

# Anila Shehi (Dollani) Nino Strati

Dokument politikash

## KAPACITETET INSTITUCIONALE SI FAKTOR NDIKUES NË PROCESIN E PËRAFRIMIT TË LEGJISLACIONIT SHQIPTAR ME ACQUIS E BASHKIMIT EVROPIAN

# KAPACITETET INSTITUCIONALE SI FACTOR NDIKUES NË PROCESIN E PËRAFRIMIT TË LEGJISLACIONIT SHQIPTAR ME *ACQUIS* E BASHKIMIT EVROPIAN

## Autorë

Anila Shehi (Dollani)  
Nino Strati

## Design dhe layout

Ergys TEMALI

## Imazhet

Freepik

## Hyrje

Shqipëria nënshkroi në vitin 2006 Marrëveshjen e Stabilizim Asociimit e cila hyri në fuqi në vitin 2009. Që nga viti 2014 Shqipëria ka statusin e vendit kandidat për anëtarësimin në Bashkimin Evropian.

Neni 70 i Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (MSA) përcakton një angazhim ligjor specifik të Republikës së Shqipërisë: përafrimin e legjislacionit të brendshëm me atë të Bashkimit Evropian. Përafrimi dhe zbatimi i legjislacionit do të nxisë zhvillimin ekonomik dhe tregtinë me Bashkimin Evropian, do të përmirësojë mirëqenien dhe kushtet e jetesës së qytetarëve shqiptarë, duke hapur në fund rrugën e anëtarësimit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian<sup>1</sup>.

Statusi i vendit kandidat dhe vullneti i shprehur politik për t'u anëtarësuar në Bashkimin Evropian janë një detyrim i dytë për përafrimin e legjislacionit kombëtar me *acquis* të BE-së. Në fakt, këtij detyrimi, megjithëse i mungon elementi i detyrimit ligjor, shkon edhe më tej në shtrirjen e tij. Procesi i anëtarësimit do të kërkojë transpozimin e të gjithë *acquis* të BE-së në legjislacionin shqiptar. Përafrimi i para-anëtarësimit kërkon jo vetëm përputhjen teknike të legjislacionit shqiptar me atë të BE-së, por edhe zbatimin e duhur të rregullave kombëtare.

Komisioni Evropian nisi në tetor 2018, takimet shpjeguese në kuadër të procesit të shqyrtimit si hapi i parë i negociatave të anëtarësimit. Takimet shpjeguese për të gjithë kapitujt u përfunduan brenda vitit 2019. Takimet shpjeguese ishin një hap i madh përpara që dhanë një shtysë të re për të përmbushur kushtet për hapjen e negociatave të anëtarësimit dhe procesin e përafrimit të legjislacionit. Pas takimeve shpjeguese, Ministria për Evropën dhe Punët e Jashtme nisi përgatitjet për takimet dypalëshe.

Në mars 2020, Këshilli Evropian vendosi hapjen e negociatave të anëtarësimit me Republikën e Shqipërisë. Megjithatë, data e Konferencës së Parë Ndërqeveritare për Shqipërinë u lidh me hapjen e negociatave me Maqedoninë e Veriut, e cila u bllokua nga vetoja bullgare. Prandaj, Këshilli miratoi kuadrin negociues për Shqipërinë dhe vendosi datën e Konferencës së Parë Ndërqeveritare vetëm më 18 korrik 2022.

Si një ngjarje historike për Shqipërinë, më 19 korrik 2022, BE zhvilloi Konferencën e Parë Ndërqeveritare me Shqipërinë në Bruksel.

Procesi i shqyrtimit rifilloi për Shqipërinë dhe Maqedoninë e Veriut në shtator 2022. Komisioni duke marrë parasysh se takimet shpjeguese ishin mbajtur më shumë se dy vjet më parë, vendosi të mbajë takime shpjeguese përditësuese për pothuajse të gjithë kapitujt negociues. Takimet shpjeguese u pasuan nga takimet dypalëshe.

---

<sup>1</sup> PKIE 2020-2022

Në nëntor dhe dhjetor 2022, u zhvilluan në Bruksel takimet e para dypalëshe kushtuar Kapitullit 23 “Gjyqësori dhe të Drejtat Themelore” dhe Kapitullit 24 “Drejtësia, Liria dhe Siguria”. Deri më tani kanë përfunduar të gjitha takimet dypalëshe për grup kapitullin e parë “Themeloret”. Takimet dypalëshe për grupin e dytë “Tregu i brendshëm” nisën në mesin e janarit 2023. Është planifikuar që të gjitha takimet dypalëshe të përfundojnë brenda nëntorit 2023.

Takimet dypalëshe janë të një rëndësie të veçantë, pasi ato do t'i hapin rrugën Komisionit për të hartuar raportet e shqyrtimit (screening reports) dhe për t'ia paraqitur më tej Këshillit. Këshilli do të vendosë për fillimin e negociatave në secilin prej grup kapitujve, bazuar pikërisht në rekomandimet e Komisionit.

## Vështrim i përgjithshëm mbi përgatitjet e Shqipërisë në procesin e anëtarësimit në Bashkimin Evropian

Përafrimi është procesi i njëanshëm në të cilin një shtet i tretë (në këtë rast Shqipëria) zbaton një sistem ligjor të jashtëm (të cilin nuk ka pasur mundësi të marrë pjesë në krijimin e tij) në sistemin e tij ligjor të brendshëm. Çështjet e rëndësishme të qëllimit, kohëzgjatja dhe metodave të përafrimit mbeten kompetencë ekskluzive e autoriteteve shqiptare. Ky proces është shumë kompleks dhe kërkon shumë kohë<sup>2</sup>. Ai prek fusha të ndryshme të ligjit dhe i referohet rregullave materiale dhe procedurale.

Procesi i përafrimit të legjislacionit është konceptuar si një proces gradual, në funksion të zhvillimit ekonomik të vendit, modernizimit institucional dhe domosdoshmërisë së kalimit në fazat e mëtejshme të procesit të integritimit evropian.

