



ПРОГРАМА ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА
PROGRAMI PËR MBËSHITETJE PARLAMENTARE
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME



СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Dokumenti i shkurtër për politika publike 25/2023

Harmonizimi i legjislacionit kombëtar me legjislacionin e BE-së: Një pasqyrë krahasuese e Maqedonisë së Veriut me Shqipërinë dhe Serbinë

Autor: Joana Treneska

dhjetor 2023

IMPLEMENTUAR NGA:



Ky publikim është përpiluar në kuadër të Programit për Mbështetje Parlamentare (PSP), i cili mbështetet nga Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim (SDC) përmes Ambasadës Zvicerane në Republikën e Maqedonisë së Veriut. PSP implementohet nga Instituti Nacional Demokratik (NDI), Instituti për Demokraci "Societas Civilis" - Shkup (IDSCS) dhe Qendra për Menaxhim me Ndryshime (QMN). Përmbajtja e botimit në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se pasqyron pikëpamjet e SDC-s.

Impresum

Titull: Harmonizimi i legjislacionit kombëtar me legjislacionin e BE-së: Një pasqyrë krahasuese e Maqedonisë së Veriut me Shqipërinë dhe Serbinë

Botues: Instituti për Demokraci "Societas Civilis" - Shkup

Autore: Joana Treneska

Redaktor: Marko Troshanovski

Dizajni: Dejan Kuzmanovski

Përktheu në shqip: Vjosa Taipi

Vendi dhe viti i botimit
Shkup, 2023

Përmbajtja

I.	Hyrje	2
II.	Metodologjia	3
III.	Si rregullohet harmonizimi i legjislacionit vendas me legjislacionin e BE-së?	4
IV.	Harmonizimi i legjislacionit të vendit me të drejtën e BE-së në Maqedoninë e Veriut, Shqipëri dhe Serbi	5
V.	Përdorimi i procedurës së shkurtuar për harmonizim me legjislacionin e BE-së	6
VI.	Organet përgjegjëse parlamentare për integrim evropian dhe harmonizimin e legjislacionit me BE-në	8
VII.	Miratimi i ligjeve me procedurë të shkurtuar me referencë të veçantë për ligjet për harmonizimin me të drejtën e BE-së	9
VIII.	(Keq)përdorimi i procedurës së shkurtuar në Kuvende	11
IX.	Deklaratat e deputetëve nga Shqipëria dhe Serbia	13
X.	Konkluzione nga raportet e fundit vjetore dhe raportet e skringut nga Komisioni Evropian	14
XI.	Përfundim dhe rekomandime	15

I. Hyrje

Procesi i harmonizimit të legjislacionit të brendshëm të vendit kandidat me të drejtën e Bashkimit Evropian (në vijim BE), i cili aspirojnë anëtarësimin, paraqet një nga kërkesat themelore për pranimin e vendeve candidate si anëtare. Kur propozim - ligji ka për qëllim të përshtatë legjislacionin vendas me ligjin e BE-së, është praktikë e zakonshme që Rregullorja e Kuvendit të vendeve candidate, të lejojë që ligji të shqyrtohet me procedurë të shkurtuar. Nëse qëllimi është harmonizimi i këtij lloji, propozim - ligji mban shenjën e BE-së (i njohur për publikun si “flamuri evropian”).

Miratimi i ligjeve me procedurë të shkurtuar është një metodë kryesore për ndryshimin efektiv të ligjeve jo voluminoze dhe për harmonizimin me legjislacionin e BE-së. Megjithatë, një interpretim i gjerë i nenit që lejon procedurën mund të shkaktojë keqpërdorim, përkatësisht anashkalim të ndërgjegjshëm të debatit parlamentar.

