

Forumi i Politikave të Integritimit monitoron nga afër procesin e integritimit në Bashkimin Evropian dhe institucionet e përfshira në të, duke u përqëndruar kryesisht në koordinimin ndërinstucional ndërmjet njërive dhe dokumenteve dhe raporteve të tyre ligjore. Treguesit e monitorimit dhe rregullat metodologjike përfshijnë aktet normative dhe/ose legjislative të miratuara; aktivitetet e kryera (numri i takimeve, plan-veprimeve, raportet, strategjitë për të adresuar mangësitë e identifikuara nga raporti i KE, etj.); fazën e zhvillimit paraprakisht të instrumenteve; si dhe shqyrtimin institucional dhe publik të rezultateve të arritura.

HYRJE

Parlamenti Evropian themeloi në nëntor 1994 delegacionin e tij për marrëdhëniet ndërparlamentare me vendet e Ballkanit Perëndimor. Ky bashkëpunim u përfshi më pas në kuadër të Procesit të Stabilizim-Asociimit (PSA), i cili nisi në fillim të viteve 2000 dhe synonte të sillte Ballkanin Perëndimor më pranë Bashkimit Evropian (BE), në kuadër të perspektivës së tyre të anëtarësimit.

Deri më tani, bashkëpunimi ndërparlamentar midis BE-së dhe vendeve të zgjerimit ka avancuar drejt shndërrimit në [një themel për një proces ndërtimi të eksperiencës dhe përgatitjes graduale për anëtarësim në BE](#). Unioni përkufizon këtë bashkëpunim me parlamentet kombëtare të vendeve të zgjerimit si "[një kornizë brenda së cilës mund të ngrihen çështje të diskutueshme me 'një element transparence' dhe 'një provë se sa thellë demokracia parlamentare me pluralizmin kanë zënë rrënjë'](#)". Gjithashtu, duke pranuar rolin e kufizuar të parlamenteve kombëtare në valët e mëparshme të zgjerimit të BE-së, Komisioni ka miratuar së fundmi një qasje të re, e cila i ofron mundësi të reja parlamenteve të vendeve kandidatë për të ushtruar potencialin e tyre në kuadër të "[rritjes së 'pronësisë së procesit të reformave dhe lajmërimit e Komisionit për shkelje të pajtueshmërisë me rregullat e BE-së'](#)".

Në vijim të hyrjes në fuqi të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit (MSA) BE-Shqipëri, në maj 2010 u krijua Komiteti Parlamentar për Stabilizim-Asociimin (KPSA). KPSA shënoi një përmirësim në statusin e marrëdhënieve ndërparlamentare, duke

KËRKOHET DIALOG: EKSPERIENCA E BASHKËPUNIMIT NDËRPARLAMENTAR BE-SHQIPËRI

Gentiola Madhi
EU Policy Hub

institucionalizuar bashkëpunimin e rregullt midis Parlamentit Evropian dhe Parlamentit të Shqipërisë. Ai është një organ konsultues, i cili fokusohet tek të gjitha aspektet e marrëdhënieve dypalëshe – duke filluar nga bashkëpunimi politik tek ai i ndërsjelltë në fusha të ndryshme të politikave – dhe veçanërisht në mbikëqyrjen e zbatimit të MSA-së. Përveç kësaj, KPSA ka për qëllim të shërbejë si katalizator për bashkëpunimin, në mënyrë që të përmirësohet dialogu politik mbi proceset reformuese. Pavarësisht qëllimit të përgjithshëm, funksionimi i forumit ndërparlamentar BE-Shqipëri është penguar nga polarizimi i vazhdueshëm politik brenda kontekstit shqiptar, i shoqëruar nga bojkotet e parlamentit kombëtar nga opozita¹ dhe retorika e përsëritur mbi anëtarësimin në BE.

Përballë kësaj situatë, kjo analizë synon të hedhë dritë mbi performancën e përgjithshme të bashkëpunimit ndërparlamentar midis BE-së dhe Shqipërisë. Ajo fokusohet tek korniza ligjore dhe organizative ekzistuese, ndjekur nga një vlerësim i përgjithshëm i efektivitetit të bashkëpunimit dhe identifikimi i sfidave kryesore. Gjithashtu, përvojat e bashkëpunimit ndërparlamentar të Malit të Zi dhe Serbisë janë ilustruar shkurtimisht, si një shembull krahasues, duke vënë theksin tek rëndësia e dialogut politik për përparimin e vendit drejt anëtarësimit në BE. Analiza bazohet në një vlerësim cilësor të raporteve, deklaratave, njoftimeve për shtyp, si dhe procesverbaleve dhe rekomandimeve përfundimtare të KPSA-s të publikuara për çdo shtet (Shqipërinë, Malin e Zi dhe Serbinë) gjatë periudhës 2010-2016.²

