
Vështrim vjetor mbi sundimin e ligjit në BE 2024



Instituti
për
politikë
evropiane.
Shkup



Vështrim vjetor m bi sundimin e ligjit në BE 2024



Vështrim vjetor mbi sundimin e ligjit në BE 2024

Botues:

Instituti për Politikë Evropiane - Shkup

Për botuesin:

Dr. Simonida Kacarska

Autorët:

Beba Zhagar, Institut për Politikë Evropiane - Shkup

Cvetanka Aleksandroska Miladinova, Institut për Politikë Evropiane - Shkup

Milena Mihajloviq, European Policy Centre – CEP, Beograd

Dizajn grafik dhe printim:

Relativ

Shkup, janar 2025



Ky vështrim vjetor është përgatitur në kuadër të projektit “Ndërtimi i urave për një të ardhme të përbashkët: Sundimi i ligjit në drejtim të anëtarësimit në BE”, i financuar nga Bashkimi Evropian. Përmbajtja e vështrimit vjetor është përgjegjësi vetëm e autorëve dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se përfaqëson pikëpamjet dhe opinionet e Bashkimit Evropian.



Përmbajtja

6	Parathënie
8	Raporti vjetor i sundimit të së drejtës – (ende) një punë në proces
18	Duke përparuar, por jo sa duhet: Direktiva e BE-së për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje
26	Qeverisja gjyqësore: A ekziston një model që vlen për të gjithë?
42	Reflektime mbi instrumentet e sundimit të ligjit në funksion të pranimet në BE

Parathënie



Sundimi i ligjit është themeli i BE-së, prandaj është një vlerë thelbësore që duhet të respektohet nga të gjitha vendet anëtare të BE-së dhe vendet candidate. Për të avancuar në rrugën e tyre drejt anëtarësimit në BE, vendet candidate duhet të respektojnë gjithashtu detyrimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Kartën e të Drejtave Themelore të BE-së. Për herë të parë këtë vit, disa vende candidate përfshihen në ushtrimin e raporteve vjetore të sundimit të ligjit, që është një instrument tjetër që Komisioni Evropian shfrytëzon për të matur nivelin e tyre të përafrimit me standartet dhe vlerat demokratike të BE-së. Kjo pasqyrë vjetore fokusohet në atë zhvillim, si dhe në zhvillime të tjera relevante të sundimit të ligjit në nivel të BE-së. Ai gjithashtu përqendrohet në aspekte të ndryshme në lidhje me Kapitullin 23 ku janë identifikuar disa çështje në Maqedoninë e Veriut.

Ekipi i EPI monitoron dhe raporton vazhdimisht mbi këto zhvillime, dhe njëkohësisht, bashkëpunon me ekspertë të sundimit të ligjit të cilët analizojnë këto ngjarje. Në kuadër të programit të saj për sundimin e ligjit, ajo monitoron nga afër nivelin e respektimit të parimit të sundimit të ligjit në vendet anëtare të BE-së dhe vendet candidate, në mënyrë që të nxjerrë mësim të vlefshme dhe t'ua prezantojë ato palëve relevante të interesit dhe qytetarëve të Maqedonisë së Veriut, pasi këto mësim do të duhet të zbatohen tani si vend kandidat dhe si shtet anëtar në të ardhmen.

Vështrimi fillon me një analizë të mekanizmit evropian të sundimit të ligjit, si një nga mekanizmat parandalues në rutinë e mjeteve të sundimit të ligjit të BE-së, i cili kulmon me publikimin e raporteve vjetore të sundimit të ligjit. Këto raporte gjithëpërfshirëse vlerësojnë shtyllat e pavarësisë së gjyqësorit, kornizën kundër korrupsionit, lirinë e medias dhe kontrollet dhe balancat në të gjitha shtetet anëtare. Në mënyrë domethënëse, nga viti 2024, ato u zgjeruan për të përfshirë disa vende candidate, si Maqedonia e Veriut, duke rreshtuar vendet anëtare dhe vendet candidate në përpjekjet e tyre për të mbështetur vlerat themelore të përshkruara në nenin 2 të TEU. Në këtë drejtim, analiza e parë në këtë pasqyrë shikon hapat që përfshijnë ciklin e sundimit të ligjit dhe risitë e prezantuara gjatë cikleve të kaluara, si dhe një shqyrtim paraprak se si do të vlerësohej Maqedonia e Veriut përpara publikimit të raportit të saj të parë për sundimin e ligjit.

Analiza e dytë shqyrton Direktivën për Luftimin e Dhunës ndaj Grave dhe Dhunës në Familje e cila u miratua më 7 maj, duke i detyruar kështu të gjitha vendet e BE-së të kriminalizojnë akte të tilla si gjymtimi gjenital femëror dhe martesë e detyruar. Kjo direktivë përcakton veprat penale dhe dënimet specifike, duke përfshirë kriminalizimin e gjymtimit gjenital femëror, martesës së detyruar, krimeve kibernetike dhe formave të tjera të dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje. Ai rrit të drejtat dhe mbrojtjen e viktimave, duke siguruar qasje më të lehtë në drejtësi, shërbime të specializuara mbështetëse dhe kompensim. Për më tepër, ai thekson masat parandaluese, siç janë fushatat e synuara ndërgjegjësuere, për të sfiduar stereotipet e dëmshme gjinore dhe për të promovuar barazinë gjinore dhe respektin reciprok. Megjithatë, ka ende disa mangësi të cilat janë vërejtur në analizë dhe janë përfshirë rekomandime adekuate për korrigjimin e tyre.

Analiza e tretë u nxit nga një sërë ngjarjesh shqetësuese në Këshillin Gjyqësor të Maqedonisë, të cilat rezultuan në një mision rishikues nga BE-ja që analizoi punën e tij dhe ngjarjet e lartpërmendura. Ndërsa Maqedonia e Veriut është një nga vendet e para kandidatë që prezantoi këtë lloj modeli të qeverisjes gjyqësore, është e qartë se funksionimi i sistemit gjyqësor në vend nuk është përmirësuar ndjeshëm. Prandaj, kjo analizë e krahason këtë model me dy modele të tjera të përdorura në vendet anëtare të BE-së (modeli i Ministrisë së Drejtësisë dhe modeli i shërbimit gjyqësor) dhe shtjellon sfidat me të cilat janë përballur këto vende në sistemet e tyre gjyqësore. Duke shqyrtuar përvojat e tyre, është e qartë se nuk ka një model të përsosur të qeverisjes gjyqësore pa mangësi. Kjo analizë gjithëpërfshirëse arrin në përfundimin se çdo vend duhet të marrë në konsideratë me kujdes qasjen e tij ndaj qeverisjes gjyqësore dhe të përshtatet me rrethanat aktuale gjyqësore, duke synuar të ruajë pavarësinë e gjyqësorit dhe të mbështesë parimet e shtetit të së drejtës dhe demokracisë në shoqëritë e tyre.

Analiza e katërt e përfshirë në këtë pasqyrë vjetore rrjedh nga prezantimet dhe diskutimet në Forumin Europaeum 2024 të organizuar nga EPI. Dokumenti përmban reflektimet mbi iniciativat e fundit të cilat tregojnë përpjekjet strategjike të BE-së për të garantuar që parimi i sundimit të ligjit të respektohet gjatë integritetit të Ballkanit Perëndimor në BE, siç është përfshirja e vendeve kandidatë në disa nga mekanizmat dhe institucionet kryesore të sundimit të ligjit, siç janë Raporti i Sundimit të Ligjit të BE-së, puna e Agjencisë për të Drejtat Themelore të BE-së dhe Komitetit Evropian Ekonomik dhe Social, si dhe Planin e Ri për Rritje të Ballkanit Perëndimor.

Raporti vjetor i sundimit të së drejtës – (ende) një punë në proces

Beba Zhagar,
Hulumtuese në Institutin për Politikë Evropiane - Shkup

Bashkimi Evropian (BE) zbaton mjete të ndryshme për të ruajtur sundimin e së drejtës në shtetet anëtare të tij, si një vlerë themelore që siguron që të gjithë personat të jenë të barabartë para ligjit. Këto janë pako mjetesh të BE-së për sundimin e të drejtës, i cili përbëhet nga një sërë mekanizmesh parandalues dhe korrigjues. Baza për mjetet parandaluese përfshin raportimin dhe dialogun si mjete për të identifikuar dhe zgjidhur shpejt sfidat e sundimit të së drejtës,¹ të cilat janë të strukturuar në mekanizmin evropian të sundimit të së drejtës, tabelën e vlerësimit të drejtësisë të BE-së, semestrin evropian dhe mekanizmin e bashkëpunimit dhe verifikimit.² Nga ana tjetër, mjetet korrigjuese janë të përqendruara në sanksionimin e shkeljeve të sundimit të së drejtës duke vendosur gjoba dhe pezullimin e pagesave ose të drejtave të votimit, në mënyrë që t'i jepet fund këtyre shkeljeve dhe të rivendoset sundimi i ligjit në vend. Këto përfshijnë procedurën e shkeljes, mekanizmin e kushtëzimit, kornizën e sundimit të së drejtës dhe procedurën e nenit 7 të marrëveshjes të Bashkimit Evropian.³

Kjo përmbledhje e politikave analizon raportin vjetor të sundimit të së drejtës, i cili është rezultat i mekanizmit evropian të sundimit të së drejtës – një cikël vjetor që synon të identifikojë sfidat dhe rreziqet e mundshme për sundimin e së drejtës dhe t'i parandalojë ato të transformohen në shkelje të sundimit të së drejtës.

1 Maria Skora, "How to Improve the EU 's RoL Toolbox" (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2023), <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/20380.pdf>.

2 "Raporti i Sundimit të së drejtës 2020 - Fleta e fakteve" (Komisioni Evropian, shtator 2020), https://commission.europa.eu/document/download/0202c616-e7e6-4378-9961-512c56d246c5_en?filename=rule_of_law_mechanism_factsheet_en.pdf. (RoL Report 2020 -Factsheet)

3 Ibid.

Çfarë është raporti vjetor i sundimit të së drejtës ?

Raporti i parë vjetor i sundimit të së drejtës u botua nga Komisioni Evropian (KE) më 30 shtator 2020.⁴ Ai u përgatit si pjesë e iniciativave brenda Programit të Punës së KE-së për vitin 2020⁵ dhe elaboroi zhvillimet përkatëse të sundimit të së drejtës në shtetet anëtare të BE-së duke filluar nga janari 2019.

Qëllimi i prezantimit të këtij mjete ishte plotësimi i pakos ekzistuese të mjeteve të sundimit të së drejtës, duke siguruar një vlerësim objektiv të tendencave dhe sfidave me sundimin e së drejtës, përmes një debati gjithëpërfshirës me shtetet anëtare.⁶ Ai siguron një forum për shkëmbimin e praktikave të mira, një mundësi për shtetet anëtare për të mësuar nga përvojat e njëri-tjetrit dhe për t'u konsultuar me njëri-tjetrin dhe me institucionet e BE-së se si të parandalojnë sfidat e mundshme me sundimin e së drejtës ose të trajtojnë ato ekzistuese.

Raporti vjetor i sundimit të së drejtës përmban kapituj individualë të vendeve për të 27 shtetet anëtare të BE-së dhe mbulon katër shtyllat kryesore në lidhje me sundimin e të drejtës: sistemet e drejtësisë, kornizat kundër korrupsionit, pluralizmi dhe liria e medias dhe çështje të tjera institucionale të lidhura me kontrollet dhe balancat. Që nga viti 2022, raporti përmban rekomandime specifike për vendet, të cilat synojnë të ndihmojnë shtetet anëtare të kapërcejnë sfidat ekzistuese dhe të përmirësojnë sundimin e të drejtës. Përveç kësaj, ekziston edhe një risi tjetër e shpallur për t'u shtuar në raportin vjetor të sundimit të së drejtës në vitin 2024, i cili është dhënë më poshtë.

4 "KOMUNIKATË NGA KOMISIONI për PARLAMENTIN EVROPIAN, KËSHILLIN, KOMITETIN EKONOMIK DHE SOCIAL EVROPIAN DHE KOMITETIN E RAJONEVE 2020 Raporti për sundimin e së drejtës" (COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2020 Rule of Law Report") (Komisioni Evropian, 30 shtator 2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0580>.

5 "KOMUNIKATË NGA KOMISIONI për PARLAMENTIN EVROPIAN, KËSHILLIN, KOMITETIN EKONOMIK DHE SOCIAL EVROPIAN DHE KOMITETIN E RAJONEVE PROGRAMI I punës i Komisionit 2020" ("COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Commission Work Programme 2020") (Komisioni Evropian, 29 janar 2020), https://commission.europa.eu/document/download/01c2d55a-66f9-49c1-be0c-83ac05563d8e_en?filename=cwp-2020-publication_en.pdf.

6 "Sundimi i së drejtës: Raporti i parë vjetor mbi situatën e sundimit të së drejtës në të gjithë Bashkimin Evropian," Faqja zyrtare e Komisionit Evropian (blog), 30 shtator 2020, (First Annual Report on the Rule of Law Situation across the European Union) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1756.

Mekanizmi evropian i sundimit të së drejtës

Pas raportit të parë të sundimit të së drejtës i cili u botua në vjeshtën e vitit 2020, cikli vjetor i sundimit të së drejtës zhvillohet çdo vit. Duke marrë parasysh se ky mjet synon të thellojë dhe përmirësojë komunikimin midis shteteve anëtare të BE-së dhe institucioneve të BE-së, cikli fillon me fillimin e dialogut me Parlamentin Evropian dhe parlamentet kombëtare, si dhe midis shteteve anëtare në Këshill, menjëherë pas publikimit të raportit për sundimin e së drejtës për vitin e mëparshëm. Një komunikim dhe bashkëpunim i tillë është në vazhdim e sipër gjatë gjithë procesit të përgatitjes së raportit të sundimit të së drejtës, pasi KE synon të përfshijë shtetet anëtare në çdo hap të këtij procesi. Nga ana tjetër, KE përpiket të shmangë dyfishimin e mekanizmave ekzistues të raportimit dhe nuk synon që raporti i sundimit të së drejtës të përfaqësojë një barrë shtesë administrative për shtetet anëtare, prandaj përdor gjithashtu informacionin e mbledhur dhe publikuar nga Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO), OECD, Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) dhe Komisioni i Venecias, për temat e mbuluara nga raporti.⁷

Me hartimin e raportit të parë të sundimit të së drejtës, një rrjet i pikave kombëtare të kontaktit për sundimin e së drejtës u krijua në vitin 2020.⁸ Secili shtet anëtar caktoi persona kontakti për të koordinuar përgatitjen e tij në nivel kombëtar dhe për të ofruar përditësime mbi procesin. Ky rrjet vazhdon të jetë një kanal komunikimi midis shteteve anëtare dhe KE-së edhe sot e kësaj dite. Ai mbledhet në Bruksel ose me videokonferencë për të diskutuar çështje horizontale të sundimit të së drejtës dhe për të shkëmbyer praktika të mira.⁹

Nga fundi i çdo viti, KE fton personat e kontaktit të japin kontribute me shkrim për shtetet anëtare në raport. Përveç kësaj, një konsultim i tillë kryhet edhe me aktorë të tjerë relevantë, siç janë agjencitë e BE-së dhe rrjetet evropiane dhe me OSHC-të. Gjatë ciklit të kaluar, gjatë përgatitjes së raportit vjetor të sundimit të së drejtës për vitin 2023, KE mori të dhëna me shkrim nga shtetet anëtare dhe rreth 250 kontribute të palëve të interesuara në lidhje me zhvillimet në nivel të BE-së, por edhe në shtete anëtare specifike.¹⁰

7 “Mekanizmi Evropian për Sundimin e së drejtës: Metodologjia për përgatitjen e Raportit Vjetor të Sundimit të së drejtës (2022)” (Komisioni Evropian, n.d.), (Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report (2022)) https://commission.europa.eu/document/download/23aa1ee2-5a5c-4444-a68e-ef8517288eba_en?filename=64_1_194485_rol_methodology_en.pdf.

8 “Rrjeti i pikave kombëtare të kontaktit për sundimin e së drejtës,” Faqja zyrtare e Komisionit Evropian (blog), n.d., (“Network of National Contact Points on the Rule of Law, Official Website of the European Commission”) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/network-national-contact-points-rule-law_en.

9 “Mekanizmi Evropian për Sundimin e së drejtës: Metodologjia për përgatitjen e Raportit Vjetor për Sundimin e së drejtës (2022)” (European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report) (Komisioni Evropian, n.d.),.

10 “Raporti i RoL 2023 - Fleta e fakteve” (Komisioni Evropian, 5 korrik 2023), (RoL Report 2023 - Factsheet”) https://commission.europa.eu/document/download/276e1d73-5e43-41c3-8e13-ff0c20ed79fe_en?filename=115_1_52676_rol_cycle_factsheet_en.pdf.

Përveç kontributit me shkrim, KE plotëson gjithashtu gjetjet faktike për secilin shtet anëtar gjatë vizitave të tij në vendet e zhvilluara në pranverën e çdo viti. Vizita të tilla shërbejnë si një mundësi tjetër për shtetet anëtare për të dhënë mendimin e tyre mbi vlerësimin e KE-së për zhvillimet e tyre të sundimit të së drejtës. Ato organizohen në koordinim me personat e kontaktit në lidhje me kohën, vendndodhjen dhe listën e palëve të interesuara përkatëse. Gjatë ciklit të kaluar, u mbajtën më shumë se 530 takime në të gjitha 27 shtetet anëtare me rreth 750 autoritete kombëtare, organe të pavarura dhe aktorë të tjerë.¹¹

Pas këtyre konsultimeve të hollësishme, KE-ja harton projekt-kapituj vendesh për secilin shtet anëtar, që përmbajnë katër shtyllat: sistemi i drejtësisë, kuadri antikorrupsion, pluralizmi i medias dhe çështje të tjera institucionale që lidhen me kontrollat dhe balancat, si dhe rekomandime specifike për vendin. Në qershor të çdo viti, shteteve anëtare u jepet mundësia e fundit për të siguruar përditësime faktike para se raporti vjetor i sundimit të së drejtës të publikohet në korrik. Ai siguron një vlerësim gjithëpërfshirës cilësor të sundimit të së drejtës në secilin shtet anëtar, të kryer nga KE, bazuar në informacionin e mbledhur të konsultimeve të lartpërmendura. Një vlerësim i tillë bëhet në bazë të kërkesave të ligjit të BE-së dhe standardeve evropiane, siç janë detyrimet sipas legjislacionit parësor dhe dytësor të BE-së, Kartës së të Drejtave Themelore, standardeve të Këshillit të Evropës, si dhe jurisprudencës të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë dhe jurisprudencës të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Çdo raport fillon me një përshkrim faktik të kuadrit ligjor dhe institucional të rëndësishëm për secilën shtyllë, i ndjekur nga zhvillimet pozitive dhe praktikat e mira, por edhe sfidat e sundimit të së drejtës me të cilat përballen shtetet anëtare, dhe përfundon me rekomandime për përmirësim. Përdorimi proporcional i metodologjisë për përgatitjen e raportit për sundimin e së drejtës është i nevojshëm për të siguruar respektimin e parimit të barazisë së shteteve anëtare.

Së fundi, pas publikimit të raportit vjetor të sundimit të së drejtës, ai diskutohet si në nivel kombëtar, ashtu edhe në nivel të BE-së, nga autoritetet përkatëse kombëtare, institucionet e BE-së, OShC-të dhe aktorët e tjerë përkatës. Ata bashkëpunojnë për zbatimin e rekomandimeve në praktikë dhe hapa të tjerë ndjekës të nevojshëm për secilin shtet anëtar, ndërsa KE fillon përgatitjet për raportin e radhës për sundimin e së drejtës.

