



INSTITUTI PËR DEMOKRACI DHE NDËRMJETËSIM
QENDRA PËR ÇËSHTJET EUROPIANE & TË SIGURISË

RAPORT MONITORIMI 2011

Mbi veprimtarinë e Komisionit Parlamentar të Integritetit Europian

Realizuar me mbështetjen e OSI Think Tank Fund (Budapest) dhe Friedrich Ebert Stiftung (Tiranë),
në kuadër të

INICIATIVA E MONITORIMIT PARLAMENTAR E IDM

AUTORË: SUELA JAHAJ, KETRINA ÇABIRI DHE GJERGJI VURMO

IDM, Dhjetor 2011



PËRMBAJTJA

MBI MONITORIMIN E KPIE	2
Metodologjia.....	2
I. ZHVILLIMET E PËRGJITHSHME NË VEPRIMTARINË E KPIE 2011.....	3
II. GJETJET KRYESORE TË RAPORTIT TË MONITORIMIT 2011.....	4
II.1. Prezenca e anëtarëve të KPIE	4
II.2. Prezenca e përfaqësuesve të Ministrisë së Integritimit	5
II.3. Prezenca e përfaqësuesve të ministrive të linjës	6
II.4. Procedurat formale dhe Tabela e Përputhshmërisë	7
II.5. Përfshirja e shoqërisë civile dhe grupeve të interesit në mbledhjet e KPIE.....	7
II.6. Cilësia e shqyrtimit parlamentar të projektligjeve në KPIE	8
III. REKOMANDIME.....	10



MBI MONITORIMIN E KPIE

“Pavarësisht disa përmirësimeve në rregullat dhe praktikën parlamentare si edhe rritjen e kapaciteteve administrative të Kuvendit, performanca e Kuvendit në ushtrimin e funksioneve legislative dhe mbikëqyrëse mbetet e pamjaftueshme”

[Progres Raporti i KE për Shqipërinë COM (2011), faqe 7]

Ky është vlerësimi më i fundit i Komisionit Evropian mbi performancën e përgjithshme të Kuvendit, i cili ri-thekson më tej shqetësimet mbi cilësinë e ligjeve, konsultimet e pakta me shoqërinë civile dhe grupet e interesit, ekspertiza dhe kapacitetet në dispozicion të komisioneve parlamentare etj.

Duke vlerësuar këto sfida dhe nevojën për të përmirësuar veprimtarinë parlamentare në procesin e integritimit, Qendra për Çështjet Evropiane dhe Sigurisë në IDM ndërmori në fillim të vitit 2011 këtë monitorim të performancës së Komisionit Parlamentar të Integritimit Evropian (KPIE), si hallka kryesore e veprimtarisë parlamentare lidhur me reformat integruese.

IDM falënderon Komisionin parlamentar të integritimit evropian dhe Ministrinë e Integritimit për bashkëpunimin dhe mbështetjen përgjatë procesit të monitorimit.

Metodologjia

Raporti i Monitorimit të Komisionit Parlamentar të Integritimit Evropian (KPIE), prodhohet mbi baza 6-mujore dhe vjetore. Monitorimi i veprimtarisë së Komisionit është zhvilluar nga ekspertët e IDM në mënyrë të drejtpërdrejtë duke marrë pjesë në mbledhjet e KPIE si edhe duke analizuar procesverbale të mbledhjeve të Komisionit përgjatë vitit 2011. Raporti i monitorimit paraqet gjetjet kryesore mbi veprimtarinë e KPIE bazuar në analizën e indikatorëve të mëposhtëm:

1. Prezenca e anëtarëve të KPIE në takime;
2. Prezenca e përfaqësuesve të MIE;
3. Prezenca e përfaqësuesve të ministrive të ngarkuara me draftimin e projektligjeve të paraqitura në Komision;
4. Procedurat formale dhe Tabela e Përputhshmërisë së projektligjeve;
5. Përfshirja e shoqërisë civile dhe grupeve të interesit në takimet e KPIE;
6. Cilësia e shqyrtimit parlamentar në KPIE.

Raporti i monitorimit pranon kufizimet metodologjike të monitorimit indirekt (nëpërmjet procesverbaleve) posaçërisht për 6-mujorin e parë të vitit, ndërkohë që ky kufizim dhe pjesëmarrja e ekspertëve të IDM në mbledhjet e KPIE është adresuar falë bashkëpunimit dhe angazhimit të këtij të fundit në gjysmën e dytë të vitit.

