



Qendra për Çështjet Europiane & të Sigurisë, IDN

EUROPA NË DYMBËDHJETË “MËSIMET”

Sa vonë është “shumë vonë”?

Në 9 nëntor 2010, Komisioni Evropian paraqiti opinionin e tij [SEC(2010) 1335] për aplikimin e Shqipërisë për anëtarësim në Bashkimin Evropian, i paraqitur në 28 prill 2009. Ky avis analizon aplikimin e vendit bazuar në kapacitetin e vendit për të përmbushur kriteret e përcaktuara në Këshillin Evropian të Kopenhagenit, të vitit 1993, si dhe kushtëzimeve të përcaktuara në Procesin e Stabilizim Asocimit. Opinioni nuk i rekomandoi Këshillit dhënien e statusit të vendit kandidat për Shqipërinë. Për më tepër, Komisioni vlerëson se negociatat për anëtarësimin e Shqipërisë në BE duhet të hapen pasi vendi të ketë arritur një shkallë të caktuar përputhshmërie me kriteret e anëtarësimit dhe, në veçanti, me kriterin politik të Kopenhagenit. Opinioni përvijon dymbëdhjetë prioritete kyçe të cilat Shqipëria duhet t'i adresojë dhe progresi [që duhet] i arritur do të raportohet në paketën e zgjerimit të vitit 2011.

PËRMBLEDHJE

Më 9 nëntor 2010 Shqipëria u informua zyrtarisht për atë që shumëkush kishte paralajmëruar gjatë vitit të fundit –përshkallëzimi dhe përkeqësimi i tejzgjatur i ngërçit politik pashmangshmërisht do të rrezikojë një vlerësim pozitiv për aplikimin e vendit për anëtarësim në BE.

Pak javë nga avis-i (opinion) i Komisionit Evropian, aktorët politikë shqiptarë jo vetëm po shtrojnë pyetjet e gabuara, por kanë keq-perceptuar shqetësimin qendror. Të preokupuar me debate për të “gjetur fajtorin e mos-marrjes së statusit të vendit kandidat”, partitë politike duken larg fokusimit në një debat konstruktiv për “të bërë të mundur marrjen e statusit dhe negociatat për anëtarësim” i cili do të ndërtonte një axhendë konkrete veprimi me afate të qarta kohore. Vonesat për ta arritur këtë ka shumë gjasa të largojnë perspektivën e një vendimi për negociatat për anëtarësim përtej vitit 2012.

Ky dokument politikash synon të inkurajojë krijimin e një “axhende konkrete për të përvijuar hapat e ardhshëm”, si dhe të inkurajojë presion publik ndaj aktorëve politikë për të shkuar përtej interesave të tyre politike, drejt aksioneve konkrete për të arritur qëllimin strategjik të vendit.

Sidoqoftë ligjërimi politik në vend ende nuk është fokusuar në debatin ‘për të bërë të mundur statusin dhe negociatat për anëtarësim’, i cili do të krijonte një axhendë konkrete me kufij të qartë kohorë. Në vend këtij fokusi, gjatë javëve të kaluara, liderët dhe aktorët e tjerë politikë i kanë përqendruar energjitë e tyre në gjetjen e “fajtorit për këtë gjendje”, duke injoruar faktin se një debat i tillë jo vetëm që është i tepërt, por edhe kundër-produktiv, në funksion të “12 hapave drejt negociatave”, që kërkohet nga BE. Nga ana tjetër, përcaktimi i afateve të qartë kohorë për të përshpejtuar procesin duket një perspektivë edhe më e largët për politikën shqiptare.

Ky dokument politikash synon të inkurajojë krijimin e një “axhende për hapat që duhen ndjekur” nga aktorët politikë, duke hulumtuar pasojat e dështimit për të adresuar prioritetet e përcaktuara në avis për hapjen negociatave të Shqipërisë për anëtarësim. Më tej, ai orvatet të inkurajojë dhe gjallërojë presionin publik mbi aktorët politikë për të shkuar përtej interesave të tyre politike dhe në funksion të qëllimit strategjik të vendit – anëtarësimin në BE. Në të do t’u referohemi dhe dokumenteve të mëparshëm të politikave, të publikuar nga IDM (si, “Anëtarësimi në BE - Koha e duhur për aplikimin e Shqipërisë” dhe “Përtej aplikimit për anëtarësim në BE”), duke vëzhguar veçanërisht “sa realiste” vijojnë ende të jenë afatet kohore të sug-

jeruara asokohe – për marrjen e statusit të vendit kandidat në 2011 dhe hapjen e negociatave për anëtarësim në 2012.