Kryesisht, vendet duke zgjedhur mekanizmin kombëtar më të përshtatshëm për të pasqyruar detyrimet e Bashkimit, duhet të ndryshojnë ligjet, rregullat dhe procedurat e tyre kombëtare në mënyrë që të inkorporojnë plotësisht kërkesat e ligjit përkatës të BE-së. Ky është një proces i njohur si transpozim, ku vendet kanë diskrecion të konsiderueshëm në zgjedhjen e aktit të duhur ligjor kombëtar për të transpozuar *acquis* e BE-së. Më pas, vendi duhet të ketë institucionet dhe mjetet e nevojshme financiare për të zbatuar ligjet dhe rregulloret, ndryshe njohur si zbatimi praktik i ligjit të BE-së. Në mënyrë që legjislacioni kombëtar të jetë në përputhje të plotë me *acquis* e BE-së, vendi duhet të sigurojë kontrollet dhe ndëshkimet e nevojshme për të siguruar zbatimin e rregullave.

Në kuptimin më të gjerë, përafrimi ligjislacionit nënkupton transpozimin e dispozitave të ligjit të BE-së në legjislacionin kombëtar, zbatimin e dispozitave të këtij legjislacioni kombëtar nga autoritetet kompetente kombëtare dhe zbatimin e tyre nga gjykatat dhe agjencitë e zbatimit të ligjit<sup>3</sup>.

Shpejtësia dhe kohëzgjatja e aktiviteteve të përafrimit varet nga një sërë faktorësh të brendshëm dhe të jashtëm. Natyrisht, kjo është e lidhur ngushtë me aftësitë administrative dhe financiare të shtetit, pasi zbatimi i legjislacionit të ri në shumë raste mund të kërkojë ndryshime institucionale në administratën shtetërore dhe vendore. Rrjedhimisht, kuptohet qartë se kohëzgjatja dhe radha e veprimeve të procesit të përafrimit duhet të jetë rezultat i një analize të thellë ndërdisiplinore. Faktorët e mësipërm vërtetojnë kompleksitetin e procesit në fjalë. E gjithë përpjekja e përafrimit duhet të ketë bazën e saj në një plan kohor të përditësuar rregullisht.

---

<sup>2</sup> Lazowski, Adam, Law Approximation Manual, 2016

<sup>3</sup> Lazowski, Adams, Adaptation of the Polish legal system to European Union law: Selected aspects

## Metodat e përafrimit

Bashkimi Evropian përdor tre lloje përafrimi ligjor për të harmonizuar legjislacionin e Shteteve Anëtare të tij<sup>4</sup>:

- 1.** Unifikimi, ku aktet kombëtare të Shteteve Anëtare zëvendësohen me *acquis* e BE-së në një fushë të caktuar ku BE-ja ka kompetencën e plotë. I tillë është rasti i rregulloreve që kanë efekt të drejtpërdrejtë;
- 2.** Përafrimi, ku legjislacioni kombëtar duhet të përshtatet në përputhje me objektivat e *acquis* të BE-së. Në këtë rast, Shtetet Anëtare të BE-së mund të vendosin se si do ta rregullojnë teknikisht këtë çështje. Përafrimi kryhet nëpërmjet direktivave. Praktika e Gjykatës së KE-së kërkon që direktivat të transpozohen në dokumente ligjërish të detyrueshme (akte normative). Aktet alternative si kontratat e punës dhe marrëveshjet e administratës shtetërore me sindikatat nuk janë të pranueshme<sup>5</sup>.
- 3.** Koordinimi, ku akti ligjor i BE-së kërkon nga Shtetet Anëtare të koordinojnë aktivitetet e tyre dhe të shkëmbejnë informacione ose t'i japin informacion Komisionit Evropian.

Në Shqipëri, si vend kandidat, metoda e zakonshme është përafrimi legjislativ. Metoda legjislative, me kusht që ajo të jetë e organizuar në mënyrë të arsyeshme, tashmë është e zhvilluar mirë dhe ofron mjetin më të sigurt të përafrimit. Në bazë të një programi zyrtar të shkruar, krijon një siguri të madhe juridike si për administratën shtetërore të përfshirë në veprimtari ashtu edhe për subjektet që zbatojnë ligjin. Përafrimi legjislativ arrihet me ndryshimin ose shfuqizimin e legjislacionit aktualisht në fuqi ose, kur kërkohet, me miratimin e akteve ligjore plotësisht të reja. Siç u përmend më parë, në shumë raste ajo shkakton evoluimin e fushave të pazhvilluara të së drejtës dhe ndonjëherë mund të çojë edhe në krijimin e fushave të reja, të panjohura më parë të së drejtës. Duhet theksuar se metoda legjislative nuk mbulon vetëm procesin legjislativ të miratimit të akteve ligjore (që mund të quhet aspekti 'formal' i përafrimit).

Në praktikë, përafrimi prek të tre elementët e konceptit të Montesquieu për ndarjen e pushteteve: legjislativin, ekzekutivin dhe gjyqësorin. Duke qenë se metoda më efektive e përafrimit është ajo legjislative, rolin kryesor e luan Kuvendi. Megjithatë, roli dhe ndikimi i dyfishtë i ekzekutivit duhet të merret gjithashtu parasysh. Nga njëra anë, ekzekutivi përcakton programin e aktiviteteve të përafrimit, punon dhe përgatit propozime legjislative. Nga ana tjetër, është organi kryesor përgjegjës për zbatimin e legjislacionit të ri. Duhet përmendur edhe gjyqësori. Roli i tij është mjaft i kufizuar në fazën e para-anëtarësimit, por nuk duhet harruar edhe interpretimi pro-evropian i ligjeve, i cili mund të konsiderohet edhe si një metodë përafrimi në vetvete. Gjyqtarët marrin parasysh

<sup>4</sup> [http://mei-ks.net/repository/docs/practical\\_guidelines\\_for\\_legal\\_aproximation.pdf](http://mei-ks.net/repository/docs/practical_guidelines_for_legal_aproximation.pdf)

<sup>5</sup> <https://mdtfjss.org.rs/archive//file/resources/guidance%20to%20the%20Acquis%20Communautaire.pdf>

parimet kryesore të së drejtës evropiane të cilat janë përdorur nga Gjykata Evropiane e Drejtësisë në interpretimin e Traktateve. Jurisprudenca e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut po luan një rol të rëndësishëm në “evropianizimin” e sistemit ligjor shqiptar.

