



Kingdom of the Netherlands

ROLI I KUVENDIT NË PROCESIN E INTEGRIMIT TË SHQIPËRISË NË BE

Dokument Politikash

Dokument politikash

**ROLI I KUVENDIT NË PROCESIN E
INTEGRIMIT TË SHQIPËRISË NË BE**

Ky publikim i Institutit për Studime Politike (ISP) është realizuar në kuadër të projektit C1 – EU – NPA, "Përmirësimi i Debatit mbi Politikën dhe Llogaridhënien për të Përbushur të Drejtat Bazike, përmes krijimit të Platformës së Negociatave të Cluster 1 Shqipëri", zbatuar nga katër organizata shqiptare, Qendra për Studimin e Demokracisë dhe Qeverisjes, Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Instituti për Studimet Politike dhe Instituti Shqiptar i Shkencës, me mbështetjen financiare të Ambasadës së Mbretërisë së Holandës në Tiranë.

Mendimet e shprehura në këtë dokument politikash (policy paper) janë të Institutit për Studimet Politike (ISP) dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht mendimet e donatorit dhe organizatave zbatuese.

Përgatitën dokumentin:

Z. Altin Gjeta, ekspert i lartë i Institutit të Studimeve Politike (policy paper)

Z. Afrim Krasniqi, drejtor ekzekutiv i Institutit të Studimeve Politike (Aneksi 1)

Rishikuan dokumentin:

Znj. Silvana Jaupaj, eksperte kërkimore, Instituti i Studimeve Politike

Të gjitha të drejtat janë të rezervuara për subjektin autor. Asnjë pjesë e këtij botimi nuk mund të riprodhohet pa lejen dhe citimin e tij.

Autor: ©Institutit i Studimeve Politike
Str. "Luigj Gurakuqi", Shkalla A, Pall.89, Ap 16, Tiranë 1001
Mob: 069 970 22 14
E-mail: contactaips@isp.com.al
Web site: www.isp.com.al

Përmbajtja

- I. Hyrje
- II. Përafrimi i Shqipërisë me standardet e BE-së (acquis)
- III. Mbikëqyrja parlamentare e Integritimit European
- IV. Koordinimi ndërinstytucional
- V. Përfundime
- VI. Rekomandime

- VII. Aneksi 1
Problematika kryesorë të konstatuara dhe rekomandime prioritare

- VIII. Bibliografia

Hyrje

Integrimi European është konsideruar shpesh si politika e vetme bipartizane në Shqipëri në një mjedis politik polarizues që nga rënia e regjimit komunist. Por, kjo nuk e ka penguar Shqipërinë të ndjekë një rrugë plot pengesa drejt BE-së. Megjithëse Shqipëria u identifikua si vend kandidat potencial për antarësim në BE në samitin e Selanikut në vitin 2003, ajo ka mbetur prapa vendeve të tjera të Ballkanit Perëndimor në procesin e integrimit, me përjashtim të shteteve të krijuara pas 1990-ës, si Maqedonia e Veriut, Bosnja Hercegovina dhe Kosova, të cilat që mbeten të kyçura në mosmarrëveshjet të brendshme dhe fqinjësore për çështjet e sovranitetit dhe shtetësisë së tyre.

Ndërsa Kroacia arriti të anëtarësohej me sukses në BE në vitin 2013, Serbia dhe Mali i Zi hapën negociatat e anëtarësimit dhe po përparojnë ngadalë, por në mënyrë të qëndrueshme me hapjen e kapitujve negociues, Shqipëria nënshkroi Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit (MSA) në 2006 dhe iu dha statusi i vendit kandidat në vitin 2014. Por, vendit tonë iu hap drita jeshile për të nisur zyrtarisht negociatat e anëtarësimit me BE-në vetëm në mars të vitit 2020. Kështu, Shqipërisë iu deshën më shumë se një dekadë për të hapur formalisht negociatat me BE, pavarësisht se nuk ka mbajtur ende konferencën e parë ndërqeveritare. Një kombinim faktorësh, si vetoja bullgare ndaj Maqedonisë së Veriut, mungesa e përparimit të prekshëm në luftën kundër korrupsionit, krimit të organizuar dhe ngecjes në proceset demokratike kontribuan në zvarritjen e konferencës së parë ndërqeveritare. Krizat e brendshme të BE-së, ambivalencat dhe mosmarrëveshjet mbi funksionimin e saj dhe politikën e zgjerimit shtuan më shumë ujë në vonesën e mbajtjes së konferencës së parë ndërqeveritare.

Siç kanë demonstruar edhe raundet e mëparshme të zgjerimit, anëtarësimi në BE është një proces kompleks, transformues dhe i shumanshëm, i cili përfshin të gjithë shoqërinë e një vendi kandidat. Me kalimin e viteve kriteret dhe kushtet e anëtarësimit në BE janë forcuar dhe vendimmarrja për zgjerimin është politizuar më tej.¹ Për më tepër, miratimi i Metodologjisë së Re të Zgjerimit e ka transformuar integrimin european në një proces më kërkuar, kompleks dhe shpërblyes njëkohësisht.² Bisedimet me BE-

¹ Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty, (1992) and Introduction of the New Enlargement, Methodology, 2020.

² Altin Gjeta, New Enlargement Methodology's impact on Albania's negotiations of Fundamentals First, Policy Paper, ISP, 2022.

në tashmë kërkojnë më shumë ekspertizë, vullnet politik dhe mbi të gjitha lypin një qasje të koordinuar ndërinstitucionale ndaj të gjithë procesit.

Veçanërisht, Kuvendi ka qenë forca shtytëse në procesin e integritit të Shqipërisë në BE gjatë gjithë këtyre dy dekadave të fundit. Kuvendi nënshkroi MSA-në me BE-në dhe ka miratuar rezoluta, ligje dhe rregullore në përputhje me *acquis* dhe politikën e jashtme dhe të sigurisë së BE-së. Është Parlamenti ai që mbikëqyr punën e qeverisë dhe organeve të tjera kushtetuese, monitoron zbatimin e reformave themelore që synojnë përmbushjen e kriterëve të anëtarësimit në BE dhe në fund do të ratifikojë traktatin e anëtarësimit të Shqipërisë me BE-në.

Në këtë drejtim, roli i Kuvendit është thelbësor për të gjithë procesin e integritit evropian. Për këtë qëllim, në vitin 2015 Kuvendi miratoi një ligj gjithëpërfshirës i cili forcoi rolin e tij në procesin e integritit.³ Në bazë të këtij ligji u ngrit Këshilli Kombëtar për Integritin Evropian, si dhe u përmirësua ndjeshëm roli monitorues, mbikëqyrës dhe koordinues i Parlamentit, duke e bërë Kuvendin epiqendrën e procesit të integritit. Në këtë kuadër, Kuvendi zhvillon seanca dëgjimore mbi Planin Kombëtar të Veprimit për integritin në BE dhe gjetjet e raportit vjetor të Komisionit Evropian për Shqipërinë, si dhe shërben si koordinator ndërinstitucional për sa i përket anëtarësimit të Shqipërisë në BE. Ai gjithashtu informon publikun mbi progresin e Shqipërisë në procesin e integritit evropian, bashkëpunon me shoqërinë civile dhe punon së bashku me Parlamentin Evropian nëpërmjet komitetit parlamentar të Stabilizim-Asociimit.

Në shtator 2020, duke marrë shkas nga vendimi i Marsit 2020 të Këshillit Evropian për hapjen e negociatave me Shqipërinë, Kuvendi miratoi një rezolutë për integritin e vendit në BE. Rezoluta shpreh angazhimin e Parlamentit për integritin e Shqipërisë në BE, gadishmërinë e tij për të bashkërenduar përpjekjet me institucionet e tjera për të përmbushur kushtet e vendosura nga Këshilli Evropian për mbajtjen e konferencës së parë ndërqeveritare, për të vazhduar përafrimin e legjislacionit të Shqipërisë me *acquis* të BE-së dhe i bën thirrje shoqërisë civile dhe palëve të tjera të interesuara për t'u përfshirë në proces.⁴ Megjithatë, pavarësisht se Shqipëria ka plotësuar shumicën e kushteve të vendosura nga Këshilli Evropian, ajo ende nuk ka mbajtur konferencën e parë ndërqeveritare. Dëshira për zgjerim të mëtejshëm të bllokut me vende të tjera duket se ka humbur terren në disa vende anëtare të BE-së për shkak të rritjes së euroskepticizmit dhe mosmarrëveshjeve të brendshme mbi politikën e zgjerimit.