Reagimet nga publiku, BE-ja dhe ekspertët e fushës, si dhe vëmendja e mediave ndaj ligjeve të miratuara me përdorimin e flamurit evropian, kontribuuan në shqyrtimin më të afërt të kësaj praktike në Kuvendin e Maqedonisë. Prandaj, qëllimi i kësaj analize është të japë një pasqyrë krahasuese të Maqedonisë së Veriut me vendet candidate fqinje, Shqipërinë dhe Serbinë, dhe praktikën e tyre në miratimin e ligjeve me procedurë të shkurtuar, me vështrim të veçantë mbi ligjet e miratuara me flamur evropian.

II. Metodologjia

Për qëllimet e këtij dokumenti, Shqipëria, Maqedonia e Veriut dhe Serbia janë përzgjedhur si raste për analizë dhe krahasim. Rastet e përzgjedhura kanë statusin e vendit kandidat dhe janë në procesin e harmonizimit të së drejtës kombëtare me të drejtën e BE-së. Maqedonia e Veriut dhe Shqipëria trajtohen në një "pako" kur bëhet fjalë për negociatat për aderim, ndërsa procesi i negociatave me Serbinë tashmë ka filluar dhe është në një fazë të mëvonshme. Në të njëjtën kohë, në të tre rastet, zbatohen procedura të shkurtuara gjatë harmonizimit të legjisllacionit me atë të BE-së.

Analiza përfshin miratimin e ligjeve me procedurë të shkurtuar dhe ligjet për harmonizimin me të drejtën e BE-së, për një periudhë 2 vjeçare (2021 dhe 2022). Praktika e harmonizimit të legjisllacionit kombëtar me legjisllacionin e BE-së analizohet duke shqyrtuar: Rregulloret e Parlamenteve në Maqedoninë e Veriut, Shqipëri dhe Serbi; raportet vjetore të progresit dhe raportet e skriningut nga Komisioni Evropian; Marrëveshjet e Stabilizim-Asociimit; artikujt gazetarë; punimet akademike; analizat nga organizatat rajonale dhe lokale që analizojnë Shqipërinë, Serbinë dhe Maqedoninë e Veriut, procesin e tyre të integritimit evropian dhe punën parlamentare. Si një burim shtesë informacioni për nevojat e analizës, u zhvilluan intervista të shkurtra me deputetë nga Shqipëria dhe Serbia.

III. Si rregullohet harmonizimi i legjislacionit vendas me legjislacionin e BE-së?

Pa përafrimin paraprak të standardeve dhe normave ligjore të BE-së me legjislacionin kombëtar, sisteme të ndryshme ligjore do të ekzistonin paralelisht. Për këtë qëllim, secili vend kandidat pëson ndryshime në ligje në të gjitha fushat. Legjislacioni i BE-së përbëhet nga aktet ligjore dhe nënligjore, përkatësisht Marrëveshjet për themelimin e Bashkimit Evropian, dhe rregullativat, direktivat, vendimet, rekomandimet dhe opinionet. Aktet ligjore të akteve nënligjore mund të jenë detyruese dhe jo detyruese, por të gjitha synojnë unifikimin e sistemit ligjor me legjislacionin e BE-së.

Përafrimi bëhet me miratimin e ligjeve të reja dhe/ose me plotësimin e ligjeve ekzistuese. Mënyra dhe dinamika e miratimit të këtyre ndryshimeve legjislative varet nga pushteti ekzekutiv dhe legjislativ i vendit. Rregullorja e Kuvendit, Rregullorja për punën e Qeverisë, puna e ministrive dhe përbërja parlamentare diktojnë se në çfarë mënyre dhe sa efektivisht do të bëhet harmonizimi. Procesi i harmonizimit vazhdon pas sigurimit të anëtarësimit në Bashkim.