Përafrimi ka disa hapa dhe përfshin disa procese. Për të funksionuar siç duhet, të gjitha hapat dhe proceset duhet të kryhen në kushte optimale.

## Kuadri ligjor dhe metodologjik për përafrimin e legjislacionit

Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 584, datë 28.8.2003 “Për miratimin e rregullores së Këshillit të Ministrave”, i ndryshuar, rregullon disa momente të rëndësishme të procesit të përafrimit. Vendimi përcakton se Ministri përgjegjës për Integrimin Evropian është përgjegjës për vlerësimin e përafrimit ligjor të një projektvendimi ose projektligji me *acquis* të BE-së. Nëse akti synon përafrimin e *acquis* të BE-së, ai duhet të shoqërohet me tabelat e përputhshmërisë në shqip dhe anglisht dhe vlerësimin e Ministrisë përgjegjëse për Integrimin Evropian. Pa vlerësimin e Ministrisë, projektakti nuk mund t'i paraqitet për miratim Këshillit të Ministrave.

Më tej, Rregullorja e Kuvendit të Shqipërisë parashikon që në rastin e projektligjeve që synojnë përafrimin me *acquis* të BE-së, Komisioni i Përhershëm i Integritit Evropian duhet të japë mendimin e tij. Parlamenti ka gjithashtu njësinë e tij të përafrimit që kontrollon sërish tabelat e përputhshmërisë përpara se akti të shqyrtohet nga Komisioni.

Në këtë kuadër, nga pikëpamja ligjore, procesi është i mirërregulluar dhe zbatohet me rigorozitet.

Nga ana tjetër, nuk ka asnjë mjet metodologjik për të udhëhequr përafrimin e *acquis* të BE-së. Një manual përafrimi u përgatit në vitin 2016 dhe më vonë u përmirësua nga një ose dy projekte të mbështetura nga BE, por këto versione nuk u miratuan kurrë si udhëzime zyrtare dhe nuk u mbajtën trajnime për stafin e Ministrisë së Integritit Evropian, e aq më pak për stafin e ministrive të linjës.

Në vitin 2021, manuali i përafrimit u përfshi si një kapitull i veçantë në Manualin e Hartimit të Ligjit të përgatitur nga Ministria e Drejtësisë. Megjithatë, nuk janë ofruar trajnime për departamentet ligjore dhe/ose teknike të ministrive të linjës për këtë temë të veçantë.

Duhet theksuar se Kosova e cila sapo ka aplikuar për anëtarësimin në Bashkimin Evropian ka miratuar zyrtarisht manualin e saj të përafrimit në vitin 2014. E njëjta gjë mund të

thuhet edhe për Ukrainën, e cila ka vetëm një Marrëveshje Asociimi me BE-në dhe ka marrë statusin e vendit kandidat në qershor 2022.

## Sfidat me të cilat përballet procesi i përafrimit të legjislacionit shqiptar me *acquis* e BE-së

### *Kuadri institucional për përafrimin e legjislacionit*

Për sa i përket kuadrit institucional për vlerësimin e përafrimit, deri në vitin 2012 vlerësimi i përafrimit është kryer nga ekspertët që punonin në Ministrinë e Integritit Evropian, të cilët ishin përgjegjës për koordinimin e takimeve BE-Shqipëri në kuadër të Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit, për përgatitjen e raporteve etj. Vetëm në vitin 2013, pranë Ministrisë së Integritit Evropian u ngrit një njësi e dedikuar për të kontrolluar tabelat e përputhshmërisë dhe për të dhënë opinione ligjore për projektaktet ligjore duke synuar përafrimin e *acquis* të BE-së. Kjo ishte një përpjekje për të thjeshtuar procesin e përafrimit dhe për të siguruar një nivel profilizimi.

Kjo njësi u transferua si e tillë pranë Ministrisë për Evropën dhe Punët e Jashtme në vitin 2017. Megjithatë, në vitin 2019, njësitë u bashkuan me njësitë e tjera përgjegjëse për procesin e integritit evropian, duke u kthyer në situatën para vitit 2013.

Veç kësaj, të gjithë ekspertët e njësisë që u krijua në vitin 2013 u larguan nga njësia në vitin 2017. Lëvizja e madhe e punonjësve çoi në profilizimin që ishte një nga synimet për ngritjen e kësaj njësie.

### *Përkthimi i *acquis* të BE*

Në vitin 2007 Këshilli i Ministrave miratoi një vendim që përcaktonte se përkthimi i *acquis* do të centralizohet dhe kryhet nga Ministria e Integritit Evropian. Kjo ishte pak a shumë në përputhje me praktikën e vendeve të tjera të rajonit. Përkthimi i *acquis* është një parakusht për procesin e përafrimit. Është në të njëjtën kohë kusht që shteti aderues duhet të krijojë versionin e tij kombëtar të *acquis*. Pas ngritjes së Drejtorisë së Përkthimit të *Acquis Communautaire*, u përgatit legjislacioni zbatues dhe filloi procesi i përkthimit. Procesin e përkthimit ishte i koordinuar me Kosovën, një bashkëpunim që vazhdon edhe sot. Në momentin e krijimit, Drejtoria kishte tetë punonjës të ngarkuar për të koordinuar përkthimin dhe për të kontrolluar cilësinë e tij. Në ditët e sotme, Drejtoria është reduktuar në një njësi të vetme me një drejtues sektori dhe dy specialistë. Kjo sigurisht, nuk është premtuese për procesin e përkthimit dhe cilësinë e produktit përfundimtar.