Risite në raportin vjetor të sundimit të së drejtës

Që nga publikimi i raportit të parë vjetor për sundimin e së drejtës, kanë kaluar katër vjet. Gjatë atyre viteve, shumë zhvillime në fushën e sundimit të së drejtës kanë ndikuar në BE. Përveç kësaj, vende të ndryshme candidate për anëtarësim në BE, përfshirë Maqedoninë e Veriut, kanë hyrë në faza të reja të procesit të pranimit. Prandaj, nevoja e ndryshimit të qasjes së raportit për sundimin e së drejtës u ngrit në vitet e kaluara.

KE iu përgjigj një domosdoshmërie të tillë duke përditësuar metodologjinë fillestare¹² për përgatitjen e raportit vjetor të sundimit të së drejtës në vitin 2022. Pas konsultimeve me shtetet anëtare dhe me kërkesë të Parlamentit Evropian dhe aktorëve përkatës, duke filluar nga viti 2022, raporti mbulon gjithashtu tema të reja që dolën si relevante për sigurimin e sundimit të së drejtës, siç janë mediat e shërbimit publik dhe një pasqyrë të zbatimit të vendimeve të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.¹³

Po kështu, nga viti 2022, kapitujt e vendeve të raporteve përfshijnë gjithashtu rekomandime specifike të vendit, që synojnë avancimin e reformave të nevojshme dhe adresimin e shqetësimeve të ndryshme të ngritura nga KE në raporte. Rekomandime të tilla synojnë të jenë proporcionale me sfidat e identifikuar dhe të tërheqin përpjekje të mëtijshme për përmirësim nga autoritetet kombëtare. Ato gjithashtu duhet të jenë mjaft specifike në mënyrë që të lejojnë shtetet anëtare të ndërmarrin masa konkrete të ndjekjes, pasi raportet pasuese të sundimit të së drejtës do të përfshijnë gjithashtu masa të tilla, ose mungesë të tyre.

Dy vjet më vonë, një risi tjetër u paralajmërua se do të prezantohej në raportin e sundimit të së drejtës për vitin 2024. Gjegjesisht, katër vende candidate të Ballkanit Perëndimor për anëtarësim në BE do të marrin gjithashtu kapitullin e vendit të tyre në raportin e sundimit të së drejtës: Shqipëria, Mali i Zi, Maqedonia e Veriut dhe Serbia.¹⁴ Një iniciativë e tillë do të kërkonte që KE të zhvillonte ciklin në më shumë vende sesa 27 shtetet anëtare, duke rritur kështu ngarkesën e saj të punës, ndërsa nga ana tjetër, duke u ofruar vendeve candidate mundësinë për të marrë pjesë në këtë ushtrim i cili do të ishte i detyrueshëm për ta kur të bëhen shtete anëtare në të ardhmen. Në këtë drejtim, do t'u ofronte atyre mundësinë e përmirësimit të komunikimit të tyre me institucionet e BE-së, si dhesundimit të së drejtës mësimin e mësimave të vlefshme nga shtetet anëtare aktuale për përmirësimin e RoL.

12 “Mekanizmi Evropian për Sundimin e së drejtës: Metodologjia për përgatitjen e Raportit Vjetor të Sundimit të së drejtës (2020)” (Komisioni Evropian, n.d.), (European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report). https://commission.europa.eu/document/download/458663dc-a9e5-4df7-813f-4aa5ee63d4a7_en?filename=2020_rule_of_law_report_methodology_en.pdf.

13 “Mekanizmi Evropian për Sundimin e së drejtës: “Mekanizmi Evropian për Sundimin e së drejtës: Metodologjia për përgatitjen e Raportit Vjetor për Sundimin e së drejtës (2022)” (Komisioni Evropian, n.d.), (European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report).

14 Charles Brasseur, Vera Pachta dhe Chiara Grigolo, “Drejt një bashkimi të zgjeruar: Mbështetja e Sundimit të së drejtës” (Instituti Ndërkombëtar për Demokraci dhe Ndhimë Zgjedhore, 30 prill 2024), (Towards an Enlarged Union: Upholding the Rule of Law, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, April 30, 2024), <https://www.idea.int/sites/default/files/2024-04/towards-an-enlarged-union-upholding-the-rule-of-law.pdf>.

Të gjitha risitë e mësipërme në metodologjinë dhe strukturën e raportit të sundimit të së drejtës kanë shfaqur ndërgjegjësimin e KE-së për mangësitë e mekanizmit evropian të sundimit të së drejtës dhe gatishmërinë e tij për përmirësim. Duhet të pranohet se ky mjet ka një qëllim parandalues dhe si i tillë, nuk jep rezultate më konkrete në përmirësimin e sundimit të së drejtës në shtetet anëtare të BE-së. Në këtë drejtim, mekanizmi i kushtëzimit është konsideruar mekanizmi më efektiv në pakon e mjeteve të BE-së për sundimin e së drejtës, pasi ka ndikim të menjëhershëm dhe të prekshëm dhe nuk kërkon unanimitet nga të gjitha shtetet anëtare për t'u miratuar.¹⁵ Megjithatë, ka ende disa aspekte të raportit të zbatimit të ligjit që mund të modifikohen për efekte më të mira. Përbërja e re e KE, e cila do të fillojë mandatin e saj pas zgjedhjeve të BE-së në qershor,¹⁶ duhet të vazhdojë të theksojë përparësinë e zbatimit të ligjit dhe kështu të punojë në efektivitetin e raporteve vjetore të zbatimit të ligjit, duke rritur dukshmërinë e tyre dhe ndërgjegjësimin e publikut për të, si dhe duke hartuar rekomandime më specifike dhe të hollësishme dhe duke ndjekur zbatimin e tyre. Për më tepër, ajo duhet të raportojë vazhdimisht mbi shkeljet e hapësirës qytetare në kapitujt e vendit dhe duhet të përfshijë OShC-të më nga afër gjatë gjithë ciklit raportues. Së fundi, duhet të përmirësohet transparenca e procesit të konsultimit, në mënyrë që qytetarët të jenë më të informuar dhe organizatat të jenë në gjendje të kontribuojnë në të në mënyrë adekuate.¹⁷

15 Max Grier, "Ministrat e BE-së, vendet candidate fillojnë bisedimet për reformën e sundimit të së drejtës", EURACTIV, 30 prill 2024, (EU Ministers, Candidate Countries Kickstart Rule of Law Reform Talks,) <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-ministers-candidate-countries-kickstart-rule-of-law-reform-talks/>.

16 Laura Gozzi dhe Paul Kirby, "Pse zgjedhjet evropiane kanë rëndësi dhe si funksionojnë", BBC, 28 prill 2024, (Why European Elections Matter and How They Work) <https://www.bbc.com/news/world-europe-68899405>.

17 "Deklaratë e përbashkët mbi Raportin e Komisionit Evropian për Sundimin e së drejtës 2024," Instituti Ndërkombëtar i Shtypit (IPI) (blog), 27 mars 2024, (Joint Statement on the European Commission's 2024 Rule of Law Report," International Press Institute (IPI)) <https://ipi.media/joint-statement-european-commission-2024-rule-of-law-report/>.

Si do të vlerësohej Republika e Maqedonisë së Veriut nëse përfshihet në raportin e radhës mbi sundimin e së drejtës?

Përfshirja e Maqedonisë së Veriut në ciklin vjetor të sundimit të së drejtës, së bashku me tre vende të tjera kandidate, do t'i vendoste ato në një fushë të barabartë me vendet anëtare të BE-së, duke u dhënë atyre një ndjenjë të përkatësisë në BE. Megjithatë, ky ushtrim u tregon atyre edhe shqyrtimin e aspekteve të ndryshme të sundimit të së drejtës të paraqitura në katër shtyllat që i presin kur të bëhen shtete anëtare. Prandaj, do të ishte interesante të shihej se si do të vlerësohej Maqedonia e Veriut për secilën nga shtyllat, duke analizuar gjetjet e KE në Raportin e fundit për vendin.¹⁸

» Sistemi i drejtësisë

Shtylla e sistemit të drejtësisë përqendrohet në pavarësinë, cilësinë dhe efikasitetin e sistemeve të drejtësisë në shtetet anëtare të BE-së. Këto kritere sigurojnë zbatimin efektiv të ligjit të BE-së dhe respektimin e sundimit të së drejtës, si dhe ofrojnë mundësinë që qytetarët të ushtrorjnë të drejtat e tyre të përcaktuara me ligj. Aktualisht, sistemi i drejtësisë i Maqedonisë së Veriut konsiderohet të jetë në mes të një niveli të caktuar dhe të moderuar të përgatitjes, ndërsa vitin e kaluar nuk ka pasur përparim në fushën e gjyqësorit.¹⁹ Një vlerësim i tillë i bërë nga KE është rezultat i zhvillimeve shqetësuese në Këshillin Gjyqësor në vitin 2023,²⁰ si dhe miratimi i vonuar i Strategjisë së re të Sektorit të Zhvillimit për Gjyqësorin (2024–2028).²¹ Çështje të tjera që lidhen me gjyqësorin përfshijnë ndikimin negativ të pensioneve të gjyqtarëve në efikasitetin e gjykatave, vonesat e ngritjeve në detyrë për gjykatat më të larta dhe mangësitë në lidhje me sistemin e automatizuar të informacionit për menaxhimin e çështjeve gjyqësore (ACCMIS) për shpërndarjen rastësore të çështjeve në gjykata. Shumica e rekomandimeve të dhëna nga KE nuk janë zbatuar ende, më e rëndësishmja prej të cilave është rishikimi i kornizës legjislative dhe funksionimi i përgjithshëm i Këshillit Gjyqësor për të rritur transparencën dhe pavarësinë e tij dhe për të përmirësuar zbatimin e strategjive të burimeve njerëzore për gjyqësorin dhe prokurorinë.

18 “DOKUMENTI I PUNËS I STAFIT TË KOMISIONIT Maqedonia e Veriut 2023 Raporti” (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report)(Komisioni Evropian, 8 nëntor 2023), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2023_en.

19 “DOKUMENTI I PUNËS I STAFIT TË KOMISIONIT për Maqedoninë e Veriut 2023 Raporti.” (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report.)

20 Angela Delevska dhe Beba Zhagar, “Raporti në hije për Kapitullin 23 për periudhën midis tetorit 2022 dhe shtatorit 2023” (Shadow Report for Chapter 23 for the Period October 2022- September 2023) (Instituti i Politikave Evropiane (epi) - Shkup, dhjetor 2023), <https://epi.org.mk/post/25876?lang=en>.

21 “Strategjia e Sektorit të Zhvillimit për Drejtësi (2024–2028)” (Ministria e Drejtësisë, dhjetor 2023), <https://bit.ly/3V6UH3t>.

» korniza anti-korrupsion

Shtylla e kornizës anti-korrupsion analizon nëse politikat kombëtare anti-korrupsion janë efektive dhe identifikon fushat kryesore që kërkojnë masa anti-korrupsion që duhet të merren nga shtetet anëtare të BE-së. Nëse masa të tilla janë efektive dhe transparencja dhe integriteti i institucioneve shtetërore përmirësohet, kjo do të rezultonte në rritjen e besimit të qytetarëve tek autoritetet publike. Vlerësimi i KE-së për luftën kundër korrupsionit në Maqedoninë e Veriut është identik me vlerësimin e shtyllës së lartpërmendur – vendi është në mes të një niveli të caktuar dhe të moderuar të përgatitjes dhe nuk është bërë përparim gjatë vitit të kaluar.²² Procedurat penale të vonuara dhe të kthyerat në rigjykim dhe parashkrimi në rastet e korrupsionit të nivelit të lartë si rezultat i ndryshimeve më të fundit të Kodit Penal²³ kanë dhënë shkak për një vlerësim të tillë. Këto ndryshime gjithashtu ulën dënimet maksimale ligjore për vepra penale specifike të lidhura me korrupsionin dhe penguan prokuroritë publike në hetimet dhe ndjekjen penale të këtyre veprave. Përbërja e mëparshme e Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit u vlerësua proaktive në dhënien e udhëzimeve për parandalimin e korrupsionit, institucioneve publike, megjithatë, një përbërje e re filloi mandatin e saj në shkurt të këtij viti²⁴ dhe sjellja e saj mbetet për t'u parë. Rekomandimet e KE-së ende nuk janë adresuar plotësisht, dhe vendi duhet të përqendrohet veçanërisht në rritjen e zbatimit të Strategjisë Kombëtare për Parandalimin e Korrupsionit dhe Konfliktit të Interesave 2021-2025²⁵, duke marrë parasysh se vetëm 13% e aktiviteteve të planifikuara për vitin 2023 janë zbatuar plotësisht, 33% janë në proces të zbatimit, dhe 54% nuk janë zbatuar fare.²⁶

» pluralizmi dhe liria e medias

Shtylla e tretë e titulluar liria dhe pluralizmi i medias përqendrohet në pavarësinë e autoriteteve rregullatore të medias, transparencën e pronësisë së medias dhe reklamave shtetërore në media, lirinë e medias dhe sigurinë e gazetarëve, të cilat kontribuojnë në një shoqëri demokratike dhe qasje në informacion për qytetarët. Në fushën e lirisë së shprehjes, Maqedonia e Veriut është në mes të një niveli të caktuar dhe të moderuar të përgatitjes dhe në vitin e kaluar, ajo bëri përparim të kufizuar.²⁷ Ka pasur disa zhvillime

22 “DOKUMENTI I PUNËS I STAFIT TË KOMISIONIT për Maqedoninë e Veriut 2023 Raporti.” (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report.)

23 “Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Kodit Penal”, Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut nr. 188/2023 § (n.d.).

24 “Ka filluar mandati i përbërjes së re të Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit (Започна Мандатот На Новиот Состав На Двната Комисија За Спечуваје На Корупцијата),” Faqja zyrtare e internetit e Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit (blog), 8 shkurt 2024, <https://bit.ly/43RYxkQ>.

25 “Strategjia Kombëtare për Parandalimin e Korrupsionit dhe Konfliktit të Interesit (2021-2025) me Planin e Veprimit për Zbatimin e saj” Dhjetor 2020, <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategjia-DKSK-KONECNA.pdf>.

26 Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit, “Raporti vjetor për zbatimin e Strategjisë Kombëtare për Parandalimin e Korrupsionit dhe Konfliktit të Interesit 2021-2025 për periudhën midis 01.01.2023 dhe 31.12.2023”, shkurt 2024, <https://bit.ly/4dYUKH9>.

27 “DOKUMENTI I PUNËS I STAFIT TË KOMISIONIT për Maqedoninë e Veriut 2023 Raporti.” (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report.)

pozitive siç janë ndryshimet në Kodin Penal²⁸ dhe miratimi i Ligjit për Përgjegjësinë Civile për Shpifje dhe Fyerje,²⁹ i cili ngriti nivelin e mbrojtjes ligjore për gazetarët. Megjithatë, sulmet dhe kërcënimet ndaj gazetarëve janë vërejtur³⁰ dhe pavarësia e medias duhet të ruhet më tej. Po kështu, vendi duhet të vazhdojë të zbatojë rekomandimet e KE-së për të përafuar kornizën ligjore që rregullon mediat me acquis të BE-së, për të finalizuar emërimet për këshillin e programit të transmetuesit të shërbimit publik dhe këshillin e rregullatorit të medias, si dhe të vazhdojë të adresojë menjëherë të gjitha kërcënimet dhe aktet e dhunës ndaj gazetarëve.

» çështje institucionale në lidhje me kontrollet dhe balancat

Shtylla e katërt shikon sistemin e kontrolleve dhe balancave institucionale në shtetet anëtare të BE-së, i cili ruan sundimin e së drejtës kur funksionon në mënyrë efikase. Temat e rëndësishme për këtë segment përfshijnë cilësinë dhe gjithëpërfshirjen e procesit legjislativ kombëtar, rolin e Gjykatave Kushtetuese dhe autoriteteve të pavarura si Avokati i Popullit, organet e barazisë dhe institucionet kombëtare të të drejtave të njeriut dhe rolin e OSHC-ve në ruajtjen e sundimit të së drejtës. Ndërsa Raporti i Vendit 2023 për Maqedoninë e Veriut nuk përmban një segment të tillë konkret, KE ka vlerësuar aspekte të veçanta të kësaj teme. Procesi legjislativ kërkon planifikim dhe koordinim më efikas midis koalicionit qeverisës dhe partive opozitare. Po kështu, u vu re një keqpërdorim i flamurit të BE-së, duke nxitur një rekomandim të KE-së për ta përdorur atë në mënyrë të vazhdueshme dhe për ligje që synojnë kryesisht përafrimin e ligjit kombëtar me acquis të BE-së.³¹

Mungesa e theksuar e konsensusit për emërimet e rëndësishme është korrigjuar pas publikimit të raportit të Vendit 2023 dhe përbërja e Gjykatës Kushtetuese u përfundua³² dhe u propozuan të zgjidheshin tre anëtarë të rinj të Komisionit për Mbrojtjen dhe Parandalimin nga Diskriminimi (KMPD).³³ Memorandumi i mirëkuptimit i nënshkruar nga zyra e Avokatit të Popullit dhe KMPD-ja është shënuar si një hap pozitiv përpara në luftën kundër diskriminimit, ku Avokati i Popullit mbetet autoriteti qendror për promovimin dhe zbatimin e të drejtave të njeriut, ndërsa KMPD-ja vazhdon të jetë proaktive, pavarësisht mungesës së burimeve financiare dhe njerëzore.

28 “Ligji për ndryshimin dhe plotësimin e Kodit Penal”, Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut nr. 36/2023 § (n.d.).

29 “Ligji për përgjegjësinë civile për shpifje dhe fyerje,” Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut nr. 251/2022 § (n.d.).

30 “SHGM publikoi një botim që pasqyron tendencat e sulmeve ndaj gazetarëve dhe punonjësve të medias në pesë vitet e fundit” Znm.Org.Mk, 3 qershor 2022, <https://bit.ly/4alznqO>.

31 “DOKUMENTI I PUNËS I STAFIT TË KOMISIONIT për Maqedoninë e Veriut 2023 Raporti.” (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report.)

32 “Ana Pavlovska-Daneva e zgjedhur si gjyqtare kushtetuese - Përbërja e Gjykatës Kushtetuese është e plotë,” TV Telma, 8 shkurt 2024, <https://telma.com.mk/2024/02/08/ana-pavlovska-daneva-izbrana-za-ustaven-sudija-kompletiran-e-sos-tavot-na-ustavniot-sud/>.

33 ‘Komisioni për Emërimet dhe Zgjedhje përcaktoi draft-listën për anëtarët e KMPD-së dhe anëtarët e komisioneve të tjera’, 24info.Mk, 21 dhjetor 2023, <https://bit.ly/3O995pc>.

Së fundi, KE përcaktoi se OSHC-të në vend vazhdojnë të veprojnë në një mjedis mundësues, megjithëse është e nevojshme që qeveria të rrisë përfshirjen e tyre në proceset e vendimmarrjes, si dhe që Këshilli për Bashkëpunim midis Qeverisë dhe Shoqërisë Civile të rifillojë punën e tij.