SI DUHEN LEXUAR DYMBËDHJETË HAPAT E AVIS-IT TË KE-SË?

Pak javë pas avis së Komisionit Evropian për aplikimin e Shqipërisë për anëtarësim në BE, aktorët politikë shqiptarë ende nuk kanë ndërmarrë hapa konkretë për të vepruar në raport me prioritetet që kushtëzojnë progresin e mëtejshëm të vendit drejt integritimit në BE. Përkundrazi, i vetmi qëllim i leximeve të tyre krejt të ndryshme të avis-it, është ai që i lidh kundërshtarët e tyre politikë me shkaqet përse Shqipërisë iu mohua, në këtë moment, statusi i vendit kandidat. Debati aktual tregon se spektri i gjerë politik në Shqipëri, jo vetëm që po shtron pyetjet e gabuara, por ka keq-perceptuar gjithashtu shqetësimin qendror. Konkretisht, një objektiv që nuk sheh përtej statusit të vendit kandidat (pra, drejt negociatave për anëtarësim) nuk ka kuptim jo vetëm sepse edhe vetë Komisioni Evropian fokusohet në “dymbëdhjetë prioritetet për të hapur negociatat”, por edhe sepse marrja e statusit, pa një perspektivë të qartë për negociatat për anëtarësim, nuk do të sjellë asnjë kontribut të rëndësishëm në këtë fazë të procesit.³ Nga ana tjetër, një debat që fokusohet tek “gjetja e fajtorit për mos-marrjen e statusit të vendit kandidat”, duket edhe më dramatik.

1. IDM policy series Vol. I/no 3, October 2008.

2. IDM policy series Vol. II/no 4, September 2009.

3. Rasti i Maqedonisë është një shembull i qartë në këtë kuptim. Nga ana tjetër, hapja e aksesit në komponentët e tjerë të IPA-s (të disponueshëm vetëm për vendet candidate) nuk do të shtonte ndonjë vlerë domethënëse, duke pasur parasysh kapacitetin e ulët të Shqipërisë për t’i përthithur ato.

AVIS-I (OPINIONI) I KE-SË PËR SHQIPËRINË:

12 PRIORITETE

- Garantimi i funksionimit të duhur të Parlamentit, mbi bazën një dialogu konstruktiv e të qëndrueshëm mes të gjitha partive politike.
- Miratimi i ligjeve të mbetura pezull, që kërkon një shumicë të cilësuar në Parlament.
- Caktimi i Avokatit të Popullit dhe garantimi i një procesi të rregullt dëgjimi dhe votimi në Parlament për emërimet e gjyqtarëve në Gjykatën Kushtetuese dhe Gjykatën e Lartë.
- Ndryshimi i kuadrit ligjor për zgjedhjet, në përputhje me rekomandimet e OSBE-ODHIR-it.
- Garantimi që zgjedhjet të zhvillohen në përputhje me standardet evropiane dhe ndërkombëtare.
- Ndërmarrja e hapave thelbësorë në reformën e administratës publike, përfshirë amendamente për ligjin e shërbimit civil dhe forcimin e DAP-it në këndvështrimin e forcimit të profesionalizimit, depolitizimit të administratës publike dhe forcimit të transparencës dhe qasjes së meritokracisë në emërimet dhe promovimet brenda saj.
- Forcimi i shtetit ligjor përmes miratimit dhe implementimit të një strategjie reformash për gjyqësorin, që të garantojnë pavarësinë, efikasitetin dhe llogaridhënien e institucioneve gjyqësore.
- Implementimi me efikasitet i strategjisë dhe planit të veprimit anti-ko-

rrupsion të qeverisë, heqja e pengesave për hetimet, sidomos të gjykatësve, ministrave dhe anëtarëve të Parlamentit; të zhvillohen/arrihen rezultate konkrete në hetimin, ndjekjen penale dhe dënimin e rasteve të korrupsionit në të gjitha nivelet.

- Forcimi i luftës kundër krimit të organizuar, bazuar në vlerësimin e kërcënimit dhe hetimin proaktiv; rritja e bashkëpunimit me partnerët rajonalë dhe evropianë, si dhe koordinimi më i mirë i agjencive të imponimit të ligjit. Në këtë fushë duhet të gjurmë të mirëfillta rezultatesh konkrete.
- Përgatitja, miratimi dhe implementimi i një strategjie kombëtare dhe plani veprimi për të drejtat e pronësisë, pas një konsultimi të gjerë me grupet e interesit dhe pasi të merret parasysh ligji i BE-së për të drejtat e njeriut; kjo duhet të mbulojë proceset e kthimit, kompensimit dhe legalizimit.
- Ndërmarrja e hapave konkretë për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, sidomos grave, fëmijëve dhe romëve, si dhe implementimi efikas i politikave antidiskriminuese.
- Marrja e masave shtesë për të përmirësuar trajtimin e të arrestuarve në stacionet e policisë, gjatë para-burgimit dhe burgosjen. Forcimi i ndjekjes penale/gjyqësore të rasteve të keqtrajtimit dhe përmirësimi aplikimit të rekomandimeve të Avokatit të Popullit në këtë fushë.