## *Alokimi i acquis*

Hapi i parë i procesit të përafrimit është shpërndarja e *acquis*. Ndoshta nocioni nuk ka shumë kuptim, por kështu është quajtur nga ekspertët vite më parë. Shpërndarja e *acquis* në vetvete do të thotë të shqyrtohet e gjithë *acquis* e BE-së, sipas kapitujve. Shqyrtimi përfshinte disa momente. Së pari, u vendos se cila ministri apo institucion ishte përgjegjës për të përafuar një pjesë të caktuar të *acquis* të BE-së. Më tej, ministria përgjegjëse vendoste nëse akti duhej të përafrohej në legjislacionin shqiptar ose jo (jo të gjitha aktet duhet të përafrohen). *Acquis* përmban shumë vendime që u drejtohen Shteteve Anëtare të veçanta ose zgjidhin çështje që nuk janë relevante për Shqipërinë. Një kategori e dytë që nuk ka nevojë për përafrim janë marrëveshjet ndërkombëtare, siç janë marrëveshjet tregtare, të nënshkruara nga Bashkimi Evropian me vendet e treta. Këto do të bëhen të zbatueshme për Shqipërinë në momentin e anëtarësimit.

Një proces i tillë në praktikë ka dy përfitime të drejtpërdrejta. Së pari, ai vendos dhe cakton përgjegjësinë për përafrimin e një akti ligjor mbi ministrinë ose institucionin përkatës. Së dyti, nxit ministrinë/institucionet të njohin *acquis* dhe zhvillimet më të fundit të saj.

Duke marrë parasysh që *acquis* e BE-së është një entitet i ‘gjallë’, është e qartë se procesi i alokimit duhet të përsëritet dy, tre, madje edhe katër herë në vit.

Në Ministrinë e Integritimit Evropian, ky proces ka nisur në fund të vitit 2011 dhe pothuajse ka përfunduar brenda një viti. Prosesi ishte një sfidë e madhe për shkak të numrit të madh të akteve në kapitujt si Kapitulli 1 “Lëvizja e lirë e mallrave” ose Kapitulli 12 “Siguria ushqimore, politika veterinare dhe fitosanitare”. Prosesi u mbështet nga një sistem i dedikuar elektronik i ndërtuar në bashkëpunim me AKSHI dhe i financuar nga Bashkimi Evropian. Fatkeqësisht, procesi u braktis në vitin 2013 dhe nuk u përsërit. Sistemi nuk u përdor kurrë më. Kjo gjë rezultoi të ishte një pengesë e madhe gjatë përgatitjeve për procesin e shqyrtimit.

## *Hartimi dhe monitorimi i Planit Kombëtar për Integrimin Evropian*

Plani Kombëtar për Integrimin Evropian, i njohur më parë si Plani Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit, është instrumenti i planifikimit për përafrimin e legjislacionit. Kuadri aktual ligjor për integrimin në BE, nënkupton që ministri përgjegjës për integrimin në BE duhet të koordinojë përgatitjen dhe monitorimin e Planit Kombëtar për Integrimin Evropian.

Në aspektin pozitiv, mund të përmendim se aktualisht, Plani Kombëtar përditësohet rregullisht çdo vit. Miratimi i tij bëhet normalisht në fund të janarit ose në fillim të shkurtit, në krahasim me periudhat e mëparshme kur Plani miratohej edhe në qershor. Metodologjia për përgatitjen e tij përmirësohet çdo vit bazuar në komentet e marra nga SIGMA ose projektet e mbështetura nga BE. Ndërkohë, monitorimi i Planit është përmirësuar dhe shkalla e zbatimit është relativisht e lartë. Në vitin 2022, Plani u zbatua në masën 76%, që është dukshëm nivel më i lartë se niveli i zbatimit të vitit 2017 dhe 2018, kur Plani u zbatua nën 30%. Kjo tregon se planifikimi nga ministrinë e linjës është shumë më real duke marrë parasysh hartimin ligjor, kapacitetet administrative dhe financiare. Gjithashtu, pothuajse 100% e akteve ligjore që nuk janë miratuar gjatë vitit aktual, janë shtyrë për t'u miratuar gjatë vitit pasardhës.

Në aspektin negativ, sistemi elektronik i ndërtuar për përgatitjen dhe monitorimin e Planit Kombëtar, u përdor vetëm një herë për Planin Kombëtar të përgatitur në vitin 2012. Aktualisht, Plani Kombëtar përgatitet dhe monitorohet në fletë Excel. Kjo gjë e rëndon shumë të gjithë procesin dhe nuk lejon ruajtjen e dokumenteve.

### *Vlerësimi i mjeteve të përafrimit*

Tabelat e Përputhshmërisë, Analiza e Mangësive Ligjore dhe Vlerësimi i Mangësive të Kapaciteteve Institucionale dhe Administrative, janë nënprodukte të procesit të përafrimit. Ato prodhohen nga ministria përgjegjëse për hartimin dhe propozimin e aktit të ri ligjor. Struktura përgjegjëse për vlerësimin e përafrimit e mbështet analizën e saj në këto tabela. Pas kësaj, tabelat duhet të ruhen në mënyrë ideale në një lloj sistemi elektronik. Nëse sistemi elektronik do të lejonte gjenerimin e tabelave duke përfshirë ndryshimet e bëra në *acquis* e BE-së ose kombëtar, apo duke përfshirë të dhëna të tjera, si hyrja në fuqi e dispozitave të veçanta, etj., do të ishte një vlerë shumë e madhe për vet procesin. Një sistem i tillë nuk është ndërtuar kurrë në Shqipëri. Prandaj, përgatitja e analizave të mangësive ligjore rezultoi të ishte një detyrë tejet e vështirë në përgatitjen e takimeve dypalëshe të mbajtura në vitin 2022. Në shumë raste, analiza e përafrimit duhej të ribëhej në mënyrë që të sigurohej informacioni i saktë për shërbimet e KE-së.