Përfundim

Kanë kaluar pothuajse katër vjet nga publikimi i raportit të parë të sundimit të së drejtës. Natyrisht, shumë zhvillime gjatë atyre viteve kanë nxitur ndryshimin e metodologjisë së saj dhe risitë e prezantuara tregojnë entuziazmin e KE-së për të përsosur këtë mjet dhe për të arritur rezultate të prekshme me të. Megjithatë, është ende një punë në progres dhe mbetet për t' u vlerësuar nëse shtimi i fundit i vendeve candidate në raporte do të çojë në përmirësimin e sundimit të së drejtës para pranimit të tyre. Së fundi, ndërsa raporti i sundimit të së drejtës u paraqit në pakon e mjeteve evropiane të sundimit të së drejtës nga përbërja e mëparshme e KE, do të jetë interesante të vëzhgohet nëse përbërja e re do ta “mprehë” atë ose do ta trajtojë atë si thjesht një mjet tjetër të pakos.

Duke përparuar, por jo sa duhet: Direktiva e BE-së për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje

Cvetanka Aleksandroska Miladinova,
Hulumtuese në Institutin për Politikë Evropiane - Shkup

Në fillim të majit u miratua Direktiva e BE-së për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje. Ajo përbën një hap të rëndësishëm në trajtimin e çështjes së përhapur të dhunës me bazë gjinore në të gjithë Bashkimin Evropian. Kjo përmbledhje trajton aspektet kryesore të kësaj Direktive, kontekstin që e rrethon, rëndësinë dhe mangësitë e saj.

Hyrje

Gjinia shtrihet përtej kategorive binare, dhe dhuna ndaj individëve që nuk përputhen me normat tradicionale gjinore llogaritet, gjithashtu, si dhunë e bazuar në gjini. Megjithatë, 'dhuna me bazë gjinore' dhe 'dhuna ndaj grave' përdoren shpesh në mënyrë të ndërsjellë, pasi dhuna ndaj grave zakonisht i ka rrënjët në arsye të bazuara në gjini dhe i prek ato në mënyrë disproporcionale.³⁴ Konventa e Këshillit të Evropës për parandalimin dhe luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje (Konventa e Stambollit) është mjeti më gjithëpërfshirës ndërkombëtar në këtë fushë që ofron një kuadër për palët shtetërore në parandalimin e dhunës, mbrojtjen e viktimave dhe përndjekjen penale të autorëve të dhunës me bazë gjinore.³⁵ Ajo e përkufizon dhunën ndaj grave si "të gjitha aktet e dhunës me bazë gjinore që rezultojnë, ose kanë gjasa të rezultojnë në, dëmtime fizike, seksuale, psikologjike ose ekonomike ose vuajtje për gratë, duke përfshirë kërcënimet për veprime të tilla, kufizimin ose privimin arbitrar të lirisë, qoftë kjo në jetën publike apo private"; dhe dhunën familjare si "të gjitha aktet e dhunës fizike, seksuale, psikologjike apo ekonomike që ndodhin brenda njësisë familjare ose shtëpiake ose midis bashkëshortëve apo partnerëve të mëparshëm ose aktualë, pavarësisht nëse autori ndan apo ka ndarë të njëjtin vendbanim me viktimën".³⁶

Dhuna ndaj grave dhe dhuna në familje mbeten çështje të vazhdueshme dhe të përhapura në gjithë Bashkimin Evropian (BE), duke prekur miliona gra dhe vajza çdo vit. Format e ndryshme të kësaj dhune shpesh kanë pasoja shkatërrimtare dhe afatgjata mbi viktimat. Ndërsa disa legjislacione të BE-së prekin çështje të lidhura me të, ka patur nevojë për një instrument ligjor tërësor për të trajtuar natyrën shumëplanëshe të dhunës me bazë gjinore.³⁷ Miratimi i fundëm i Direktivës së BE-së mbi luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje³⁸ përbën një hap vendimtar në trajtimin e këtyre çështjeve të nxitueshme.

34 Çfarë është dhuna me bazë gjinore?, Gender Matters ('What Is Gender-Based Violence?'), Gender Matters - Këshilli i Evropës, n.d., <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/what-is-gender-based-violence>.

35 "Konventa e Këshillit të Evropës për parandalimin dhe luftimin e dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje ('Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence'), Këshilli i Evropës, 11 maj 2011, <https://rm.coe.int/168008482e>.

36 'Konventa e Këshillit të Evropës për parandalimin dhe luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje', 3.

37 Marta Picchi, Dhuna kundër grave dhe dhuna në familje: Propozimi i Direktivës së Komisionit Evropian ('Violence against Women and Domestic Violence: The European Commission's Directive Proposal', Athens Journal of Law 8, nr. 4 (Tetor 2022): 395–408.

38 "BE miraton ligjin e parë për trajtimin e dhunës ndaj grave" ("EU Adopts First Law Tackling Violence against Women"), DW, 7 maj 2024, <https://www.dw.com/en/eu-adopts-first-law-tackling-violence-against-women/a-69018272>.

Nevoja për një legjislacion në mbarë BE-në për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje

Nevoja për legjislacionin në mbarë BE-në për të trajtuar dhunën ndaj grave dhe dhunën në familje ka qenë si e dukshme, ashtu edhe urgjente për shumë vite. Studime dhe sondazhe të shumta gjatë dekadës së fundit kanë nxjerrë në pah natyrën e përhapur të kësaj çështjeje. Për shembull, një sondazh në mbarë BE-në i kryer nga Agjencia e Bashkimit Evropian për të Drejtat Themelore zbuloi se një në tre gra në BE ka përjetuar dhunë fizike ose seksuale.³⁹ Përveç kësaj, një sondazh i mëvonshëm i Eurostat zbuloi se mbi nëntë në dhjetë viktimat përdhunimi dhe mbi tetë në dhjetë viktimat të sulmeve seksuale janë gra.⁴⁰ Pandemia COVID-19 theksoi më tej shkallën e lartë të problemit. Gjatë karantinës, pati rritje alarmante në raportet e dhunës në familje, duke na kujtuar se gratë shpesh përballen me rrezikun më të madh nga individët brenda shtëpive të tyre.⁴¹

Përveç dhunës fizike të vazhdueshme me të cilën përballen gratë, ekziston një shqetësim në rritje lidhur me ngacmimet kibernetike që synojnë gratë dhe vajzat. Edhe pse dhuna kibernetike mund të perceptohet si më pak e rëndësishme, ndikimi i saj është i gjerë.⁴² Ndërsa hapësirat dixhitale dhe offline bëhen gjithnjë e më të ndërlidhura, dhuna kibernetike shpesh shërben si pararendëse ose rrit dhunën dhe viktimizimin në botën fizike. Platformat online janë bërë tokë pjellore për një mori sjelljesh të dhunshme, duke përfshirë ngacmimet seksuale në internet, abuzimin seksual të bazuar në imazhe (zakonisht të njohura si 'porno hakmarrëse'), krijimin dhe përhapjen e deepfakes, forma të ndryshme të ndjekjes online, përhapjen e dhunës psikologjike si gjuha e urrejtjes seksiste online, nxitja online e dhunës bazuar në seks dhe gjini, etj.⁴³ Kështu, dalja e rrugëve të reja për keqbërësit për të synuar dhe ngacmuar gratë e ka bërë të domosdoshme të përditësohen kornizat ligjore për të trajtuar këto forma dhune jo-tradicionale në rritje e sipër.

39 'Pyetje dhe përgjigje: Propozimi i Komisionit për rregulla të reja në mbarë BE-në për të ndaluar dhunën ndaj grave dhe dhunën në familje (The Commission's Proposal for New EU-Wide Rules to Stop Violence against Women and Domestic Violence)', Komisioni Evropian, 8 maj 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1534.

40 "Krime seksuale të dhunshme të regjistruara në BE" ('Violent Sexual Crimes Recorded in the EU'), Eurostat, 23 nëntor 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171123-1>.

41 Pandemia Covid-19 dhe Dhuna nga Partnerët Intimë ndaj Grave në BE' ('The Covid-19 Pandemic and Intimate Partner Violence against Women in the EU'), Instituti Evropian për Barazi Gjinore, 2021, https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/covid-19-pandemic-and-intimate-partner-violence-against-women-eu?language_content_entity=en.

42 "Lufta kundër dhunës kibernetike ndaj grave dhe vajzave" ('Combating Cyber Violence against Women and Girls'), Instituti Evropian për Barazi Gjinore, 2022, https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/combating-cyber-violence-against-women-and-girls?language_content_entity=en.

43 Adriane van der Wilk, 'Mbrojtja e grave dhe vajzave nga dhuna në epokën dixhitale: Rëndësia e Konventës së Stambollit dhe Konventës së Budapestit për krimin kibernetik në adresimin e dhunës ndaj grave në internet dhe të mundësuar nga teknologjia (Protecting Women and Girls from Violence in the Digital Age: The Relevance of the Istanbul Convention and the Budapest Convention on Cybercrime in Addressing Online and Technology-Facilitated Violence against Women)', Këshilli i Evropës, 2021, <https://rm.coe.int/the-relevance-of-the-ic-and-the-budapest-convention-on-cybercrime-in-a/1680a5eba3>.

Domosdoshmëria për legjislacionin e BE-së lind nga nevoja për konsistencë dhe harmonizim në të gjithë Shtetet Anëtare në trajtimin e dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje. Ndërsa shtetet anëtare individuale janë përpjekur t'i luftojnë këto çështje nëpërmjet legjislacionit, shkallët e ndryshme në të cilat bëhet kjo ka rezultuar në pabarazi në korniza ligjore dhe mbrojtje.⁴⁴ Kjo mospërputhje krijon një terren pasigurie ligjore për viktimat anembanë BE-së. Duke krijuar legjislacion gjithëpërfshirës në gjithë BE-në, mund të sigurohet një bazë e përbashkët e të drejtave dhe mbrojtjeve për të gjitha viktimat, pavarësisht vendndodhjes së tyre brenda BE-së.⁴⁵ Është i rëndësishëm fakti që dhuna ndaj grave dhe dhuna në familje shpesh kapërcejnë kufijtë shtetërorë, duke bërë që keqbërësit dhe viktimat të lëvizin lirisht brenda BE-së. Prandaj, legjislacioni i BE-së bëhet i domosdoshëm në trajtimin efektiv të natyrës ndërkufitare të këtyre krimeve dhe ofrimin e një qasjeje të unifikuar për t'i luftuar ato.⁴⁶

44 'Pyetje dhe përgjigje: "Propozimi i Komisionit për rregulla të reja në mbarë BE-në për të ndaluar dhunën ndaj grave dhe dhunën në familje" (The Commission's Proposal for New EU-Wide Rules to Stop Violence against Women and Domestic Violence).

45 Ibid.

46 Komisioni Evropian, Propozim për një DIREKTIVE TË PARLAMENTIT DHE TË KËSHILLIT EVROPIAN për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje. ('Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating violence against women and domestic violence') (EUR-Lex, 8 shkurt 2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105>.

Duke u mbështetur në kornizat ekzistuese: Konventa e Stambollit dhe direktivat e tjera të BE-së

Konventa e Këshillit të Evropës në Stamboll shërben si një gurthemel në përpjekjet ndërkombëtare për të luftuar dhunën me bazë gjinore. Ajo u miratua në vitin 2011 dhe hyri në fuqi që nga viti 2014 dhe mandaton shtetet nënshkruese të zbatojnë masat për parandalimin e dhunës, mbrojtjen e viktimave dhe ndjekjen penale të autorëve. Ajo përfshin gjithashtu dispozita për monitorimin dhe mbështetjen e këtyre përpjekjeve nëpërmjet mbledhjes tërësore të të dhënave.⁴⁷ Ndërsa BE nënshkroi Konventën në vitin 2017, procesi i ratifikimit u bllokua për disa vite, për shkak të pasigurive ligjore në lidhje me kompetencat dhe mungesës së konsensusit midis Shteteve Anëtare. Procesi i ratifikimit u përfundua më në fund në vitin 2023, me hyrjen në fuqi të Konventës në BE më 1 tetor 2023.⁴⁸ Pavarësisht kësaj, disa shtete anëtare të BE-së ende nuk e kanë ratifikuar Konventën (Bullgaria, Çekia, Hungaria, Letonia, Lituania dhe Sllovakia).⁴⁹ Megjithatë, ratifikimi nga BE-ja nuk i përjashton Shtetet Anëtare të mbetura nga ratifikimi i saj individual,⁵⁰ pasi kompetencat e kufizuara të BE-së nënkuptojnë që ratifikimi i saj i vetëm nuk mund të sigurojë zbatimin e plotë dhe efektiv të dispozitave të Konventës në të gjitha fushat e ligjit dhe politikave që prekin dhunën ndaj grave.

Tashmë ekziston një legjislacion i BE-së që kontribuon në trajtimin e dhunës me bazë gjinore, duke përfshirë direktivat mbi të drejtat e viktimave, abuzimin seksual të femijëve, trafikimin njerëzor dhe politikën e azilit.⁵¹ Këto korniza ofrojnë mbrojtje dhe mbështetje të rëndësishme për viktimat, por nuk kanë një legjislacion tërësor që synon të gjitha aspektet e problemit.⁵² Në mars të vitit 2022, Komisioni Evropian paraqiti një propozim për një direktivë më gjithëpërfshirëse që synon adresimin e dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje, e cila u caktua si prioritet në programin e punës 2023 të

47 Aderimi i BE-së në Konventën e Stambollit ("EU Accession to the Istanbul Convention"), EUR-Lex, 12 tetor, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-accession-to-the-istanbul-convention.html>.

48 "Aderimi i BE-së në Konventën e Këshillit të Evropës për parandalimin dhe luftimin e dhunës ndaj grave ('EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women') ('Konventa e Stambollit'), Parlamenti Evropian, 20 prill 2024, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-eu-accession-to-the-istanbul-convention>.

49 Ibid.

50 'Lufta kundër dhunës ndaj grave: Eurodeputetët Mbështesin Anëtarësimin e BE-së në Konventën e Stambollit' (Combating Violence against Women: MEPs Back EU Accession to Istanbul Convention) Parlamenti Evropian, 10 maj 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230505IPR85009/combating-violence-against-women-meps-back-eu-accession-to-istanbul-convention>.

51 Direktiva 2012/29/BE e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 25 tetor 2012 për vendosjen e standardeve minimale mbi të drejtat, mbështetjen dhe mbrojtjen e viktimave të krimeve; Direktiva 2011/36/BE e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 5 prill 2011 për parandalimin dhe luftimin e trafikimit të qënieve njerëzore dhe mbrojtjen e viktimave të saj; Direktiva 2011/93/BE e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 13 dhjetor 2011 për luftimin e abuzimit seksual dhe shfrytëzimit seksual të femijëve dhe pornografisë me femijë; Direktiva 2011/95/BE e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 13 dhjetor 2011 për standardet për kualifikimin e shtetasve të vendeve të treta ose personave pa shtetësi si përfitues të mbrojtjes ndërkombëtare, për një status uniform për refugjatët ose për personat e kualifikuar për mbrojtje plotësuese, dhe për përmbajtjen e mbrojtjes së dhënë; etj.

52 Picchi, Dhuna kundër grave dhe dhuna në familje: Propozimi i Direktivës së Komisionit Evropian, ('Violence against Women and Domestic Violence: The European Commission's Directive Proposal'), 398.

Komisionit.⁵³ Propozimi synonte të arrinte objektivat e Konventës së Stambollit brenda sferës së BE-së duke plotësuar dhe rritur efektivitetin e instrumenteve ekzistuese, pasi u zbulua se veprimi shtesë i BE-së ishte i nevojshëm për Shtetet Anëtare, pavarësisht nëse kishin ratifikuar Konventën e Stambollit. Fushat kryesore për veprim përfshinin kriminalizimin e formave të dhunës që prekin në mënyrë disproporcionale gratë dhe trajtohen në mënyrë të pamjaftueshme në nivel nacional, forcimin e aksesit të viktimave në drejtësi dhe mbrojtje, sigurimin e mbështetjes së përshtatur, parandalimin e dhunës dhe përmirësimin e koordinimit dhe mbledhjes së të dhënave si në nivel nacional, ashtu edhe në atë të BE-së.⁵⁴

Objektivi kryesor i propozimit ishte të siguronte trajtim të barabartë të viktimave të dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje në të gjithë BE-në duke vendosur rregulla minimale mbi të drejtat e viktimave, rregulla mbi përcaktimet e akteve specifike dhe dënime për shkeljet.⁵⁵ Shkeljet për të cilat u propozua kriminalizimi i harmonizuar përfshinin përdhunimin (i përcaktuar si një akt depërtues pa pëlqim, duke theksuar rëndësinë e pëlqimit në përputhje me Konventën e Stambollit), gjymtimin gjenital femëror, përndjekjen kibernetike, ngacmimin kibernetik, ndarjen jokonsensuale të imazheve intime dhe nxitjen kibernetike të dhunës apo urrejtjes bazuar në gjininë.⁵⁶ Veçanërisht, Konventa e Stambollit nuk trajton në mënyrë specifike sferën dixhitale, kështu që, ndër të tjera, propozimi synonte të plotësonte këtë boshllëk. Për më tepër, propozimi synonte të fuste ndryshime në Direktivën e Abuzimit Seksual të Fëmijëve,⁵⁷ duke e njohur përdhunimin si një rrethanë të mëtejshme rënduese dhe duke theksuar mungesën e pëlqimit për fëmijët mbi moshën e pëlqimit seksual.⁵⁸

53 “Propozim legjislativ për luftimin e dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje” (‘Legislative Proposal on combating violence against women and domestic violence’), Parlamenti Evropian, 20 mars 2024, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-legislative-proposal-on-gender-based-violence>.

54 Komisioni Evropian, Propozim për një DIREKTIVË TË PARLAMENTIT EVROPIAN DHE TË KËSHILLIT për luftimin e dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje.’.

55 Ibid.

56 Ibid.

57 Direktiva 2011/93/BE e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e datës 13 dhjetor 2011 për luftimin e abuzimit seksual dhe shfrytëzimit seksual të fëmijëve dhe pornografisë me fëmijë.

58 ‘Pyetje dhe përgjigje: Propozimi i Komisionit për rregulla të reja në mbarë BE-në për të ndaluar dhunën ndaj grave dhe dhunën në familje (The Commission’s Proposal for New EU-Wide Rules to Stop Violence against Women and Domestic Violence’).

Përparimi dhe çështjet e mbetura: vlerësimi i Direktivës së re të BE-së

Pas negociatave të gjera dhe kapërcimit të pengesave të ndryshme ligjore dhe politike, duke përfshirë rezistencën fillestare të disa Shteteve Anëtare lidhur me dispozitat specifike, Direktiva u finalizua në fillim të vitit 2024.⁵⁹ Direktiva përshkruan shkeljet penale të mëposhtme: gjymtimi gjenital femëror, martesë e detyruar, ndarja jokonsensuale e materialit intim ose të manipuluar, përndjekja kibernetike, ngacmimi kibernetik dhe nxitja kibernetike për dhunë ose urrejtje.⁶⁰ Dënimet për këto vepra penale janë gjithashtu të përcaktuara, duke filluar nga një afat maksimal burgimi prej të paktën një viti për vepra të tilla si ngacmimi kibernetik dhe ndarja jokonsensuale e materialit intim deri në një afat maksimal burgimi prej të paktën pesë vjetësh për gjymtimin gjenital femëror.⁶¹ Për më tepër, Direktiva mandaton Shtetet Anëtare të krijojnë shërbime të gjera mbështetëse të specialistëve për viktimat, duke përfshirë linjat e ndihmës, strehimet dhe qendrat e krizës së përdhunimit.⁶² Përveç kësaj, ajo u kërkon Shteteve Anëtare të zbatojnë masa për parandalimin e dhunës dhe të përmirësojnë mekanizmat e raportimit për të trajtuar nën-raportimin, duke përfshirë opsionet e raportimit online, veçanërisht për shkeljet si ndarja jokonsensuale e materialit intim ose të manipuluar dhe nxitjes kibernetike të dhunës dhe urrejtjes.⁶³ Miratimi i Direktivës përbën një hap vendimtar për të siguruar që gratë anembanë BE-së të marrin mbrojtje dhe mbështetje të barabartë, duke e përafëruar ligjin e BE-së me standardet ndërkombëtare si Konventa e Stambollit.⁶⁴

Megjithatë, pavarësisht nga përfshirja e masave të fuqishme parandaluese që trajtojnë pëlqimin në marrëdhëniet seksuale, Direktiva bie poshtë në dy aspekte vendimtare. Së pari, mosarritja e një marrëveshjeje mbi kriminalizimin e përdhunimit bazuar në mungesën e pëlqimit në nivel të BE-së,⁶⁵ siç u propozua fillimisht, lë një hendek kritik. Kjo heqje ka pasur kritika të ashpra nga shoqëria civile, e cila, ndërsa pranon aspekte pozitive, e konsideron të papranueshme që disa Shtete Anëtare arritën të prishin mundësinë për të miratuar një përkufizim të unifikuar të përdhunimit bazuar në pëlqimin.⁶⁶ Mangësia tjetër ka të bëjë me mbrojtjen e grave migrante pa dokumente. Ndërsa Direktiva pranon

59 “Propozim legjislativ për luftimin e dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje” (‘Legislative Proposal on combating violence against women and domestic violence’).