1. Në këtë analizë **opozitë** është përdorur si term i përgjithshëm dhe i referohet të dy krahëve të Parlamentit shqiptar, për harkun kohor (2010 – 2016) kur secila parti ka qenë përkatësisht në opozitë.
2. Procesverbali i mbledhjes së 11^{te} të KPSA-së midis BE-së dhe Shqipërisë nuk është marrë në analizë, duke qenë se nuk është publikuar ende. Për arsye procedurale, procesverbali do të miratohet gjatë mbledhjes së ardhshme të KPSA-së, në vjeshtë 2017.

VËSHTRIM MBI KUADRIN OPERACIONAL

Në qershor 2006 Shqipëria shënoi një hap të rëndësishëm në rrugëtimin e saj të integritimit, duke nënshkruar Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit me BE-në. MSA-ja është nënshkruar nga secili shtet i Ballkanit Perëndimor me BE-në dhe përfaqëson [një kornizë kontraktuale multidisiplinore](#) midis palëve, duke synuar ankorimin e reformave ekonomike dhe politike të vendit anëtarësues, si dhe mbështetjes së tranzicionit drejt një regjimi të mirëfilltë demokratik. Në veçanti, kjo marrëveshje synon të mbështesë përpjekjet e Shqipërisë [për të forcuar demokracinë, shtetin e së drejtës, stabilitetin politik, ekonomik dhe institucional, duke siguruar një kontekst të përshtatshëm për dialogun politik dhe duke lejuar zhvillimin e marrëdhënieve të ngushta politike](#).

Për zbatimin e normave dhe dispozitave të saj, MSA-ja parashikon krijimin e tre organeve kryesore, përkatësisht: (i) Këshilli i Stabilizim-Asociimit (KSA), i ngarkuar me mbikëqyrjen e aplikimit dhe zbatimit të MSA-së; (ii) Komiteti i Stabilizim-Asociimit³, që ndihmon në kryerjen e detyrave të KSA-së; dhe, (iii) Komiteti Parlamentar i Stabilizim-Asociimit, i ngarkuar për marrjen në konsideratë të të gjithë aspekteve të marrëdhënieve midis BE-së dhe Shqipërisë, dhe veçanërisht zbatimin e MSA-së. Ndërsa dy organet e para janë të përbëra nga përfaqësues të ekzekutivit, KPSA-ja fokusohet ekskluzivisht tek dimensionin parlamentar.

[Sipas nenit 122 të MSA-së](#), KPSA-ja shërben si forum mbledhjesh dypalëshe dhe shkëmbim pikëpamjesh midis anëtarëve të delegacioneve parlamentare. Si e tillë, KPSA-ja ofron mundësi për të ushtruar një mbikëqyrje parlamentare mbi procesin e integritimit të Shqipërisë. Ndërsa Parlamenti Evropian – duke patur një praktikë të konsoliduar në ngritjen e delegacioneve ndërparlamentare me vendet e treta – synon formësimin e marrëdhënieve të jashtme të Unionit.

KPSA funksionon sipas Rregullores së saj të funksionimit⁴, e cila u miratua zyrtarisht nga anëtarët e delegacionit shqiptar në 3 maj 2010 dhe nga Byroja e Parlamentit Evropian në 6 tetor 2010. Secili Parlament emëron një delegacion të përbërë nga 14 anëtarë, përfshirë një kryetar dhe një zëvendëskryetar, të emëruar për një periudhë katër

vjeçare, në përputhje me kohëzgjatjen e mandatit parlamentar përkatës. Disa anëtarë të delegacionit shqiptar janë gjithashtu anëtarë të Komisionit Parlamentar për Integritimin Evropian, çka mundëson një koordinim më të mirë të funksioneve të tyre në nivel kombëtar.

KPSA organizon mbledhje sistematike ([dy herë në vit](#)) me rotacion, në Tiranë dhe në selinë e Parlamentit Evropian në Bruksel ose Strasburg. Ky rotacion mundëson kontakte më të ngushta të delegacionit shqiptar me punën e Parlamentit Evropian dhe një shpërndarje të barabartë të kostove. Puna administrative e KPSA-së kryhet nga një sekretariat i përbashkët, me personel të përzgjedhur nga Sekretariati i Parlamentit Evropian dhe zyrtarë të emëruar nga Parlamenti shqiptar.