I. ZHVILLIMET E PËRGJITHSHME NË VEPRIMTARINË E KPIE 2011

Veprimtaria parlamentare përgjatë vitit 2011 është kushtëzuar nga klima politike në vend duke shfaqur kështu dy sekuenca të ndryshme të performancës së saj në periudha të ndryshme gjatë këtij viti. Mungesa e konsensusit dhe bashkëpunimit konstruktiv dominoi politikën shqiptare dhe rrjedhimisht edhe veprimtarinë parlamentare. Kthimi i opozitës në Kuvend në Shtator 2011 risolli kushtet minimale për zhvillimin e veprimtarisë parlamentare – oponencën institucionale dhe kontributin në mirëqeverisje. Parë nga ky këndvështrim, dy 6 mujoret e punës së Komisionit Parlamentar të Integritimit Europian gjatë vitit 2011, janë thellësisht të ndryshme për sa i përket pjesëmarrjes së deputetëve në mbledhjet e KPIE dhe vetë diskutimeve në lidhje me projektligjet e shqyrtuara. Numri i mbledhjeve të mbajtura është një nga statistikat referuese të kësaj situatë. Ndërkohë që në gjysmën e parë të vitit 2011 u mbajtën 11 mbledhje të KPIE, në 6 mujorin e dytë u mbajtën 20 mbledhje.

Në total, gjatë periudhës Janar – Dhjetor 2011 janë mbajtur 31 mbledhje ku janë shqyrtuar 27 projektligje në 22 mbledhje të KPIE. Pesë mbledhje i janë dedikuar takimeve dhe seancave dëgjimore me Ministren e Integritimit, një seancë dëgjimore me Ministrin e Brendshëm për ecurinë e procesit të liberalizimit të vizave, dy mbledhje i dedikohen Planit të Veprimit në zbatim të 12 prioritetëve, si dhe në dy mbledhje diskutohet mbi kalendarin e punimeve të KPIE.

Gjatë vitit 2011 janë ndërmarrë një sërë masash me ndikim pozitiv në veprimtarinë parlamentare në kuadër të procesit të integritimit europian, përfshirjes dhe transparencës së punës së Kuvendit, si më poshtë:

- Me anë të Urdhrit datë 28.03.2011, janë rritur burimet e ekspertizës pranë Komisionit. Përveç këshilltarit, sekretares dhe këshilltarëve të njësisë së përafrimit (pranë Drejtorisë juridike), KPIE shfrytëzon edhe konsulencën e një këshilltari ekonomik dhe një këshilltari juridik;
- Me Urdhërin e datës 18 Janar 2011 të Kryetares së Kuvendit, mbledhjet e komisioneve transkriptohen të plota, pavarësisht se Rregullorja kërkon një procesverbal të përmbledhur. Procesverbalet e mbledhjeve të Komisionit publikohen menjëherë pas miratimit nga Komisioni. Kjo procedurë synon rritjen e transparencës, dhe përmirësimin e cilësisë së projektligjeve;
- Me urdhër të Kryetares së Kuvendit, kryetarët e Komisioneve të përhershme parlamentare do të përfshihen në përcaktimin e axhendës së Kuvendit;
- Me anën e një akti administrativ të Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendi po përgatitet ngritja e bazës së të dhënave për aktorë të shoqërisë civile, të cilët mund të ftohen nga komisionet në shqyrtimet e projektligjeve çka ndikon jo vetëm në rritjen e transparencës por edhe në cilësinë e shqyrtimit të akteve ligjore. Kjo bazë të dhënash është në përpunim e sipër e po përditësohet vazhdimisht.

II. GJETJET KRYESORE TË RAPORTIT TË MONITORIMIT 2011

Disa prej gjetjeve kryesore të veprimtarisë së KPIE përgjatë vitit 2011 përfshijnë:

- Nga një total prej 31 mbledhesh me një kohëzgjatje mesatare prej 60 minutash, nëntë mbledhje të KPIE janë realizuar pa praninë e deputetëve të opozitës (periudha Shkurt – Korrik 2011); Pjesëmarrja individuale e katër prej anëtarëve të KPIE në mbledhjet e Komisionit shfaqet problematike –dy anëtarë nga opozita që kanë munguar respektivisht në 42% dhe 39% të mbledhjeve, dhe dy anëtarë nga maxhoranca në 29% dhe 25% të mbledhjeve të KPIE.
- Përfaqësuesit e Ministrisë së Integritimit kanë munguar gjatë shqyrtimit të katër projektligjeve në tre mbledhje të KPIE, ndërsa përfaqësuesit e ministrive të tjera të linjës kanë qenë gjithmonë prezent në prezantimin e projektligjeve në komision;
- Pavarësisht detyrimit ligjor, është shqetësues fakti që në disa raste projektligjet vijnë në KPIE pa marrë mendimin final të MIE¹; Gjithashtu, në disa raste shqyrtimi i projektligjeve në KPIE është kryer në mungesë të tabelës së përputhshmërisë e cila përcakton qartazi masën e përputhshmërisë me standardet e BE²;
- Përfshirja aktive e shoqërisë civile dhe grupeve jo-publike të interesit me anë të diskutimeve dhe dhënies së ekspertizës konstatohet në tre mbledhje të KPIE, respektivisht ato të datës 2 Shkurt, 19 Prill dhe 11 Tetor 2011 ku në rend të ditës është projektligji “Për të drejtën e kalimit në pronë të shtetit dhe private për ndërtimin e rrjetit të komunikimeve elektronike”, Plani i veprimit në zbatim të 12 prioritetet dhe projektligji “Për mbrojtjen nga rrezatimet jonizuese”.
- Shkalla e ulët e përfshirjes së grupeve të interesit në mbledhjet e KPIE, axhenda e ngarkuar legjislativë dhe koha e kufizuar që u lihet në dispozicion anëtarëve të KPIE për të shqyrtuar projektligjet mbeten ende shqetësuese dhe prekin cilësinë e ligjeve të miratuara.

Seksionet e mëposhtme të raportit analizojnë në detaje performancën e KPIE në kuadër të secilit indikator të monitorimit për vitin 2011.

II.1. Prezenca e anëtarëve të KPIE

Anëtarësia e KPIE përfshin 9 deputetë, 5 nga maxhoranca dhe 4 nga opozita. Pavarësisht rëndësisë që i jepet integritimit evropian si objektivi kombëtar, KPIE është Komisioni me më pak anëtarë çka përbën një çështje e cila duhet adresuar në kuadër të një reforme parlamentare dhe amendimin e “Ligjit Zela” për funksionimin e KPIE.³ Ndërkohë, KPIE drejtohet nga një deputet i opozitës, me nënkryetar nga maxhoranca.

1 Ky shqetësim është ngritur nga deputetët e opozitës në mbledhjen e KPIE më datë 11 Tetor 2011.

2 Ky fakt është konstatuar në mbledhjet e KPIE të zhvilluara më datë 19 Janar 2011; 11 Tetor 2011 dhe 7 Dhjetor 2011.

3 Një tjetër nevojë ka të bëjë ndër të tjera edhe me ri-konfigurimin sektorial të disa prej komisioneve parlamentare duke reflektuar dinamikën aktuale të proceseve të reformave në Shqipëri, posaçërisht në kontekstin e anëtarësimit në BE.



INSTITUTI PËR DEMOKRACI DHE NDËRMJETËSIM

QENDRA PËR ÇËSHTJET EUROPIANE & TË SIGURISË

Sipas nenit 34/1 të Rregullores së Kuvendit, mbledhjet e Komisionit janë të vlefshme kur në to merr pjesë më shumë se gjysma e të gjithë anëtarëve të Komisionit, pra në rastin konkret kuorumi formohet nga 5 deputetë. Duke vërejtur mbledhjet e KPIE, në të gjitha rastet mbledhjet janë mbajtur pasi është formuar kuorumi.

Mungesa e plotë e opozitës në KPIE konstatohet në 9 mbledhje të mbajtura në periudhën Shkurt – Korrik 2011. Ri-kthimi i opozitës në Kuvend në Shtator 2011 dhe aktivizimi më intensiv i KPIE në periudhën Shtator – Dhjetor 2011 e përmirësoi ndjeshëm mesataren vjetore të pjesëmarrjes në mbledhjet e KPIE (në 71% të mbledhjeve gjatë vitit 2011) krahasuar me gjysmën e parë të vitit ku opozita mori pjesë vetëm në 18% të mbledhjeve.