60 “Direktiva e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje”, 25 prill 2024, 53–56, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-33-2024-INIT/en/pdf>.

61 ‘Direktiva e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje’, 57–58.

62 ‘Direktiva e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje’, 77.

63 ‘Direktiva e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje’, 62.

64 Komisioni mirëpret marrëveshjen politike për rregullat e reja për të luftuar dhunën ndaj grave dhe dhunën në familje’ (‘Commission Welcomes Political Agreement on New Rules to Combat Violence against Women and Domestic Violence’), Komisioni Evropian, 6 shkurt 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_649.

65 ‘BE nuk arrin të bjerë dakord mbi përcaktimin ligjor të përdhunimit’ (EU Fails to Agree on Legal Definition of Rape’), DW, 7 shkurt 2024, <https://www.dw.com/en/eu-fails-to-agree-on-legal-definition-of-rape/a-68195256>.

66 Reagimi i përbashkët i shoqërisë civile ndaj miratimit të Direktivës së BE-së për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje (‘Joint Civil Society Reaction to the Adoption of the EU Directive on combating violence against women and domestic violence’), ILGA Europe, 7 maj 2024, <https://www.ilga-europe.org/news/joint-civil-society-reaction-to-the-adoption-of-the-eu-directive-on-combating-violence-against-women-and-domestic-violence/>.

se të qenit pa dokumente i pengon gratë migrante të raportojnë nga frika e deportimit,⁶⁷ asaj i mungojnë dispozitat që mbrojnë të dhënat personale të grave pa dokumente nga transmetimi tek autoritetet e emigracionit.⁶⁸

Si përfundim, kjo direktivë ishte urgjentisht e nevojshme për të siguruar një kuadër gjithëpërfshirës për parandalimin e dhunës, mbrojtjen e viktimave dhe ndjekjen penale të autorëve në të gjithë BE-në. Për këtë arsye, miratimi i saj shënon një piketë të rëndësishme. Direktiva përfaqëson përparim në garantimin e standardeve minimale më të larta dhe trajtimin e boshllëqeve, veçanërisht duke kriminalizuar shkeljet online. Megjithatë, mangësitë e saj nuk mund të anashkalohen. Dështimi për të kriminalizuar përdhunimin bazuar në mungesën e pëlqimit në nivelin e BE-së është thellësisht i lidhur, pasi, pa një përkufizim të unifikuar të përdhunimit, rreziku që disa raste të dhunës seksuale mund të shkojnë pa u njohur dhe të paprocuruara mbetet shumë i lartë.

Në mënyrë të ngjashme, mbikëqyrja e Direktivës në mbrojtjen e të dhënave personale të grave migrante pa dokumente jo vetëm që lë një popullsi të cënueshme pa mbrojtje, por gjithashtu dëmton qëllimin mbizotërues të Direktivës për të siguruar mbrojtje dhe mbështetje të barabartë për të gjitha viktimat e dhunës me bazë gjinore. Është e rëndësishme të pranohet se Direktiva vendos standarde minimale për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje në gjithë BE-në. Kështu, ndërsa këto standarde sigurojnë një bazë vendimtare për veprim, Shtetet Anëtare kanë autonominë dhe përgjegjësinë për të shkuar përtej këtyre kërkesave minimale për të mbrojtur dhe mbështetur më mirë viktimat brenda juridiksioneve të tyre. Për shembull, pavarësisht nga dështimi i Direktivës për të kriminalizuar përdhunimin me një përkufizim të bazuar në pëlqimin në nivel të BE-së, Shtetet Anëtare që ende nuk e kanë bërë këtë mund të ndërmarrin hapa proaktivë për të miratuar ligjet e bazuara në pëlqim brenda kornizave të tyre ligjore kombëtare. Duke e harmonizuar legjislacionin e tyre me praktikën më të mira ndërkombëtare, ata mund të forcojnë mbrojtjen ligjore për të mbijetuarit e dhunës seksuale dhe të dërgojnë një mesazh të qartë se përdhunimi dhe sulmet seksuale nuk do të tolerohen në asnjë rrethanë. Reagimi nga shoqëria civile nënvizon domosdoshmërinë e vazhdueshme për vigjilencë dhe mbrojtje për të siguruar masat legjislative që trajtojnë siç duhet kompleksitetin e dhunës me bazë gjinore. Përparimi, dialogu i qëndrueshëm midis politikëbërësve, organizatave të shoqërisë civile dhe komuniteteve të prekura bëhet gjithnjë e më vital në rafinimin dhe forcimin e Direktivës për t'u kujdesur më mirë për të gjithë ata që preken nga problemi. Përveç kësaj, përpjekjet e vazhdueshme për të rritur ndërgjegjësimin, për të nxitur edukimin mbi pëlqimin dhe marrëdhëniet e shëndetshme dhe për të ofruar mbështetje gjithëpërfshirëse për viktimat mbeten shtyllat themelore të qasjes kolektive për të luftuar dhunën e bazuar në gjini.

67 “Direktiva e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje”, 23.

68 “Reagimi i përbashkët i shoqërisë civile ndaj miratimit të Direktivës së BE-së për luftën kundër dhunës ndaj grave dhe dhunës në familje”.

Qeverisja gjyqësore: A ekziston një model që vlen për të gjithë?

Beba Zhagar,
Hulumtuese në Institutin për Politikë Evropiane - Shkup

Hyrje

Pavarësia e gjyqësorit është një nga elementet kryesore të sundimit të drejtës dhe një nga vlerat themelore bazë mbi të cilat bazohet Bashkimi Evropian (BE). Duke marrë parasysh ndarjen e pushteteve dhe sistemin e kontrollit, gjyqësori vepron si një korrigjues ndaj degës ekzekutive dhe veprimeve të partive politike që përbëjnë qeverinë. Pra, gjykatat duhet të mbrojnë sundimin e së drejtës, duke kontribuar kështu në një shoqëri demokratike. Përveç kësaj, gjyqtarët kanë detyrimin dhe përgjegjësinë për të garantuar dhe zbatuar të drejtat e qytetarëve. Të drejtat e tyre nuk mund të zbatohen nëse gjykatat nuk veprojnë në mënyrë të pavarur dhe nuk u përmbahen Kushtetutës dhe ligjeve. Modeli i qeverisjes gjyqësore ka për qëllim të sigurojë që këto dy funksione të degës gjyqësore të kryhen në mënyrë korrekte nga gjyqtarë të pavarur.

Në këtë kërkim të një modeli të qeverisjes gjyqësore që do të siguronte masa mbrojtëse të mjaftueshme për një gjyqësor të pavarur, shumica e vendeve evropiane, përfshirë Maqedoninë e Veriut, janë drejtuar për nga vetëqeverisja gjyqësore, duke krijuar një këshill të fortë gjyqësor, gjë që është promovuar nga BE. Edhe pse ky model mund të duket i përshtatshëm për të arritur qëllimin e tij të synuar në letër, ka shumë shembuj të vendeve ku ai nuk ka arritur ta bëjë këtë. Kjo ka rezultuar në ndarjen e gjyqësorit, por jo dhe pavarësinë e tij nga degët e tjera të pushtetit, gjë që ka çuar në mungesën e pronësisë gjyqësore mbi procesin e qeverisjes gjyqësore.⁶⁹ Prandaj, vendet evropiane kanë eksploruar modele të tjera të qeverisjes gjyqësore për të arritur pavarësinë e vërtetë gjyqësore dhe për të rritur besimin e qytetarëve në sistemin gjyqësor.

Ky dokument mbi politikën fokusohet në qeverisjen gjyqësore, e cila ka një rol qendror në funksionimin e demokracive. Ai paraqet, gjithashtu, modelet e ndryshme të qeverisjes gjyqësore të përfaqësuara në vendet anëtare të BE-së, sfidat me të cilat përballen aktualisht dhe modelin e përfaqësuar në Maqedoninë e Veriut.

69 Denis Preshova, "Të ndarë por jo të pavarur: (Mos)përputhja e kulturës gjyqësore me vetëqeverisjen gjyqësore në Maqedoninë e Veriut ("Separate but Not Independent: The (In)Compatibility of the Judicial Culture with Judicial Self-Governance in North Macedonia)" Institutit për Demokraci "Societas Civilis"—Shkup, Prill 2022), https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2022/05/B5_Separate-but-not-Independent-The-In-Compatibility-of-the-Judicial-Culture-with-Judicial-Self-Governance-in-North-Macedonia.pdf, p. 7.

Qeverisja gjyqësore: përkufizimi dhe modelet

Qeverisja gjyqësore mund të përkufizohet si bashkësia e institucioneve, rregullave dhe praktikave në një juridiksion që organizon, lehtëson dhe rregullon funksionin e degës gjyqësore për zbatimin e ligjit për raste konkrete.⁷⁰ Kjo përfshin mbikëqyrjen e cilësisë së sistemit gjyqësor, caktimin e rasteve për gjyqtarët, emërimin, ngritjen në detyrë dhe shkarkimin e gjyqtarëve, vendosjen e sanksioneve disiplinore ndaj gjyqtarëve, si dhe shpërndarjen e burimeve dhe buxhetit gjyqësor, ndër të tjera.

Ekzistojnë disa modele të ndryshme të qeverisjes gjyqësore që janë identifikuar në BE. Tri modelet kryesore janë si më poshtë: modeli i këshillit gjyqësor, modeli i shërbimit të gjykatave dhe modeli i Ministrisë së Drejtësisë.⁷¹ Kur shikon hartën e BE-së, aktualisht, modeli më i shpeshtë i qeverisjes gjyqësore është modeli i këshillit gjyqësor (i njohur ndryshe si modeli i Këshillit të Evropës Jugore), i ndjekur nga modeli i shërbimit të gjykatave (i njohur ndryshe si modeli i Këshillit të Evropës Veriore). Në të njëjtën kohë, më pak i përfaqësuar është modeli i Ministrisë së Drejtësisë.⁷² Megjithatë, ka modele të tjera të qeverisjes gjyqësore përtej këtyre, të cilat janë identifikuar në mbarë botën. Ato përfshijnë modelin ku një njësi administrative administron gjyqësorin, si një Drejtori e Gjykatave,⁷³ modelin e Gjykatës së Lartë,⁷⁴ si dhe modele më të decentralizuara ku roli i kryetarëve të gjykatave dhe kryegjyqtarëve është kyç në rregullimin dhe mbikëqyrjen e gjykatave.⁷⁵ Megjithatë, klasifikimi i qeverisjes gjyqësore në modele konkrete është i vështirë sepse shumë vende brenda BE-së dhe në mbarë botën shfaqin karakteristika të ndryshme, duke e bërë kështu të pamundur identifikimin e vetëm një prej modeleve të sipërpërmendura në këto vende. Sisteme të tilla mund të klasifikohen si modele sui generis ose hibride.

Analiza e mëposhtme mbulon tri modelet kryesore të qeverisjes gjyqësore të identifikuar në BE, duke dhënë shembuj të shteteve anëtare për secilin model, duke ilustruar sfidat dhe mangësitë me të cilat përballen.

70 Pablo Castillo-Ortiz, "Politikat e zbatimit të modelit të këshillit gjyqësor" ("The politics of implementation of the judicial council model in Europe"), *European Political Science Review*, 2019, <https://bit.ly/3QAbkDI>, p. 503.

71 Pablo Castillo-Ortiz, "Qeverisja gjyqësore dhe demokracia në Evropë" ("Judicial governance and democracy in Europe"), *SpringerBriefs in Law*, 2023, https://doi.org/10.1007/978-3-031-20190-5_1, p. 2.

72 Hartë e shteteve të BE-së, ku është zbatuar parametri i qeverisjes gjyqësore. Judiciary Hub (Democracy Reporting International gGmbH), shiko në: <https://judiciaryhub.eu/map/>.

73 Yair Sagy, Guy Lurie, and Amnon Reichman, "Historia e administrimit të gjykatave në Izrael" ("A history of the administration of courts in Israel") *Journal of Israeli History*, 2022, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13531042.2023.2235784>, p. 356.

74 Gloria Orrego Hoyos, "Pusheteti gjyqësor dhe gjykatat e larta në Amerikën Latine" ("Judicial power and high courts in Latin America"), Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, 2021, https://www.nyulawglobal.org/globalex/Judicial_Power_High_Courts_Latin_America.html.

75 Castillo-Ortiz, "Qeverisja gjyqësore dhe demokracia në Evropë" ("Judicial governance and democracy in Europe"), p. 6.

» Modelet e qeverisjes gjyqësore

Modeli më i shpeshtë i qeverisjes gjyqësore në BE përfshin ngritjen dhe funksionimin e një institucioni të pavarur nga degët e tjera të pushtetit— një këshill gjyqësor. Një institucion i tillë ka kompetenca mbi gjyqtarët në lidhje me emërimet dhe ngritjen e tyre në detyrë, por ai gjithashtu mund të vendosë sanksione disiplinore ndaj gjyqtarëve. Përveç kësaj, është gjithashtu përgjegjës për administrimin e gjyqësorit. Këto kompetenca mbulojnë disa aspekte, të tilla si menaxhimi i softuerit kompjuterik të përdorur nga gjyqësori, pranimi i ankesave të qytetarëve lidhur me sistemin e drejtësisë dhe menaxhimi i ngarkesës së punës gjyqësore.⁷⁶

Ta zëmë se këshilli gjyqësor e kryen rolin e tij pa lejuar asnjë ndërhyrje nga institucione të tjera shtetërore apo figura të partive politike. Në këtë rast, ai mund të konsiderohet modeli më tërësor i qeverisjes gjyqësore, ndonëse jo pa të meta. Në përgjithësi, këshillat gjyqësorë rregullohen nga kushtetutat shtetërore, në mënyrë që të ruajnë pavarësinë e tyre dhe të parandalojnë ndryshimet e shpeshta të rregullimit të tyre nga degët ekzekutive dhe legjislative në rast se kjo gjë është parashikuar me ligj. Megjithatë, një rregullim i tillë sjell edhe një rrezik. Nëse lind një nevojë e vërtetë për të ndryshuar përbërjen apo rolin e një këshilli gjyqësor, do të ishte shumë e vështirë të arrihej konsensusi politik që nevojitet për të ndryshuar dispozitat kushtetuese që e rregullojnë atë.

Një çështje e shpeshtë në lidhje me këshillat gjyqësorë është pavarësia e tyre aktuale nga degët e tjera të pushtetit. Në varësi të asaj se cilat institucione emërojnë anëtarët e këshillit gjyqësor dhe nëse kanë fuqinë për t'i shkarkuar, këshilli mund të ndikohet nga qeveria, parlamenti apo presidenti i vendit. Meqë ka shumë kompetenca të qeverisjes gjyqësore, ai mund të jetë nën presion nga anëtarë me ndikim të partive politike që mbajnë funksionin e tyre për të miratuar disa vendime lidhur me karrierën gjyqësore.

Për më tepër, mund të ketë korporatizëm gjyqësor, që ndodh kur gjyqtarët në këshill marrin vendime kolektivisht, duke penguar anëtarët jogjyqtarë të këshillit të shprehin pikëpamjet e tyre. Ky ndikim i brendshëm dallon nga politizimi, i cili është një formë e jashtme e ndikimit mbi këshillin. Në të dy rastet, funksionimi i përgjithshëm i gjyqësorit është i rrezikuar dhe vlerat demokratike të vendit mund të përkeqësohen, siç shihet në vendet e analizuara më poshtë.

Këshilli gjyqësor italian përfaqëson një nga shembujt e parë të këtij modeli.⁷⁷ Këshilli i Lartë i Magistracës numëron tridhjetë anëtarë, njëzet prej të cilëve zgjidhen nga radhët e tyre, ndërsa dhjetë zgjidhen nga Parlamenti. Anëtarët e këtij organi nuk mund të shkarkohen përveçse nëpërmjet një procesi disiplinor dhe mungon mundësia e rizgjedhjes së menjëhershme. Këshilli i Lartë ngarkohet me kompetenca në lidhje me rekrutimin, promovimin, transferimet dhe disiplinimin e magjistratëve, zgjedhjen dhe emërimin

⁷⁶ Ibid, p. 3.

⁷⁷ Profili i shtetit: Italia. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH), shiko në: <https://judiciaryhub.eu/country/italy/>.

e kryetarëve të gjykatave, miratimin e rregullave për krijimin e orareve të punës dhe hartimin e opinionëve mbi legjislacionin. Reforma e vitit 2022⁷⁸ e gjyqësorit në Itali trajton shqetësime serioze rreth politizimit të Këshillit të Lartë. Nga njëra anë, anëtarët e Këshillit të zgjedhur nga Parlamenti u zgjedhën bazuar në përkatësitë partiake dhe jo në meritat e tyre, duke i hapur derën rrezikut të politizimit.⁷⁹ Nga ana tjetër, ka pasur shqetësime për ndikimin e shoqatave profesionale të magjistratëve në vendimmarrjen në Këshillin e Lartë. Gjegjesisht, magjistratët më parë ishin grupuar bazuar në anëtarësimin e tyre në këto shoqata. Prandaj, ato mund të ndikojnë jozyrtarisht në vendimmarrje nëpërmjet votimit të koordinuar brenda këtyre grupeve dhe tregtimit të votave midis grupeve të ndryshme, duke çuar në fund në korporatizëm gjyqësor.⁸⁰ Këto tendenca kanë bërë që të ekzistojë një nivel i ulët i pavarësisë së perceptuar gjyqësore midis shtetasve italianë.⁸¹ Rregullat e reja të futura në vitin 2022 transformuan përbërjen dhe mënyrën e zgjedhjes së Këshillit të Lartë, që synonte reduktimin e ndikimit të partive politike dhe shoqatave profesionale. Kandidatët për anëtarë të Këshillit nuk kanë më nevojë të mbledhin një minimum prej njëzet e pesë nënshkrimesh nga kolegët e të njëjtit qark gjyqësor. Pra, ata nuk kanë nevojë të mbështeten nga një shoqatë e kolegëve të tyre dhe nuk mund të jenë anëtarë të partive politike gjatë mandatit të tyre. Megjithatë, kjo reformë është relativisht e re dhe ajo është zbatuar gjatë zgjedhjeve të anëtarëve të Këshillit në shtator 2022 për anëtarët magjistratë të zgjedhur nga radhët e tyre dhe në janar 2023 për anëtarët jomagjistratë të zgjedhur nga Parlamenti.⁸² Kështu, mbetet për t'u parë nëse do të japë rezultate të suksesshme për pavarësinë e këtij organi apo nëse do të nevojiten përpjekje të mëtejshme.