Si organ konsultues, KPSA-ja mund të ndikojë në mënyrë të tërthortë në procesin politik-bërës, duke i paraqitur rekomandime (jo detyruese) Parlamentit Evropian, Komisionit dhe Këshillit, si dhe Parlamentit dhe Qeverisë së Shqipërisë. Puna e tij karakterizohet nga transparenca, pasi procesverbalet e mbledhjeve dhe rekomandimet përfundimtare publikohen në internet. Për më tepër, anëtarët e të dy delegacioneve japin deklarata publike dhe njoftime për shtyp mbi performancën e KPSA-së dhe pengesat e hasura.

EKSPERIENCA E BASHKËPUNIMIT NDËR-PARLAMENTAR BE-SHQIPËRI

Procesi i integritimit në BE duhet të konsiderohet si një forcë shtytëse për reformat e vazhdueshme në Shqipëri. Që prej themelimit të KPSA-së, janë organizuar 11 mbledhje të përbashkëta ndërparlamentare midis delegacioneve, duke u fokusuar kryesisht në mbikëqyrjen e progresit në përmbushjen e kritereve të anëtarësimit (shih tabelën 1).

Secila mbledhje drejtohet sipas rendit të ditës, që i është dërguar anëtarëve të dy delegacioneve dy javë përpara. Tematikat për diskutim dakordësohen midis delegacioneve. Struktura përgjithësisht përfshin 5 prioritetet kyçe⁵, në funksion të vlerësimit të përgatitjeve të Shqipërisë për negociatat për anëtarësim, ndjekur nga fusha të tjera politikash, sipas kontekstit specifik të momentit. Gjatë periudhës nën analizë, KPSA është fokusuar në këto çështje kyçe të rendit të ditës:

3. Komiteti i Stabilizim-Asociimit ka ngritur gjithashtu nënkomitetet e nevojshme për zbatimin e duhur të MSA-së.
4. Komiteti Parlamentar për Stabilizim-Asociimin operon sipas rregullores së funksionimit, e njëjtë për të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor, përveç rasteve kur ato më pas janë ndryshuar.
5. Të përcaktuara në paketën e zgjerimit 2013-2014 të Komisionit Evropian.

- Reforma në drejtësi dhe të drejtat themelore;
- Lufta kundër krimit të organizuar dhe korrupsionit;
- Situata politike dhe zhvillimet parlamentare;
- Liria e medias;
- Zhvillimet ekonomike;
- Reforma elektorale, etj.

Për shkak të problemeve të brendshme, diskutimi mbi fushat e tjera të politikave, si mjedisi, energjia, fondet IPA, etj., ka qenë mjaft i kufizuar.

Tabela 1: Kalendar i mbledhjeve të KPSA-së

Nr.	Data	Vendi	Rekomandimet
I	3-4/05/2010	Bruksel	Nuk u miratuan
II	4-5/11/2010	Tiranë	Nuk u miratuan
III	14-15/06/2011	Bruksel	Nuk u miratuan
IV	09/12/2011	Tiranë	U miratuan
V	11-12/07/2012	Bruksel	U miratuan
VI	28-29/10/2013	Tiranë	U miratuan
VII	12-13/03/2014	Strasbourg	Nuk u miratuan
VIII	16-17/03/2015	Tiranë	Nuk u miratuan
IX	9-10/11/2015	Bruksel	Nuk u miratuan
X	19-20/05/2016	Tiranë	U miratuan
XI	7-8/11/2016	Bruksel	U miratuan

Burimi: [Parlamenti Evropian](#)

Përveç anëtarëve të delegacioneve parlamentare, në takime marrin pjesë gjithashtu ministra, shefi i delegacionit të BE-së, përfaqësues të Komisionit, etj. Pjesëmarrësit diskutojnë mbi zbatimin e prioritetëve kyçe, shprehin shqetësimet e tyre dhe kontribuojnë nëpërmjet rekomandimeve përfundimtare. Debatet bazohen në fjalime dhe janë të një natyre informuese dhe monitoruese.

Pavarësisht natyrës jo detyruese të rekomandimeve, anëtarët e delegacionit shqiptar kanë mundësinë të ndër-veprojnë, të ndikojnë dhe të bindin në mënyrë të tërthortë kolegët e tyre nga Parlamenti Evropian për të çuar përpara procesin e anëtarësimit të Shqipërisë. Gjithsesi, kjo nuk ka ndodhur për KPSA-në BE-Shqipëri. Përveç miratimit me konsensus të të gjitha procesverbaleve të mbledhjeve të KPSA-së, delegacioni shqiptar ka vuajtur vazhdimisht nga një dialog i brendshëm konfliktual dhe paaftësi për të gjetur kompromise. Siç vërehet në tabelën 1, KPSA ka arritur të miratojë vetëm 5 konkluzione dhe rekomandime përfundimtare. Në dy raste sporadike (respektivisht gjatë takimit të [7^{të}](#) dhe të [9^{të}](#)) opozita shqiptare ka deklaruar mos-marrjen e draft rekomandimeve një natë përpara takimit. Edhe pse [hetimet e brendshme](#) nuk kanë gjetur asnjë bazë për

këto pretendime, ato ndikuan në pengimin e negociatave për miratimin e rekomandimeve përfundimtare.

