershor të vitit 2020, si pjesë e mekanizmit të monitorimit të reformave në kapitujt 23 dhe 24, Komisioni publikoi një dokument pune, të ashtuquajturin non-paper, mbi situatën në këto kapituj, i cili kritikon ngërçin e reformave, veçanërisht në lidhje me gjyqësorin, luftën kundër korrupsionit, lirinë e mediave, përballimi me krimet e luftës dhe lufta kundër krimit të organizuar⁶⁰. Sidoqoftë, përkundër vërejtjeve të tilla të përgjithshme në dokumentin e punës, Ministria Serbe e Integritetit në BE Jadranka Joksimović shprehu optimizëm se pavarësisht vërejtjeve rreth ngërçit, Serbia do të vazhdonte në rrugën e reformës duke hapur kapituj të tjerë⁶¹. Ky optimizëm shpejt u mohua nga Brukseli zyrtar, duke theksuar se nuk do të hapen kapituj të rinj me Serbinë, nëse nuk ka përparim në kapitujt e përmendur⁶².

Dokumenti i punës më tej thotë se gjyqësori mbetet ende i ngjyrosur politikisht, presioni nga politikanët e lartë mbetet dhe se aktakuzat kundër politikanëve të lartë dhe vendimet e gjykatave mbeten të pakënaqshme. Liria e medias është gjithashtu e kufizuar rëndë dhe pavarësia e Komisionit Rregullativ të Medias Elektronike po vihet në pikëpyetje.

Lidhur me luftën kundër korrupsionit, vlerësohet se situata në zonat më të rrezikuara, siç janë: prokurimi publik, shëndetësia, infrastruktura, planifikimi hapësinor dhe ndërmarrjet publike, pra ku ka financa të mëdha dhe kontakte të drejtpërdrejta dhe të shpeshta me qytetarët, është e pandryshuar në lidhje me raportet e mëparshme⁶³. Dokumenti thekson rëndësinë e ndryshimit të Ligjit për Parandalimin e Korrupsionit, në drejtim të forcimit të kapacitetit dhe burimeve të Agjencisë Kundër Korrupsionit të

⁵⁶ Raporti i Progresit i KE për Serbinë 2018 i disponueshëm në: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

⁵⁷ Raporti i Progresit i KE për Serbinë 2019 në dispozicion në: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>

⁵⁸ <https://europeanwesternbalkans.com/2020/02/27/serbias-revision-of-the-action-plan-for-chapter-23-many-activities-have-not-even-been-completed-on-paper/>

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Non_paper_Ch_23_24_June_2020.pdf

⁶¹ <https://europeanwesternbalkans.com/2020/06/30/ec-non-paper-on-serbia-delays-in-reforms-pressure-on-the-judiciary/#:~:text=Infographics,EC%20non-paper%20on%20Serbia%3A%20Delays%20in,refor%20C%20pressure%20on%20the%20judiciary&text=The%20European%20Commission%20has%20recognized,its%20rule%20of%20law%20agenda>

⁶² Ibid

⁶³ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Non_paper_Ch_23_24_June_2020.pdf

⁶⁴ <https://rm.coe.int/grecorc4-2019-5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55>

Serbisë, megjithëse këto ndryshime nuk kanë marrë ende dritën jeshile nga Këshilli i Evropës, përkatësisht GRECO-s. Puna e sektorëve të prezantuar anti-korrupsion në Zyrën e Prokurorit të Lartë Publik inkurajohet më tej, e cila ka filluar të japë rezultate.

GRECO (Grupi i shteteve kundër korrupsionit) në Prill 2019 publikoi Raportin e tij të Pajtueshmërisë Afatmesme për Serbinë si pjesë e raundit të katërt të vlerësimit⁶⁴. Vlerësimi i përgjithshëm i raportit për pajtueshmërinë e Serbisë me rekomandimet e GRECO për parandalimin e korrupsionit tek anëtarët e parlamentit, gjyqtarët dhe prokurorët publik nuk është më "përgjithësisht i pakënaqshëm", por pranon disa përparime në zbatimin e rekomandimeve të

caktuara. Sidoqoftë, më tej thuhet se asnjë nga trembëdhjetë rekomandimet nga raporti i mëparshëm nuk është zbatuar "në mënyrë të kënaqshme", por është bërë një përparim në tre nga fushat e mbuluara nga rekomandimet. Lidhur me ndryshimet në Ligjin për Parandalimin e Korrupsionit, është veçanërisht e rëndësishme sipas GRECO të miratohen ato që lidhen me rregullimin e konfliktit të interesit të deputetët, gjyqtarët dhe prokurorët publik, si dhe ato që lidhen me forcimin e kapaciteteve dhe burimeve të Agjencisë për anti-korrupsion.