Për qëllime të këtij harmonizimi legjislativ, autoritetet e vendeve candidate nënshkruajnë marrëveshje që rregullojnë dhe formalizojnë fillimin e unifikimit të legjislacionit, ndërsa në parlamentet krijohen komisione përmes të cilave kalon i gjithë procesi. Në të njëjtën kohë, Rregullorja e Kuvendit pëson ndryshime përmes të cilave rregullohet procedura e miratimit të ligjeve të kësaj natyre. Në shumicën e rasteve, një procedurë e shkurtuar ose urgjente është metoda që përdoret për harmonizimin e legjislacionit kombëtar me të drejtën e BE-së. Shqyrtimi i ligjeve të këtij lloji me përdorimin e procedurës së shkurtuar/urgjente është i nevojshëm për harmonizimin më të shpejtë të legjislacionit me standardet e BE-së. Përdorimi i tij është thelbësor dhe i dobishëm kur bëhet fjalë për harmonizimin e qartë të legjislacionit.

IV. Harmonizimi i legjislacionit të vendit me të drejtën e BE-së në Maqedoninë e Veriut, Shqipëri dhe Serbi

Harmonizimi i legjislacionit të vendit me të drejtën e BE-së fillon zyrtarisht pas nënshkrimit dhe hyrjes në fuqi të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit. Kjo lloj marrëveshje dypalëshe ndërkombëtare është nënshkruar midis BE-së dhe secilit vend të Ballkanit Perëndimor dhe shërben si një kornizë për bashkëpunim dhe përgatitje për aderimin e mundshëm në Bashkim.

Maqedonia e Veriut është e detyruar të harmonizojë legjislacionin me të drejtën e BE-së përmes nenit 68 të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit, i cili u nënshkrua në vitin 2001.¹ Me ratifikimin e kësaj marrëveshje ndërkombëtare, ajo bëhet pjesë e rendit juridik të shtetit. Neni 135 i Rregullores së Kuvendit² thotë se çdo propozim - ligj, që përdoret për harmonizim me legjislacionin e BE-së, duhet të përmbajë: deklaratë për harmonizim nga ministri, e cila shoqërohet me një tabelë korrespondence, informacion mbi aktin burimor të BE-së, duke përfshirë titullin e tij të plotë; numrin dhe datën e miratimit; si dhe detajet e nevojshme për të gjetur saktësisht se cili legjislacion i BE-së do të transponohet me atë propozim - ligj.

Nëpërmjet Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit, Serbia dhe Shqipëria janë të detyruara të miratojnë legjislacionin në përputhje me të drejtën e BE-së, në bazë të nenit 72 të Marrëveshjes BE dhe Serbi, e cila u nënshkrua në vitin 2008³, dhe në bazë të nenit 70 të Marrëveshjes BE-Shqipëri, e cila u nënshkrua në vitin 2006⁴. AAshu si në rastin e Maqedonisë së Veriut, Rregulloret e Parlamenteve të Shqipërisë⁵ (rregulluar me nenin 68) dhe Serbisë⁶ (rregulluar me nenin 151) në mënyrë të ngjashme detyrohen të theksojnë se nga cilat procedura, direktiva ose rekomandime, të cilat lidhen drejtpërdrejt me vendin, rezultojnë propozim-ligji që synon harmonizimin.

¹ Marrëveshja për Stabilizim Asociimit – Maqedonia e Veriut <<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-north-macedonia.html>>

² Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut <<https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>>

³ Marrëveshja për Stabilizim Asociimit – Serbi <<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-serbia.html>>

⁴ Marrëveshja për Stabilizim Asociim <<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-albania.html>>

⁵ Rregullore e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/10/RoPs_Albanian-Assembly_English.pdf>

⁶ Rregullore e Kuvendit të Republikës së Serbisë <[http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents/rules-of-procedure-\(consolidated-text\)/entire-document--rules-of-procedure.1424.html](http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents/rules-of-procedure-(consolidated-text)/entire-document--rules-of-procedure.1424.html)>

V. Përdorimi i procedurës së shkurtuar për harmonizim me legjislacionin e BE-së

Në të tre rastet, sipas Rregullores lejohet shqyrtimi i ligjeve që synojnë harmonizimin me legjislacionin e BE-së, me procedurë të shkurtuar.