Bazuar në një analizë të përgjithshme të Tabelave të Përputhshmërisë, Analizave të Mangësive Ligjore dhe Vlerësimeve të Mangësive të Kapaciteteve Institucionale dhe Administrative që janë përgatitur tashmë nga administrata publike në shumë kapituj, vihet re se në disa Tabela të Përputhshmërisë shumë kolona janë bosh, ose pjesë të *acquis* të BE-së nuk janë të përkthyer në shqip dhe anasjelltas. Disa prej tyre nuk janë të datuara, gjë që paraqet problem në përcaktimin nëse ato janë të përditësuara ose jo. Ka shumë raste në të cilat niveli i përputhshmërisë nuk përcaktohet në mënyrë specifike dhe të qartë për çdo nen të aktit ligjor evropian. Shumica e Analizave të Mangësive Ligjore

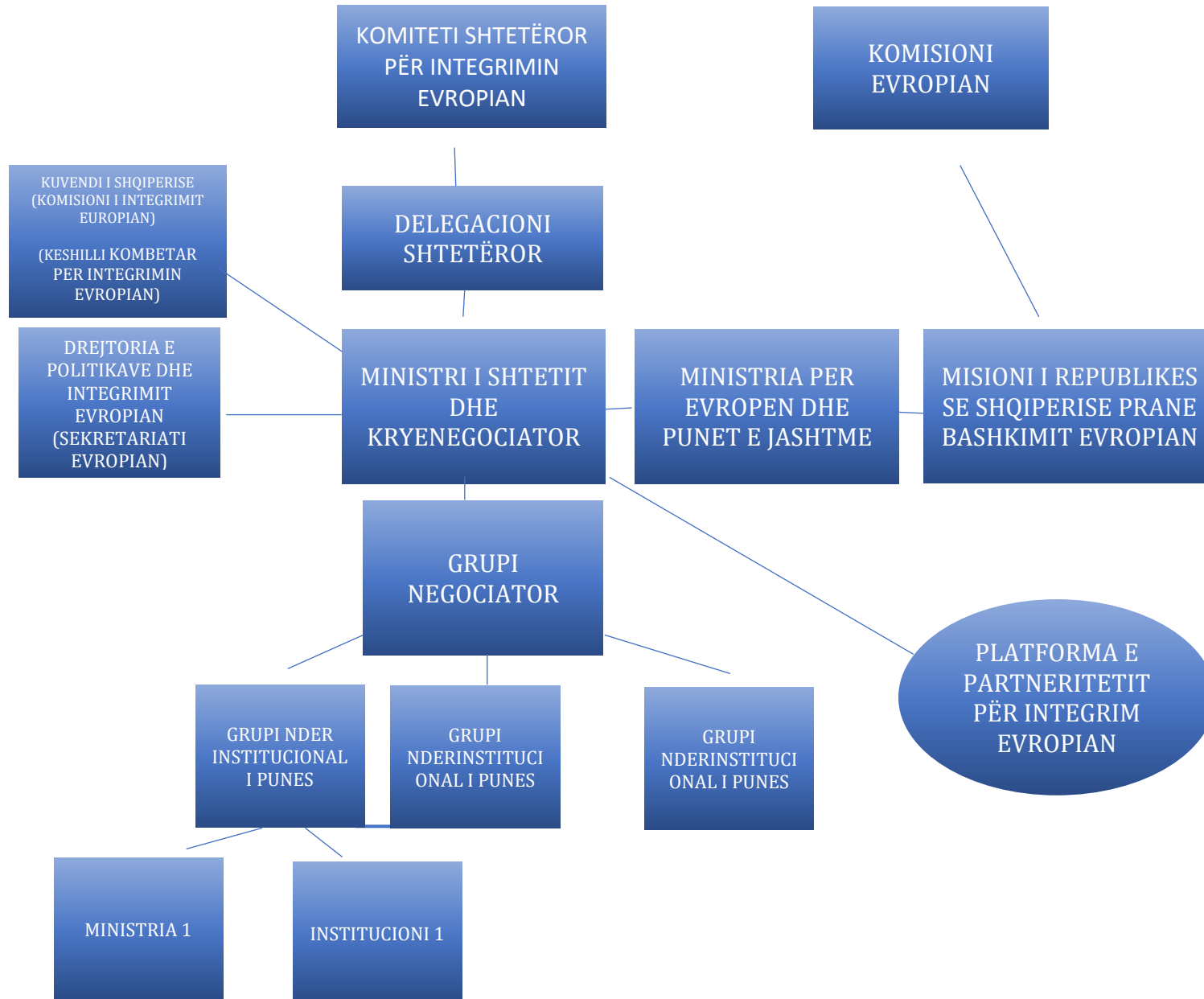
nuk janë të përditësuara me legjislacionin shqiptar dhe në shumë Vlerësime të Mangësive të Kapaciteteve Institucionale dhe Administrative mungon informacioni financiar.

## Situata aktuale e kapaciteteve institucionale në procesin e integritit evropian

Përsa i përket ndryshimeve në strukturën institucionale përgjegjëse për integrimin në BE, Ministria e Integritit Evropian ka ekzistuar si një ministri e pavarur për rreth 12 vjet. Në vitin 2017 u bashkua me Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe nga viti 2022 funksionon si pjesë e Zyrës së Kryeministrit. Dy ndryshimet e fundit nuk u shpjeguan dhe nuk u përgatitën siç duhet përpara se të zbatoheshin.

Bazuar në aktet nënligjore të miratuara për riorganizimin e strukturave të negociatave, evidentohet se disa njësi dhe struktura përgjegjëse për çështjet e integritit evropian, kanë detyra dhe përgjegjësi të dyfishta. Ky fakt e vështirëson funksionimin e tyre dhe gjithashtu ndikon në procesin e transparencës dhe llogaridhënies ndaj palëve të treta apo grupeve të interesit.