2. Përfundim

Nga analiza e mësipërme, është e qartë se lufta kundër korrupsionit është thelbësore në negociatat e anëtarësimit në BE. Kjo mund të shihet nga fakti se kjo fushë si pjesë e Kapitullit 23 hapet midis të parave dhe mbyllet në fund të negociatave, duke synuar të sigurojë vazhdimësi në shpërndarjen e rezultateve dhe të sigurojë përaftrim më të madh me standardet e BE-së në këtë fushë.

Duke analizuar përvojën e Serbisë, Kroacisë dhe Malit të Zi në procesin e negociatave me Bashkimin Evropian përmes prizmit të luftës kundër korrupsionit në Kapitullin 23 të kornizës negociuese, lehtë mund të konkludohet se pasqyra në të tre vendet dhe më gjerë në rajon është pothuajse e njëjtë, nëse jo identike. Korrupsioni si fenomen është i përhapur në të gjitha portet e shoqërisë në Ballkanin Perëndimor, duke minuar seriozisht vlerat demokratike dhe cilësinë e jetës në përgjithësi. Nga ana tjetër, përparimi në trajtimin e sfidave të lidhura me korrupsionin është i diskutueshëm dhe duket i vështirë për tu ruajtur vazhdimësia. Siç thuhet në shembullin me Malin e Zi dhe e zbatueshme për të gjithë Ballkanin Perëndimor, lufta kundër korrupsionit mund të përshkruhet si "një hap përpara, dy hapa mbrapa". Kështu, korrupsioni ngadalëson seriozisht qasjen për anëtarësimin e plotë në BE, pasi gatishmëria për të luftuar korrupsionin në këto vende është shumë e ulët.

Bazuar në mësimet e marra nga zgjerimet e mëparshme, të cilat kanë sugjeruar që reformat anti-korrupsion mund të ngecin seriozisht në rrugën drejt BE-së, nëse nuk tërhiqen, BE-ja i afrohet futjes së të ashtuquajturave direktiva të cilat synojnë të drejtojnë vëmendjen në rezultatet e realizimit të reformave, të cilat do të jepnin një pamje më reale të progresit në këtë fushë. Duhet gjithashtu të theksohet se rezultatet dhe suksesi i reformave në të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor varen në një masë të madhe

nga përfshirja e BE-së në vetë procesin. Kjo tregon se procesi i përgjithshëm i reformës është ende i varur nga e ashtuquajtura fuqia transformuese e cila, duke u mbështetur në "atraktivitetin" e anëtarësimit në Union në këto vende, arrin të imponojë rezultate, dhe kështu të mbajë gjallë procesin e reformës.

Sidoqoftë, vetëm kjo forcë centripetale është e pamjaftueshme, duke pasur parasysh sfidat serioze të kornizës ligjore-politike dhe institucionale, të shoqëruara nga mungesa e vullnetit politik për ta luftuar korrupsionin në mënyrë efektive. Kjo theksohet vazhdimisht në Raportet e Progresit në të gjitha vendet, dhe më vonë në procesin e negociatave.

Kështu, ajo që bie në sy si e përbashkët për këto tre vende është se BE u ka kërkuar të gjitha vendeve të përqendrohen në korrupsionin e nivelit të lartë ose politik kur hapin Kapitullin 23 si problemi më akut. Pothuajse kudo në rajon, kemi një rast të një shteti pak a shumë të theksuar të "shtetit të robëruar" nga një parti politike në pushtet, e cila vë burimet e shtetit në funksion të partisë, duke barazuar partinë me shtetin.

Për më tepër, kritikata e BE-së ndaj këtyre vendeve drejtohen në kornizën ligjore për luftimin e korrupsionit, si dhe në efikasitetin e ndjekjes penale të prokurorëve për korrupsion të lartë. Pothuajse kudo, ekziston dyshim për korrupsion dhe/ose ndikim politik në prokuroritë që vë në dyshim besimin e qytetarëve në këto institucione. Kjo mund të shihet nga numri i akuzave të ngritura kundër zyrtarëve të lartë, si dhe serioziteti i akuzave në lidhje me dënimet e përcaktuara. Gjithashtu, një praktikë shumë e zakonshme që veçon BE në rekomandimet e saj është selektiviteti në ngritjen e padive kundër korrupsionit të lartë në kurriz të korrupsionit "të vogël". Kësaj i atribuohet edhe kapaciteti i dobët i organeve hetimore,

të cilat shpesh janë të pa ekipuara mjaftueshëm me burime njerëzore, nuk kanë burime të përshtatshme financiare për të kryer aktivitetet e planifikuara dhe shpesh varen nga ekzekutivi.