Në Maqedoninë e Veriut sipas nenit 170 të Rregullores, harmonizimi mund të bëhet me përdorimin e procedurës së shkurtuar. Në përgjithësi, nevoja për të shqyrtuar një ligj me procedurë të shkurtuar përdoret për harmonizim me të drejtën e BE-së, për të përfunduar vlefshmërinë e një ligji të veçantë ose pjesëve të tij ose kur nuk kërkohen ligje apo përshtatje komplekse dhe të gjera. Kushtet për propozimin e ligjeve janë të njëjta, pavarësisht nga procedura e votimit, përkatësisht ligji mund të propozohet nga 10,000 votues, secili deputet ose Qeveria (neni 132).

Në rastin e Serbisë, nëse ligji rregullon çështjet dhe marrëdhëniet që lindin në rrethana të paparashikuara, kur mosmiratimi i një ligji të tillë me procedurë të shkurtuar mund të shkaktojë pasoja të dëmshme për jetën njerëzore dhe shëndetin, sigurinë e vendit dhe punën e institucioneve dhe organizatave, si dhe me qëllim të përmbushjes së detyrimeve ndërkombëtare dhe harmonizimit të legjislacionit me të drejtën e Bashkimit Evropian, ai mund të miratohet në procedurë të shkurtuar (neni 167). Kushtet për propozimin e ligjit në këtë rast janë të njëjta, pavarësisht nga procedura, përkatësisht mund të rezultojë nga 30.000 votues, çdo deputet ose Qeveria (neni 150).

Në Shqipëri përdoret termi procedurë "e përshpejtuar" (neni 28). Vetëm në Shqipëri ekziston një kusht specifik që kërkesa për procedurë të përshpejtuar të vijë nga Qeveria ose nga minimumi 1/5 e deputetëve, ndërsa në raste të tjera kushtet për propozimin e ligjeve janë të njëjta, pavarësisht nga procedura me të cilën synohet të votohet. Përveç kësaj, procedura e përshpejtuar nuk mund të përdoret për më shumë se tre ligje në afat prej 12 javë pune, përkatësisht për një ligj në afat prej tre javë. Sa i përket llojit të ligjeve, rregullohet se cilat ligje nuk mund të shqyrtohen sipas kësaj procedure (propozim - logjet për Buxhetet), ndërsa për të gjitha të tjerat, të cilat kërkojnë shumicë të thjeshtë ose absolute, kjo procedurë mund të përdoret. Për dallim nga rregulloret e Maqedonisë së Veriut dhe Serbisë, harmonizimi i legjislacionit kombëtar me atë të BE-së nuk është i detyruar me nen që rregullon përdorimin e procedurës së përshpejtuar për shqyrtimin e një ligji në Rregulloren e Shqiptare. Nevoja për harmonizimin e ligjeve përcaktohet në nenin 68 të Rregullores, ku përcaktohen rregullat për hartimin e një propozim - ligji.

Tabela 1. Lloji i procedurës së zbatuar për harmonizim me legjislacionin e BE-së

VENDI	SHQIPËRIA	MAQEDONIA E VERIUT	SERBIA
Lloji i procedurës së zbatuar për harmonizim me të drejtën e BE-së	E rregullt, E shkurtuar /	E rregullt, E shkurtuar (neni 170 i Rregullores)	E rregullt, E shkurtuar (neni 167 i Rregullores)

Tabela 2. Rregullat për përdorimin e procedurës emergjente/të shkurtuar/të përshpejtuar