Nga ana tjetër, pjesëmarrja individuale e anëtarëve të KPIE shfaqet problematike në katër raste ku dy anëtarë nga opozita kanë munguar në 39% dhe 42% të mbledhjeve ndërsa dy anëtarë nga maxhoranca përkatësisht në 25% dhe 29% të mbledhjeve të KPIE. Duke “justifikuar” dy rastet e anëtarëve nga opozita me vendimin politik për të bojkotuar Kuvendin në gjysmën e parë të 2011, përqindja e mungesave kundrejt totalit të mbledhjeve të KPIE në rastin e dy anëtarëve nga maxhoranca mbetet e pajustificueshme.

II.2. Prezenca e përfaqësuesve të Ministrisë së Integritit

Sipas Kushtetutës së Shqipërisë drejtuesit e institucioneve shtetërore, me kërkesë të komisioneve parlamentare, japin shpjegime dhe informojnë për çështje të ndryshme të veprimtarisë së tyre për sa e lejon ligji⁴. Ndërkohë në Rregulloren e Kuvendit citohet se komisionet kanë të drejtë të thërrasin në çdo kohë ministrat, për të dhënë shpjegime dhe sqarime për probleme të fushave ku ata janë individualisht përgjegjës, si dhe për zbatimin e ligjeve, të vendimeve, rezolutave ose deklaratave të miratuara nga Kuvendi⁵.

Duke pasur parasysh rolin e KPIE si hallka kryesore e veprimtarisë parlamentare në kontekstin e procesit të integritit dhe rolin e Ministrisë së Integritit si bashkërenduesja kryesore e procesit brenda Ekzekutivit dhe më gjerë, bashkëpunimi i ngushtë mes këtyre dy strukturave shfaqet si një kusht *sine qua non* për veprimtarinë e tyre dhe cilësinë e procesit të integritit. Në kontekstin e përafrimit të legjislacionit roli i Ministrisë duhet të jetë i pranishëm në çdo projekt-akt ligjor që kalon për shqyrtim në Komisionin parlamentar të Integritit nëpërmjet opinionit dhe tabelës së përputhshmërisë. Kjo imponon gjithashtu nevojën për përfshirje të vazhdueshme të Ministrisë në mbledhjet e KPIE.

Ashtu siç vëren edhe Raporti i Progresit i KE për Shqipërinë 2011, bashkëpunimi mes KPIE dhe Ministrisë së Integritit ka shënuar përmirësime të ndjeshme krahasuar me periudhën 2009 – 2010.⁶ kjo vërehet jo vetëm tek statistikave në lidhje me numrin e mbledhjeve të KPIE në të cilën MIE është e përfaqësuar, por gjithashtu edhe nga iniciativa të përbashkëta të dy strukturave për të përmirësuar

4 Kushtetuta e Shqipërisë, neni 80, para.3.

5 Rregullorja e Kuvendit, neni 102, para2.

6 Prania e përfaqësuesve të MIE në mbledhjet e KPIE për periudhën Shtator 2008 – Shtator 2010 mbetet mesatarisht në nivelet e 33% të totalit të mbledhjeve të zhvilluara nga KPIE në këtë periudhë. Shih IDM Policy Brief nr 5 / 2010 (fq 4) “Tre hapa drejt përmirësimit të veprimtarisë parlamentare për anëtarësimin në BE” (Burimi: http://idmalbania.org/sites/default/files/publications/IDM%20Policy%20brief%20no5_2010_CESA_ENG.pdf)

bashkëpunimin si edhe përfshirjen e shoqërisë civile në procesin e integritimit dhe posaçërisht, gjatë vitit 2011, të Plan-veprimin për të adresuar 12 prioritetet e parashtruara në opinionin e KE (2010).

Gjatë periudhës Janar – Dhjetor 2011, Ministrja e Integritimit ka marrë pjesë në pesë mbledhje të KPIE në të cilat janë diskutuar çështje të ndryshme si Plan-Veprimi për plotësimin e Rekomandimeve të Opinionit të KE për Shqipërinë, Progres-raporti për Shqipërinë 2011 apo projektligji për Buxhetin e shtetit për vitin 2012.