Agresioni rus në Ukrainë duket se ka nxitur thirrjet për një përshtetje të anëtarësimit të vendeve të Ballkanit Perëndimor në BE. Kancelari i Gjermanisë, Olaf Scholz, rikonfirmoi mbështetjen e tij për procesin e integritit Evropian të Ballkanit Perëndimor dhe deklaroi se është e nevojshme të fillojë sa më parë procesi i bisedimeve për Shqipërinë dhe Maqedoninë e Veriut.⁵ Në një deklaratë tjetër, ministrja e Jashtme

³ Ligji Nr.15/2015, Për rolin e Kuvendit në procesin e integritit të Republikës së Shqipërisë në BE.

⁴ Kuvendi i Shqipërisë, Rezolute për hapjen e negociatave për anëtarësim të Shqipërisë me BE, dhe planin e masave për përmbushjen e përparësive të përcaktuara nga Këshilli i BE-së, miratuar datë 24 shtator 2020.

⁵Scholz: "The integration of the Western Balkans one of the greatest tasks for the EU", EWB, 12 of April 2022.

gjermane, Annalena Baerbock, e nënvizoi këtë duke thënë se negociatat e anëtarësimit me Maqedoninë e Veriut dhe Shqipërinë duhet të hapen në gjysmën e parë të këtij viti.⁶ Kryeministri grek, Kyriakos Mitsotakis, ishte lideri më i fundit i BE-së që bëri thirrje për integrimin e të gjitha vendeve të Ballkanit Perëndimor në BE deri në vitin 2033.⁷

Kështu, duke qenë se Shqipëria ndodhet në dhomën e pritjes së BE-së, roli i Kuvendit në procesin e negociatave dhe integrimin në tërësi do të jetë i një rëndësie vendimtare. Ky dokument politikash trajton rolin e Kuvendit në integrimin e Shqipërisë në BE në tre nivele; funksionin legjislativ, mbikëqyrës dhe koordinues. Fokusi kryesor është vendosur tek reformat themelore, veçanërisht në fushën e sundimit të ligjit dhe funksionimit të institucioneve demokratike, të cilat siç parashikohet nga Metodologjia e Re e Zgjerimit do të përcaktojnë kohën dhe kahun e bisedimeve me bllokun European. Në fund të dokumentit parashtrohen përfundimet dhe jepen disa rekomandime si rrugëdalje.

⁶Baerbock: "It is our responsibility to finally open the accession negotiations for Albania and North Macedonia", *EWB*, 12 of April 2022.

⁷Kyriakos Mitsotakis, "It's time to get European enlargement back on track", *Politico.eu*, 10 June 2022.

Përafrimi i Shqipërisë me standardet e BE-së (acquis)

Sipas marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit, Shqipëria duhet të përafrojë legjislacionin e saj me *acquis* dhe të mbikëqyrë zbatimin e tij.⁸ Kështu, Kuvendit iu dha fuqi dhe përgjegjësi më e madhe në zbatimin e MSA-së dhe përmbushjen e synimit të përgjithshëm të Shqipërisë për anëtarësimin në BE, me miratimin e ligjit nr.15/ 2015. Mbi këtë bazë ligjore, Kuvendi ka bërë progres në përafrimin e legjislacionit të Shqipërisë me direktivat dhe standardet e BE-së. Komisioni i Integritimit Europian shqyrton projektligjet dhe i amendon ato kur është e nevojshme për të sjellë legjislacionin shqiptar në përputhje me korpusin e ligjeve të BE-së.

Për shembull, në vitin 2021 Komisioni parlamentar i Integritimit Europian propozoi 72 amendamente që synojnë përafrimin e legjislacionit me *acquis* dhe miratoi 13 ligje të përafuara me standardet e BE-së.⁹ Nga viti 2013, Parlamenti ka ndryshuar dhe përafuar dhjetëra ligje dhe rregullore me direktivat e BE-së. Korpusi i legjislacionit të përafuar me standardet e BE-së shtrihet nga fusha e transportit, kimikatet, bujqësia, tregtia, mjedisi, doganat, farmaceutika, sigurimet etj.¹⁰ Progresi i bërë në përafrimin e legjislacionit me *acquis* të BE është reflektuar edhe në raportet vjetore të Komisionit Europian, megjithatë, siç thuhet në raportin e fundit, Shqipëria është përgatitur mesatarisht në një sërë fushash.¹¹ Për shembull, ndërkohë që ka pasur përparim në përafrimin me *acquis* në fushën e mjedisit, ka pasur shumë pak përparim në fushat që kanë të bëjnë me ndryshimet klimatike.¹² Në të njëjtën mënyrë, Komiteti i 12-të i Stabilizim-Asociimit BE-Shqipëri arriti në përfundimin se Shqipëria ka bërë përparim të mirë në përmbushjen e të gjitha kushteve përpara mbajtjes së konferencës së parë ndërqeveritare. Por sipas këtij organizmi, mbetet shumë punë për t'u bërë në përafrimin e legjislacionit shqiptar në politikën e vizave dhe prokurimin, si dhe në luftën kundër krimit të organizuar, korrupsionit dhe pastrimit të parave.¹³

Por, ndërkohë që Parlamenti ka miratuar kryesisht ligje në përputhje me standardet dhe direktivat e BE-së, Shqipëria ka hasur vështirësi në zbatimin në praktikë të ligjeve. Kjo ka krijuar një situatë ku vendi ka ligje shumë të mira në letër, por nuk arrin për t'i

⁸ Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Evropiane, Fletorja zyrtare e Republikës së Shqipërisë, 14 gusht 2006.

⁹ Plani Kombëtar për Integrimin Europian, 2022-2024. Ministria për Europën dhe Punët e Jashtme.

¹⁰ Kuvendi i Shqipërisë, Sektori i Përafrimit të legjislacionit.

¹¹ European Commission, annual progress report on Albania, 2021.

¹² Env.net, Albania: national environmental legislation compared to EU legislation.

¹³ EU-Albania - 12th Stabilisation and Association Committee, Tirana, 2022.

implementojë siç duhet. Sigurisht që procesi i integrimit e ka shtyrë Shqipërinë drejt një konvergjence më të madhe me *acquis* dhe standardet e përgjithshme europiane duke zhvilluar një kuadër ligjor modern. Por, zbatimi i dobët e ka penguar zbatimin e standardeve të BE-së në praktikë. Kjo ka ardhur kryesisht për shkak të burokracisë së dobët ose shpërndarjes së pabarabartë të kapaciteteve njerëzore; mungesës së praktikave të të mira të konsultimi me grupet e interesit për projektligje specifike dhe pamundësisë për të vendosur mekanizma të shëndoshë planifikimi dhe për të kryer një vlerësim real të efekteve të ligjeve.¹⁴ Kuvendit i mungojnë praktikatat e mira të shqyrtimit post-legjislativ, gjë që e ka penguar atë të ndjekë me përpikëri zbatimin e ligjeve dhe akteve nënligjore dhe të vlerësojë ndikimin e tyre në terren. Në disa raste, Kuvendi nuk ka mundur të identifikojë defektet në legjislacion për shkak të mungesës së burimeve njerëzore, kapaciteteve të dobëta dhe vullnetit të dobët politik për të adresuar mangësitë në procesin e ligjvënës.

Në lidhje me reformat e integrimit europian, Parlamenti miratoi një reformë radikale në sistemin e drejtësisë në korrik të vitit 2016, çka konsiderohet një hap kyç në rrugën e integrimit të Shqipërisë në BE.¹⁵ Raporti i fundit i Komisionit Europian thekson se vendi ka përparuar në reformën në drejtësi dhe se është i përgatitur mesatarisht. Më shumë se gjysma e gjyqtarëve dhe prokurorëve janë verifikuar dhe ata që nuk mund të justifikonin të ardhurat e tyre ose u larguan nga sistemi ose u dorëhoqën.¹⁶ Kështu, Shqipëria ka bërë disa hapa konkret në fushën e sundimit të ligjit. Kjo mund të përshpejtojë hapjen e kapitujve dhe në fund, nëse arrihet përparim, do të çojë në një integrim më të ngushtë sektorial dhe do të rrisë investimet dhe financimin nga BE.¹⁷ Megjithatë, verifikimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve ka përparuar ngadalë, gjë që krijoi një mori vendesh vakante në gjyqësor. Sipas vlerësimeve të organizatave të shoqërisë civile, vonesat në vlerësimin e figurës së gjyqtarëve dhe prokurorëve ka grumbulluar rreth njëqind mijë dosje që presin për t'u përpunuar nga sistemi gjyqësor.¹⁸ Kjo mund të rezultojë në shkelje të rënda të të drejtave të njeriut dhe gjithashtu do të bëhej pengesë në luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar.