VENDI	SHQIPËRIA	MAQEDONIA E VERIUT	SERBIA
Rastet për përdorimin e procedurës urgjente/ procedurës së shkurtuar	Është rregulluar cilat ligje NUK mund të miratohen me procedurë të shkurtuar	Nëse nuk bëhet fjalë për ligj kompleks dhe vëllimor, në rast të përfundimit të vlefshmërisë së një ligji ose dispozitave të veçanta të një ligji ose kur nuk bëhet fjalë për harmonizim kompleks ose vëllimor të ligjit me të drejtën e Bashkimit Evropian.	Nëse ligji është për çështje dhe marrëdhënie që lindin në rrethana të paparashikuara, kur mosmiratimi i një ligji të tillë në një procedurë emergjente mund të shkaktojë pasoja të dëmshme për jetën e njerëzve dhe shëndetin, sigurinë e vendit dhe punën e institucioneve dhe organizatave, si dhe me qëllim të përmbushjes së detyrimeve ndërkombëtare dhe harmonizimit të legjislacionit me të drejtën e Bashkimit Evropian.
Kufizimet për përdorimin e procedurës së shkurtuar	Maksimumi 3 ligje brenda 12 javëve janë miratuar në këtë mënyrë, ligje të listuara që nuk mund të miratohen në procedurë të shkurtuar	/	/

VI. Organet përgjegjëse parlamentare për integrim evropian dhe harmonizimin e legjislacionit me BE-në

Në strukturën e të tre parlamenteve ka trupa pune të ngarkuar me çështjet e BE-së.

Në Kuvendin e Maqedonisë, Komisioni për Çështje Evropiane (në tekstin e mëtejme KÇE), është trupi amë përmes të cilit duhet të kalojnë të gjitha ligjet që synojnë harmonizimin e legjislacionit me të drejtën e BE-së (sipas nenit 79 të Rregullores). Ai përbëhet nga një kryetari, 14 anëtarë dhe zëvendësit e tyre. Përveç detyrimit për të koordinuar procesin e harmonizimit, KÇE-ja gjithashtu është e detyruar të: informojë publikun për detajet e procesit të integritimit evropian; të analizojë dhe të shkruajë raporte mbi procesin e aderimit të vendit në BE, si dhe të bashkëpunojë me trupat e punës përkatëse, të vendeve të tjera kandidate, të monitorojë zbatimin e strategjisë kombëtare për BE-në dhe të monitorojë përmbushjen e angazhimeve ndaj BE-së. Njëkohësisht, në përputhje me Ligjin për Kuvendin,⁷ mund të organizohet edhe debat mbikëqyrës. Trupi i dytë kryesor është Këshilli Nacional për Euro - Integrim (KNEI), detyrimi i të cilit është: të mbikëqyrë procesin e negociatave; të japë mendime mbi procesin e harmonizimit të legjislacionit me të drejtën e BE-së; dhe të bashkëpunojë në mënyrë aktive me KÇE, Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe ekipin negociator. Qëllimi më i gjerë i këtij trupi është rritja e transparencës dhe gjithëpërfshirjes në vendimmarrje në lidhje me procesin e integritimit evropian, prandaj kryetari i KNEI-së, gjithmonë është deputet nga opozita.

Në Kuvendin e Serbisë, Komisioni për Integrim Evropian dhe detyrimet e tij (të rregulluara me nenin 64 të Rregullores) janë të njëjta me ato të KÇE-së, të Kuvendit të Maqedonisë. Komisioni përbëhet nga 17 anëtarë dhe zëvendësit e tyre.

Në Kuvendin e Shqipërisë, Komiteti për Çështjet Evropiane ka të njëjtat përgjegjësi si komisionet në vendet fqinje, dhe si në rastin e Maqedonisë së Veriut, ai gjithashtu ka një funksion mbikëqyrës. Konkretisht, komiteti kontrollon veprimtarinë e ministrive dhe trupave të tjera qendrore që i propozojnë Kuvendit ose Këshillit të Ministrave dhe kryen mbikëqyrje mbi ndihmën financiare të Bashkimit Evropian për Shqipërinë. Përbëhet nga 19 anëtarë, përfshirë kryetarin, zëvendës - kryetarin dhe sekretarin.