Ndërkohë lidhur me prezencën e përfaqësuesve të MIE për të dhënë mendimin mbi përputhshmërinë e projektligjeve që merren në shqyrtim nga KPIE apo për çështje të tjera të procesit të integritimit, përfaqësuesit e MIE mungojnë në 3 mbledhje. Përkatesisht, përfaqësuesit e Ministrisë kanë munguar gjatë mbledhjeve të datës 7 shkurt 2011, ku është shqyrtuar projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 9126, datë 29.07.2001, “Për përdorimin civil të lëndëve plasëse”; mbledhjen e datës 6 qershor 2011 ku u shqyrtuan projektligjet “Për mbrojtjen e mjedisit.” dhe “Pr/ligj “Për lejet e mjedisit”; dhe së fundmi në mbledhjen e datës 4 korrik 2011, ku shqyrtohen dy projektligje, përfaqësuesi i MIE mungon gjatë shqyrtimit të projektligjit të dytë “Për transplantimin e indeve, të qelizave dhe të organeve”

II.3. Prezenca e përfaqësuesve të ministrive të linjës

Në përputhje me legjislacionin në fuqi, projektligjet dhe aktet normative me fuqinë e ligjit, që propozohen për shqyrtim dhe miratim në Kuvend, mbrohen në emër të Këshillit të Ministrave nga anëtarët e Këshillit të Ministrave, propozues të këtyre projekteve⁷. Prezenca e ministrive të ngarkuara me draftimin e projektligjeve që merren në shqyrtim nga KPIE është realizuar në masën 100%, pra përfaqësuesit janë të pranishëm në të gjitha mbledhjet e KPIE që shqyrtonin një projektligj përkatës.

Në shumicën e rasteve vihet re përfaqësi nga disa ministri të ndryshme për relacionin e një projektligji, të cilët prezantojnë projektligjin dhe argumentet në përgjigje të diskutimeve të anëtarëve të KPIE. Përgjithësisht vërehet përfaqësim i përshtatshëm i ministrive të linjës ndonëse në disa raste janë konstatuar pyetje apo komente nga anëtarët e KPIE të cilat nuk kanë mundur të marrin përgjigjen e duhur nga përfaqësuesit e ministrive. Vlen të theksohet gjithashtu edhe fakti se prezantimi i projektligjeve në shumicën dërrmuese të rasteve nuk përfshin detaje të kostos dhe impaktit ekonomiko-financiar të legjislacionit. Ministrinë e linjës në kapacitetin e tyre si propozues të legjislacionit kufizohen kryesisht në kostot e nevojshme buxhetore për zbatimin e legjislacionit (p.sh. kostot infrastrukturore e burimet njerëzore për operacionalizimin e një institucioni të ri).⁸

Ndërsa kapacitetet e ministrive të linjës për të fokusuar analizën e projektligjit edhe në aspektet e ndikimit ekonomiko-financiar si pjesë integrale e përfaqësjes ndaj përafrimit dhe ligj-bërjes në përgjithësi mbetet shqetësuese, një tjetër element i cili ka ndikuar në këtë drejtim është edhe mungesa e përfshirjes së grupeve të interesit veçanërisht të sektorit privat, në proceset politikë-bërëse dhe në shqyrtimin parlamentar të politikave dhe legjislacionit.

7 Ligj Nr. 9000, datë 30.1.2003, ‘Për Organizimin dhe Funkcionimin e Këshillit të Ministrave’, neni 31, para.1.

8 Anëtarët e KPIE shpesh kanë ngritur këtë shqetësim duke kërkuar informacion mbi ndikimin ekonomik e financiar të zbatimit të projektligjit nën shqyrtim.

II.4. Procedurat formale dhe Tabela e Përputhshmërisë

Sipas legjislacionit në fuqi, çdo projektligj që i drejtohet KPIE për shqyrtim shoqërohet me tabelën e përputhshmërisë, me përjashtim të rasteve kur akti nuk synon përafrim me *acquis*. Për më tepër në relacionin e MIE duhet të jetë qartazi shprehur shkalla e përputhshmërisë. Ligjet mund të jenë 100% të përafruara ose mund të kenë përputhshmëri të pjesshme. Me këtë standard, Ministria e Integritimit, duke prezantuar këtë tabelë ndihmon deputetët të marrin vendimin final.

Konsideruar faktin që grupi i ekspertëve të IDM nuk ka monitoruar në mënyrë të drejtpërdrejtë të gjitha mbledhjet e KPIE dhe nuk ka patur në asnjë rast akses të plotë tek materialet (projektligje) që janë objekt shqyrtimi i Komisionit, analiza e këtij indikatori mbetet e pjesshme. Pavarësisht kufizimeve dhe pamjaftueshmërisë së të dhënave, në një vështrim të përgjithshëm mund të konstatohet se gjatë gjysmës së parë të vitit 2011 tabela e përputhshmërisë është një instrument për të cilin diskutohet më rrallë, krahasuar me periudhën Shtator – Dhjetor 2011 ku diskutimet e anëtarëve të Komisionit fokusohen shpesh dhe madje identifikojnë edhe problematika të veçanta në lidhje me të.