## Struktura Negociuese të Shqipërisë



## Përbërja dhe funksionet:

### Komiteti Shtetëror për Integrimin Evropian

- organi më i lartë që siguron mbikëqyrjen e strukturës së negociatave dhe bashkërendimin e qëndrimit negociues për secilin kapitull të *acquis*, përpara miratimit nga Këshilli i Ministrave;
- vlerëson dhe bashkërendon qëndrimin negociues për secilin kapitull të *acquis*, të paraqitur nga Kryenegociatori;
- Drejtohet nga Kryeministri dhe përbëhet nga kryetari i Delegacionit Shtetëror (ministri përgjegjës për çështjet e integritimit evropian), Kryenegociatori, Ministri përgjegjës për drejtësinë, Ministri përgjegjës për financën, Ministri përgjegjës për çështjet e brendshme, Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave.

### Delegacioni shtetëror:

- organi përgjegjës për zhvillimin e dialogut politik dhe të negociatave me institucionet e Bashkimit Evropian, përfshirë hapjen dhe mbylljen e negociatave për secilin kapitull të *acquis* të Bashkimit Evropian;
- përfaqëson Republikën e Shqipërisë në Konferencën Ndërqeveritare Shqipëri - Bashkimi Evropian, në kuadër të negociatave të aderimit në Bashkimin Evropian;
- përbëhet nga ministri përgjegjës për punët e jashtme (në funksionin e kryetarit), Kryenegociatori (në funksionin e zëvendëskryetarit), kreu i Misionit të Përhershëm të Republikës së Shqipërisë pranë Bashkimit Evropian, përfaqësues të ministrive dhe të institucioneve të tjera qendrore, në varësi të fushës së përgjegjësisë shtetërore që është objekt diskutimi me institucionet e Bashkimit Evropian.

### Ministri i Shtetit dhe Kryenegociatori<sup>6</sup>

- drejton procesin e negociatave për çdo kapitull të *acquis* me institucionet e BE-së në nivel teknik, sipas qëndrimeve negociuese të miratuara;
- drejton procesin e vlerësimit të impaktit e MSA-së dhe përafrimit të *acquis* mbi financat publike dhe sistemin ligjor vendas, si dhe drejton vlerësimin e

---

<sup>6</sup> <https://integrimi-ne-be.punetejashtme.gov.al/strukturat/kryenegociatori/>

prioriteteve dhe monitorimin e fondeve IPA dhe të projekteve të tjera të financuara nga donatorë të huaj;

- koordinon punën e Sekretariatit të Integritimit Evropian dhe të Grupeve Ndërinstitucionale të Punës.

### Grupi negociator

- organi përgjegjës për zhvillimin e procesit teknik të negociatave të aderimit me institucionet e Bashkimit Evropian për çdo kapitull të *acquis*;
- përbëhet nga Kryenegociatori dhe jo më pak se 7 (shtatë) anëtarë;
- diskuton dhe vlerëson projektpropozimet për qëndrimet negociuese të hartuara nga grupet ndërinstitucionale të punës për çdo kapitull të *acquis* dhe më pas i dërgon ato për shqyrtim në Komitetin Shtetëror për Integritimin Evropian;
- zhvillon procesin e diskutimeve e të negociatave për çdo kapitull të *acquis*, në përputhje me qëndrimet negociuese të miratuara nga Këshilli i Ministrave;
- monitoron dhe bashkërendon zbatimin e detyrimeve të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit dhe të dokumenteve strategjike për procesin e Integritimit Evropian;
- ndjek zbatimin e kërkesave dhe të udhëzimeve të Komitetit Shtetëror për Integritimin Evropian;
- raporton në Komitetin Shtetëror për Integritimin Evropian për veprimtaritë në kuadër të procesit të integritimit në Bashkimin Evropian;
- drejton procesin e përditësimit të planit kombëtar për zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit;
- vlerëson dhe finalizon dokumentet dhe raportet e përgatitura në kuadër të takimeve të Komitetit dhe nënkomiteteve të Stabilizim-Asociimit;
- vlerëson ndikimin në financat publike të buxhetit të shtetit të zbatimit të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit;
- vlerëson ndikimin e përafrimit të legjislacionit të brendshëm me *acquis*;
- vlerëson përparësitë e programit të Bashkimit Evropian të Asistencës (IPA), ecurinë e projekteve të financuara nga programet e Asistencës së Bashkimit Evropian apo nga donatorë të tjerë në kuadër të zbatimit të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit.

## Sekretariati i Integrit Evropian

- përgjegjës për koordinimin e politikave kombëtare me ato të Bashkimit Evropian;
- ofron asistencë teknike e administrative për Komitetin Shtetëror për Integrimin Evropian, Delegacionin Shtetëror, grupin negociator dhe grupet ndërinstitucionale të punës në përgatitjen e negociatave për secilin kapitull të *acquis*;
- bashkërendon dhe mbështet aktivitetin e grupeve ndërinstitucionale të punës si në kuadër të detyrimeve të procesit të stabilizim-asociimit, ashtu edhe në kuadër të procesit të negociatave për çdo kapitull të *acquis* të Bashkimit Evropian;
- bashkërendon dhe mbështet hartimin e raportit analitik përfundimtar të harmonizimit të legjislacionit vendas me *acquis* të Bashkimit Evropian (screening) nga secili grup ndërinstitucional pune;
- mbledh dhe përpunon projektpropozimet për qëndrimet negociuese për çdo kapitull të *acquis* të Bashkimit Evropian, sipas projektpropozimeve dhe qëndrimeve negociuese të hartuara nga secili grup ndërinstitucional pune;
- koordinon ndërveprimin dhe shkëmbimin e qëndrimeve negociuese e të dokumentacionit përkatës ndërmjet Komitetit Shtetëror për Integrimin Evropian, Delegacionit Shtetëror, grupit negociator dhe Kryenegociatorit me grupet ndërinstitucionale të punës;
- administron bazën e të dhënave elektronike për monitorimin e procesit të negociatave dhe të detyrimeve që rrjedhin prej tij;
- kryen funksione të tjera teknike dhe administrative, që përcaktohen nga kryetari i Delegacionit Shtetëror dhe Kryenegociatori, në kuadër të procesit të negociatave të aderimit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian.