Përballë këtyre vështirësive të përhershme të komunikimit, delegacioni i Parlamentit Evropian propozoi ndryshimin e Rregullores së funksionimit gjatë takimit të 9^{të}, në nëntor 2015. Ky rishikim kishte për qëllim që "[të vendosë më shumë qartësi në procedurën e votimit dhe të sigurojë zhvillimin më të mirë të takim\[eve\]](#)" të forumit ndër-parlamentar. Rregullat e ndryshuara tregojnë qartë se rekomandimet e KPSA-së konsiderohen të miratuara vetëm kur është arritur shumica midis anëtarëve të secilit delegacion parlamentar të pranishëm në takim. E njëjta gjë është e vlefshme për votimin e amendamenteve të rekomandimeve: [secili anëtar i KPSA-së ka një votë të vetme, personale dhe të patransferueshme dhe procedura e votimit bëhet me anë të ngritjes së duarve ose elektronikisht](#). Ndërsa interpretimi dhe zbatimi i Rregullores së funksionimit bëhet nga bashkëkryetarët ose, me kërkesë të tyre, nga Byroja.

Për shkak të informacionit të kufizuar të përfshirë në procesverbalet e takimeve të PKSA-së, është e pamundur të vlerësohet nëse anëtarët e delegacionit shqiptar përdorin ndonjë strategji gjatë negociimit të rekomandimeve përfundimtare. Megjithatë, në rastin e miratimit të ndryshimeve të Rregullores së funksionimit, mund të vërehet se delegacioni i Parlamentit Evropian dakordësoi në mënyrë konsesuale versionin e ndryshuar. Ndërkohë delegacioni shqiptar ndoqi një rrugë heterogjene, pasi [7 anëtarë të delegacionit votuan në favor, 2 abstenuan dhe 5 anëtarë nuk votuan fare](#). Natyrisht kjo është një lëvizje strategjike e qëllimshme e delegacionit shqiptar, i cili tregon mbizotërimin e prioritetëve specifike ndaj atij kombëtar dhe demonstroi se 'politika mbetet ende një lojë në qytet'.

MËSIMET NGA RAJONI

Duke marrë parasysh që Mali i Zi dhe Serbia janë pararendës në procesin e anëtarësimit në BE, ky seksion synon të tregojë se pavarësisht sfidave të brendshme, të dy shtetet në shqyrtim tregojnë ngjashmëri të performancës në nivel KPSA-je. Të gjitha takimet dhe rekomandimet ndajnë disa karakteristika të përbashkëta mbi funksionimin e gjyqësorit, mbrojtjen e të drejtave të njeriut, luftën kundër korrupsionit, fondet IPA, etj., përveç ngritjes së shqetësimit të përbashkët për lirinë e medias.

KPSA-ja BE-Mal i Zi u themelua në shtator 2010 dhe deri më tani janë organizuar [12 mbledhje](#). Të gjitha mbledhjet janë përbyllur me miratimin e rekomandimeve përfundimtare, të cilat karakterizohen nga një ton i përgjithshëm pozitiv dhe tregojnë se ekziston një konsensus politik kombëtar mbi rrugëtimin e integritit në BE. Analiza tregon që shumica e takimeve të KPSA-së zhvillojnë një ndjekje (*follow up*) të rekomandimeve të dhëna më herët, duke siguruar kështu vijueshmërinë e progresit të arrirë. Gjithashtu, duke marrë në konsideratë [statusin zyrtar të Malit të Zi si një shtet ekologjik](#), vëmendje e veçantë i dedikohet debateve mbi mbrojtjen e mjedisit dhe mbi turizmin.

Ndërkohë Serbia organizoi mbledhjen e parë të KPSA-së në nëntor 2013. Deri më tani janë zhvilluar 5 mbledhje dhe janë miratuar të gjitha [rekomandimet përfundimtare](#). Ato karakterizohen nga një ton mjaft pozitiv, duke mbështetur vijueshmërinë e zbatimit të MSA-së dhe progresin e vazhdueshëm të agjendës së reformave për në BE. Një fokus i veçantë i është rezervuar dialogut me Prishtinën, zgjidhjes së mosmarrëveshjeve dypalëshe dhe marrëdhënieve të përgjithshme ndëretnike.