Kuvendi ka luajtur rol kyç në krijimin e organeve të reja në sistemin e drejtësisë. Por puna e tij në këtë drejtimin u pengua nga polarizimi politik dhe mosmarrëveshjet mes opozitës dhe mazhorancës. Ka pasur vonesa në plotësimin e vendeve vakante të ngritura në Gjykatën Kushtetuese, Gjykatën e Lartë dhe institucione të tjera gjyqësore si Prokuroria Speciale dhe Byroja Kombëtare e Hetimit. Duke marrë parasysh fuqinë e tij të madhe në këtë proces, Parlamenti mund të kishte ndërmarrë një qasje më proaktive, e cila në fund do të përshpejtonte rrugën e anëtarësimit të Shqipërisë në BE. Megjithatë, vitin e kaluar Kuvendi plotësoi shumicën e kushteve të vendosura nga Këshilli Europian për sa i përket avancimit të reformës në drejtësi.¹⁹ Këtë fillim viti

¹⁴Bojana Hajdini and Gentjan Skara, "Lost in implementation: EU law application in Albanian legal system", *Journal of Legal Studies*, 2017.

¹⁵Albanian parliament passes judiciary reform key to EU accession, *Euroactiv*, 22 July 2016.

¹⁶Shiko Statistikat e Komisionit të Pavarur të Kualifikimit, Tiranë.

¹⁷New Enlargement methodology impact on Albania's accession negotiations of fundamental first with the EU.

¹⁸"Kantieri i hapur i reformes në drejtësi", *Monitor.al*, 6 gusht 2021.

¹⁹Plani Kombëtar për Integrimin Europain, 2022-2024, MEPJ.

Kuvendi zgjati mandatin kushtetues të organeve të vetingut për të finalizuar vlerësimin e gjyqtarëve dhe prokurorëve të mbetur.²⁰ Por, Kuvendi nuk ka bërë ndonjë analizë të thelluar të problemeve të reformës në drejtësi, gjë që dëshmon për kapacitete të dobëta të trashëguara brenda institucionit.

Për sa i përket nismave ligjore, Parlamenti duket se luan më shumë rol pasiv, sesa e udhëheq procesin. Sipas një raporti të fundit të përgatitur nga Instituti i Studimeve Politike, është qeveria ajo që paraqet shumicën e propozimeve ligjore në Kuvend. Përkundrazi, iniciativat ligjore të Parlamentit janë minimale dhe kryesisht sillen rreth çështjeve teknike.²¹ Kjo mund të ketë ndikuar në përgaditjen e dobët të Shqipërisë në përmbushjen e kriterëve të anëtarësimit në BE. Parlamenti mund të kishte qenë më proaktiv dhe të luante më mirë rolin e tij kontrollues ndaj qeverisë dhe institucionet e tjera të përfshira në integrimin evropian. Vendimi i Këshillit Evropian për hapjen e negociatave me Shqipërinë duket se ka nxitur paksa angazhimin e deputetëve në procesin legjislativ. Në vitin 2021 aktiviteti parlamentar i deputetëve u rrit. Në legjislaturën e kaluar deputetët propozuan 19% të projektligjeve të miratuara në seancat plenare.²² Megjithatë, vlen të theksohet se lodhja nga zgjerimi ka prekur edhe Kuvendin. Ndërsa në të kaluarën çdo hap në rrugën e integritit evropian debatohej në Kuvend, duket se mungesa e progresit apo avancimit mezi përmendet dhe debatohet në jetën publike.²³

Së fundmi, pozicioni i BE-së ndaj negociatave me Shqipërinë parashikon se progresi do të matet, ndër të tjera, në kuadër të angazhimit të Shqipërisë për marrëdhënie të mira fqinjësore dhe bashkëpunim të ngushtë rajonal.²⁴ Puna e Kuvendit në këtë aspekt ka qenë plotësisht në përputhje me marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit. Përmes rezolutave dhe diplomacisë parlamentare, Kuvendi ka kontribuar në përmirësimin e bashkëpunimit rajonal, marrëdhënive të mira fqinjësore, paqes dhe stabilitetit. Ndryshe nga vendet e tjera të rajonit, Shqipëria nuk ka mosmarrëveshje serioze me fqinjët e saj.²⁵ Parlamenti ka qenë aktiv në përafrimin e politikës së jashtme dhe të sigurisë së Shqipërisë me BE-në. Në vazhden e agresionit rus në Ukrainë, Kuvendi miratoi një rezolutë që dënon sulmin si një shkelje të së drejtës ndërkombëtare dhe mbështeti sovranitetin dhe integritetin territorial të Ukrainës.²⁶ Raporti i fundit i Komisionit Evropian vlerëson se Shqipëria ka mbajtur qëndrime në përputhje me vendimet dhe deklaratat BE-së në politikën e jashtme dhe të sigurisë.²⁷ Ndryshe nga çështjet e tjera, Parlamenti ka ndjekur një qasje bipartizane në politikën e jashtme dhe të sigurisë.

²⁰Fjori Sinoruka, "Albania Parliament Extends Mandate of Justice-Vetting Bodies", *Balkan Insight*, 10 February 2022.

²¹Parlamenti dhe deputeti, Broshurë informative, ISP, 2021.

²²Plani Kombëtar për Integrimin Evropian, MEPJ.

²³Altin Gjeta, "Albania's EU Accession Debacle Is Becoming the New Normal", *Balkan Insight*, 15 November 2021.

²⁴EU general position on accession talks with Albania, not final, Brussels, 2020.

²⁵The delimitation of maritime border in the Ionian Sea with Greece has been referred to the International Court of Justice in Hague. The ruling of the court is expected to be much less disputable than a bilateral agreement between the two states.

²⁶ Rezolutë për mbështetjen e sovranitetit dhe tërësisë territoriale të Ukrainës.

²⁷ European Commission, progress report on Albania, 2021.

Mbikëqyrja parlamentare e Integritit European

Kuvendi është institucioni më i lartë politik në Shqipëri. Roli i tij mbikëqyrës dhe monitorues në integrimin europian është forcuar me miratimin e ligjit 15/2015 për "rolin e Kuvendit në integrimin e Shqipërisë në BE". Ligji ka zgjeruar funksionin monitorues të Kuvendit mbi procesin duke krijuar për herë të parë Këshillin Kombëtar të Integritit European, i cili mbledh të gjitha palët politike të përfaqësuara në Kuvend, akademikët dhe organizatat e shoqërisë civile të përfshira në çështjet e integritit.²⁸ Ligji thekson më tej rolin mbikëqyrës dhe monitorues të Komisionit Parlamentar të Integritit European mbi punën e qeverisë dhe organeve të tjera kushtetuese në lidhje me procesin e anëtarësimit të Shqipërisë në BE. Komisioni i Integritit European analizon raportin e Komisionit European për Shqipërinë dhe mund të bëjë rekomandime përkatëse. Ndërsa Kuvendi punon së bashku me Parlamentin European dhe bashkëpunon me organizatat e shoqërisë civile për çështjet që lidhen me integrimin e Shqipërisë në BE.²⁹ Në këtë kuadër, Parlamenti mund të përdorë instrumentet institucionale si mbajtja e seancave dëgjimore, interpelancat, mocionet, ngritjen e komisioneve hetimore për shqyrtimin e progresit të Shqipërisë në përmbushjen e kushteve të anëtarësimit në BE.

Pavarësisht se integrimi është një proces kompleks, Kuvendi ka vijuar monitorimin e progresit të Shqipërisë në përmbushjen e kriterëve të anëtarësimit në BE. Megjithatë, funksioni mbikëqyrës i Kuvendit duket se ka qenë i kufizuar në mbajtjen e seancave dëgjimore të raporteve nga institucionet e pavarura. Interpelancat me qeverinë për procesin e anëtarësimit të Shqipërisë në BE kanë qenë të kufizuara në numër dhe shtrirje. Për shembull, në vitin 2020 Kuvendi ka mbajtur vetëm dy interpelanca për integrimin në BE, përkatësisht me ministrin e Brendshëm dhe atë për Europën dhe Punët e Jashtme.³⁰ Komisioni i Integritit European është fokusuar më së shumti në përfrimin e legjislacionit me *acquis* dhe mbajtjen e seancave dëgjimore me kërret e agjencive shtetërore dhe shoqërinë civile, por nuk ka dalë me rekomandime të qarta dhe profesionale për adresimin e mangësive në proces.

Diskutimet në Komisionet parlamentare dhe në Këshillin Kombëtar të Integritit European janë karakterizuar nga retorika politike dhe progresi ose mungesa në realizmin e reformave integruese është politizuar për përfitime politike nga të gjitha

²⁸ Ligji nr.15/2015

²⁹ Po aty.