Si duhet lexuar dhe gjykuar opinioni i KE?

Si fillim, fjalori i opinionit të Komisionit dhe fokusi i vendosur në negociatat për anëtarësim përbëjnë shenja të qarta se Komisioni pret një progres më konkret, të bazuar në një plan të qartë veprimi afatmesëm dhe afatgjatë për të përmbushur kriteret e anëtarësimit në BE. Megjithatë, për të hyrë në një proces të tillë ka rëndësi jetike garantimi i një shkalle të caktuar përputhshmërie me kriterin politik dhe, në këtë kontekst, dialogu politik konstruktiv, funksionimi i duhur i institucioneve, reforma elektorale dhe zgjedhjet në përputhje me standardet evropiane e ndërkombëtare, janë sfidat më urgjente. Qartazi kjo i referohet pesë prioriteteve të para të cilat, sigurisht, përbëjnë vetëm një hap të parë drejt një progresi të qëndrueshëm ose, të paktën, pritshmërisht të larta në këtë drejtim. Gjysma e parë e vitit 2011 është sigurisht momenti më i volitshëm për të dhënë prova konkrete për progresin e Shqipërisë në këtë drejtim. Megjithatë, mungesa e masave konkrete parapërgatitore por jo vetëm për të vepruar për shtatë prioritetet e mbetura gjatë kësaj kohe nuk do të sjellë ndonjë zhvillim pozitiv në paketën e zgjerimit të vitin tjetër (2011).

Progresi i qëndrueshëm në raport me kriterin politik është kuptueshëm një fjalë kyçe në këndvështrimin e Komisionit dhe kjo përjasje duhet të udhëheqë politikën shqiptarë. Periudha e mëparshme prej një viti e gjysmë dha prova të qarta se çdo ngërç politik mund të çojë jo vetëm

në ngadalësimin e ritmit të reformave, por edhe në mos-funksionim institucional – ku të dy këta elementë përfaqësojnë parakushte kyçe për procesin e anëtarësimit në BE. Prandaj, në këto rrethana, (ri)ndërtimi i një dialogu dhe bashkëpunimi politik konstruktiv shkon përtej nevojave të kapërcimit të ngërçit aktual politik dhe zgjedhjeve të ardhshme lokale. Reforma e sistemit gjyqësor dhe masat anti-korrupsion (heqja e pengesave në hetime, sidomos të gjykatësve, ministrave dhe anëtarëve të Parlamentit) do të jenë test për perspektivat dhe qëndrueshmërinë e shkallës së pajtueshmërisë me kriterin politik. Kjo do të thotë se çdo skenar tjetër i mundshëm do të vërë në rrezik jo vetëm vendimin për negociatat për anëtarësim, por edhe perspektivat e marrjes së statusit kandidat deri në fund të vitit tjetër.

SA VONË ËSHTË “SHUMË VONË”?

Duke pasur parasysh progresin dhe zhvillimet e përgjithshme politike gjatë dy viteve të fundit, si dhe pulsën aktual të përkushtimit dhe vullnetit të aktorëve politikë, duket se afatet kohore të propozuar nga dokumenti i politikave të IDN-së në 2008, mund të klasifikohet lehtësisht në kuadrin e një skenari të “rastit më të mirë”. Konkretisht, Qendra për Çështjet Evropiane dhe të Sigurisë e IDN-së publikoi në Tetor 2008 një dokument politikash i cili në thelb drejtonte një thirrje për të aplikuar për anëtarësim në BE nën Presidencën çeke.⁴ Këshilla e këtij dokumenti për

qeverinë dhe spektrin e gjerë politik për të paraqitur aplikimin për anëtarësim në BE në periudhën Mars-Prill 2009 si momenti më i përshtatshëm për procedimin e aplikimit, u bazuar gjerësisht në arsyetimin se qëllimi i përgjithshëm i Shqipërisë nuk duhet kufizuar vetëm tek statusi, por se ai duhet të jetë vështrimi drejt progresit dhe reformave që do t'i mundësojnë Këshillit të marrë një vendim për një datë konkrete për fillimin e negociatave të anëtarësimit në BE. Dokumenti përfundon me konstatimin se “përcaktimi i afateve të qarta kohore për procesin që pason aplikimin dhe puna drejt përmbushjes së kërkesave dhe kushteve janë elementët kyç që duhet ta udhëheqin të gjithë procesin”. Megjithatë, dy vjet prej kësaj thirrjeje dhe vetëm pak javë pas opinionit të Komisionit Evropian, aktorët politikë shqiptarë nuk po veprojnë për të përkthyer në praktikë koncepte kyçe, si **“afate të qarta kohore, dhe angazhim i vendosur dhe i qëndrueshëm”**.