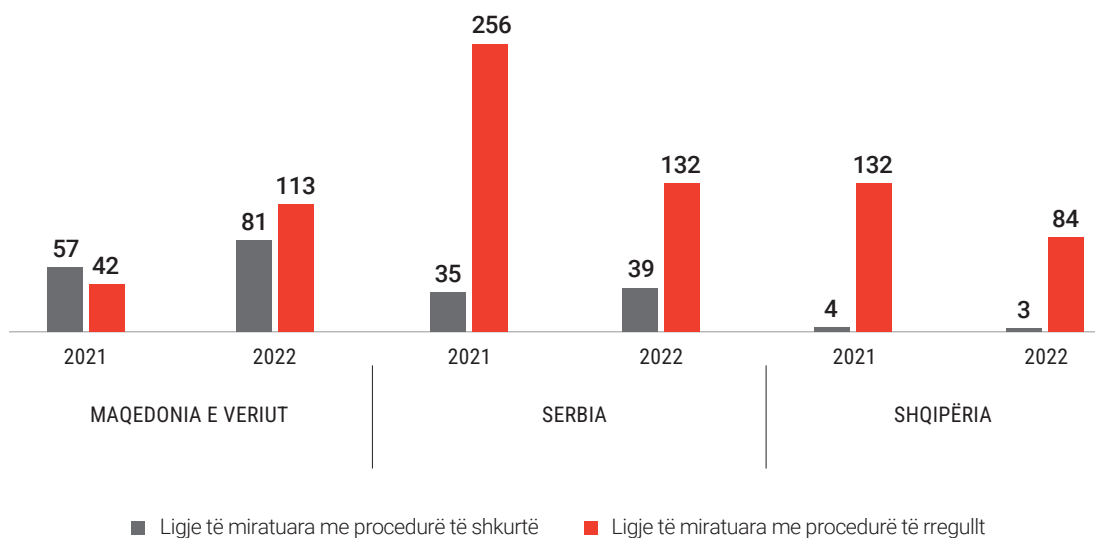
Qeveria në Shqipëri, ngjashëm si Qeveria në Maqedoninë e Veriut, në vitin 2015 krijoi një Këshill Nacional për Integrim Evropian të kryesuar nga një deputet i opozitës, ndërsa në Serbi nuk ka një lloj të tillë organi, i cili duhet të jetë kundërpeshë e Komisionit.

⁷ Ligji për Kuvendin e Republikës së Maqedonisë së Veriut <https://www.sobranie.mk/content/Zakon%20za%20Sobranie/ZAKON%20ZA%20SOBRANIETO%20NA%20RM.pdf>

VII. Miratimi i ligjeve me procedurë të shkurtuar me referencë të veçantë për ligjet për harmonizimin me të drejtën e BE-së

Sipas raporteve vjetore për punën e Kuvendit,⁸ vërehet se Maqedonia e Veriut ka numrin më të madh të ligjeve të miratuara në procedurë të shkurtuar në krahasim me Shqipërinë dhe Serbinë (Grafiku 1). Sa i përket Serbisë,⁹ Qeveria është objekt i kritikave për programin e mbingarkuar ligjor që përmban ligje të iniciuara vetëm prej saj.¹⁰ Ligjet e miratuara me procedurë të përsheptuar në Kuvendin e Shqipërisë janë shumë më pak se në vendet e tjera për shkak të kushteve të shtrënguara për përdorimin e procedurës së shkurtuar.