³⁰ Raporti Kuvendit, 2021.

palët.³¹ Kjo e ka lënë publikun e gjerë ose të painformuar ose të ndarë mbi procesin e integritimit. Që nga marsi i vitit 2020, Shqipëria i është nënshtruar Metodologjisë së Re të Zgjerimit, por qeveria ka hezitur të reflektojë kërkesat e Metodologjinë e Re në procesin e negociatave dhe Parlamenti ka heshtur për këtë çështje. Sipas planit aktual të qeverisë për integrimin, negociatat ende parashikohen të zhvillohen për kapituj dhe jo në grupe kapitujsh siç parashikon Metodologjia e Re e Zgjerimit.³² Megjithëse organizatat e shoqërisë civile dhe palët e tjera të interesuara në proces janë ftuar të japin opinione për disa aspekte të integritimit, konsultimi publik me grupet e interesit ka mbetur në suaza formale dhe i kufizuar në ndikim.³³

Retorika e ashpër politike dhe polarizimi ekstrem në Kuvend kanë ndikuar në punën e tij mbikëqyrëse. Në vitin 2019 opozita dogji mandatet dhe u largua nga Parlamenti. Në çdo sistem parlamentar, opozita është jetike për funksionimin e demokracisë. Ajo garanton debatin e hapur politik dhe demokratik. Braktisja e punimeve parlamentare nga opozita u pasua nga një krizë e thellë e brendshme në Partinë Demokratike, e cila dëmtoi funksionimin demokratik të Parlamentit dhe veçanërisht rolin e tij mbikëqyrës në procesin e integritimit europian. Përveç kësaj, kapaciteti i dobët institucional dhe mungesa e vullnetit politik kanë penguar më tej rolin mbikëqyrës të Parlamentit në procesin e integritimit të Shqipërisë në BE. Deputetët nuk mund të përdorin plotësisht instrumentet parlamentare për shkak të mungesës së njohurive të rregullores parlamentare, mungesës së mbështetjes profesionale në punën e tyre dhe dialogut të dobët politik ndërpartiak për çështjet e anëtarësimit të Shqipërisë në BE. Ekspertiza e Parlamentit në integrimin europian mungon, dhe për shkak të mungesës së fondeve deputetët e kanë të pamundur të punësojnë staf ndihmës.

Megjithatë, shqetësim mbetet fakti që shpesh Kuvendi nuk e ushtron plotësisht rolin e tij kontrollues në procesin legjislativ. Në vitin 2019 qeveria propozoi ndryshime të rëndësishme në ligjin për mediat online me qëllim luftimin e lajmeve të rreme. E ashtuquajtura paketë kundër shpifjes u kritikua gjerësisht nga Komisioni Europian, grupi i të drejtave të njeriut dhe organizatat mediatike shqiptare dhe ndërkombëtare.³⁴ Megjithatë, deputetët e shumicës i miratuan ndryshimet.³⁵ Vetëm pasi paketa anti-shpifje u bllokua nga Presidenti, dhe Komisioni i Venecias e kritikoi ashpër ligjin, dhe ndër të tjera, paralajmëroi se mund të përdoret nga njerëz të fuqishëm për të mbrojtur interesat e tyre nga kritika mediatike³⁶, qeveria e mori në rishqyrtim paketën dhe Kuvendi nuk iu rikthye ndryshimeve pas bllokimit nga Presidenti.³⁷ Në dhjetor të vitit 2021, Këshilli Europian konkludoi se gjendja e lirisë së shprehjes, lirisë së medias dhe pluralizmit mbetet thellësisht shqetësuese në Ballkanin Perëndimor. Raporti nënvizonte progres të kufizuar ose mungesë përparimi në shumicën e rasteve, madje edhe regres

³¹ Raporti i Këshillit Kombëtar të Integritimit Europian, 2020.

³² Plani Kombëtar për Integrimin Europian 2022-2024, MEPJ.

³³ Commission progress report on Albania, 2021.

³⁴ Gjergj Erebara, "Albania Approves Controversial Media Laws Despite Bitter Protests", *Balkan Insight*, 18 December 2018.

³⁵ Po aty.

³⁶ Gjergj Erebara, "Rights Groups Urge Albania to 'Rethink' Disputed Media Law", *Balkan Insight*, 16 September 2020.

³⁷ European Commission, progress report on Albania, 2021.

në lirinë e shtypit. Në rastin e Shqipërisë, Këshilli raportonte njëfarë progresi, por përsëriti theksoi rëndësinë e garantimit që ndryshimet në ligjin e medias të jenë në përputhje me rekomandimet e Komisionit të Venecias dhe standardet ndërkombëtare.³⁸ Fakti që Parlamenti nuk mundi tu përmbahej standardeve ndërkombëtare, përkundrazi u desh ndërhyrja e BE-së dhe organizatave të tjera ndërkombëtare për të pezulluar ndryshimet në ligjin e medias, tregon se pushteti legjislativ has në vështirësi në ushtrimin funksionit kontrollues mbi procesin ligjvënës.

Liria e shprehjes dhe funksionimi i institucioneve demokratike janë themelore në procesin e reformave integruese. Prandaj, mbrojtja e lirisë së medias dhe garantimi i funksionimit të institucioneve demokratike konsiderohen thelbësore për avancimin e Shqipërisë në procesin e integritit në BE. Në këtë kuptim, roli mbikëqyrës dhe funksionimi demokratik i Kuvendit do të jetë vendimtar për ecurinë e Shqipërisë në rrugën e integritit europian. Dobësitë strukturore, si kapaciteti i dobët institucional, mungesa e praktikave të mira dhe traditës parlamentare mbeten sfida për funksionin mbikëqyrës të Parlamentit në përgjithësi dhe për integritimin e vendit në BE në veçanti. Raporti i fundit i Parlamentit Europian nënvizon nevojën për të fuqizuar përfshirjen e Parlamentit shqiptar në procesin e integritit në BE, për të avancuar më tej kapacitetet e tij ligjvënës, mbikëqyrës dhe buxhetor.³⁹ Në mënyrë të veçantë, pavarësia financiare e Kuvendit ka një rëndësi të madhe për forcimin e rolit të tij monitorues në procesin e integritit europian.

³⁸ Council of the European Union, Conclusions on enlargement and stabilization and association process, Brussels 2021.

³⁹ European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Report on the 2021 Commission Report on Albania final report.

Koordinimi ndërinstytucional

Integrimi në BE ka qenë gjithmonë një proces kërkues dhe kompleks. Metodologjia e Re e Zgjerimit i ka shndërruar negociatat me BE-nënë një proces më dinamik dhe transformues. Tashmë negociatat kërkojnë koordinim më të madh institucional, më shumë ekspertizë dhe vullnet më të fortë politik nga të gjitha palët politike të përfshira në proces. Duke qenë se Shqipëria në përgjithësi ka shfaqur dobësi institucionale dhe mungesë koordinimi për sa i përket përmbushjes së kriterëve të anëtarësimit në BE, në vitin 2015 Parlamentit iu ngarkua një përgjegjësi më e madhe për të përbashkuar të gjithë aktorët në procesin e integrimit të Shqipërisë në BE.⁴⁰ Kështu, Këshilli Kombëtar i Integritit Europian u krijua si një organ bipartizan që mbledh rreth procesit të integrimit të gjitha grupet parlamentare në Kuvend, ministrat e qeverisë, shefin e ekipit negociator të Shqipërisë me BE-në, organizatat e shoqërisë civile të specializuara në integrimi europian dhe përfaqësues të mediave. Qëllim i këtij ligji ishte ta bënte Parlamentin qendrën gravituese të procesit të integrimit të Shqipërisë në BE. Megjithatë, për një sërë arsyesh, as Këshilli Kombëtar i Integritit Europian dhe as Parlamenti në tërësi nuk kanë arritur të ngrihen në lartësinë e detyrës që kërkon ligji.