Në disa raste të projektligjeve të shqyrtuara nga KPIE tabela e përputhshmërisë mungon ose nuk është në shqip⁹.

II.5. Përfshirja e shoqërisë civile dhe grupeve të interesit në mbledhjet e KPIE

Mbledhjet e komisioneve parlamentare, si rregull, bëhen të hapura. Mbledhja quhet e hapur kur media, grupet e interesit ose vizitorët janë të lejuar ta ndjekin atë¹⁰, përveç rasteve kur komisioni me shumicë votash vendos ndryshe. Sipas Rregullores, komisioni mund të organizojë seanca dëgjimore publike me anëtarë të Këshillit të Ministrave, përfaqësues të lartë të institucioneve shtetërore ose publike, ekspertë, përfaqësues të shoqërisë civile, përfaqësues të grupeve të interesit, si dhe grupime të tjera të interesuara.

Nga monitorimi i mbledhjeve të KPIE rezulton se në gjysmën e parë të vitit 2011 shoqëria civile dhe grupet e interesit kanë qenë prezent vetëm në dy mbledhje të KPIE, respektivisht ato të datës 2 Shkurt dhe 19 Prill 2011 ku në rend të ditës janë projektligji “Për të drejtën e kalimit në pronë të shtetit dhe private për ndërtimin e rrjetit të komunikimeve elektronike”. dhe Plani i veprimit për 12 prioritetet. Për periudhën Shtator – Dhjetor 2011 konstatohet përfshirja e vetëm një grupi jo-publik interesi në diskutimet e KPIE, dhe më konkretisht mbledhja e datës 11 Tetor 2011 në të cilën është shqyrtuar projektligji “Për mbrojtjen nga rrezatimet jonizuese”.¹¹

9 Z. Taulant Balla në mbledhjen e datës 14 Shtator 2011 ngre pikërisht këtë çështje për tabelën e përputhshmërisë së projektligjit e cila në pjesën ku i referohet direktivave të KE nuk është në gjuhën shqipe.

10 Rregullorja e Parlamentit, neni 35, par. 1.

11 Në këtë kuadër, gjatë mbledhjes së 11 Tetorit 2011 kompania ‘Vodafone Albania’ i kërkoi KPIE të dëgjohej në lidhje me këtë projekt-ligj.

Ndryshe nga gjysma e parë e vitit, në 20 mbledhjet e periudhës Shtator – Dhjetor 2011 vërehet pjesëmarrje e vazhdueshme e përfaqësuesve të shoqërisë civile në kapacitetin e vëzhguesit gjatë mbledhjeve të Komisionit, kjo falë edhe sensibilitetit dhe bashkëpunimit të përmirësuar me KPIE.¹²

Përveç një roli më proaktiv dhe masave konkrete për rritjen e pjesëmarrjes së grupeve të interesit në diskutimet e KPIE, ky komision duhet të shqyrtojë më tej edhe një tjetër alternativë plotësuese për përmirësimin e dialogut me grupet e interesit. Më konkretisht bëhet fjalë për mundësinë e krijimit të Këshillit Kombëtar të Anëtarësimit në BE si një forum konsultativ nën drejtimin e Kuvendit dhe me pjesëmarrjen e grupeve të interesit, përfaqësuesve të ekzekutivit dhe institucioneve të tjera publike.¹³

II.6. Cilësia e shqyrtimit parlamentar të projektligjeve në KPIE

Analiza e këtij indikator është përqasur me shumë kujdes nga ekspertët e IDM jo thjesht për shkak të kufizimit dhe subjektivizmit që bart në vetvete analiza e cilësisë së shqyrtimit parlamentar të projektligjeve për fusha e sektorë të ndryshëm, por edhe për shkak të faktit se raporti i monitorimit bazohet kryesisht tek procesverbalet e mbledhjeve të KPIE dhe observimet prej vetëm një pjese të mbledhjeve të KPIE të monitoruara drejtpërsëdrejti.

Gjatë periudhës Janar – Dhjetor 2011 janë mbajtur 31 mbledhje ku janë shqyrtuar 27 projektligje. Pesë mbledhje i janë dedikuar takimeve dhe seancave dëgjimore me Ministren e Integritit, një seancë dëgjimore me ministrin e Brendshëm për ecurinë përmbushjes së obligimeve të procesit të liberalizimit të vizave, ndërsa dy mbledhje i dedikohen diskutimeve të KPIE mbi Planin e Veprimit dhe 12 prioritetet.