Grafiku 1. Raporti i ligjeve të miratuara me procedurë të rregullt dhe procedurë të shkurtuar



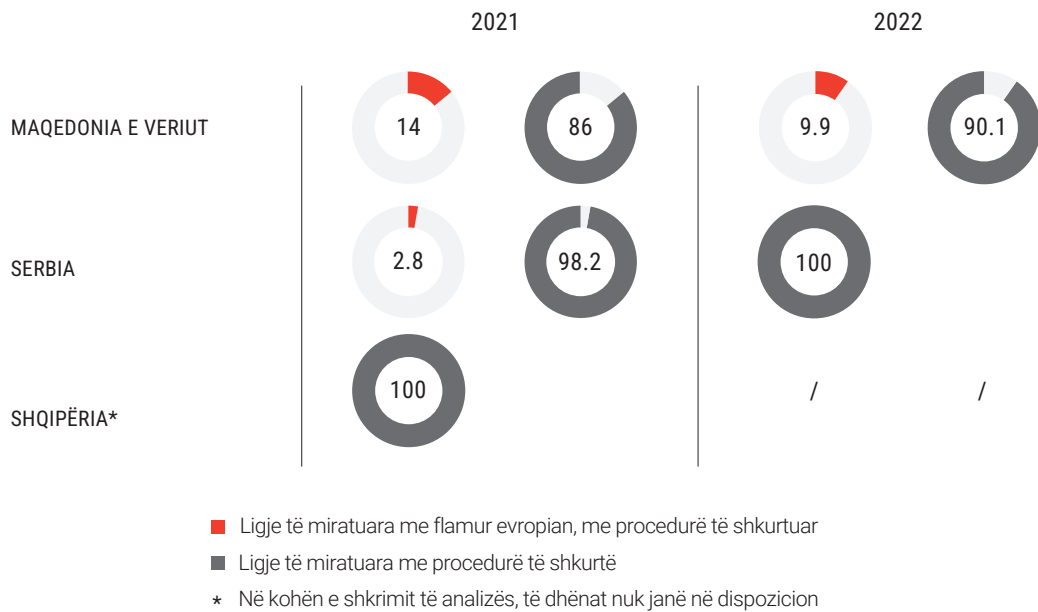
Nga grafiku 2 (shih më poshtë), mund të theksohet se Kuvendi i Maqedonisë së Veriut më së shumti e lidh flamurin evropian me procedurë të shkurtuar në krahasim me vendet e tjera të analizuar, ndërsa Serbia, përveç numrit të madh të ligjeve të miratuara me procedurë të shkurtuar, vetëm një prej tyre është gjithashtu edhe për harmonizim me legjislacionin e BE-së, në vitin 2022, ndërsa në vitin 2021 nuk ka ligj të tillë. Në rastin e Shqipërisë, asnjë ligj i miratuar me procedurë të shkurtuar në vitin 2021 nuk ka flamur evropian. Për më tepër, kur merren parasysh shifrat në grafikonin 3, lind pyetja se pse Maqedonia e Veriut gjatë dy viteve ka dukshëm më shumë ligje që synojnë harmonizimin sesa Shqipëria, duke pasur parasysh se të dy vendet trajtohen në një "pako" kur bëhet fjalë për procesin e integritimit evropian.

⁸ Raporte vjetore për punën e Kuvendit të Maqedonisë së Veriut, 2021 dhe 2022 - <<https://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.nspj>>