Interesi partizan dhe betejat politike kanë mbizotëruar mbi integritimin e vendit në BE. Vullneti për të ndërtuar një dialog të shëndetshëm politik mbi të gjitha çështjet që lidhen me anëtarësimin e Shqipërisë në BE ka munguar. Pavarësisht thirrjeve të vazhdueshme nga institucionet e BE-së drejtuar partive politike për të zbutur klimën politike, për të ushqyer dialogun politik dhe për t'i dhënë prioritet agjendës së reformave integruese në BE⁴¹, nuk ka pasur ndonjë përparim të prekshëm. Bojkoti parlamentar, djegia e mandateve nga opozita dhe kontrolli i pushteteve nga mazhoranca ka dëmtuar rolin koordinues të Parlamentit në procesin e integrimit europian. Për shembull në vitin 2017 Këshilli Kombëtar i Integritit Europian nuk mundi të mbledhë për shkak të bojkotit parlamentar të opozitës.⁴² Situata u përkeqësua më shumë nga djegia e mandateve nga opozita në vitin 2019, çka e la partinë në pushtet jashtë kontrollit në procesin legjislativ. Kjo e zhyti vendin në një krizë të thellë politike me pasoja të për ambicien e integruese të Shqipërisë në BE.⁴³

⁴⁰ Ligji nr.15/2015

⁴¹ Delegation to the European Union-Albania Stabilisation and Association Parliamentary Committee Report from a mission to Tirana, Albania (12-13 February 2018).

⁴² Gentiola Madhi, "Roli i Parlamentit në Integritimin Europian", EU Policy Hub, 2019.

⁴³ "Albania president cancels local elections amid protests", BBC, 9 June 2019.

Zgjedhjet e fundit të parlamentare në 2021 e rikthyen opozitën në Kuvend pas dy vitesh mungesë. Kjo ka lehtësuar disi rolin koordinues të Kuvendit në procesin e integritit evropian. Këshilli Kombëtar i Integritit Evropian është mbledhur rregullisht dhe diskutimet kanë qenë të hapura. Organizatat e shoqërisë civile, përfaqësuesit e medias, ministrat dhe kryenegociatori ftohen rregullisht të raportojnë para Këshillit Kombëtar për Integritin Evropian.⁴⁴ Megjithatë, siç ka ndodhur edhe në të shkuarën, debatet janë partizane dhe nuk ka hapësirë të mjaftueshme që përfaqësuesit e medias dhe shoqërisë civile të përfshihen në diskutim.⁴⁵ Për më tepër, Këshilli Kombëtar i Integritit Evropian ka vetëm kompetenca konsultative dhe koordinuese mbi procesin. Kësisoj, rekomandimet e tij janë me vlerë për procesin, por nuk mund të imponohen ndaj institucioneve përkatëse.

Së fundi, ligji për rolin e Kuvendit në integritin evropian parashikon që në Këshillin Kombëtar të Integritit Evropian të përfaqësohen vetëm grupet parlamentare.⁴⁶ Kjo do të thotë se deputetët e pavarur apo partitë që përfaqësohen në Kuvend, por që numri i deputetëve i pengon të formojnë grup parlamentar, nuk përfaqësohen në Këshillin Kombëtar të Integritit Evropian. Pavarësisht nga kjo, në përgjithësi, Parlamenti ka hezitur të marrë një rol më proaktiv në integritin e Shqipërisë në BE. Ndonëse është forumi më i lartë i debatit politik dhe synon të përfshijë të gjithë aktorët relevant në agjendën e reformave evropiane, puna e Kuvendit është penguar nga retorika politike e ditës dhe interesat partiake. Kjo ka shkaktuar mosbesim mes palëve dhe në vend që të forcojë rolin koordinues të Kuvendit, e ka minuar atë, duke zhgënjyer qytetarët si pasojë e progresit të pamjaftueshëm në reformat integruese.

⁴⁴ Raporti vjetor i Këshillit Kombëtar të Integritit Evropian, 2021.

⁴⁵ Këshilli Kombëtar i Integritit Evropian, Procesverbal, Tiranë: 2022.

⁴⁶ Shiko Ligji nr15/2015

Përfundime

Përgjithësisht Parlamenti ka vazhduar të përafrojë legjislacionin e Shqipërisë me korpusin e ligjeve (*acquis*) të BE-së, por roli i deputetëve në procesin ligjvënës mbetet pasiv. Në vitet e fundit, vetëm rreth 20% e projektligjeve janë iniciuar nga deputetët, ndërsa pjesa e më e madhe e propozimeve ligjore janë paraqitur kryesisht nga qeveria. Parlamenti ka ndjekur zyrtarisht një agjendë ambicioze reformash në integrimin evropian, por nuk ka arritur të shqyrtojë në mënyrë efektive nivelin zbatimit në praktikë të ligjeve dhe akteve nënligjore. Kjo ka krijuar një realitet të dyfishtë, ku ka standarde evropiane në letër, por zbatim të dobët në praktikë.

Kuvendi miratoi dhe zbatoi një reformë gjyqësore radikale, duke përmbushur kështu një nga kriteret e reformave themelore dhe kushtet kryesore të vendosura nga Këshilli European përpara mbajtjes së konferencës së parë ndërqeveritare. Megjithatë, Kuvendi nuk ka analizuar mangësitë e shfaqura në reformën në drejtësi. Për sa i përket politikës së jashtme dhe të sigurisë, Kuvendi e ka ndjekur plotësisht linjën e BE-së. Parlamenti është angazhuar për marrëdhënie të mira fqinjësore, ka dënuar agresionin rus në Ukrainë dhe ka mbështetur sanksionet e BE-së ndaj Rusisë.

Por, megjithëse roli i Kuvendit në integrimin evropian është forcuar, roli i tij monitorues dhe mbikëqyrës mbi procesin është mituar nga polarizimi ekstrem dhe krizat e shpeshta politike. Krizat politike krijuan pengesa në funksionimin e Këshillit Kombëtar të Integritit European në dhe në agjendën parlamentare në përgjithësi. Numri i interpelancave dhe seancave dëgjimore për procesin e anëtarësimit të Shqipërisë në BE ka qenë i ulët. Shumica e deputetëve nuk i përdorin instrumentet e mbikqyrjes dhe kontrollit parlamentar për shkak të mungesës së vullnetit politik, njohurive të dobëta të rregullores së Kuvendit dhe mungesës së ekspertizës në një gamë të gjerë reformash të lidhura me integrimin e vendit në BE. Sipas kushtetutës, Kuvendi kryen funksionin e kontrollit dhe balancimit të pushtetit ekzekutiv, përkatësisht i qeverisë. Megjithatë, Kuvendi hasur vështirësi në kontrollin e qeverisë dhe në të shumtën e rasteve miraton ligje sipas linjës partiake.

Bojkoti parlamentar i opozitës dhe tendenca për kontroll të të gjitha pushteteve nga ana qeverisë kanë penguar rolin koordinues të Parlamentit në procesin e integritit evropian të vendit. Këshilli Kombëtar i Integritit European ka ulur në një tryezë të përbashkët të gjitha forcat politike, shoqërinë civile dhe botën akademike të përfshirë në çështjet e integritit European, por nuk ka fuqi impounese në vendimarrje dhe ka

demonstruar mungesë konsensusi mbi nivelin e progresit që ka bërë Shqipëria në përmbushjen e kritereve dhe kushteve të vendosura nga BE. Organizatat e shoqërisë civile dhe përfaqësuesit e medias duket se kanë qenë thjesht të pranishëm në mbledhjet e Këshillit, sesa aktorë realë në proces. Kapaciteti institucional dhe roli koordinues i Kuvendit në procesin e integritit European të Shqipërisë mbetet i dobët.

Parlamenti ka bërë përparim në përafrimin e legjislacionit të Shqipërisë me *acquis* të BE-së. Një korpus i madh projektligjesh dhe ligjesh janë shqyrtuar, ndryshuar dhe përafruar me standardet e BE-së. Progresi në përafrimin e legjislacionit dhe në miratimin e reformave të kërkuara për anëtarësimin në BE është njohur edhe nga Komisioni European dhe vendet anëtare të BE-së, duke i dhënë Shqipërisë dritën jeshile për hapjen e negociatave në mars 2020. Megjithatë, roli i Kuvendit në procesin legjislativ mbetet i kufizuar në krahasim me fuqinë e tij. Qeveria inicion pjesën më të madhe të projektligjeve ndërsa roli i Parlamentit mbetet anemik. Përveç kësaj, ka pasur një hendek në rritje midis ligjeve të mira në letër dhe zbatimit të tyre në praktikë, ndërsa Kuvendi përballlet me sfida në mbylljen e këtij hendeku. Kjo ka ardhur kryesisht për shkak të kapaciteteve të dobëta të burimeve njerëzore dhe financiare; mungesës së praktikave të mira të kontrollit post-legjislativ, gjë që ka kufizuar aftësinë e Kuvendit për të kryer një vlerësim më profesional dhe efektiv mbi impakin e ligjeve. Si rezultat, Shqipëria gjendet në një situatë ku plotëson formalisht kriteret e BE-së, por has në vështirësi në jetësimin reformave të miratuara.