Në Poloni,⁸³ Këshilli Nacional i Gjyqësorit përbëhet nga njëzet e pesë anëtarë, duke përfshirë pesëmbëdhjetë gjyqtarë, katër deputetë, dy senatorë, një përfaqësues të presidentit të Polonisë, kryetarin e parë të Gjykatës së Lartë, kryetarin e Gjykatës së Lartë Administrative dhe Ministrin e Drejtësisë. Ky organ ka fuqinë të përzgjedhë dhe rekomandojë kandidatët për pozicione gjyqësore dhe ngritje në detyrë, të kryejë vlerësimin profesional të gjyqtarëve, të ricaktojë gjyqtarët në poste të tjera, të miratojë rregulla etike dhe të mbikëqyrë respektimin e tyre, si dhe të komentojë mbi draftet legjislative, përfshirë buxhetin dhe aktet e tjera ligjore. Në vitin 2018, mandatet e anëtarëve të

78 Francesco Palermo, "Reforma gjyqësore në mesin e krizës" ("Judicial Reform in the Midst of Crisis"), Legal Tribune Online, 2 gusht, 2022, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/judicial-system-reform-italy-overlong-proceedings-judges-independence/>.

79 Simone Benvenuti and Davide Paris, "Vetëqeverisja gjyqësore në Itali: Meritat, kufizimet dhe realiteti i modelit të eksportit" ("Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model"), Cambridge University Press, 6 mars, 2019, <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/6802EA8FD4BCFF18FA18D-C35B3D2361C/S2071832200023191a.pdf/judicial-self-government-in-italy-merits-limits-and-the-reality-of-an-export-model.pdf>, p. 1657.

80 Simone Benvenuti, "Politikat e llogaridhënies gjyqësore në Itali: Zhvendosja e balancit" ("The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance"), Cambridge University Press, 4 korrik, 2018, <https://bit.ly/3VY1aht>, p. 383.

81 "2023 Raport për sundimin e ligjit - Kapitulli i shtetit mbi situatën e sundimit të ligjit në Itali" ("2023 Rule of Law Report - Country chapter on the rule of law situation in Italy"), Komisioni Evropian, 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/29_1_52611_coun_chap_italy_en.pdf, p. 3.

82 Ibid, p. 4.

83 Profili i shtetit: Polonia. Judiciary Hub (Democracy Reporting International gGmbH), shiko në: <https://judiciaryhub.eu/country/poland/>.

Këshillit u ndërpre në dhe Parlamenti futi një model të ri për emërimin e gjyqtarëve në Këshill.⁸⁴ Anëtarët e rinj të Këshillit u emëruan nga koalicioni i mëparshëm qeverisës në parlament dhe perceptohen si përfaqësues dhe mbrojtës të interesave politikë të partisë së tyre e jo të pavarësisë dhe integritetit të gjyqësorit.⁸⁵ Që nga viti 2018, veprimet e Këshillit kanë çuar në shkelje të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe ligjit të BE-së, duke kontribuar në cenueshmërinë e gjyqtarëve ndaj presioneve të jashtme dhe duke ndikuar në pavarësinë dhe paanshmërinë e tyre. Si pasojë, gjyqtarët janë angazhuar në aktivitete të ndryshme për t'u mbrojtur nga presioni politik, duke formuar shoqata gjyqësore dhe duke inicuar raste përpara Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (GJEDNJ) dhe Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Evropian (GJDBE) lidhur me statusin e tyre dhe çështje më të gjera.⁸⁶

Pas zgjedhjeve parlamentare të vitit 2023,⁸⁷ qeveria e re vendosi të adresojë krizën e sundimit të ligjit dhe të ndryshojë reformën e procesit zgjedhor të anëtarëve të Këshillit.⁸⁸ Megjithatë, kjo përpjekje mund të pengohet nga Gjykata Kushtetuese, e cila perceptohet si e politizuar dhe pa pavarësi⁸⁹ dhe nga Presidenti i Polonisë, i cili është armiqësor ndaj reformimit të gjyqësorit dhe anulimit të ndryshimeve që ai ka miratuar.⁹⁰ Një nga hapat e parë të kësaj reforme ishte nxjerrja e një rezolute jodetyruese nga ana e Kuvendit, e cila e shpalli Këshillin Nacional të Gjyqësorit si organ pa pavarësi.⁹¹ Pas kësaj, përfundoi faza e parë e miratimit të ligjit për rivendosjen e procedurës me të cilën shumica e anëtarëve të Këshillit Nacional të Gjyqësorit zgjidhen në zgjedhje të fshehta dhe të drejtpërdrejta nga radhët e tyre.⁹² Analiza e modelit të këshillit gjyqësor përmes përvijës së Polonisë tregon se megjithëse këshilli gjyqësor është themeluar si një organ i pavarur në letër, realiteti

84 Christian Davies, "Uzurpimi armiqësor: Si ligji dhe drejtësia pushtuan gjykatat e Polonisë" ("Hostile takeover: How law and justice captured Poland's courts"), Freedom House, 2018, <https://freedomhouse.org/report/analytical-brief/2018/hostile-takeover-how-law-and-justice-captured-polands-courts>, p.5.

85 Ibid, p.6.

86 Claudia Matthes, "Gjyqtarët si aktivistë: Si mobilizohen gjyqtarët polakë për të mbrojtur sundimin e ligjit" (Judges as activists: How Polish judges mobilise to defend the rule of law"), East European Politics, 2022, <https://doi.org/10.1080/21599165.2022.2092843>, p. 473-477.

87 Piotr Maciej Kaczyński and Dariusz Dybka, "Polonia liberale është kthyer: Ndikimi i votës polake të 2023 mbi Evropën" ("Liberal Poland is back: The impact on Europe of the 2023 Polish vote") Royal Institute Elcano (blog), 13 shkurt, 2024, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/liberal-poland-is-back-the-impact-on-europe-of-the-2023-polish-vote/>.

88 "Qeveria polake miraton ndryshimet për të hequr ndikimin politik mbi Këshillin Gjyqësor" ("Polish Government approves changes to remove political influence over Judicial Council,") Notes from Poland, 21 shkurt 2024, <https://notesfrompoland.com/2024/02/21/polish-government-approves-changes-to-remove-political-influence-over-judicial-council/>.

89 Tomasz Tadeusz Konciewicz, "Përse Evropa nuk duhet të harrojë asnjëherë Gjykatat kushtetuese të Polonisë: mbi rëndësinë e kujtesës institucionale të Evropës" ("Why Europe must never forget about the Polish Constitutional Court: On the importance of European institutional memory") Verfassungsblog (blog), July 10, 2023, <https://verfassungsblog.de/why-europe-must-never-forget-about-the-polish-constitutional-court/>, p. 19.

90 Rob Schmitz, "Gjyqësori i Polonisë ishte një mjet i qeverisë së saj: Udhëheqësit e rinj po përpjekin ta zhbëjnë këtë" ("Poland's judiciary was a tool of its Government. New leaders are trying to undo that"), National Public Radio (blog), 26 shkurt, 2024, <https://www.npr.org/2024/02/26/1232834640/poland-courts-judicial-reform-donald-tusk>.

91 "Parlamenti polak voton për rezolutën e reformës gjyqësore" ("Polish Parliament votes for court reform resolution") Reuters, 21 dhjetor, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/polish-parliament-votes-court-reform-resolution-2023-12-21/>.

92 "Parlamenti polak miraton projektligjin për të anuluar reformën e mëparshme të qeverisë së Këshillit Gjyqësor" ("Polish Parliament Passes Bill to Reverse Previous Government's Reform of Judicial Council") Notes from Poland (blog), 13 prill, 2024, <https://notesfrompoland.com/2024/04/13/polish-parliament-passes-bill-to-reverse-previous-governments-reform-of-judicial-council/>.

nuk pasqyron një pavarësi të tillë. Partitë politike mund të ushtrojnë ndikim në këshillin gjyqësor duke emëruar anëtarët e tij, duke ushtruar presion mbi gjyqtarët, duke çuar në gjykime subjektive dhe duke përkeqësuar përfundimisht sundimin e ligjit.

Një ndikim i tillë politik është gjithashtu i pranishëm në Këshillin e Lartë Gjyqësor të Bullgarisë.⁹³ Më parë ai përbëhej nga dy kolegje: gjyqësor dhe prokurorial. Kolegji Gjyqësor kishte katërmëdhjetë anëtarë: gjashtë të zgjedhur nga gjyqtarë nga radhët e tyre, gjashtë të zgjedhur nga Parlamenti Nacional dhe dy anëtarë ex officio - kryetari i Gjykatës së Lartë të Kasacionit dhe kryetari i Gjykatës së Lartë Administrative. Grupi i Shteteve kundër Korrupsionit të Këshillit të Evropës (GRECO) ka ngritur shqetësime në lidhje me procesin e emërimit të anëtarëve të Kolegjit Gjyqësor të Këshillit, duke paralajmëruar se numri i konsiderueshëm i anëtarëve të emëruar nga parlamenti nacional⁹⁴ mund të politizojë vendimmarrjen dhe të minojë pavarësinë e Këshillit. Këta anëtarë priren të vepron në përputhje me preferencat qeveritare, duke ngritur pyetjen nëse pavarësia e Këshillit ekziston vetëm në letër ndërsa, në praktikë, ajo është në duart e pushtetit ekzekutiv.⁹⁵ Pas kësaj vërejtjeje, Komisioni Evropian (KE) rekomandoi që Bullgaria të ndryshojë përbërjen e Këshillit për të përfshirë më shumë gjyqtarë të zgjedhur nga radhët e tyre. Fillimisht, qeveria informoi KE-në se një ndryshim i tillë do të kërkonte një amendament kushtetues, gjë që nuk mund të arrihej lehtë në kontekstin politik të asaj kohe.⁹⁶ Megjithatë, për të korrigjuar këtë situatë, Kuvendi miratoi ndryshimet në Kushtetutën e Bullgarisë në dhjetor 2023.⁹⁷ Këto ndryshime parashikojnë ndarjen e Këshillit të Lartë Gjyqësor në dy entitete të veçanta, Këshilli i Lartë i Prokurorisë dhe Këshilli i Lartë Gjyqësor, të cilat synojnë të ushtrojnë kompetencat e tyre në mënyrë të pavarur. Këshilli i Lartë Gjyqësor ruajti kompetencat e tij në lidhje me emërimet, ngritjet në detyrë, transferimet dhe shkarkimet e gjyqtarëve, si dhe detyrën për certifikimin periodik të gjyqtarëve, vendosjen e dënimeve disiplinore, zgjidhjen e çështjeve organizative në lidhje me veprimtarinë gjyqësore, miratimin e projektbuxhetit të sistemit gjyqësor dhe mbikqyrjen e zbatimit të buxhetit. Vërejtjet e mësipërme për emërimin e anëtarëve të Këshillit Gjyqësor adresohen me amendamente kushtetuese, të cilat ndryshojnë përbërjen e tij. Do të ketë pesëmbëdhjetë anëtarë në Këshill, tetë prej të cilëve do të zgjidhen

93 Profili i vendit: Bullgaria. Judiciary Hub (Democracy Reporting International gGmbH), shiko në: <https://judiciaryhub.eu/country/bulgaria/>.

94 "Raundi i pestë i vlerësimit: Parandalimi i korrupsionit në mesin e deputetëve, gjyqtarëve dhe prokurorëve" ("Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Second Compliance Report Bulgaria"), GRECO, January 17, 2020, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809981f2>, p. 4.

95 Radosveta Vassileva, "Këshilli Gjyqësor polak kundër Këshillit Gjyqësor Bullgar: A mund të gjesh dallimin?" ("The Polish Judicial Council v the Bulgarian Judicial Council: Can you spot the difference?") Verfassungsblog (blog), 22 shtator, 2018, <https://verfassungsblog.de/the-polish-judicial-council-v-the-bulgarian-judicial-council-can-you-spot-the-difference/>, p. 2.

96 "2023 Raporti për sundimin e ligjit - Kapitulli i shtetit mbi situatën e sundimit të ligjit në Bullgari" ("2023 Rule of Law Report—Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria") Komisioni Evropian, 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/10_1_52568_coun_chap_bulgaria_en.pdf, p. 8.

97 Iana Fremer, "Bullgaria: Amendamentet e reja kushtetuese paraqesin reformën në drejtësi dhe heqin kërkesën që zyrtarët e lartë publikë të kenë vetëm nënshtetësinë bullgare" ("Bulgaria: New constitutional amendments introduce judicial reform and abolish requirement for senior public officials to hold only Bulgarian citizenship") Biblioteka e drejtësisë e Kongresit, 21 janar, 2024, <https://bit.ly/4aQtCN>.

drejtpërdrejt nga gjyqtarët, pesë anëtarë do të zgjidhen nga Parlamenti Nacional dhe dy anëtarët *ex officio* do të mbeten të njëjtë. Mbetet për t'u parë nëse këto ndryshime do të rrisin vërtet pavarësinë e Këshillit të Lartë Gjyqësor në mënyrë që ai të jetë në gjendje të ushtrojë kompetencat e tij në interes të qytetarëve dhe të vendit dhe jo t'u nënshtrohet kërkesave të partive politike në pushtet.

Një shembull tjetër interesant i modelit të këshillit gjyqësor është Sllovakia,⁹⁸ ku ky institucion është kritikuar për korporatizëm gjyqësor për gati dy dekada. Aktualisht, ai përbëhet nga tetëmbëdhjetë anëtarë, me nëntë gjyqtarë të zgjedhur nga radhët e tyre. Anëtarët e mbetur emërohen nga presidenti i republikës, qeveria dhe Këshilli Nacional, duke krijuar një ekuilibër midis gjyqtarëve dhe jogjyqtarëve në Këshill. Si rrjedhojë, ky këshill duhet të rrisë kontrollin publik të gjyqësorit dhe të parandalojë anëtarët gjyqtarë nga mbizotërimi i tyre në Këshill. Detyrat e tij përfshijnë propozimin e kandidatëve që kanë të drejtë të emërohen gjyqtarë të presidentit të republikës, si dhe e kandidatëve për t'u emëruar kryetarë dhe nënkryetarë të Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës së Lartë Administrative, marrjen e vendimit për caktimin dhe transferimin e gjyqtarëve, propozimin e gjyqtarëve kandidatë që duhet të përfaqësojnë republikën në organet gjyqësore ndërkombëtare në qeveri, komentimin e projektbuxhetit të gjykatave, nxjerrjen e parimeve të etikës gjyqësore, në bashkëpunim me organet e vetëadministrimit gjyqësor, pjesëmarrjen në menaxhimin dhe administrimin e gjykatave, miratimin e masave për forcimin e besimit të publikut në gjyqësor etj.

Para se të prezantohej Këshilli Gjyqësor, kompetencat që lidheshin me karrierën gjyqësore i mbante ekzekutivi. Kështu, kishte shpresë të madhe se me punën e tij, ky institucion do të lehtësonte gjyqtarët nga ndikimet e jashtme dhe politizimi. Megjithatë, sapo u vlerësua zgjidhja e atij problemi, kjo iniciativë shkoi në një drejtim tjetër nga sa pritej. Kjo kontribuoi në ngritjen e elitave gjyqësore dhe zvogëlimin e llogaridhënies demokratike.⁹⁹ Para ndryshimeve kushtetuese në vitin 2020,¹⁰⁰ nuk kishte rregullore që të menaxhojë ekuilibrin midis gjyqtarëve dhe jogjyqtarëve në Këshill. Kjo çoi në një mbizotërim të gjyqtarëve: fillimisht, ata përbënin dy të tretat e të gjithë anëtarëve në mandatin e parë, duke u rritur në 16 anëtarë në mandatin e dytë.¹⁰¹ Rrjedhimisht, anëtarët gjyqtarë kishin shumicën e votave në Këshill, gjë që çoi në vendime të marra bazuar në interesat e tyre dhe jo në vendime cilësore dhe të paanshme të marra në interes të të gjithë gjyqësorit dhe, në fund të fundit, të qytetarëve të Sllovakisë. Ndërsa kjo çështje është trajtuar me

98 Profili i shtetit: Sllovakia. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH), shiko në: <https://judiciaryhub.eu/country/slovakia/>.

99 Samuel Spáč, Katarína Šipulová, and Marína Urbániková, "Kapja e gjyqësorit nga brenda: Historia e vetëqeverisjes gjyqësore në Sllovaki" ("Capturing the Judiciary from Inside: The Story of Judicial Self-Governance in Slovakia") Cambridge University Press, 6 mars, 2019), <https://bit.ly/3zlualL>, p. 1741.

100 Peter Čuroš, «Panoptikoni i Gjyqësorit Sllovak - Vazhdimësia e qendrave të pushtetit dhe varësia mendore» («Panopticon of the Slovak Judiciary – Continuity of Power Centers and Mental Dependence»), Cambridge University Press, 27 tetor 2021), <https://bit.ly/3zK47dX>, p. 1278-1279.

101 Simona Farkašová, "Reforma Kushtetuese e Këshillit Gjyqësor në Republikën Sllovake nga konteksti krahasues evropian" ("The Constitutional Reform of the Judicial Council in the Slovak Republic from the European Comparative Context") Bukuresht Akademia e Studimeve Ekonomike, qershor 2022, <https://tribunajuridica.eu/arhiva/An12v2/1.%20Simona%20Farkasova.pdf>, p. 169.

amandamente kushtetuese, vazhdojnë të ekzistojnë disa shqetësime që janë theksuar nga KE. Përkatësisht, parakushtet për shkarkimin e anëtarëve jogjyqtarë të Këshillit ende nuk rregullohen me ligj, gjë që mundëson një mjedis ku ata mund të largohen nga detyra para kohe dhe në mënyrë arbitrare. KE ka bërë një rekomandim, i cili është përsëritur në vitin 2023, që anëtarët e Këshillit Gjyqësor duhet t'u nënshtrohen garancive të mjaftueshme të pavarësisë në lidhje me shkarkimin e tyre, duke marrë parasysh standardet evropiane për pavarësinë e këshillave gjyqësorë.¹⁰² Megjithatë, Sllovakia ende nuk i ka prezantuar këto ndryshime ligjore, duke argumentuar se mungesa e rregulloreve të tilla nuk është keqtrajtuar në praktikë. Për më tepër, arritja e shumicës kushtetuese të nevojshme për miratimin e këtyre ndryshimeve duket e pamundur në kontekstin aktual politik.¹⁰³

» Modeli i shërbimit të gjykatave

Ndërsa modeli i shërbimit të gjykatave përfshin gjithashtu praninë e një institucioni të veçantë që menaxhon gjyqësorin si në modelin e këshillit gjyqësor, dallimi kryesor midis këtyre dy modeleve është se kompetencat e shërbimeve të gjykatave janë kryesisht të lidhura me administrimin dhe menaxhimin e gjykatave. Nga ana tjetër, kompetencat e saj mbi karrierën gjyqësore janë shumë më të kufizuara. Modeli i shërbimit të gjykatave parashikon një organizatë ndërmjetëse të pavarur, funksionet e së cilës janë të përqendruara në administrimin (mbikëqyrja e zyrave të regjistrimit gjyqësor, ngarkesat e çështjeve, normat e fluksit, promovimi i uniformitetit ligjor, kujdesi cilësor, etj.), menaxhimin e gjykatave (strehimi, automatizimi, rekrutimi, trajnimi, etj.), dhe buxhetimin e gjykatave.¹⁰⁴

Prandaj, shërbimet gjyqësore kanë një rol të kufizuar në emërimin dhe ngritjen në detyrë të gjyqtarëve, si dhe në vendosjen e sanksioneve disiplinore ndaj tyre. Në vendet që kanë miratuar këtë model të qeverisjes gjyqësore, role të tilla u jepen organeve të pavarura, siç janë komisionet, që funksionojnë në mënyrë të pavarur nga shërbimi gjyqësor. Prandaj, është diskutabile nëse ky model është një model i veçantë në vetvete apo një hibrid që përfshin elemente të modelit të këshillit gjyqësor të kombinuar me karakteristika të tjera. Gjithashtu, duke qenë se modeli i shërbimit gjyqësor nuk ka të gjitha kompetencat e këshillit gjyqësor, mund të vihet në dyshim efektiviteti i tij. Fuqia vendimmarrëse sa i përket karrierës gjyqësore është ndoshta aspekti më i rëndësishëm i qeverisjes gjyqësore që ndikon në pavarësinë e përgjithshme të gjyqësorit; kështu, është i nevojshëm një rregullim adekuat i kësaj çështjeje.