## Grupet Ndërinstitucionale të Punës për Integrimin Evropian (GNPIE)

Për secilin kapitull të *acquis* të Bashkimit Evropian krijohet një grup ndërinstitucional pune.

Grupi ndërinstitucional i punës kryesohet nga një zëvendësministër ose sekretari i përgjithshëm i ministrisë përgjegjëse, në varësi të fushës së kompetencës dhe lidhjes së saj me kapitullin përkatës të *acquis* të Bashkimit Evropian apo përfaqësuesi i institucionit të pavarur, kur fusha e kompetencës për kapitullin e caktuar të *acquis* i takon një institucioni të pavarur.

## Grupet ndërinstytucionale të punës janë përgjegjëse për:

- analizën e politikave, të legjislacionit, financimit, investimeve, procedurave administrative, ndërveprimet social e të sipërmarrjes private dhe të zbatimit gjyqësor për fushën përkatëse, të mbuluar nga kapitulli përkatës i *acquis*;
- përgatitjen e vlerësimit analitik të harmonizimit të legjislacionit vendas me *acquis* të Bashkimit Evropian;
- përgatitjen e propozimeve për qëndrimet negociuese për çdo kapitull të *acquis* të Bashkimit Evropian dhe përcjelljen e tyre te grupi negociator;
- përgatitjen e dokumentacionit dhe të raporteve vlerësuese për piketat paraprake (opening benchmarks) dhe piketat përfundimtare (closing benchmarks) për kapitullin përkatës, duke përfshirë edhe diskutimet apo qëndrimet e dala në negociatat për atë kapitull;
- analizimin në mënyrë periodike të kapaciteteve administrative dhe rekomandimin për forcimin e tyre, kur është e nevojshme.

Kryetarët e grupeve ndërinstytucionale të punës organizojnë Komitetin Teknik të Grupeve Ndërinstytucionale të Punës. Rregullat e funksionimit të Komitetit miratohen me urdhër të Kryeministrit<sup>7</sup>.

## Misioni i Përhershëm i Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian

- mbështetet komunikimin diplomatik dhe teknik me institucionet e Bashkimit Evropian dhe me shtetet anëtare të Bashkimit Evropian;
- organizon agjendën e takimeve dhe të shkëmbimit të qëndrimeve përkatëse të palëve për çështjet e diskutuara në kuadër të negociatave për çdo kapitull të *acquis* të Bashkimit Evropian.

## Këshilli Kombëtar për Integrimin Evropian<sup>8</sup>

- nxit bashkëpunimin midis forcave politike, institucioneve shtetërore dhe të pavarura dhe shoqërisë civile në procesin e integritit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian;

<sup>7</sup> <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/albanien/19958.pdf>

<sup>8</sup> Ligj Nr. 19/2023 Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 15/2015 “Për rolin e Kuvendit në procesin e integritit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian”



- siguron diskutim të vazhdueshëm për politikat e integritit evropian, të zbatuara nga institucionet shtetërore me shoqërinë civile dhe me aktorë të tjerë të interesuar;
- monitoron zbatimin e detyrimeve gjatë procesit të negociatave të anëtarësimit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian, jep rekomandimet përkatëse për çështjet e shqyrtuara tek institucionet përgjegjëse dhe informon sipas rastit Komisionin për Çështjet Europiane për gjetjet e konstatuara gjatë monitorimit, etj.

## **Platforma e Partneritetit për Integrimin Evropian**

Nëpërmjet Platformës së Partneritetit për Integrimin Evropian realizohen Informimi, konsultimi, komunikimi dhe përfshirja e shoqërisë civile, grupeve të interesit, sindikatave, botës akademike dhe organeve të njësisve të vetëqeverisjes vendore në procesin e negociatave për anëtarësim në Bashkimin Evropian si dhe në procesin e Stabilizim-Asociimit.

Format e pjesëmarrjes, funksionimi dhe struktura institucionale e Platformës së Partneritetit për Integrimin Evropian miratohen me urdhër të Kryeministrit.

Përsa i përket strukturave udhëheqëse për secilin kapitull që përfshihet në Grupkapitullin e parë, vlen të theksohet se në çdo ministri dhe institucion lider janë ngritur drejtori të veçanta.

Për të ilustruar konkretisht angazhimin institucional në kuadër të procesit të integritit evropian, do të përmendim strukturat e krijuara në Ministrinë e Drejtësisë. Krijimi në vitin 2022 i Drejtorisë së Integritit dhe Negociatave është një risi dhe tregues i fokusit të veçantë që Ministria e Drejtësisë i kushton procesit të integritit evropian në tërësi. Kjo drejtori është pjesë e Drejtorisë së Përgjithshme të Politikave dhe Projekteve në fushën e Drejtësisë, Integritit dhe Negociatave.

Drejtorja e Integritit dhe Negociatave ka në përbërjen e saj dy sektorë, Sektori i Integritit Evropian dhe Sektori i Mbështetjes dhe Asistencës në Procesin e Negocimit.

Vihet re se asnjë nga institucionet e tjera lider sikurse janë Ministria e Brendshme, Ministria e Financave dhe Ekonomisë, Agjencia e Prokurimit Publik apo INSTAT nuk kanë një sektor të dedikuar për zhvillimin e negociatave.