Praktika e shqyrtimit parlamentar të KPIE për vitin 2011 vëren në disa raste se një projektligj shqyrtohet në dy mbledhje për shkak të kohës së kufizuar në dispozicion për të analizuar projektligjin (p.sh. projektligji “Për shërbimin veterinar në Republikën e Shqipërisë”, projektligji ‘Për bankat në Republikën e Shqipërisë’). Duke pasur parasysh kohëzgjatjen mesatare të mbledhjeve të KPIE (prej vetëm 60 minutash), përfshirjen e dobët të grupeve të interesit dhe shoqërisë civile në diskutimet e KPIE si edhe axhendën e ngarkuar legjislativë veçanërisht në gjysmën e dytë të vitit e cila nuk mundëson mjaftueshëm kohë për anëtarët e KPIE të njihen paraprakisht (para mbledhjes) me materialet, diskutimet e thelluara dhe përmbajtësore në lidhje me projektligjet e shqyrtuara mbeten të kufizuara.

Vetëm në disa raste diskutimet e anëtarëve të KPIE çojnë në analiza të thella të projektligjeve dhe përveç rasteve të politizimit të skajshëm të debatit, diskutimet sjellin propozime relevante që përmirësojnë legjislacionin e shqyrtuar. Vlen të theksohet fakti se këta shembuj pozitivë të shqyrtimit parlamentar në KPIE ndodhin kryesisht kur përbërja e Komisionit është e plotë dhe diskutimet përfshijnë edhe përfaqësues të ministrive të linjës dhe grupeve të interesit.

12 Pjesëmarrja e monitoruesve të IDM në mbledhjet e KPIE është mundësuar pikërisht nëpërmjet këtij bashkëpunimi të drejtpërdrejtë me KPIE në respekt të Rregullores së Kuvendit. Në Shtator 2011, IDM i drejtoi një kërkesë të dytë zyrtare (pas kërkesës së Janarit 2011) administratës së Kuvendit për të cilën kjo e fundit ende nuk është përgjigjur.

13 Në Tetor 2011 IDM i ka dorëzuar zyrtarisht KPIE një propozim konkret së bashku me projekt-aktin për ngritjen e këtij Këshilli.



INSTITUTI PËR DEMOKRACI DHE NDËRMJETËSIM

QENDRA PËR ÇËSHTJET EUROPIANE & TË SIGURISË

Shpeshherë shqyrtimi i projektligjeve nga ana e deputetëve limitohet në aspekte procedurale ose në rekomandime për përmirësimin e terminologjisë.¹⁴ Nisur edhe nga situata e tensionuar politike përgjatë vitit 2011, “rreziku” i politizimit të sforcuar të debatit pozitë-opozitë dhe vetë shqyrtimit parlamentar në KPIE mbetet gjithmonë prezent. Politizimi i skajshëm i debatit dhe mungesa e përfaqësuesit politikë të ministrive, por mbetet gjithashtu prezent edhe në kuadër të shqyrtimit të projektligjeve dhe dokumentave strategjikë të procesit të integritimit.

Vërehet një dallim i theksuar midis mbledhjeve të KPIE të realizuara me pjesëmarrjen e deputetëve të opozitës dhe mbledhjeve në të cilat opozita ka munguar. Më specifikisht, në mbledhjet e KPIE në të cilat opozita nuk ka marrë pjesë (si p.sh shqyrtimi i projektligjit “Për mbrojtjen e konsumatorit”, projektligji “Për disa ndryshime në ligjin nr. 9251, datë 08.07.2004 “Kodin Detar të Republikës së Shqipërisë”, etj) diskutimet mbeten të kufizuara dhe kryesisht formale. Propozime përmbajtësore në kuadër të shqyrtimit parlamentar në KPIE përgjithësisht janë gjeneruar nën një përbërje të plotë të Komisionit, ndonëse në kushtet e një debati të politizuar skajshëm diskutimet jo gjithmonë kanë qenë konstruktive dhe produktive.