Parlamenti miratoi dhe zbatoi një reformë gjithëpërfshirëse në drejtësi. Por, megjithëse reforma shkaktoi efekte anësore, më shumë se gjysma e gjyqtarëve dhe prokurorëve janë verifikuar dhe sistemi gjyqësor është bërë funksional. Kjo tashmë e ka avancuar progresin e Shqipërisë në fushën e drejtësisë. Gjithashtu, Kuvendi ka përafruar plotësisht politikën e jashtme dhe të sigurisë së Shqipërisë me BE-në. Përmes diplomacisë parlamentare, ajo ka kontribuar në bashkëpunimin rajonal, marrëdhëniet e fqinjësisë së mirë, paqen dhe stabilitetin në rajon, gjë që është parakusht për anëtarësimin në BE.

Fuqia monitoruese dhe mbikëqyrëse e Kuvendit në integrimin european është e rëndësishme dhe thelbësore. Në këtë drejtim, Kuvendi ka vazhduar të mbikëqyrë punën e qeverisë dhe institucioneve të tjera të pavarura në përmbushjen e kritereve të anëtarësimin në BE. Por, roli i tij monitorues duket se është minuar nga polarizimi i skajshëm politik, bojkoti i opozitës dhe qasja kontrolluese e mazhorancës ndaj pushteteve të pavarura. Për shembull, kjo krijoi pengesa në funksionimin e Këshillit Kombëtar të Integritit European dhe në punën e Kuvendit në tërësi. Numri dhe tematika e interpelancave dhe seancave dëgjimore në procesin e anëtarësimin të Shqipërisë në BE ka qenë i kufizuar si rezultat i dialogut të dobët politik dhe kapaciteteve anemike institucionale. Shumica e deputetëve nuk zotërojnë ekspertizën e duhur për një gamë të gjerë çështjesh të integritit european, dhe për më tepër ata nuk kanë staf mbështetës për t'i ndihmuar në punë e tyre legjislative. Së fundi, siç tregon edhe rasti i ligjit për median online, Kuvendi has në sfida të mëdha në respektimin vlerat demokratike dhe shpesh i nënshtrohet dëshirave të ekzekutivit.

Në vitin 2015 Kuvendit iu ngarkua përgjegjësi më e madhe koordinuese në procesin e integritit evropian të Shqipërisë. Këshilli Kombëtar i Integritit Evropian në përgjithësi ka qenë një institucion gjithëpërfshirës. Ai zhvillon seanca dëgjimore, harton rekomandime dhe informon publikun e gjerë për progresin e Shqipërisë në përmbushjen e kriterëve të anëtarësimit në BE. Por, siç zakonisht ndodh në seancat plenare dhe në mbledhjet e Komisionit të Integritit Evropian, puna e Kuvendit minohet nga krizat politike dhe prevalimi i interesave partiake. Megjithëse përfaqësuesit e shoqërisë civile dhe medias ftohen të kontribuojnë në procesin e integritit, roli i tyre mbetet formal dhe pa ndikim real në proces.

Rekomandime

Kuvendi duhet të vazhdojë përafrimin e legjislacionit të Shqipërisë me *acquis* të BE-së dhe të risë rolin e tij në procesin ligjvënës. Deputetët duhet të përfshihen më shumë në procesin legjislativ dhe të ushtrojnë më mirë funksionet e tyre mbikëqyrëse dhe kontrolluese në procesin e integritit të Shqipërisë në BE. Në mënyrë që të mbyllet hendeku mes miratimit të ligjeve të mira dhe zbatimit të dobët është e nevojshme që Kuvendi të bëjë një analizë më rigorozë, profesionale dhe të vazhdueshme të efekteve të ligjeve në praktikë.

Parlamenti duhet të përdorë më mirë instrumentet mbikëqyrëse dhe kontrolluese në procesin e integritit europian. Roli monitorues nuk duhet të kufizohet vetëm në mbajtjen e seancave dëgjimore, por duhet të shtrihet në thirrjen më të shpeshtë të interpelancave me qeverinë, kryenegociatorin për negociatat e anëtarësimit me BE-në dhe organet e tjera kushtetuese të përfshira në procesin e integritit të vendit në BE. Duhet të vendoset dialogu i lartë politik në agjendën e reformave integruese midis opozitës dhe qeverisë. Bojkoti parlamentar duhet të përjashtohet kategorikisht si mundësi nga çdo parti politike dhe mazhoranca duhet të garantojë që rregullat e lojës demokratike të respektohen.

Duhet të forcohet kapaciteti institucional dhe pavarësia financiare e Kuvendit. Negociatat për anëtarësim me BE-në janë një proces kompleks dhe kërkues, prandaj Parlamenti ka nevojë për burime të shtuara njerëzore dhe ekspertizë në integrimin europian. Parlamenti mund të marrë në konsideratë financimin e deputetëve për tu mundësuar të punësojnë staf për t'i ndihmuar në punën e tyre.

Kuvendi, veçanërisht Këshilli Kombëtar i Integritit Europian dhe Komisioni i Integritit Europian duhet të përmbahen nga retorika politike. Në vend të kësaj ata duhet të diskutojnë, monitorojnë dhe raportojnë përmbushjen e kriterëve të BE-së. Së fundi, Parlamenti duhet të ndihmojë koordinimin ndër institucional në integrimin europian të Shqipërisë duke përbashkuar të gjithë aktorët e përfshirë në proces.

Aneksi 1

PROBLEMATIKA KRYESORË TË KONSTATUARA DHE REKOMANDIME PRIORITYRE

Mbi dokumentin e politikave të hartuar nga eksperti i ISP, Altin Gjeta, u diskutua gjerësisht në forumin e mbajtur me datë 28.06.2022. Pjesëmarrës në diskutim ishin deputetë të Kuvendit të Shqipërisë, përfshirë drejtuesit më të lartë të Kuvendit (zonja Ermonela Felaj) dhe të Komisionit të Integritimit (zonja Jorida Tabaku), si dhe përfaqësues nga katër prej grupimeve kryesore në Kuvend, përfaqësues nga institucionet kryesore, nga trupi diplomatik, nga media dhe nga shoqëria civile. Auditorit iu drejtua me mesazh edhe ish ministri i jashtëm Ditmir Bushati, si dhe i përcollën mesazhet e përzgjedhura të të rinjve lidhur me integrimin. Ndaj raportit pati reagime të ardhura në adresë të ISP përmes mjeteve të ndryshme të komunikimit, si dhe raportime mediatike.

Ekipi i ISP përpunoi të gjitha kontributet, gjetjet dhe rekomandimet, duke arritur në një listë çështjesh referuese, të cilat kanë edhe vlerën e rekomandimeve plotësuese dhe për të cilat ISP do të vijojë procesin monitorues në kuadër të projektit dhe më gjerë.

Problematikat kryesore të konstatuara dhe rekomanduara:

- I. **Struktura e përfaqësimit.** Ekzistenca e dy strukturave parlamentare mbi integrimin, Komisioni i Integritimit Evropian dhe Këshillit Kombëtar i Integritimit Evropian (KKIE), të cilat kanë kompetenca të ndryshme në praktikën parlamentare, por të dy strukturat kanë të njëjtit drejtues. Edhe struktura tjetër plotësuese, Komiteti Parlamentar i Stabilizim-Asociimit drejtohet nga një prej bashkëkryetarëve të KKIE dhe ka në përbërje thujse deputetë të njëjta, një rotacion midis 2-3 personash në tri strukturat kryesore, një prej të cilëve është edhe drejtuesi më i lartë politik i mazhorancës në parlament. Raportimi dhe koordinimi midis tyre, kur kemi të bëjmë me drejtues të njëjtë, krijon formalizëm procedural dhe përmbajtësor, si dhe ndikon në hartimin e agjendës së punës së secilës strukturë.
- II. **Baza referuese ligjore.** Të dy komisionet dhe sidomos aktiviteti i KKIE, i cili rregulloret edhe me akte në veçanta, do të duhet të rishikohet në vijueshmëri për të harmonizuar aktet rregullatore me aktualitetin dhe realitetin e ri parlamentar, si dhe praktikën më të mira parlamentare lidhur me integrimin. Disa prej dispozitave aktuale në fuqi janë konfuze, të kaluara në kohë dhe jo

të realizueshme, ndërkohë që sfidat e reja parlamentare kërkojnë qasje të re dhe një rol shumë më aktiv të Kuvendit në këtë drejtim. ISP dhe shoqëria civile pjesë e këtij projekti mbështetës është e gatshme të ofrojë rekomandimet dhe sugjerimet e veta konkrete.