Nga një hulumtim i përgjithshëm i strukturave institucionale në institucionet e lartpërmendura, del në pah një tregues domethënës. Konkretisht, rezulton se në strukturat e angazhuara me çështjet e integritit evropian, janë të punësuar 3 punonjës (APP) deri në 10 punonjës (MFE). Pra mesatarisht, për organizimin dhe mbarëvajtjen e procesit çdo institucion ka të dedikuar 5.3 punonjës. Duke patur parasysh volumin e

punës që mbart procesi si dhe rëndësinë e veçantë që ka Grupikapitulli i parë, 5.3 punonjës është një tregues shumë i ulët sasior.

Sa i përket nivelit cilësor, duhet thenë se ende nuk ka një kualifikim të specializuar dhe të unifikuar të punonjësve në strukturat e integrit. Përshkrimet e punës për këtë proces, janë të ndryshme nga institucioni në institucion. Pavarësisht se institucionet mbështeten vazhdimisht nga misionet e huaja të ekspertizës dhe ndihmës teknike, mungon trajnimi i vazhdueshëm i punonjësve posaçërisht mbi procesin e përafrimit të legjisilacionit kombëtar me *acquis* e BE.

## Konkluzione dhe rekomandime

Procesi i anëtarësimit është një proces shumë kompleks. Ai përfshin të gjitha institucionet publike shqiptare dhe do të kërkojë ndryshime të mëdha në legjislacionin shqiptar, strukturat institucionale dhe procedurat zbatuese. Ky proces do të zgjasë për shumë vjet.

Përafrimi i legjislacionit është një detyrë thelbësore në procesin e anëtarësimit. Si proces, ai mund të ndahet në disa nënprocese ose faza. Secili prej këtyre nënproceseve duhet të ndiqet me kujdes duke marrë parasysh karakteristikat e procesit të anëtarësimit. Kjo është e nevojshme për të përshpejtuar procesin e përafrimit.

Duke qenë se *acquis* e BE-së i nënshtrohet ndryshimit të vazhdueshëm, është e qartë se përafrimi i ligjit shqiptar me *acquis* të BE-së aktualisht në fuqi, do të duhet të rishikohet vazhdimisht. Monitorimi i vazhdueshëm i zhvillimeve të BE-së është i nevojshëm, si një përpjekje para-anëtarësuese dhe për të përgatitur Shqipërinë për anëtarësimin e saj të ardhshëm në BE. Kjo kërkon një vlerësim të kujdesshëm të rezultatit të procesit të përafrimit, një konsensus të gjerë politik mbi rëndësinë e procesit, si dhe rritje të kapaciteteve dhe profesionalizmit të nëpunësve civilë që merren me këto çështje.

Strukturat institucionale duhet të riorganizohen në bazë të metodologjisë së re, të ndarë sipas grupkapitujve. Gjithashtu strukturat negociuese duhet të harmonizohen me njëra tjetrën.

Kuadri ligjor është i plotë, ndërsa baza metodologjike duhet të zgjerohet. Për çdo proces duhet të përgatiten dhe zbatohen udhëzime që standardizojnë procesin dhe përcaktojnë qartë rregullat, detyrat, pritshmëritë, etj. Në veçanti, këto udhëzime duhet të përmirësohen vazhdimisht bazuar në përvojën e fituar. Duhet të bëhet një miratim formal i tyre për t'iu dhënë fuqi ligjore.

Strukturat e përgjithshme të integritetit duhet të jenë sa më të qëndrueshme. Sigurisht, ndryshimet mund të jenë të nevojshme por këto duhet të mendohen, analizohen, planifikohen dhe justifikohen mirë. Në këtë drejtim duhet të konsultohet stafi i njësisë qendrore që merret me procesin e integritetit. Përndryshe, ndryshimet mund të çojnë në konfuzion dhe dallime në qasjet ndaj proceseve. Më tej, ndryshimet në struktura mund të ndikojnë në lëvizjen ose reduktimin e stafit.

Për shkak të natyrës komplekse të procesit dhe kohëzgjatjes së tij, është e nevojshme të dizajnohen dhe përdoren mjete/sisteme elektronike të përshtatshme. Të gjitha sistemet elektronike duhet të integrohen me njëri-tjetrin për të rritur funksionalitetin e tyre të përgjithshëm.

Duhet të synohet specializimi i detyrave, veçanërisht i vlerësimit të përafrimit. Kjo do të kërkojë punësimin e stafit të ri dhe trajnimin e duhur të tij. Kjo jo vetëm që do të thjeshtojë procesin e përafrimit duke filluar nga përgatitja e Planit Kombëtar, vlerësimi i tabelave të

përputhshmërisë, ruajtja e tyre në një sistem të duhur elektronik, por do të përmirësojë edhe cilësinë e vlerësimit.

Procesi i përkthimit aktualisht është lënë në harresë. Ky proces duhet të rigjallërohet në mënyrë që të vendoset baza për procesin e përafrimit. Stafi duhet të rritet dhe bashkëpunimi me Kosovën të ruhet dhe madje të forcohet.

Stafi administrativ duhet të trajnohet për proceset dhe përgjegjësitë e ligjbërjes, zbatimit dhe shkeljes së legjislacionit të Bashkimit Evropian. Nëpunësve civilë të sapoemëruar duhet t'u ofrohen trajnime të vazhdueshme.

Lëvizja e stafit në drejtorinë qendrore të koordinimit duhet të shmanget me çdo kusht. Duhet të hartohet dhe zbatohet një politikë e duhur për ruajtjen e kapitalit njerëzor e cila duhet të përfshijë më shumë sesa thjesht paga më të larta.

Në vijim të ndryshimeve institucionale të ndodhura në vitin 2022, nevojitet ndryshimi sa më parë i akteve nënligjore që rregullojnë dhe koordinojnë procesin e integritetit evropian.

E fundit, por jo më pak e rëndësishme, të gjitha këto rekomandime mund të zbatohen vetëm nëse liderhipi politik është i vetëdijshëm për situatën, mangësitë dhe mënyrat e mundshme për përmirësimin e procesit të përafrimit.