I vetmi avantazh që ka nxjerrë vendi deri tani nga aplikimi gjatë Presidencës çeke të BE-së, duket se është fakti se aplikimi për anëtarësim u shqyrtua në kohë nga Bashkimi Evropian. Raporti analitik dhe opinioni i Komisionit Evropian për vitin 2010 tregon qartazi se ky ishte një shans i humbur nga Shqipëria. Ndërsa vlerësimi përgjithë-

sisht pozitiv i Zgjedhjeve të Përgjithshme të vitit 2009 mundësoi dritën jeshile nga Këshilli për të proceduar aplikimin e Shqipërisë për anëtarësim në BE, ngërçi politik ende i pranishëm i riktheu “zgjedhjet” në axhendën e prioritetëve, si një prej faktorëve që kushtëzon progresin e mëtejshëm drejt anëtarësimit në BE. Kjo dëshmon se përfaqësja e aktorëve politikë dështoi të tregojë vëmendjen dhe ndjeshmërinë e duhur ndaj faktit se ky ishte një momentum i rëndësishëm për vendin “për të krijuar kapacitete të shëndosha jo vetëm për të përmbushur kushtet për të hyrë në BE, por edhe kapacitetet për të formëzuar kushtet nën të cilat kjo do të ndodhte përmes negociatave për anëtarësim”.⁵

Në këtë fazë nuk është e rëndësishme të debatohet mbi “perse-të” dhe “aktorët” e rikthimit të zgjedhjeve në “shtëpi”, ose në përgjithësi për avis-in e Komisionit Evropian, por në fakt duhen diskutuar më shumë pasojat e dështimit për të hequr në kohë barrierat ndaj negociatave për anëtarësim përmes një qasjeje të qëndrueshme ndaj dymbëdhjetë prioritetëve të detajuara në të.⁶ Çdo vonesë dhe qasje e përkohshme nga aktorët politikë në këtë drejtim do të ngrejë me të drejtë dyshime, pikëpyetje e shqetësime për vullnetin dhe angazhimin e palës shqiptare. Një “déjà vu”, si në ras-

4. Shih “TIMING ALBANIA’S APPLICATION FOR EU MEMBERSHIP: Making the right choice between the French, the Czech and the Swedish EU Presidencies” (Seria e Dokumenteve të Politikave të IDN-së, Vëll. I/nr. 3, Tetor 2008).

5. Kjo është gjithashtu këshilla e një tjetër dokumenti politikash të IDN-së, publikuar në Shtator 2009. Për më shumë, shih: “POST – APLIKIMI PËR ANËTARËSIM NË BE: Pyetësori i KE dhe sfidat përtej tij” (Seria e Dokumenteve të Politikave, IDN, Vëll. II/nr. 4, Shtator 2009).

6. Opinioni i Komisionit është një hartë e qartë për t’u angazhuar në këtë proces, ndaj ky seksion fokusohet në implikimet e pathëna të kufizimit të veprimeve në qasjen e aktorëve politikë dhe në koston e vonësës vis-à-vis prioritetëve të përcaktuara në Opinionin e shprehur.

tin e negociatave të tejzgjatura të MSA-së (2003-2006), e shkaktuar nga mungesa e një vullneti të qëndrueshëm politik për të garantuar një përputhshmëri minimale me kriteret politike të anëtarësisë në BE, do të ishte veçanërisht e dëmshme në këtë etapë të procesit – në pritje të rekomandimit nga Komisioni për të hapur negociatat. Për më tepër, edhe pas hapjes së negociatave, çdo dyshim ose shqetësim në këtë aspekt, mund ta shpjerë lehtësisht çdo vend anëtar të BE-së drejt vendimit për të bllokuar negociatat e çdonjërit kapitull.