102 "Raport për sundimin e ligjit 2023 - Kapitulli i shtetit mbi situatën e sundimit të ligjit në Sllovaki" ("2023 Rule of Law Report—Country chapter on the rule of law situation in Slovakia"), Komisioni Evropian, 2023, https://commission.europa.eu/document/download/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_en?filename=56_1_52633_coun_chap_slovakia_en.pdf, p. 5.

103 "RAPORTI EVROPIAN PËR SUNDIMIN E LIGJIT 2023: Kontributi i Republikës Sllovake, (EUROPEAN RULE OF LAW REPORT 2023: Input of the Slovak Republic)", Komisioni Evropian, korrik 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/103_1_52820_input_mem_slovakia_en.pdf, p. 2.

104 Michal Bobek dhe David Kosař, "Zgjidhje globale, dëme lokale: Një studim kritik në këshillat gjyqësorë në Evropën Qendrore dhe Lindore" (Global solutions, local damages: A critical study in judicial councils in Central and Eastern Europe), German Law Journal, 2014, <https://bit.ly/49LBKIM>, f. 1266.

Një nga shtetet anëtare të BE-së që ka miratuar këtë model është Belgjika.¹⁰⁵ Atje, Këshilli i Lartë i Drejtësisë përfaqëson shërbimin gjyqësor dhe përbëhet nga dyzet e katër anëtarë, përfshirë gjyqtarë, avokatë, profesorë universitarë dhe përfaqësues të shoqërisë civile, të cilët kanë mandate katërvjeçare. Ky institucion ka për detyrë organizimin e provimeve, përgatitjen e udhëzimeve të përgjithshme për trajnime gjyqësore dhe trajnime të vazhdueshme, mbikëqyrjen e jashtme për funksionimin e rendit gjyqësor dhe marrjen e nismave dhe dhënien e këshillave për përmirësimin e funksionimit të sistemit të drejtësisë. Përveç kësaj, ekzistojnë dy gjykata disiplinore dhe dy gjykata të apelit, të cilat janë kompetente për gjykimin e gjyqtarëve dhe anëtarëve të tjerë të gjyqësorit dhe kanë për detyrë të prodhojnë raporte për çështjet disiplinore. Sfida me të cilën përballlet ky model në Belgjikë lidhet me ndarjen gjuhësore në vend dhe sistemin politik, gjë që reflektohet edhe në Këshillin e Lartë të Drejtësisë dhe ka shkaktuar bllokime në emërimet gjyqësore.¹⁰⁶ Nëse nuk zgjidhet sa më shpejt, kjo çështje mund të ndikojë në funksionimin e gjykatave dhe cilësinë e drejtësisë, si dhe të ulë besimin e publikut në sistemin gjyqësor.

Një tjetër shtet anëtar i BE-së me të njëjtin model të qeversjes gjyqësore është Holanda.¹⁰⁷ Megjithatë, këtu ndarja e përgjegjësisë në gjyqësor është shumë më e komplikuar sesa në Belgjikë. Në Holandë, Këshilli për Gjyqësorin përbëhet nga tre deri në pesë anëtarë dhe ka për detyrë përgatitjen e buxheteve për gjykatat, shpërndarjen e fondeve midis gjykatave, mbikëqyrjen e zbatimit të buxheteve, mbështetjen dhe mbikëqyrjen e operacioneve në gjykata, ndihmën për të siguruar cilësinë e drejtësisë etj. Çdo gjykatë ka bordin e vet drejtues të gjykatave të përbërë nga tre anëtarë, duke përfshirë një kryetar gjykatë, i cili është përgjegjës për miratimin e rregulloreve të brendshme për metodat e punës, caktimin e rasteve, menaxhimin e rasteve, menaxhimin e përditshëm të gjykatave, marrjen e vendimeve për ngritje në detyrë në gjykatat e qarkut dhe të apelit etj. Komisioni nacional i përzgjedhjes përbëhet nga gjashtë gjyqtarë dhe gjashtë anëtarë jogjyqtarë dhe fillimisht përzgjedh gjyqtarët kandidatë. Në të njëjtën kohë, Ministri i Drejtësisë dhe Sigurisë nënshkruan vendimin e emërimit, i cili nënshkruhet edhe nga Mbreti. Megjithatë, gjyqtarët nuk zgjedhin anëtarët gjyqtarë të organeve drejtuese, siç është Këshilli për Gjyqësorin, gjë që lë hapësirë për ndikim nga dega ekzekutive. Aktualisht po shqyrtohet mundësia e ndryshimit të procedurës së përzgjedhjes së anëtarëve të Këshillit për kufizimin e ndikimit të ministrit të drejtësisë dhe sigurisë.¹⁰⁸

105 Profili i vendit: Belgjika. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH), shiko në: <https://judiciaryhub.eu/country/italy/>.

106 Tensionet mes holandishtfolëve dhe frëngjishtfolëve paralizojnë Këshillin e Lartë të Drejtësisë (“Tensions between Dutch and French speakers paralyze the High Council of Justice”) La Libre, 11 tetor, 2023, <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2023/10/11/les-tensions-entre-neerlandophones-et-francophones-paralysent-le-conseil-superieur-de-la-justice-2FINEO2IEFGEP4WBPXDTGZDLY/>.

107 Profili i vendit: Holanda. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH), shiko në: <https://judiciaryhub.eu/country/netherlands/>.

108 “Raporti për sundimin e ligjit 2023 - Kapitulli i shtetit mbi situatën e sundimit të ligjit në Holandë” (“2023 Rule of Law Report - Country chapter on the rule of law situation in the Netherlands”), Komisioni Evropian, 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/44_1_52625_coun_chap_netherlands_en.pdf, p. 5.

» Modeli i Ministrisë së Drejtësisë

Modeli i tretë i qeverisjes gjyqësore, i cili është më pak i përfaqësuar brenda shteteve anëtare të BE-së, është modeli i Ministrisë së Drejtësisë. Ai është gjithashtu shumë ndryshe nga dy modelet e lartpërmendura, ku dallimi më i dukshëm është se institucioni përgjegjës për qeverisjen e sistemit gjyqësor është Ministria e Drejtësisë, si pjesë e degës ekzekutive dhe jo një institucion i pavarur. Në këto sisteme, Ministria e Drejtësisë luan një rol kyç në emërimin dhe ngritjen në detyrë të gjyqtarëve dhe në administrimin dhe menaxhimin e gjykatave.¹⁰⁹ Megjithatë, në vendet ku është adoptuar ky model, ka pasur një ndikim në rritje të gjyqtarëve në qeverisjen gjyqësore për të balancuar ndikimin mbi-zotërues të degës ekzekutive.¹¹⁰

Ndërsa ky është modeli më jetëgjatë i qeverisjes gjyqësore, mangësia e tij kryesore është e dukshme. Me Ministrinë e Drejtësisë si një aktor kryesor, ekziston rreziku që partia politike në pushtet mund të ushtrojë kontroll mbi gjyqësorin, përfshirë vendimet për emërimet dhe shkarkimet e gjyqtarëve. Kjo mund të dëmtojë pavarësinë e gjyqësorit, të dobësojë sistemin e kontrollit dhe përfundimisht të kontribuojë në erozionin e sundimit të ligjit në vend.

Një nga shtetet anëtare të BE-së që ka miratuar këtë model të qeverisjes gjyqësore është Gjermania.¹¹¹ Ajo ka kundërshtuar vazhdimisht modelin e këshillit gjyqësor sepse krijimi i një këshilli të tillë, ku gjyqtarët e zgjedhur nga radhët e tyre kanë shumicën për të vendosur për karrierën gjyqësore, do të ishte diçka antikushtetuese. Kjo për shkak se mandati i tyre administrativ nuk do të rrjedhë nga populli gjerman.¹¹² Brenda këtij modeli, Ministria federale e Drejtësisë është përgjegjëse për administrimin e gjykatave federale, ndërsa ministritë kompetente mbikëqyrin gjykatat në nivel shtetëror. Gjithashtu, Ministria e Drejtësisë është përgjegjëse edhe për emërimet gjyqësore, përfshirë emërimet e kryetarëve të gjykatave. Për më tepër, ka këshilla emërimi të krijuar në nivel shteti, të cilët marrin pjesë në procesin e emërimit duke përgatitur një mendim me shkrim që përmban aftësinë personale dhe profesionale të gjyqtarit. Në mënyrë të ngjashme, në nivelin federal, një komitet emërimi përbëhet nga ministri federal kompetent, ministrat e shtetit dhe anëtarët e zgjedhur nga Bundestagu. Ky komitet emëron gjyqtarë të gjykatave federale, por përbërja e tij ngre shqetësime në lidhje me politizimin e mundshëm të procesit, i cili mund të dëmtojë pavarësinë gjyqësore.

109 Bobek and Kosař, "Zgjidhje globale, dëme lokale: një studim kritik në këshillat gjyqësorë në Evropën Qendrore dhe Lindore" ("Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe"), p. 1265.

110 Castillo-Ortiz, "Qeverisja gjyqësore dhe demokracia në Evropë" ("Judicial governance and democracy in Europe"), p. 4.

111 Profili i shtetit: Gjermania. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH), shiko në: <https://judiciaryhub.eu/country/germany/>.

112 Fabian Wittreck, "Vetëqeverisja gjyqësore gjermane - institucionet dhe kufizimet" ("German judicial self-government— institutions and constraints"), German Law Journal, 2018, <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/german-judicial-selfgovernment-institutions-and-constraints/6C0EDAD79794CC792C5E7D34DFA14CD1>, p. 1946.

Ndërsa ndikimi i degës ekzekutive është në një masë më të madhe në Gjermani, ka ende mundësi për pjesëmarrje gjyqësore në qeverisjen gjyqësore. Ka këshilla gjyqtarësh, të cilët marrin pjesë në të gjitha çështjet që lidhen me jetën profesionale të gjyqtarëve, përveç procesit të emërimit. Megjithatë, kompetencat e këshillave të tillë varen nga shteti, sepse ata nuk rregullohen në nivel federal. Megjithëse ka praktika të tjera që janë krijuar në Gjermani për të parandaluar minimin e pavarësisë gjyqësore dhe përkeqësimin e sundimit të ligjit,¹¹³ shoqatat gjyqësore në vend kanë vazhduar të bëjnë thirrje për përfshirje më të madhe gjyqësore përmes krijimit të një këshilli gjyqësor. Deri më tani, nuk ka asnjë lëvizje në atë drejtim që synon zvogëlimin ose marrjen fund të ndikimit të qeverisë në gjyqësor dhe emërimit të gjyqtarëve në pozita të larta për shkak të lidhjes së tyre me partitë e mëdha politike.¹¹⁴

Një shtet tjetër anëtar i BE-së që ka miratuar modelin e Ministrisë së Drejtësisë është Republika Çeke.¹¹⁵ Në këtë vend, është futur një reformë e madhe e procesit të përzgjedhjes në gjyqësor me ndryshimet në Aktin për Gjykatat dhe Gjyqtarët, i cili hyri në fuqi më 1 janar 2022.¹¹⁶ Këto ndryshime paraqitën një sistem të ri të përzgjedhjes së gjyqtarëve dhe kryetarëve të gjykatave, me qëllim korrigjimin e metodës së mëparshme të përzgjedhjes, ku kryetarët e gjykatave i zgjidhnin vetë gjyqtarët. Në një proces të tillë, kryetarët e gjykatave shfaqën nivele të ndryshme transparence dhe baza për favorizim dhe përzgjedhje bazuar në kritere të ndryshme dhe jo në meritë, duke rrezikuar përfundimisht pavarësinë e gjyqtarëve të emëruar.

Pas reformës së vitit 2022, komisionet përzgjedhëse tani zgjedhin kandidatët gjyqësorë dhe kryetarët e gjykatave përmes konkurseve të hapura duke filluar nga janari 2022. Ministria e Drejtësisë është përgjegjëse për paraqitjen e kandidatëve gjyqësorë dhe rekomandimin e kryetarëve të gjykatave të larta dhe rajonale te presidenti i republikës për emërim. Për më tepër, ministria emëron kryetarët e gjykatave të rretheve, merr vendime për ngritjet në detyrë dhe komandimet, si dhe përgatit buxhetin e gjyqësorit. Ministria gjithashtu fillon procedime disiplinore së bashku me kryetarët e gjykatave, dhe panelet disiplinore mund të vendosin sanksione disiplinore ndaj gjyqtarëve. Ka edhe trupa gjyqësore që japin mendime për ngritjen në detyrë dhe komandimin e gjyqtarëve, ngarkesën e çështjeve të gjykatës dhe sistemin e caktimit të çështjeve. Edhe pse relativisht e re, reforma e lartpërmendur duket se kufizon ndikimin e kryetarëve të gjykatave në

113 Anne Sanders and Luc von Danwitz, "Reforma e drejtësisë polake: Problematike sipas standardeve evropiane dhe një sfidë për Gjermaninë" ("The Polish judiciary reform: Problematic under European standards and a challenge for Germany") Verfassungsblog (blog), 28 mars, 2017, <https://verfassungsblog.de/the-polish-judiciary-reform-problematic-under-european-standards-and-a-challenge-for-germany/>, p. 3 - 4.

114 Raporti i Lirive për Sundimin e Ligjit 2024 ("Liberties Rule of Law Report 2024"), Civil Liberties Union for Europe, (2024), https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/oj7hht/Liberties_Rule_Of_Law_Report_2024_FULL.pdf, p. 248.

115 Profili i vendit: Republika Çeke. Judiciary Hub (Democracy Reporting International GmbH), shiko në: <https://judiciary-hub.eu/country/czechia/>.

116 "Raundi i katërt i vlerësimit: Parandalimi i korrupsionit në lidhje me deputetët, gjyqtarët dhe prokurorët" ("Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Second Compliance Report Czech Republic"), GRECO, 16 qershor, 2023), <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680ab9d42>, p. 6.

përzgjedhjen gjyqësore dhe zvogëlon rrezikun e presionit të brendshëm mbi gjyqtarët dhe rrezikun e zvogëlimit të pavarësisë gjyqësore. Megjithatë, sistemi i ri i emërimeve konsiderohet jopraktik nga presidentët e disa gjykatave në Republikën Çeke, sepse ata nuk lejohen të jenë anëtarë të komisioneve përzgjedhëse. Kështu, ata arritën në përfundimin se transparenca mbizotëronte mbi praktikitetin dhe se reformat e reja duhet të synojnë në atë drejtim.¹¹⁷ Opinione të tilla bien ndesh me përpjekjet për të luftuar favorizimin dhe vendimmarrjen subjektive brenda gjyqësorit, çështje që vazhdojnë në aspekte të tjera të qeverisjes gjyqësore në Republikën Çeke. Konkretisht, në një rast që ka të bëjë me marrjen e masave disiplinore kundër një zyrtari përmbarimor, GJEDNJ-ja theksoi të meta të rëndësishme në sistemin e drejtësisë penale çeke, duke përfshirë mungesën e paanshmërisë dhe pavarësisë gjyqësore, si dhe proceset jotransparente të përzgjedhjes së gjyqtarëve.¹¹⁸ Kjo nënvizon se si marrëdhëniet dhe mendimet subjektive mund të ndikojnë gjithashtu në procedurat disiplinore. Sugjeron se një reformë më gjithëpërfshirëse e gjyqësorit mund të jetë e nevojshme për të siguruar vendimmarrje objektive dhe të paanshme.

117 “Raporti i Lirive për Sundimin e Ligjit 2023” (“Liberties Rule of Law Report 2023”) Civil Liberties Union for Europe, 2023, https://dq4n3btxmr8c9.cloudfront.net/files/-3lkvi/Liberties_Rule_of_Law_Report_2023_EU.pdf, p. 138.

118 ECtHR, “Rasti i Grosam kundër Republikës Çeke” (“Case of Grosam v. the Czech Republic) (A.no. 19750/13),” qershor, 2023, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-225231%22%5D%7D>].

Pavarësia e perceptuar e modeleve të qeverisjes gjyqësore

Ndërsa nuk mund të identifikohet një model universalisht ideal i qeverisjes gjyqësore për çdo vend në botë, apo edhe vetëm në BE, modelet e zgjedhura në vendet e mësipërme mund të vlerësohen sipas kontributit të tyre në pavarësinë e perceptuar të gjyqësorit në ato vende. Sistemet efektive dhe të pavarura të drejtësisë janë thelbësore për zbatimin dhe ushtrimin e ligjit të BE-së dhe vlerave themelore të BE-së, si dhe për ndërtimin e besimit të qytetarëve në gjyqësor. Një mjet informues i BE-së që mat parametrat e efikasitetit, cilësisë dhe pavarësisë së sistemeve të drejtësisë në shtetet anëtare të BE-së është Tabela e rezultateve të drejtësisë së BE-së.¹¹⁹ Qëllimi i tij është të ndihmojë shtetet anëtare në përmirësimin e efektivitetit të sistemeve të tyre nacionale të drejtësisë duke siguruar të dhëna për parametrat e lartpërmendur.

Sipas të dhënave të fundit nga Tabela e rezultateve të drejtësisë së BE-së¹²⁰ në lidhje me vendet e analizuara më parë, publiku i gjerë i percepton gjykatat dhe gjyqtarët në Gjermani si më të pavarurit, ndërsa Bullgaria shihet se ka gjyqësorin më pak të pavarur, ndërsa Polonia dhe Italia konkurrojnë ngushtë për renditje të ngjashme. Republika Çeke është diku në mes të këtij diapazoni, ndërsa Belgjika dhe Holanda perceptohen se kanë një gjyqësor pak më pak të pavarur se Gjermania. Këto të dhëna çojnë në përfundimin se qytetarët e vendeve që kanë një model shërbimi gjyqësor ose një model të Ministrisë së Drejtësisë të qeverisjes gjyqësore besojnë se sistemet e tyre gjyqësore janë më të pavarura në krahasim me ata që jetojnë në vendet me një model të këshillit gjyqësor.

119 “Tabela e rezultateve të drejtësisë në BE 2024 tregon se perceptimi i pavarësisë së gjyqësorit është përmirësuar.” (“EU Justice Scoreboard 2024 Shows That Perception of Judicial Independence Has Improved.”) Komisioni Evropian, 11 qershor, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3164.

120 Figura 51, “Tabela e rezultateve të drejtësisë së BE-së 2024” (“2024 EU Justice Scoreboard”), Komisioni Evropian, 11 qershor 2024, https://commission.europa.eu/document/download/84aa3726-82d7-4401-98c1-fee04a7d2dd6_en?file-name=2024%20EU%20Justice%20Scoreboard.pdf, p. 45.