Një sfidë tjetër në luftën kundër korrupsionit në studimet e çështjeve të vërejtura nga BE në procesin e negociatave është efikasiteti i gjykatave. Për shembull, edhe nëse ekziston një aktakuzë, ndikimet politike shpesh parandalojnë vendimet e gjykatës në raste të caktuara që (aksidentalisht ose jo) lidhen më shpesh me korrupsion "të lartë" ose politik. Kështu, një tipar tjetër i përbashkët për të gjitha vendet e rajonit duket të jetë "varësia" e gjyqësorit nga elitat politike, e cila komprometon në mënyrë drastike rrugën evropiane të vendit në fjalë.

Së fundmi, jo më pak të rëndësishme në procesin e negociatave janë sfidat që lidhen me funksionimin e komisioneve shtetërore dhe organeve për parandalimin e korrupsionit dhe konfliktit të

interesave si organe qendrore koordinuese për krijimin e një sistemi efektiv për parandalimin e korrupsionit. Këto organe shpesh janë burime të kufizuara njerëzore dhe materiale, gjë që e bën më të vështirë luftën kundër korrupsionit. Shpesh, vendosja e pamjaftueshme sitematike e këtyre organeve dhe institucioneve i ndalon ata nga koordinimi më i mirë i bashkëpunimit ndërinstytucional, i cili është thelbësor në luftën efektive kundër korrupsionit.

Lidhur me vetë procesin e zgjerimit, ndryshimet në metodologjitregojnëqartëseBE dotëpërqendrohet më tej në dorëzimin e rezultateve në procesin e negociatave, me një theks të veçantë në luftën kundër korrupsionit, si problemi më i mprehtë në Shqipëri dhe Maqedoni të Veriut. Vetë dinamika e procesit do të varet kryesisht nga rezultatet në këtë fushë, që do të thotë se nga shtetet do të kërkohet të angazhohen dukshëm më shumë në procesin e reformës.

3. Rekomandime

Bazuar në analizën krahasuese të kornizës negociuese për luftën kundër korrupsionit në Kroaci, Mal të Zi dhe Serbi, mund të nxirren disa rekomandime kryesore që duhet të kontribuojnë në përshejtimin e dinamikës në procesin e përmbushjes së detyrimeve të Kapitullit 23 të *acquis communautaire për Maqedoninë V.*, sidomos ato që lidhen me luftën kundër korrupsionit.

- Angazhim serioz dhe i qartë për të dorëzuar rezultate brenda procesit të negociatave dhe për t'i përmbushur direktivat në Kapitullin 23. Kjo lidhet drejtpërdrejt me vullnetin politik të elitave politike për ta sjellë vendin më afër standardeve të BE-së në këtë fushë. Metodologjia e re për zgjerimin nga viti 2020 vendos vullnetin politik si një parakusht për një luftë efektive kundër korrupsionit;
- Përgatitja e një Plani Strategjik dhe Plan Veprimi Kombëtar gjithëpërfshirës, efektiv për përmbushjen e angazhimeve në lidhje me luftën kundër korrupsionit dhe harmonizim të lartë të reformave gjyqësore. Këto ndërhyrje strategjike duhet të mbështeten nga masa zbatuese të përcaktuara qartë (implementing measures) që do të mbështeten nga mjete financiare të duhura;
- Forcimi i rolit dhe kapaciteteve të SCPC në parandalimin e korrupsionit dhe sigurimi i të gjithë mekanizmave të nevojshëm për zbatimin e mandatit të tij. Në veçanti Komisionit duhet t'i sigurohet pavarësia dhe mosndërhyrja nga elitat politike;
- Vlerësimi i nevojave dhe kapaciteteve të institucioneve anti-korrupsion për shpërndarjen e rezultateve të Planit Strategjik Kombëtar për përmbushjen e detyrimeve në fushën e caktuar;
- Forcimi i kapaciteteve të institucioneve kryesore në luftën kundër korrupsionit bazuar në vlerësimet e nevojave dhe kapacitetet e institucioneve;
- Sigurimi i stafit profesional, bazuar në parimin e meritës dhe ngritjes në detyrë, si dhe mekanizmat për mbajtjen e tij në institucionet përgjegjëse për luftën kundër korrupsionit;
- Forcimi i kapaciteteve të organeve dhe trupave për revizion, monitorim dhe vlerësim të efikasitetit të institucioneve anti-korrupsion. Sistemi i mbikëqyrjes së këtyre trupave gjithashtu duhet të forcohet, veçanërisht në Kuvend përmes institutit të dëgjimeve publike dhe mbikëqyrëse;
- Përfshirje më e madhe e sektorit të shoqërisë civile, veçanërisht e OShC-ve që punojnë në këtë fushë në monitorimin dhe vlerësimin e procesit të reformës, si dhe përfshirjen e tij në të gjitha fazat e përgatitjes dhe zbatimit të politikave publike në këtë fushë;
- Përmirësimi i kornizës ligjore për financimin e partive politike si një masë për të parandaluar ndikimin e partive politike në vullnetin e qytetarëve dhe institucioneve në vend.