- III. **Integrimi si koncept bashkimi vs koncept politik.** Monitorimi i akteve të strukturave përfaqësuese parlamentare gjatë dy legjislativave të fundit nxjerr në pah edhe dualitetin politik në drejtim dhe në përfaqësim, si dhe faktin se janë të pakta rastet kur drejtuesit e KIE dhe KKIE që kanë opinione të njëjta për ecurinë e Shqipërisë në drejtim të reformave për në BE. Integrimi është proces konsensual dhe mbipartiak, - palët nuk kanë dallime mbi integrimin si prioritet dhe objektiv madhor, por mbi mënyrën sesi arrihet deri në integrimin e plotë, duke nënkuptuar, palën politike që merr përgjegjësi për jetësimin e tij. ISP e sheh normale këndvështrimin e ndryshëm nisur nga interesa dhe vlerësimet politike, por anormale identifikimi i ndarjeve dhe retorikës politike në drejtimin e strukturave. Sidomos struktura e KKIE mund të duhet të evitohet ndarjet politike dhe të krijojë një mekanizëm të qëndrueshëm dhe efektiv të përfaqësimit parlamentar, edhe për shkak të përbërjes jo vetëm politike dhe natyrës së koordinimit institucional. Përgjegjësia bie mbi dy palët politike përbërëse.
- IV. **Kuvendi dhe institucionet ekzekutive.** Deputetët kanë të drejtë të kërkojnë informacion nga institucionet ekzekutive, të zhvillojnë séance dëgjimore, séance pyetjesh dhe interpelanca, por nga monitorimi dhe debati mbi dokumentin u theksua se jetësimi i këtyre të drejtave është selektiv dhe në varësi nga vullneti politik i pushtetit ekzekutiv, - një deformim thelbësor nga koncepti kushtetues i parlamentit si pushtet kontrollues mbi pushtetin ekzekutiv. Për deputetët e KIE dhe KKIE është jetike qasja e vazhdueshme në informacione të besueshme dhe të reja nga institucionet, dhe se Kuvendi duhet tua garantojë këtë të drejtë.
- V. **Raportet vlerësuese dhe Kuvendi.** Praktika e nxitjes së debateve politike pas çdo raporti të rëndësishëm që lidhet me zhvillimet në Shqipëri (Raporti i KE, Progres raportet, raportet e OSBE/ODIHR, të DASH, të TI, etj), është një prej elementëve të aktivitetit parlamentar. Çdo deputet e çdo grup parlamentar mund të interpretojë politikisht përmbajtjen e raporteve, por Kuvendi nuk ka ende një qasje strategjike institucionale, që debatin mbi raportet që lidhen direkt me rolin dhe përgjegjësinë e tij dhe që miraton rezoluta e përcakton detyra për jetësimin e tyre. Kjo vlen edhe për dokumentet më të rëndësishme që lidhen me integrimin, përfshirë raportin vjetor të progresit.
- VI. **Platformë diskutimi ndër-institucional.** Një prej propozimeve konstruktive ishte ajo e reformimit të punës së Kuvendit, sidomos të KKIE, për një raport të ri ndaj grupeve të interesit dhe institucioneve mbi bazën e një strategjie për një "një platformë të vërtetë diskutimesh". Sugjerimi tjetër plotësues është që praktika e deritanishme e përafrimit të legjislativave si përgjegjësi e qeverisë, të

zëvendësohet nga një model më horizontal për të rritur efektivitetin e ligjeve të cilat do të miratohen.

- VII. **Integriteti dhe besimi publik.** Efektiviteti i KIE dhe KKIE lidhet edhe me përbërjen e tyre dhe me rolin e secilit deputet ose anëtar tjetër, sipas rregullores së Kuvendit. ISP ka konstatuar në raportimet e tij periodike se grupet parlamentare kanë vendosur të delegojnë në këtë komisione edhe deputetë, të cilët nuk kanë asnjë tregues formimi në çështjet e integritetit, madje ka raste kur për ndonjë prej tyre ka dosje kritike që konsiderohet pengesë për Shqipërinë për integritimin. Për shembull, një prej deputetëve në KIE është subjekt indirekt i listës amerikane të sanksioneve ekonomike, ku citohet delegjtitimiteti i mandatit të tij, korrupsioni dhe lidhja me krimin e organizuar. Mbetet e papranueshme për Shqipërinë dhe Kuvendin fakti që ka standard të tilla përfaqësimi dhe që nuk ka arritur ende të delegojë në struktura të tilla të larta përfaqësuese individë me integritet, të cilët nuk mungojnë në radhët e dy partive të mëdha parlamentare.
- VIII. **Organizimi dhe transparenca e brendshme.** Në forumin e zhvilluar me pjesëmarrje të deputetëve edhe nga KIE dhe KKIE, disa prej tyre ngritën shqetësimin se nuk kanë akses në dokumentet kryesore strategjik të strukturave, në raportet periodike dhe në element të tjerë të domosdoshëm të aktivitetit normal parlamentar të tyre. Nga drejtuesit e KIE dhe KKIE u theksua se dokumentet dhe raportet u janë vënë në dispozicion rregullisht deputetëve, por një pjesë e tyre nuk i shfrytëzojnë dhe nuk tregojnë interes. Pavarësisht nga saktësia dhe cilësia e kësaj marrëdhënie është e qartë se dy palët do të duhet të kenë një qasje më profesionale dhe më aktive dhe se stafi teknik parlamentar i dy strukturave duhet të ofrojë më shumë dokumentacion dhe asistencë për deputetët përbërës të secilës strukturë, si dhe në një kontekst më të gjerë, për të gjithë deputetët.
- IX. **Legjislacioni dhe procesi i vlerësimit në KIE.** Fakti se vetëm një numër i vogël ligjesh dhe aktesh ligjore kalojnë për vlerësim e shqyrtim në KIE, konsiderohet gjerësisht si një qasje e gabuar dhe një prej pikave ku kërkohet ndryshim të sjelljes institucionale të qeverisë dhe të Kuvendit në raport me procesin integrues.
- X. **Seancat plenare në KKIE.** Rritja e numrit të raportimeve periodike, sidomos nga institucionet e reja të drejtësisë, mund të konsiderohet zhvillim pozitiv dhe progres, megjithatë konstatohet gjerësisht se nga Kuvendi mungon ende një mekanizëm efektiv dhe afatgjatë i ndjekjes së problematikave dhe të rekomandimeve, dhe i shndërrimit të seancave raportuese në kontribute më efektive për parlamentin dhe vendin. Kur institucionet raportojnë në Kuvend, përfshirë në KKIE ato duhet të ndejnë përgjegjësi të veçantë dhe të mos e konsiderojnë këtë si proces teknik rutinë, dhe për këtë Kuvendi, përfshirë KIE dhe KKIE mund të bëjnë akoma më shumë. Së pari duke krijuar një strukturë më

efektive të monitorimit dhe vlerësimit, duke i dhënë prioritet rolit kushtetues të Kuvendit dhe jo ligjërimeve politike ditore, si dhe duke forcuar konceptin e llogaridhënies.

- XI. **Transparenca dhe llogaridhënia.** Vitet e fundit mbledhjet e KIE dhe KKIE bëhen kryesisht online, duke dhënë mundësinë e ndjekjes së tyre nga një publik më i gjerë sesa ai me prezencën fizike. Megjithatë, në mbledhje vazhdimisht paraqiten raporte dhe dokumente, mbi të cilat diskutohet dhe të cilat nga monitorimi i ISP, publikohen me vonesë të dukshme në faqet online të Kuvendit, ose jot ë plota. Vonesa në publikim ose publikimi i pjesshëm i tyre, sidomos i dokumenteve raportuese të progresit nga institucione me rëndësi në procesin e integritit, e dobëson rolin e parlamentit dhe konceptin e transparencës publike. Transparenca lidhet edhe me të dhëna të tjera të rëndësishme për përbërjen, mbledhjet, aktivitetin e strukturave. Për shembull, aktualisht (korrik 2022), ende Kuvendi mban të publikuar përbërjen e KPSA të legjislaturës së kaluar, madje të periudhës 2017-2019 kur opozita ishte e pranishme në parlament, duke mos e ndryshuar prej së paku 3 vitesh. (shih <https://www.parlament.al/Files/Integrimi/Komiteti-Parlamentar-p--r-Stabilizim.pdf>).
- XII. **Strukturat e Kuvendit dhe shoqëria civile.** Drejtuesit e KIE dhe KKIE kanë raporte pozitive bashkëpunimi me shoqërinë civile, pjesëmarrje në aktivitete e debate të përbashkëta, në KKIE ka përfaqësues të shoqërisë civile, megjithëse nga organizata jo dhe aq aktive në çështjet e integritit. Megjithatë gjatë viteve të fundit vijon praktika e paragjyqimit dhe e konsiderimit të shoqërisë civile si element procedural dhe pa rol në procesin integruar. Një incident me shoqërinë civile në deklarimet refuzuese publike të krye-negociatorit nuk mori përgjigje nga KIE dhe as KKIE, të cilat zgjodhën anën e zyrtarit, duke dobësuar besimin publik të shoqërisë civile ndaj këtyre strukturave dhe vetë zyrës së negociatorit. Po ashtu Kuvendi, përfshirë KIE dhe KKIE nuk publikojnë asnjëherë raporte apo të dhëna që lidhen me kontributin e shoqërisë civile në aktivitetin e tyre ose me çështjet e integritit dhe rolin e Kuvendit në këtë proces.
- XIII. **Roli më efektiv i shoqërisë civile.** Në forumin e datës 28/6 Kuvendi ftoi shoqërinë civile të jetë më aktive në monitorimin e procesit legjislativ, sidomos në çështjet e integritit. Ftesa tregon sa nevojën e Kuvendit për më shumë hapje dhe konsultim aq edhe pranimin e faktit se raportet midis dy sektorëve, procesit legjislativ dhe shoqërisë civile, janë ende të brishta. Kjo vlen sidomos në konsultimin publik të ligjeve dhe nismave ligjore, si dhe të akteve të tjera që merren në shqyrtim. Kuvendi theksoi se ka vullnetin politik për përmirësime të këtyre raporteve dhe vlerësoi lart progresin e aktivitetit parlamentar, përfshirë KIE dhe KKIE, në ushtrimin e kompetencave të tyre, por pranoi se ka mungesë të përfaqësimit më të madh të shoqërisë civile dhe të rolit të tyre në këtë proces.