Modeli i qeverisjes gjyqësore në Maqedoninë e Veriut

Si vend kandidat për anëtarësim, Maqedonia e Veriut duhet të jetë në përputhje me vlerat e BE-së dhe të përmbushë kriteret e Kopenhagës. Kjo përfshin respektimin e sundimit të ligjit në vend, duke krijuar institucione publike që ofrojnë shërbime cilësore për qytetarët dhe funksionojnë në mënyrë të pavarur nga ndikimi politik, me qëllim të ofrimit të kushteve adekuate për ushtrimin e të drejtave të qytetarëve. Në këtë kuptim, një gjyqësor funksional është thelbësor në ruajtjen e këtyre të drejtave dhe modeli i zgjedhur i qeverisjes gjyqësore ndikon ndjeshëm në efektivitetin e tij. Në Maqedoninë e Veriut, një këshill gjyqësor u prezantua përmes një sërë ndryshimesh kushtetuese për gjyqësorin të miratuara në vitin 2005,¹²¹ me institucionin e themeluar zyrtarisht në vitin 2006. Aktualisht, ai përbëhet nga pesëmbëdhjetë anëtarë, nga të cilët tetë anëtarë janë gjyqtarë të zgjedhur nga radhët e tyre, tre anëtarë zgjidhen nga Kuvendi dhe dy anëtarë propozohen nga presidenti i Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe zgjidhen nga Kuvendi. Nga ana tjetër, kryetari i Gjykatës së Lartë dhe ministri i Drejtësisë janë anëtarë ex officio të Këshillit Gjyqësor.¹²² Ai mbart të gjitha kompetencat që karakterizojnë këtë model: monitorimi dhe vlerësimi i punës së gjyqtarëve, emërimi, ngritja në detyrë dhe shkarkimi i gjyqtarëve dhe kryetarëve të gjykatave, përcaktimi i përgjegjësisë disiplinore të gjyqtarëve, vendosja për ngarkesën e çështjeve dhe veprimi mbi kërkesat dhe ankesat e qytetarëve dhe personave juridikë në lidhje me punën e gjyqtarëve, kryetarëve të gjykatave dhe gjykatave.

Qëllimi i futjes së këtij modeli të qeverisjes gjyqësore në vend ishte krijimi i një institucioni që është i izoluar nga ndikimi i degëve ekzekutive dhe legjislativë dhe që do të marrë vendime në lidhje me karrierën gjyqësore dhe funksionimin e gjykatave në mënyrë të pavarur. Maqedonia e Veriut ishte një nga vendet e para kandidatë që prezantoi këtë lloj reforme në gjyqësor dhe vlerësohet se ka arritur një nivel të lartë të përafrimit të kornizës së saj ligjore me standardet e BE-së sa i përket pavarësisë gjyqësore.¹²³ Megjithatë, është e qartë se funksionimi i sistemit gjyqësor nuk është përmirësuar ndjeshëm. Ka pasur pretendime të kaluara për emërimet, promovimet dhe shkarkimet të gjyqtarëve të motivuar politikisht, së bashku me ndikimin e qeverisë dhe partive politike mbi vendimet gjyqësore të profilit të lartë.¹²⁴ Kohët e fundit, ish-kryetarja e Këshillit Gjyqësor përmendi

121 Amendamenti XX-XXX i Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë, Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë Nr. 107/2005.

122 Ligji për Këshillin Gjyqësor i Republikës së Maqedonisë së Veriut Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut Nr. 102/2019.

123 Denis Preshova, Ivan Damjanovski, and Zoran Nechev, "Efektiviteti i 'modelit evropian' të pavarësisë së gjyqësorit në Ballkanin Perëndimor: Këshillat Gjyqësorë si zgjidhje apo shkak i ri shqetësimi për reformat në drejtësi" (The effectiveness of the 'European model' of judicial independence in the Western Balkans: Judicial councils as a solution or a new cause of concern for judicial reforms" (Centre for the Law of EU External Relations, T.M.C. Asser Instituut inter-university research centre, 2017), https://www.asser.nl/media/3475/cleer17-1_web.pdf, p. 25.

124 Ibid.

presionin nga elita e biznesit gjyqësor si arsye për dorëheqjen e saj.¹²⁵ Më pas, nga KE janë shënuar një sërë ngjarjesh shqetësuese në Këshillin Gjyqësor me fillim nga dhjetori 2022, duke përfshirë shkarkimin e diskutueshëm të Kryetarit aktual të Këshillit dhe mosmarrëveshjen gjyqësore administrative në lidhje me të.¹²⁶ Kjo gjë rezultoi në rekomandimin që vendi të rishikojë kornizën legjislative dhe funksionimin e përgjithshëm të Këshillit në mënyrë që ta mbrojë atë nga ndikimi i panevojshëm politik dhe të rrisë transparencën dhe pavarësinë e tij. Pas këtij vlerësimi të bërë nga KE, një mision shqyrtues nga BE analizoi punën e Këshillit Gjyqësor dhe ngjarjet e lartpërmendura,¹²⁷ pas së cilës përgatiti një raport mbi funksionimin e Këshillit me dyzet rekomandime afatshkurtra dhe afatmesme për përmirësimin e punës së tij. Shtatëmbëdhjetë prej këtyre rekomandimeve i referohen përmirësimit të praktikës dhe funksionimit të vetë Këshillit Gjyqësor. Ato mund të zbatohen pa ndonjë ndryshim legjislativ. Nga ana tjetër, të tjerat përfshijnë ndryshime kushtetuese ose legjislative dhe i referohen përbërjes së Këshillit, përgjegjësisë së anëtarëve të Këshillit dhe kohëzgjatjes së mandatit të tyre, procedurës dhe vendimit për sanksionimin e gjyqtarëve, si dhe aspekteve të tjera të qeverisjes gjyqësore.¹²⁸ Anëtarët aktualë të Këshillit Gjyqësor kanë refuzuar të japin dorëheqjen pavarësisht kritikave të BE-së dhe organizatave të shoqërisë civile në vend,¹²⁹ por kanë shprehur qëllimin e tyre për të punuar në zbatimin e rekomandimeve të marra nga misioni i shqyrtues,¹³⁰ nëpërmjet prezantimit të amandamenteve të Rregullores procedurale.¹³¹

125 “Cërvenkovski me dorëheqje dhe akuza për ndikim të elitës gjyqësore-afariste në Këshillin Gjyqësor,” Telma TV, 29 nëntor, 2022, <https://telma.com.mk/2022/11/29/crvenkovska-so-ostavka-i-obvinuvanja-za-vlijanie-na-sudsko-biznis-elita-ta-vrz-sudskiot-sovet/>.

126 “Raporti i Maqedonisë së Veriut 2023”, Komisioni Evropian, 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf, p. 18.

127 Ka përfunduar misioni shqyrtues i BE-së për Këshillin Gjyqësor, priten masa” 360 shkallë, 23 shtator, 2023, <https://360stepeni.mk/otsenskata-misija-na-eu-za-sudskiot-sovet-zavrshi-se-ochekuvaat-merki/>.

128 “Këshilli gjyqësor po përgatit një strategji të re komunikimi”, Kanal 5, 26 prill, 2024, <https://kanal5.com.mk/sudskiot-sovet-podgotvuva-nova-komunikaciska-strategija/a637440>.

129 “Kërkohet dorëheqje kolektive dhe zgjedhje publike e anëtarëve të rinj të Këshillit Gjyqësor nga organizatat e shoqërisë civile.” Radio Evropa e Lirë, 9 qershor, 2023, <https://bit.ly/4dclpi9>.

130 “Këshilli Gjyqësor lajmëron zbatimin e rekomandimeve të misionit shqyrtues të BE-së” Radio Evropa e Lirë, 26 prill, 2024, <https://www.slobodnaevropa.mk/a/32922184.html>.

131 Ndryshimi dhe plotësimi i Rregullores procedurale për punën e Këshillit Gjyqësor të Republikës së Maqedonisë së Veriut (Gazeta zyrtare e Republikës së Maqedonisë së Veriut Nr. 117/2024).



Konkluzione

Kjo analizë shqyrton tetë shtete të ndryshme anëtare të BE-së që kanë miratuar një nga tri modelet më të zakonshme të qeverisjes gjyqësore. Nga shqyrtimi i përvojave të tyre, bëhet e qartë se nuk ka model të përsosur të qeverisjes gjyqësore pa mangësi. Secili sistem ka hasur sfida që kërcënojnë sundimin e ligjit dhe demokracinë. Përfshirja e Maqedonisë së Veriut në këtë vlerësim, me çështjet e saj komplekse që rrethojnë këshillin gjyqësor, përforcon të kuptuarit se asnjë model nuk është i përsosur. Secili vend duhet të shqyrtojë me kujdes qasjen e tij ndaj qeverisjes gjyqësore dhe t'u përshtatet rrethanave aktuale gjyqësore, duke synuar ruajtjen e pavarësisë gjyqësore dhe ruajtjen e parimeve të sundimit të ligjit dhe demokracisë në shoqëritë e tyre.

Reflektime mbi instrumentet e sundimit të ligjit në funksion të pranimit në BE

Milena Mihajloviq,

Drejtoresha e programit në European Policy Centre – CEP, Beograd

Bashkëpunëtoreshë e jashtme e Institutit për politikë evropiane – Shkup

Hyrje: Themelet në vend të parë – sundimi i ligjit në qendër të politikës së zgjerimit të BE-së

Bashkimi Evropian (BE) ka qenë prej kohësh i angazhuar për të promovuar demokracinë, të drejtat e njeriut dhe sundimin e ligjit brenda shteteve anëtare dhe në vendet candidate që kërkojnë anëtarësimin në BE. Këto vlera thelbësore janë themelore jo vetëm për kohezionin e brendshëm të BE-së, por edhe për marrëdhëniet e saj të jashtme dhe veçanërisht politikën e saj të zgjerimit, e cila përmban një qasje “themelet në vend të parë”.¹³² BE-ja kohët e fundit ka hapur derën për vendet candidate për disa nga mekanizmat dhe institucionet e saj kryesore të sundimit të ligjit, të tilla si Raporti i BE-së për Sundimin e Ligjit, puna e Agjencisë së të Drejtave Themelore dhe Komitetit Ekonomik dhe Social Evropian. Në të njëjtën kohë, Plani i Ri i Rritjes për Ballkanin Perëndimor – një instrument i ri që mbështet zhvillimin socio-ekonomik dhe reformat e pranimit në BE – ka vendosur sundimin e ligjit në qendër duke përfshirë parakushte për mbështetjen e re financiare të BE-së. Këto iniciativa të fundit tregojnë përpjekjet strategjike të BE-së për të siguruar që parimet e sundimit të ligjit të respektohen gjatë integritetit të rajonit në BE.

Së bashku, këto iniciativa nxjerrin në pah qasjen e dyfishtë të BE-së për të nxitur rritjen ekonomike dhe qeverisjen demokratike në Ballkanin Perëndimor. Megjithatë, sfidat që lidhen me zbatimin e tyre nënvizojnë nevojën për përsosje dhe mbështetje të vazhdueshme për të siguruar që këto mekanizma të arrijnë ndikimin e tyre të synuar. Ky punim eksploron mundësitë dhe sfidat rreth zbatimit të këtyre instrumenteve dhe ofron rekomandime për të rritur efektivitetin e tyre në promovimin e stabilitetit, prosperitetit dhe respektimit të vlerave evropiane në rajon.¹³³

132 Qasja “Themelet në vend të parë” në politikën e zgjerimit të BE-së i jep përparësi vendosjes së themeleve të forta në sundimin e ligjit, qeverisjen demokratike, të drejtat e njeriut dhe stabilitetin ekonomik përpara se të përparojë më tej në procesin e pranimit. Zbatimi i tij do të thotë që Klasteri 1 – Themelet është i pari i hapur dhe i fundit i mbyllur në negociatat e pranimit. Për më tepër, progresi në të gjitha grupimet e tjera kushtëzohet nga progresi i mjaftueshëm në klasterin e parë, duke e bërë atë një klaster “bllokues” në procesin e negociatave.

133 Kjo përmbledhje e politikave bazohet kryesisht në prezantimet dhe diskutimet në Forumin Europaeum 2024. Regjistrimi i konferencës është në dispozicion në: <https://www.facebook.com/EPI.Skopje/videos/1419268872121633>. Referencat në tekst jepen vetëm kur përdoren burime të tjera.

Shoqërimi dhe mësimi midis kolegëve: Pjesëmarrja e hershme e vendeve candidate në mekanizmat dhe institucionet e BE-së për sundimin e ligjit

Pas viteve të avokimit intensiv nga shoqëria civile e Ballkanit Perëndimor, BE-ja ka hapur mekanizmat e saj të sundimit të ligjit për vendet candidate. Kështu, Paketa e Zgjerimit e vitit 2023 njoftoi përfshirjen e katër vendeve candidate – Shqipëria, Maqedonia e Veriut, Mali i Zi dhe Serbia – në Raportin e Sundimit të Ligjit, me qëllim mbështetjen e “përpjekjeve të reformave të këtyre vendeve për të arritur përparim të pakthyesëm në demokracinë dhe sundimin e ligjit përpara pranimit”, dhe garantimin “se standardet e larta do të vazhdojnë pas pranimit”.¹³⁴ Në të njëjtën kohë, masat e reja të përsheptuara të integritetit kanë bërë të mundur që kandidatët të fillojnë të marrin pjesë në aktivitetet e institucioneve dhe agjencive të caktuara të BE-së, duke përfshirë Agjencinë për të Drejtat Themelore (FRA) dhe Komitetin Ekonomik dhe Social Evropian (KESE), tashmë gjatë procesit të pranimit në BE. Ky seksion i punimit analizon progresin e bërë deri më sot dhe vlerëson sfidat në vazhdim.

» Progresi dhe kufizimet e Raportit të BE-së për sundimin e ligjit

Raporti i Sundimit të Ligjit është hartuar për të monitoruar dhe adresuar sfidat në katër fusha kryesore për sundimin e ligjit: sistemi i drejtësisë, kuadri antikorrupsion, pluralizmi dhe liria e medias dhe çështje të tjera institucionale që lidhen me kontrollet dhe balancat.¹³⁵ Ajo ka evoluar gjatë katër viteve të fundit, e nxitur nga përpjekjet e avokimit nga organizatat e të drejtave të njeriut dhe e mbështetur nga institucionet e BE-së. Ndërsa ka pasur përparim, ai mbetet i ngadaltë, duke nënvizuar nevojën për një kornizë të fuqishme negociuese për të adresuar në mënyrë efektive çështjet e sundimit të ligjit. Një zhvillim i rëndësishëm brenda mekanizmit ka qenë futja e rekomandimeve në Raportin e Sundimit të Ligjit, i cili synon të lehtësojë dialogun midis shoqërisë civile, akademisë dhe institucioneve të BE-së. Megjithatë, këto rekomandime shpesh nuk kanë saktësi, gjë që kufizon efektivitetin e tyre në adresimin e sfidave specifike me të cilat përballesh shtetet anëtare.

Krahasimet me mjetet e tjera parandaluese në fushën e sundimit të ligjit sugjerojnë se Raporti i Sundimit të Ligjit ka potencial, por ai duhet të mprehet për të pasur një ndikim më thelbësor. Zbatimi fillestar në disa shtete anëtare zbuloi përfshirje minimale nga shoqëria civile dhe academia, në dialogun kuptimplotë që ndodh kryesisht përmes ndërhyrjes së aktorëve të jashtëm, siç janë Komisioni Evropian dhe Agjencia e të Drejtave

134 2024 Raporti i Sundimit të Ligjit, “Situata e sundimit të ligjit në Bashkimin Evropian”, Bruksel, 24.7.2024, COM(2024) 800 përfundimtare, (2024 Rule of Law Report, “The rule of law situation in the European Union,” Brussels, 24.7.2024, COM(2024) 800 final) https://commission.europa.eu/document/download/27db4143-58b4-4b61-a021-a215940e19d0_en?filename=1_1_58120_communication_rol_en.pdf, f. 1.

135 Komisioni Evropian, Cikli Vjetor i Sundimit të Ligjit, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_en

Themelore. Për të rritur efektivitetin e mekanizmit, nevojiten korniza dhe procese më të qarta legislative për të siguruar pjesëmarrje më të rëndësishme të publikut në forcimin e strukturave të qeverisjes në të gjithë BE-në.

Përfshirja e një shtylle të dedikuar për të drejtat themelore brenda Mekanizmit të BE-së për Sundimin e Ligjit, të propozuar nga Parlamenti Evropian,¹³⁶ është thelbësore për adresimin e diskriminimit dhe gjuhës së urrejtjes ndaj pakicave. Një shtyllë e tillë do të siguronte një qasje të strukturuar për monitorimin dhe luftimin e ksenofobisë, racizmit, antisemitizmit, islamofobisë, homofobisë dhe formave të tjera të diskriminimit në të gjithë shtetet anëtare të BE-së dhe vendet candidate të përfshira. Kjo shtesë do të rriste specifikën dhe ndikimin e Raportit të Sundimit të Ligjit, duke zbutur rrezikun e normalizimit të shkeljeve të të drejtave të njeriut dhe duke përforcuar ndërlidhjen midis të drejtave të njeriut dhe sundimit të ligjit. Kjo qasje do të përputhej gjithashtu me nenin 2 të Traktatit për Bashkimin Evropian (TBE), i cili ruan respektin për dinjitetin njerëzor, lirinë, demokracinë, barazinë dhe të drejtat e njeriut dhe forcon angazhimin e BE-së për t'i mbështetur këto vlera në mënyrë të vazhdueshme midis shteteve anëtare dhe vendeve candidate. Megjithatë, për të arritur këtë qëllim, gjuha e këtyre raporteve duhet të jetë më e saktë dhe më pak e nxitur nga konsideratat politike.

» Përfitimet e integritetit të hershëm në mekanizmat dhe institucionet e BE-së për sundimin e ligjit

Integrimi në mekanizmat dhe institucionet e BE-së në fushën e sundimit të ligjit gjatë procesit të pranimit paraqet mundësi dhe përfitime të shumta për vendet candidate. Më e rëndësishmja, Komisioni Evropian ka përfshirë katër vende candidate në Raportin e Sundimit të Ligjit të vitit 2024 – Shqipëria, Maqedonia e Veriut, Mali i Zi dhe Serbia – bazuar në nivelin e tyre të arritur të gatishmërisë në kapitujt e sundimit të ligjit. Kjo iniciativë e Komisionit shihet si një hap thelbësor drejt përmirësimit të mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe forcimit të sundimit të ligjit në shtetet e ardhshme anëtare të BE-së. Vendet candidate të përfshira do të përfitojnë nga procesi i të mësuarit në raportimin sipas standardeve të vendosura ndaj shteteve anëtare të BE-së, si dhe nga krahasimi me kolegët e BE-së, në vend se vetëm me kandidatët e tjerë. Për më tepër, vlera e saj shihet edhe në nxitjen e një komuniteti të parimeve të përbashkëta demokratike dhe standardeve ligjore midis shteteve anëtare dhe vendeve candidate.

136 Në Raportin e tij për Raportin e Komisionit për Sundimin e Ligjit të vitit 2023, Parlamenti Evropian theksoi domosdoshmërinë për të luftuar kundër të gjitha llojeve të diskriminimit, gjuhës së urrejtjes dhe krimeve që synojnë në mënyrë specifike grupet e pakicave dhe anëtarët e pakicave kombëtare, etnike, gjuhësore dhe fetare. Prandaj, Parlamenti i bëri thirrje Komisionit “të përfshijë një shtyllë të re specifike për këtë në raportin e ardhshëm, duke hartuar të gjitha format e ksenofobisë, racizmit, antisemitizmit, islamofobisë, anti-gjipsizmit, fobisë ndaj LGBTIQ, gjuhës së urrejtjes dhe diskriminimit në të gjitha Shtetet Anëtare.” Raporti është në dispozicion në: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0025_EN.html.