Në këtë këndvështrim – dhe duke marrë gjithashtu parasysh faktin se Komisioni nuk do të marrë përsipër rrezikun të rekomandojë hapjen e negociatave me një vend që ngre pikëpyetje shqetësuese për plotësimin e kriterit politik – ky vit shënoi një shans të humbur për Shqipërinë drejt qëllimit për të hapur negociatat për anëtarësim deri në fillim të vitit 2012, siç këshillonte në Tetor 2008, dokumenti i politikave i IDN-së. Sipas të gjitha gjasave impakti i përkeqësimit të ngërçit politik të këtij viti do të detyrojë pashmangshmërisht BE-në të mbajë “nën vëzhgim” Shqipërinë edhe në vitin 2012, përpara se të hapë negociatat për anëtarësim. Për më tepër, disa prej prioritetëve të përcaktuara për t’u adresuar janë ende në faza embrionale, ndaj dhe do duhet më tepër kohë që të vlerësohen rezultatet e reformave përkatëse. Nga ana tjetër, edhe dinamikat e brendshme të BE-së dhe qasja e saj ndaj zgjerimit vis-à-vis “thellimit” dhe prioritetëve të tjera të saj, mund të reflektohen në rastin e aplikimit të

Shqipërisë për anëtarësim në BE. Në krye të këtyre faktorëve duhet theksuar se: çdo dështim i aktorëve politikë shqiptarë për të paraqitur prova të qarta, sidomos sa u takon shqetësimeve për përputhshmërinë me kriterin politik të anëtarësimit, sipas çdo gjase do ta arkivojë aplikimin për anëtarësim në dosjen “Jo urgjente” të BE-së.

IDN, Dokument Politikash
 “Vlerësimi i Kohës së Aplikimit të Shqipërisë
 për Anëtarësim në BE
 (Tetor 2008)
 TABELË KOHOR

Paraqitja e aplikimit për anëtarësim në BE	Mars – Prill 2009
Këshilli kërkon opinionin (avis-in) e Komisionit	Tetor / Dhjetor 2009
Përgjigja e Pyetësorit të Komisionit Evropian	2010
Opinionit pozitiv nga Komisioni për Këshillin	Fundviti 2010 / fillimi 2011
Vendimi i Këshillit që jep statusin e vendit kandidat	Mesi i vitit 2011
Hapja e negociatave për anëtarësim	Fundviti 2011 / fillimi 2012

Për pasojë, i vetmi opsion i Shqipërisë për të marrë një vlerësim pozitiv në Paketën e Zgjerimit të vitit 2011 dhe, ndoshta, një rekomandim i Komisionit për Këshillin, për të hapur negociatat për anëtarësim, do të fillonte me dhënien fund të ngërçit politik sa më shpejt të jetë e mundur dhe me një

angazhim të menjëhershëm për të adresuar prioritetet e tjera kyçe. Zgjedhjet lokale në maj 2011, në përputhje me standardet evropiane e ndërkombëtare, duhet t’i japin fund sagës së zgjedhjeve në Shqipëri, ndërsa dialogu politik i vazhdueshëm duhet të garantojë mbështetjen e nevojshme për rezultate konkrete në raport me prioritetet e tjera përpara se Komisioni të publikojë

progres-raportin vitin e ardhshëm.

Dështimi në këtë drejtim do t’i vonojë etapat pasuese të procesit të integritit të Shqipërisë në BE përtej vitit 2012....akoma dhe pas hapjes së negociatave (kurdo qofshin ato), në çdo orvatje për të hapur një kapitull të ri negociues.

INSTITUTI PËR DEMOKRACI & NDËRMJETËSIM

IDN është një organizatë e pavarur jo-qeveritare që ka qellim forcimin e shoqërisë civile, analizimin e proceseve të integritit të Shqipërisë, dhe ndihmen në drejtim të mireqeverisjes dhe proceseve perfshirëse të politikeberjes përmes kerkimit inovator në fushën e politikeberjes dhe paraqitjen e alternativave të politikave të bazuara në të dhëna studimore.

Qendra e IDN-se për Ceshtjet Evropiane & të Sigurisë (CESA)

CESA përfaqëson një departament të specializuar të Institutit në fushën e ceshtjeve evropiane dhe atyre të sigurisë. Misioni i saj është promovimi i studimeve evropiane dhe të sigurisë, kerkimi shkencor dhe analiza politike në lidhje me reforma kyçe duke inkurajuar një debat të mireinformuar dhe përmirësimin e proceseve.

MBI AUTORET

Gjergji VURMO, Drejtor i CESA & Drejtues i Bordit të vlerësimit të kërkimeve të IDN.

Enri HIDE, Lektor i Universitetit Europian të Tiranës & bashkëpunëtor i IDN

Edvin DULE, Studues & bashkëpunëtor i IDN