Problematika e parashtruar më sipër në këtë seksion, si edhe sfidat dhe shqetësimet e identifikuara posaçërisht në lidhje me indikatorët e “përfshirjes së shoqërisë civile / grupeve të interesit” dhe “përfshirjes së ministrive të linjës” sidomos sa i përket analizës së plotë të dokumenteve strategjike dhe ligjore që shqyrtohen në KPIE, potencialisht ndikojnë në vetë cilësinë e produktit të shqyrtuar dhe zbatueshmërinë e tij në praktikë. Nga ana tjetër, ekspertiza e specializuar përgjatë shqyrtimit parlamentar do të mundësonte edhe një shqyrtim parlamentar i cili nuk do të kufizohej vetëm tek “kritika” por edhe tek “alternativa” më efikase.

14 Projektligji i datës 14.09.2011, “Për shërbimin veterinar në Republikën e Shqipërisë” për shkak të konstatimeve të bëra nga anëtarët e KPIE lidhur me paqartësitë / parregullsitë teknike në disa nene të caktuara, u vendos të votohej vetëm në parim dhe ndërkohë iu dha kohë propozuesve të aktit të konsultonin vërejtjet e bëra nga anëtarët e KPIE dhe nga Njësia e Përafrimit. Si rezultat ky projektligj u shqyrtua nën për nën në mbledhjen e rradhës (datë 15.09.2011).

III. REKOMANDIME

Duke u bazuar në gjetjet e këtij monitorimi disa prej rekomandimeve në funksion të përmirësimit të punës së Kuvendit në përgjithësi dhe të KPIE në kontekstin e anëtarësimit në BE do të përfshinin:

1. Hapat e ndërmarrë gjatë vitit 2011 në funksion të përmirësimit të aksesit të shoqërisë civile në mbledhjet e komisioneve parlamentare duhet të konsolidohen më tej dhe të orientohen nga një përfaqje proaktive. Inkurajimi i përfshirjes së grupeve të interesit nga sektorët joshitetërorë në shqyrtimin parlamentar dhe veprimtarinë e KPIE në kuadër të procesit të anëtarësimit në BE duhet të bëhet pjesë e një përfaqje më të konsoliduar dhe të mirëkoordinuar e administratës së Kuvendit dhe strukturave parlamentare si edhe me Ministrinë e Integritit. KPIE dhe përfaqësuesit e tjerë të Kuvendit duhet të shqyrtojnë gjithashtu edhe mundësinë e ngritjes së Këshillit Kombëtar të Anëtarësimit në BE si një alternativë plotësuese në funksion të hapjes së procesit të integritit, të tij dhe të veprimtarisë parlamentare në përgjithësi.
2. Rritja e burimeve njerëzore dhe ekspertizës në dispozicion të KPIE duhet të shoqërohet me investime të vazhdueshme për konsolidimin e kapaciteteve. Ngritja e një strukture të posaçme analitiko-kërkimore mbi çështjet e integritit europian brenda Kuvendit do të shërbejë në këtë drejtim jo vetëm për KPIE por për të gjithë strukturat parlamentare në përgjithësi. Një tjetër alternativë e mundshme ndaj këtij opsioni do të ishte vendosja e bashkëpunimit më të ngushtë me organizatat studimore dhe kontraktimi i shërbimeve të tyre të konsulencës.
3. Respektimi rigoroz i procedurave formale të shqyrtimit parlamentar në KPIE, konsolidimi i bashkërendimit me strukturat e Kuvendit, Ministrinë e integritit dhe ministritë e tjera të linjës duhet t'i shërbejë përmirësimit të praktikës parlamentare në përputhje me funksionet kontrolluese të Kuvendit si edhe vetë shqyrtimit përmbajtësor të dokumenteve strategjike dhe ligjor në kuadër të procesit të integritit dhe më gjerë.
4. Nisur nga problematikat e identifikuara nga monitorimi i KPIE për vitin 2011 si edhe nga praktika e përgjithshme parlamentare e viteve të fundit, është e nevojshme të mundësohet më shumë hapësirë dhe kohë në dispozicion për një shqyrtim përmbajtësor parlamentar dhe përfshirje aktive e të gjithë anëtarëve të KPIE në diskutimet e mbledhjeve të këtij komisioni. Gjithashtu është e nevojshme të rritet numri i anëtarëve të këtij komisioni si edhe të amendohet ligji aktual ("ligji Zela") për funksionimin e tij, në kuadër të një reforme më të gjerë parlamentare, e cila duhet të përfshijë ndër të tjera edhe ri-konfigurimin sektorial / tematik të disa prej komisioneve të përhershme parlamentare.