- XIV. **Modeli kroat si referim?** Të gjitha prurjet dhe diskutimet kërkuan që Shqipëria të ndjekë një model pozitiv referimi, duke cituar kryesisht modelin kroat të negociatave. Një prej risive të tij ishte edhe e drejta e vetos së anëtarëve të Këshillit Kombëtar të Integritimit në Kroaci, praktikat pozitive aty në raport me përfitimet nga bashkëpunimi me shoqërinë civile dhe aktorët e tretë jo politikë si dhe mekanizmat e kontrollit parlamentar në çështjet e integritimit, si elementë që forcojnë rolin dhe përgjegjësinë e Kuvendit në këtë proces.

Referencat

"Albania president cancels local elections amid protests", *BBC*, 9 June 2019. Available from <https://www.bbc.com/news/world-europe-48571159>

Albanian parliament passes judiciary reform key to EU accession, *Euroactiv*, 22 July 2016. Available from <https://www.euroactiv.com/section/enlargement/news/albania-parliament-passes-judiciary-reform-key-to-eu-accession/>

Council of the European Union, Conclusions on enlargement and stabilization and association process, *final*, Brussels 2021.

Delegation to the European Union-Albania Stabilisation and Association Parliamentary Committee Report from a mission to Tirana, Albania (12-13 February 2018).

BBC, "Albania president cancels local elections amid protests", 9 June 2019. Available from <https://www.bbc.com/news/world-europe-48571159>

European Commission, annual progress report on Albania, *final*, 2021.

Env.net, Albania: national environmental legislation compared to EU legislation. Available from http://www.env-net.org/wp-content/uploads/2013/06/ALBANIA-National_Legislation-vs.EU-legislation.pdf

EU-Albania - 12th Stabilisation and Association Committee, Tirana: 2022. Available from https://www.eeas.europa.eu/delegations/albania/eu-albania-12th-stabilisation-and-association-committee_en

EWB, "Scholz: The integration of the Western Balkans one of the greatest tasks for the EU", 12 of April 2022. Available from

<https://europeanwesternbalkans.com/2022/04/12/scholz-the-integration-of-the-western-balkans-one-of-the-greatest-tasks-for-the-eu/>

EWB, Baerbock: It is our responsibility to finally open the accession negotiations for Albania and North Macedonia, 12 of April 2022. Available from <https://europeanwesternbalkans.com/2022/04/12/baerbock-it-is-our-responsibility-to-finally-open-the-accession-negotiations-for-albania-and-north-macedonia/>

European Council, EU general position on accession talks with Albania, *not final*, Brussels, 2020.

Erebara, Gjergj. "Albania Approves Controversial Media Laws Despite Bitter Protests", *Balkan Insight*, 18 December 2018. Available from <https://balkaninsight.com/2019/12/18/albania-approves-controversial-media-laws-amidst-protests/>

Erebara, Gjergj. "Rights Groups Urge Albania to 'Rethink' Disputed Media Law", *Balkan Insight*, 16 September 2020. Available from <https://balkaninsight.com/2020/09/16/rights-organizations-concerned-by-plans-to-reinstall-albania-anti-media-law/>

European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Report on the 2021 Commission Report on Albania *final report*. Available from [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/fichprocedure.do?reference=2021/2244\(INI\)&I=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/fichprocedure.do?reference=2021/2244(INI)&I=en)

Gjeta, Altin. "New Enlargement Methodology's impact on Albania's negotiations of Fundamentals First", Policy Paper, *ISP*, (2022). Available from <http://cluster1albania.com/new-enlargement-methodologys-impact-on-albanias-negotiations-of-fundamentals-first/>

Gjeta Altin, "Albania's EU Accession Debacle Is Becoming the New Normal",

Balkan Insight, 15 November 2021. Available from <https://balkaninsight.com/2021/11/15/albanias-eu-accession-debacle-is-becoming-the-new-normal/>

Hajdini, Bojana and Skara, Gentjan. "Lost in implementation: EU law application in Albanian legal system", *Journal of Legal Studies*, (2017).

ISP, Parlamenti dhe deputeti, Broshurë Informativë, 2021. Available from <http://isp.com.al/wp-content/uploads/2022/02/ISP-Broshure-informative-per-deputetet-Kuvendin-dhe-aktivitetin-parlamentar.pdf>

Kuvendi i Shqipërisë, Përafrimi i legjislativitetit. Available from <https://www.parlament.al/DokumentalIntegrimit?integrimitId=6>

Kuvendi i Shqipërisë, Rezolutë për hapjen e negociatave për antatësim të Shqipërisë me BE, dhe planin e masave për përmbushjen e përparësive të përcaktuara nga Këshilli i BE-së, miratuar datë 24 shtator 2020. <https://www.parlament.al/Projekte>

Kuvendi i Shqipërisë, Rezolutë për mbështetjen e sovranitetit dhe tërësisë territoriale të Ukrainës. Available from <https://www.parlament.al/Projekte>

Kantieri i hapur i reformës në drejtësi, *Monitor.al*, 6 August 2021. Available from <https://www.monitor.al/kantieri-i-hapur-i-reformes-ne-drejttesi/>

Këshilli Kombëtar i Integritetit Europian, Procesverbal, Tiranë: 2022. Available from <https://www.parlament.al/DokumentalIntegrimit?integrimitId=7>

Ligji Nr.15/2015, Për rolin e Kuvendit në procesin e integritetit të Republikës së Shqipërisë në BE.

Marrëveshja e Stabilizim-Asocimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Europiane, Fletorja zyrtare e Republikës së Shqipërisë, 14 gusht 2006.

Madhi, Gentiola. "Roli i Parlamentit në Integritetin Europian", EU Policy Hub, (2019).

Mitsotakis, Kyriakos. "It's time to get European enlargement back on track", *Politico.eu*, 10 June 2022. Available from <https://www.politico.eu/article/balkans-europe-enlargement-track>

Plani Kombëtar për Integritetin Europian, 2022-2024. Ministria për Europën dhe Punët e Jashtme. Available from <http://integriteti-ne-be.punetejashtme.gov.al/anetaresimi-ne-be/plani-kombetar-i-integritetit-pkie/>

Raporti i Kuvendit, 2021. Available from <https://www.parlament.al/RaportetStatistike?statusId=>

Raporti i Këshillit Kombëtar të Integritetit Europian, 2020. Available from <https://www.parlament.al/DokumentalIntegrimit?integrimitId=7>

Raporti vjetor i Këshillit Kombëtar të Integritetit Europian, 2021. Available from <https://www.parlament.al/DokumentalIntegrimit?integrimitId=7>

Statistikat e Komisionit të Pavarur të Kualifikimit, Tiranë. Available from <https://reporter.al/vetingu/category/komisioni-i-pavarur-i-kualifikimit/>

Sinoruka, Fjori. "Albania Parliament Extends Mandate of Justice-Vetting Bodies", *Balkan Insight*, 10 February 2022. Available from <https://balkaninsight.com/2022/02/10/albania-parliament-extends-mandate-of-justice-vetting-bodies/>

Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty, (1992).