Për më tepër, përfshirja e vendeve kandidatë, veçanërisht nga Ballkani Perëndimor, në aktivitetet e Agjencisë së të Drejtave Themelore (FRA) gjithashtu ka përfitime të shumta. Së pari, raportet e FRA-së ofrojnë një mekanizëm të strukturuar për monitorimin e standardeve të sundimit të ligjit dhe identifikimin e mangësive. Pjesëmarrja në punën e Agjencisë lehtëson mësimin dhe bashkëpunimin midis vendeve kandidatë dhe shteteve anëtare të BE-së. Një proces i tillë i ekspozon vendet kandidatë ndaj praktikave më të mira në monitorimin dhe raportimin e të drejtave të njeriut, duke i ndihmuar ato të përafrojnë kornizat e tyre ligjore me standardet e BE-së. Ky shkëmbim njohurish nxit një angazhim të përbashkët ndaj vlerave demokratike dhe parimeve të sundimit të ligjit. Për më tepër, raportet e detajuara të FRA-së do të mundësojnë zbulimin e hershëm të regresit të sundimit të ligjit dhe shkëlqeve të të drejtave të njeriut në vendet kandidatë të asociuara. Duke identifikuar dhe adresuar në mënyrë proaktive këto çështje, BE-ja mund të parandalojë forcimin e tyre dhe të sigurojë që vendet kandidatë të përmbushin në mënyrë efektive kriteret e pranimit. Së fundi, angazhimi i organizatave ndërkombëtare dhe aktorëve të jashtëm ka potencial për të fuqizuar shoqërinë civile në vendet kandidatë për t'u angazhuar në mënyrë aktive në reformat e sundimit të ligjit duke forcuar kapacitetin e tyre për të avokuar për të drejtat e njeriut dhe për të marrë pjesë në mënyrë domethënëse në proceset e vendimmarrjes. Ky fuqizim është thelbësor për të promovuar transparencën, llogaridhënien dhe gjithëpërfshirjen në qeverisje.

Së fundi, iniciativa e KESE-së për të përfshirë organizatat e shoqërisë civile nga vendet kandidatë në punën e saj jep gjithashtu rëndësi për përmirësimin e sundimit të ligjit në ato vende. KESE synon të inkurajojë dialogun, mirëkuptimin e ndërsjellë dhe bashkëpunimin midis aktorëve të shoqërisë civile nga vendet kandidatë dhe institucionet e BE-së në Bruksel. Përfaqësuesit e shoqërisë civile nga vendet kandidatë mund të krijojnë komunikim të drejtpërdrejtë me anëtarët e Parlamentit Evropian, KE-së dhe organeve të tjera të BE-së përmes aktiviteteve të KESE-së. Duke marrë pjesë në mënyrë aktive në debatet e KESE-së, dëgjesat publike dhe proceset e krijimit të mendimeve, anëtarët e shoqërisë civile fitojnë përvojë të konsiderueshme në mekanizmat vendimmarrës të BE-së. Një pjesëmarrje e tillë e shoqërisë civile përmirëson kapacitetin e saj për të kuptuar dhe ndikuar në politikat e BE-së dhe përgatit përfaqësuesit e saj për rolet e ardhshme në procesin e pranimit të vendeve të tyre. Duke marrë parasysh rolin themelor që luan shoqëria civile në dialogun e BE-së për sundimin e ligjit, integrimi i OSHC-ve të kandidatëve në rrjete më të gjera evropiane u lejon të përafrojnë përpjekjet e tyre të avokimit me standardet dhe praktikën evropiane, duke forcuar pozicionin e tyre në promovimin e reformave të nevojshme për pranimin në BE. Ky sistem është thelbësor për lehtësimin e shkëmbimit të njohurive, nxitjen e partneriteteve dhe ndërtimin e besimit midis aktorëve të ndryshëm të përfshirë në procesin e pranimit.

Integrimi i kushtëzimit të sundimit të ligjit në instrumentet e reja të pranimit – Plani i ri i rritjes për Ballkanin Perëndimor

Plani i Ri i Rritjes për Ballkanin Perëndimor synon të nxisë zhvillimin ekonomik dhe reformat institucionale në rajon. Në qendër të saj është Mekanizmi i Reformës dhe Rritjes, një mekanizëm i ri financimi i bazuar në performancë, i cili lidh mbështetjen financiare me përmbushjen e kriterëve specifike të qeverisjes dhe veprimeve të reformës.¹³⁷ Komponenti kryesor i tij është mekanizmi i kushtëzimit i lidhur me sundimin e ligjit, i cili kërkon të sigurojë që mbështetja financiare të varet nga përparimi në ruajtjen e parimeve demokratike, të drejtave të njeriut dhe sundimit të ligjit. Megjithatë, hartimi dhe zbatimi i këtij kushtëzimi paraqesin sfida të rëndësishme që mund të dëmtojnë efektivitetin e Planit.

» Sfidat e projektimit të kushtëzimit të sundimit të ligjit

Kushtëzimi i sundimit të ligjit i përfshirë në Planin e Ri të Rritjes është krijuar për të stimuluar reformat duke lidhur qasjen në fondet e BE-së me përmbushjen e kriterëve specifike të qeverisjes. Megjithatë, efektiviteti i kësaj qasjeje varet nga qartësia, ambicia dhe zbatueshmëria e kushteve të përcaktuara. Një nga sfidat kryesore të projektimit është **mungesa e saktësisë në përcaktimin e kushteve** që vendet e Ballkanit Perëndimor duhet të përmbushin për të siguruar fonde. Gjykata Evropiane e Audituesve ka vërejtur se procedurat për mbajtjen në burim të fondeve në rast të mospërputhjes nuk janë mjaft të detajuara, duke lënë hapësirë për paqartësi në zbatimin e tyre. Kjo paqartësi mund t'i lejojë vendet të hartojnë Axfenda Reformash që nuk janë mjaft ambicioze për të nxitur ndryshime thelbësore, duke dobësuar kështu ndikimin e përgjithshëm të kushtëzimit.

Një çështje tjetër e projektimit është **fushëveprimi i kufizuar i vetë kushtëzimit**. Ndërsa plani thekson rëndësinë e ruajtjes së sundimit të ligjit, ai nuk trajton mjaftueshëm dobësitë më të gjera institucionale që mund të pengojnë zbatimin efektiv të reformave. Fokusi i planit në pajtueshmërinë procedurale, në vend të rezultateve thelbësore të reformave, rrezikon të krijojë një situatë ku vendet përmbushin kërkesat formale pa arritur përparim domethënës në fusha të tilla si pavarësia gjyqësore, liria e medias dhe mbrojtja e të drejtave themelore.

Për më tepër, kuadri i kushtëzimit mbështetet shumë në supozimin **se pajtueshmëria me standardet e BE-së do të çojë në përfitime ekonomike automatike**. Megjithatë, marrëdhënia midis reformave institucionale dhe rritjes ekonomike është komplekse dhe dydrejtimëshe. Edhe nëse vendet e Ballkanit Perëndimor përmirësojnë kornizat e tyre institucionale, fitimet ekonomike mund të mos pasojnë menjëherë, veçanërisht në

137 EUR-Lex, Rregullorja (BE) 2024/1449 e Parlamentit Evropian dhe e Këshillit e 14 majit 2024 për krijimin e Lehtësisë së Reformës dhe Rritjes për Ballkanin Perëndimor, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401449

mungesë të masave të fuqishme të mbështetjes ekonomike. Kjo shkëputje midis progresit institucional dhe ekonomik sfidon efektivitetin e kushtëzimit si një mjet për nxitjen e zhvillimit gjithëpërfshirës në rajon.

» Sfidat e zbatimit të kushtëzimit të sundimit të ligjit

Zbatimi i kushtëzimit të sundimit të ligjit brenda Instrumentit të Reformës dhe Rritjes përballet me disa pengesa të rëndësishme. Një nga më të ngutshmet është kapaciteti i dobët administrativ **në shumë vende të Ballkanit Perëndimor**. Edhe nëse kushtet për financim janë të përcaktuara qartë, aftësia e këtyre vendeve për t'i përmbushur ato varet nga kapaciteti i tyre institucional për të zbatuar dhe mbështetur reformat. Strukturat historikisht të dobëta të qeverisjes dhe burimet e kufizuara të rajonit përbëjnë një rrezik thelbësor për suksesin afatgjatë të kornizës së kushtëzimit.

Një sfidë tjetër e zbatimit është potenciali **zbatimi i paqëndrueshëm i kushtëzimit në vende dhe kontekste të ndryshme**. Efektiviteti i kushtëzimit të sundimit të ligjit dëmtohet kur BE e zbaton atë në mënyrë të pabarabartë, qoftë për shkak të konsideratave politike ose ndryshimeve në mënyrën se si interpretohen dhe zbatohen kushtet. Hulumtimet e mëparshme në lidhje me nënfushën "Funksionimi i Institucioneve Demokratike" zbuluan se edhe vlerësimet vjetore të Komisionit nuk kanë konsistencë midis vendeve të ndryshme candidate.¹³⁸ Mospërputhje të tilla mund të çojnë në perceptime të padrejtësisë dhe të zvogëlojnë nxitjen e vendeve për t'u angazhuar në reforma kuptimplota. Për më tepër, natyra politike e procesit të zgjerimit do të thotë që vendimet nëse do të zbatohen kushtëzimin mund të ndikohen nga konsiderata më të gjera gjeopolitike, sesa rreptësisht nga respektimi i parimeve të sundimit të ligjit.

Përfshirja e **shoqërisë civile në zbatimin e kushtëzimit** është gjithashtu kritike, por mbetet e pazhvilluar. Ndërsa rregullorja përcakton që Agjendat e Reformës duhet të zhvillohen në konsultim me shoqërinë civile, praktika aktuale ndryshon shumë në të gjithë rajonin. Në disa raste, qeveritë nuk kanë përfshirë në mënyrë adekuate shoqërinë civile në hartimin e agjendave të reformave, duke kufizuar aftësinë e tyre për t'i mbajtur qeveritë përgjegjëse dhe për të kontribuar në procesin e reformave. Testi tjetër i madh si për Komisionin Evropian ashtu edhe për qeveritë e Ballkanit Perëndimor do të vijë me krijimin e komiteteve kombëtare të monitorimit të cilat do të ndjekin zbatimin e Agjendave të Reformës të cilat pritet të përfshijnë përfaqësues të organizatave të shoqërisë civile. Pa pjesëmarrje kuptimplotë të shoqërisë civile, mekanizmi i kushtëzimit rrezikon të bëhet një ushtrim nga lart-poshtë që nuk ka kontrollet dhe ekuilibrat e nevojshëm për të siguruar efektivitetin e tij.

138 Strahinja Subotic dhe Milos Pavkovic, "Identifikimi i mospërputhjeve në raportet vjetore të Komisionit Evropian 2022 për BP6", Qendra e Politikave Evropiane – CEP, Beograd, shtator 2023, ("Identifying Inconsistencies in the 2022 European Commission's Annual Reports for WB6", European Policy Centre – CEP, Belgrade,) <https://cep.org.rs/en/publications/identifying-deficiencies-in-the-2022-european-commission-s-annual-reports-for-wb6/>.

Duke u bazuar në përvojën e kaluar me shiqim drejt së ardhmes

Angazhimi i BE-së me Ballkanin Perëndimor përmes iniciativave të tilla si integrimi në mekanizmat e tij të sundimit të ligjit dhe prezantimi i Planit të Ri të Rritjes pasqyron angazhimin e tij për të nxitur stabilitetin, qeverisjen demokratike dhe zhvillimin ekonomik në rajon. Megjithatë, efektiviteti i këtyre iniciativave varet nga aftësia e BE-së për të mësuar nga përvojat e kaluara dhe për t'i përshtatur strategjitë e saj me sfidat e reja. Për të rritur ndikimin e këtyre përpjekjeve, është thelbësore të zbatohen rekomandimet e mëposhtme, të grupuara në dy kategori kryesore:

I. Forcimi i mekanizmave të sundimit të ligjit

- Për të rritur efektivitetin e Mekanizmit për Sundimin e Ligjit, institucionet e BE-së, shtetet anëtare dhe vendet candidate duhet të sigurojnë komunikim të vazhdueshëm dhe të strukturuar, duke theksuar rëndësinë e dialogut të vazhdueshëm.
- Komisioni duhet të adresojë paqartësinë dhe fushën e gjerë të rekomandimeve në Raportet e Sundimit të Ligjit duke i bërë ato më të sakta dhe të zbatueshme, duke siguruar që ato të jenë të zbatueshme si për shtetet anëtare ashtu edhe për vendet candidate.
- Për të forcuar Raportet e Sundimit të Ligjit, Komisioni duhet të përfshijë një shtyllë specifike mbi të drejtat themelore, duke u fokusuar në çështje të tilla si mosdiskriminimi, barazia, gjuha e urrejtjes, racizmi dhe intoleranca, duke theksuar gjithashtu ndërlidhjen e këtyre të drejtave me shtyllat e tjera si pavarësia gjyqësore dhe masat anti-korrupsion.
- Komisioni duhet të kryejë një vlerësim të plotë të zbatimit të mekanizmit të Sundimit të Ligjit në vendet candidate, duke u mbështetur në mësimet e nxjerra nga zbatimi i tij në shtetet anëtare të BE-së, për të ndihmuar në rritjen e efektivitetit të tij.
- Organizatat e shoqërisë civile duhet të avokojnë për rritjen e burimeve dhe përpjekjet për ndërtimin e kapaciteteve nga Komisioni Evropian, veçanërisht në mbështetjen e zbatimit dhe monitorimit kombëtar të raporteve të Sundimit të Ligjit.
- Shtetet anëtare dhe institucionet e BE-së duhet të punojnë së bashku për të rritur rolin e Komisionit Evropian në monitorimin e respektimit të standardeve të të drejtave themelore, duke siguruar mbikëqyrje të qëndrueshme dhe rigoroze në të gjitha shtetet anëtare dhe vendet candidate.
- Vendet candidate duhet të shfrytëzojnë pjesëmarrjen në Agjencinë e të Drejtave Themelore si një mundësi për të ndërtuar kapacitetet e institucioneve shtetërore dhe për të ndihmuar në përafrimin e praktikave kombëtare të të drejtave të njeriut me standardet e BE-së në mbështetje të procesit të pranimit.
- Forcimi i angazhimit të shoqërisë civile në Mekanizmin e Sundimit të Ligjit është thelbësor, duke siguruar pjesëmarrjen e tyre aktive në dialogje dhe diskutime të politikave dhe duke ofruar asistencë teknike për të përmirësuar kapacitetin e tyre për t'u angazhuar në mënyrë efektive me institucionet e BE-së. Komisioni dhe shtetet anëtare të BE-së duhet ta mbështesin një angazhim të tillë.

- Komisioni duhet të mbështesë nismat lokale që fuqizojnë qytetarët të marrin pjesë aktive në procesin e reformës si një mjet thelbësor për të siguruar që këto reforma të adresojnë nevojat reale të qytetarëve dhe jo vetëm kërkesat e BE-së. Kjo duhet të theksohet si përparësi në dialogun me vendet candidate dhe shtetet anëtare.
- Komisioni duhet të inkurajojë dhe mbështesë organizatat e shoqërisë civile në vendet candidate për t'u bërë anëtare të asociuara ose vëzhguese të platformave evropiane si Forumi Evropian i Shoqërisë Civile në mënyrë që të promovojë integrim dhe bashkëpunim më të thellë.
- Duke u mbështetur në përvojën e fundit të Komitetit Ekonomik dhe Social Evropian (EESC), Komisioni dhe institucionet e tjera të BE-së duhet të mbështesin më tej organizatat e shoqërisë civile nga vendet candidate për të kontribuar në formulimin e politikave të BE-së duke mundësuar pjesëmarrjen e tyre në aktivitete të ndryshme në nivel të BE-së.
- Së fundi, është e rëndësishme të sigurohet që perspektivat e shoqërisë civile të integrohen në vlerësimet dhe vlerësimet e BE-së – ato të Komisionit Evropian, FRA-së dhe institucioneve dhe agjencive të tjera përkatëse, duke përmirësuar kështu monitorimin, mekanizmat e llogaridhënies dhe efektivitetin e përgjithshëm të iniciativave të BE-së në Ballkanin Perëndimor.

II. Rritja e kushtëzimit dhe mbështetjes ekonomike

- Vendet e Ballkanit Perëndimor duhet t'i përmbahen mekanizmave efektivë demokratikë, duke përfshirë sistemin parlamentar shumëpartiak dhe sundimin e ligjit, si dhe respektimin e detyrimeve për të drejtat e njeriut, duke përfshirë të drejtat e personave që u përkasin pakicave, të gjitha në mënyrë që të jenë në gjendje të kenë qasje në fondet e siguruar nga Mekanizmi i Reformës dhe Rritjes.
- Vendet e Ballkanit Perëndimor (si kandidatë ashtu edhe kandidatë potencialë) duhet të marrin në konsideratë iniciimin e një veprimi të përbashkët ose një koalicioni të mundshëm me shtetet anëtare të BE-së, për të adresuar nevojën për të rritur fondet e parashikuara për reforma dhe zhvillim ekonomik, në mënyrë që të rriten aksionet për dështimin e mundshëm për të zbatuar reformat e përcaktuara dhe për të përmirësuar efektivitetin e kushtëzimit të sundimit të ligjit sipas Instrumentit të Reformës dhe Rritjes.
- Qeveritë e Ballkanit Perëndimor duhet të kryejnë konsultime të detyrueshme me organizatat e shoqërisë civile, parlamentet kombëtare dhe aktorë të tjerë relevantë në procesin e përgatitjes së Axhendave të tyre të Reformës në kuadër të Instrumentit të Reformës dhe Rritjes. Në fazën e zbatimit, do të jetë me rëndësi të madhe të mundësohet pjesëmarrja e OSHC-ve në komitetet kombëtare të monitorimit. Pjesëmarrja e tyre kuptimplotë do të varet nga transparenca e të gjitha dokumenteve përkatëse të krijuara në procesin e zbatimit.
- Komisioni Evropian duhet të sigurojë një metodologji transparente për të vlerësuar nëse janë përmbushur parakushtet për mbështetjen e Bashkimit në kuadër të Instrumentit të Reformës dhe Rritjes. Gjithashtu duhet të sqarojë procedurën e mbajtjes në burim të fondeve nga Instrumenti, në rast të shkeljes së kushteve nga një shtet përfitues.

Rruga drejt integritit në BE për Ballkanin Perëndimor është një udhëtim kompleks dhe shumëplanësh që kërkon një ekuilibër të kujdesshëm të stimujve, mbikëqyrjes dhe mbështetjes. Duke mësuar nga përvojat e kaluara dhe duke zbatuar këto rekomandime, BE-ja mund të forcojë qasjen e saj, duke siguruar që iniciativat e saj jo vetëm të promovojnë stabilitetin dhe prosperitetin në rajon, por edhe të mbështesin vlerat themelore që janë në zemër të projektit evropian. Suksesi i këtyre përpjekjeve në fund të fundit do të varet nga aftësia e BE-së për të qëndruar e palëkundur në angazhimin e saj ndaj rajonit duke ndërmarrë hapa të vendosur për të mbrojtur dhe mbështetur sundimin e ligjit në radhët e veta.