Ndryshe nga rasti shqiptar, analiza tregon se ekziston një konsensus brenda delegacioneve parlamentare kombëtare të Serbisë dhe Malit të Zi mbi agjendën për në BE dhe takimet fokusohen kryesisht në progresin e arritur dhe sfidat përpara. Në disa raste, ka patur diskutime të gjata mbi amendamentet e draft rekomandimeve; megjithatë, është arritur një marrëveshje përfundimtare konsensuale.

NË VEND TË KONKLUZIONEVE

Përvoja e bashkëpunimit të përbashkët ndërparlamentar synon të shërbejë si katalizator i bashkëpunimit, në mënyrë që të nxisë dialogun e vazhdueshëm politik mbi proceset e reformave. Kjo duhet t'u shërbejë politikanëve vendas si mundësi për t'u njohur me punën e Parlamentit Evropian dhe për të forcuar lidhjet me grupet politike përkatëse.

Megjithatë, analiza e mbledhjeve të KPSA-së BE-Shqipëri tregon se polarizimi i vazhdueshëm politik në vend vazhdon të rrezikojë dhe të minojë përpjekjet për integritimin në BE. Puna e këtij forumi ndërparlamentar është penguar nga polarizimi i vazhdueshëm politik, bojkotet parlamentare të opozitës (qoftë kjo e majta apo e djathta për periudhën kohore përkatëse në opozitë) dhe mungesa e shpirtit të bashkëpunimit,

kompromisit dhe fleksibilitetit brenda delegacionit shqiptar. Vëzhgimet e bëra tregojnë se grupet politike shqiptare prirën të qëndrojnë në pozitat e tyre, duke shmangur çdo mundësi për të negociuar. Prandaj, debatet e nxehta gjatë takimeve të KPSA-së kanë rezultuar në zhvendosje të prioriteteve, rezultate kundër-produktive dhe bllokime të negociatave 6 herë nga 11 (tabela 1). Si rrjedhojë, situata politike luhatëse në vend nuk ka lejuar një *modus operandi* të rregullt të KPSA-së përkundrejt ndjekjes së rekomandimeve të dhëna më herët.

Pavarësisht thirrjeve të rregullta për një gjuhë të përshtatshme pajtuese dhe zgjerimit të dialogut politik konstruktiv gjatë mbledhjeve të KPSA-së,⁶ delegacioni shqiptar nuk ka arritur të shfrytëzojë kapacitetin e tij të plotë dhe angazhimin për arritjen e një dialogu konstruktiv dhe kulturë politike demokratike. E njëjta situatë reflektohet edhe brenda grupeve politike që përbëjnë parlamentin kombëtar. Megjithëse Komisioni dhe Parlamenti Evropian kanë ndërmjetësuar disa herë për krijimin e një klime politike të shëndetshme në Shqipëri, asnjë rezultat i qëndrueshëm nuk është arritur nga elitat politike vendase.

Analiza tregon një mospërputhje midis deklaratave zyrtare të liderëve të partive mbi axhendën kombëtare të reformave për në BE-së dhe praktikave politike në terren. Angazhimet formale kanë rezultuar në retorikë të pastër politike dhe nuk janë përkthyer ende në ndryshime efektive të sjelljeve parlamentare.

Përballë një konkurrence të ashpër ndërpartiake dhe bojkoteve të përsëritura, nevojitet një mobilizim i menjëhershëm i palëve të interesuara lokale në mënyrë që të japin rezultate të reja në rrugëtimin e integritit. Duke pranuar se [mbikëqyrja parlamentare në Ballkan është ende e pamjaftueshme](#), si BE-ja dhe shoqëria civile duhet të nxisin me forcë përfshirjen e mediave, OJQ-ve dhe sindikatave në përmirësimin e klimës politike dhe përforsimin e rolit të tyre si organe mbikëqyrëse në zbatimin e reformave. Për më tepër, [Këshilli Kombëtar për Integritimin Evropian, si organi më i lartë kombëtar këshillues i cili ofron drejtime strategjike dhe nxitje të bashkëpunimit gjithëpërfshirës midis partive politike, institucioneve publike dhe shoqërisë civile](#), duhet të mbajë një qëndrim të qartë mbi ngërçin politik aktual, përpara se sa situata të bëhen e dëmshme për procesin e integritit evropian të Shqipërisë.

6. Kjo tregohet nga analiza e rekomandimeve përfundimtare të KPSA-së dhe nga rezolutat vjetore të Parlamentit Evropian.