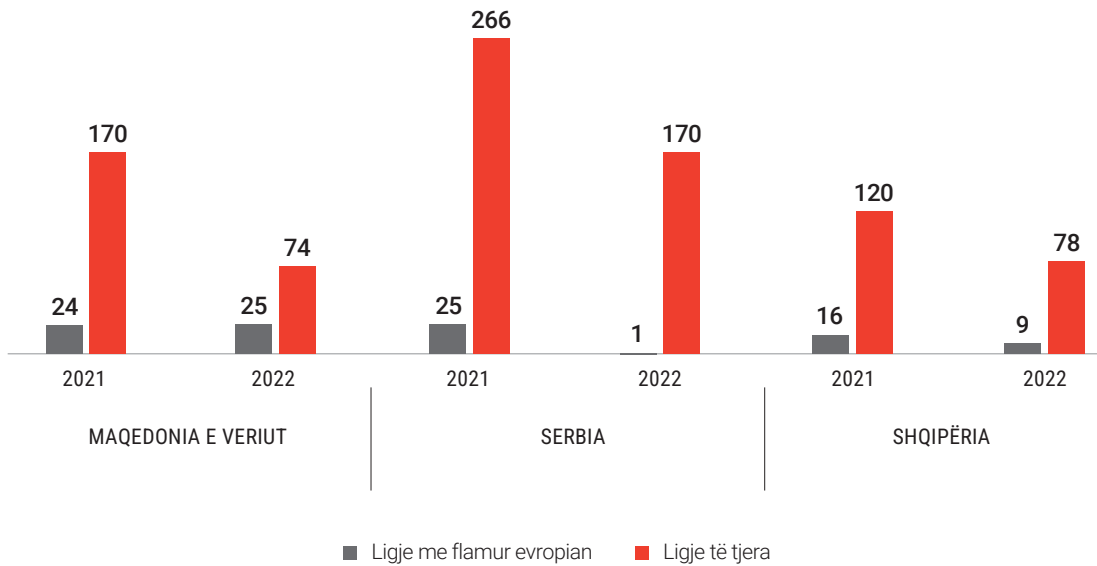
⁹ Parlamenti i Hapur, Serbi - <<https://otvoreniparlament.rs/akt>>

¹⁰ Open Parliament Newsletter – Parliamentary Insider: Issue 20 (2023), Crta and Otvoreni Parlament <<https://otvoreniparlament.rs/istrizivanje/83>>

Grafiku 2. Raporti i ligjeve të miratuara me flamur evropian dhe procedurë të shkurtuar



Grafiku 3. Raporti i gjithsej ligjeve të miratuara dhe ligje me flamur evropian



VIII. (Keq)përdorimi i procedurës së shkurtuar në Kuvende

Kuvendit të Maqedonisë së Veriut i bëhen vërejtje për miratimin e tepruar të ligjeve me flamur evropian. Kështu, në vitin 2017, kur Propozim-ligji për përdorimin e gjuhëve hyri në procedurë parlamentare, u përdor një procedura e shkurtuar, me arsyetimin se ky projektligj, i cili është në kuadër të zbatimit të Marrëveshjes Kornizë, është "pjesë e procesit të integritimit evropian" të vendit, dhe për këtë arsye është parashikuar në Programin Kombëtar për Miratimin e të drejtës së BE-së 2017-2019.¹¹

Ligje të miratuara ose të ndryshuara me procedurë të tillë që nxitën reagimin publik dhe reagimin e ekspertëve këtë vit janë Ligji për lojërat e fatit¹² dhe ndryshimet në 5 ligje për të lehtësuar ndërtimin e Korridoreve 8 dhe 10 (Ligji për marrëdhëniet e punës¹³, për shpronësim¹⁴, për planifikim urban,¹⁵ on Construction¹⁶ për ndërtim dhe Ligjin e veçantë për korridoret 8 dhe 10-d¹⁷). Për Ligjin për lojërat e fatit, opozita akuzoi se ishte një tjetër keqpërdorim i flamurit evropian për ligj që nuk ka të bëjë në asnjë mënyrë me rregullativën evropiane.¹⁸ Euro - ambasadori Gere shprehu shqetësim për 5 ligjet e mësipërme që votohen me përdorimin e flamurit evropian, pasi nuk bëhet fjalë për harmonizim me standardet e BE-së¹⁹. Ndryshimet në Kodin penal për²⁰ uljen e dënimit me burg për shpërdorim detyrë bënë që sektori civil t'i dërgonte një letër të hapur Presidentit duke e udhëzuar të mos e nënshkruante dekretin, të cilin megjithatë e nënshkroi.²¹ Përsëri u bënë vërejtje nga institucionet e BE-së dhe nga zëdhënësja e Komisionit Evropian Ana Pisonero Fernandez, e cila vuri në dukje se përdorimi i procedurës për flamurin e BE-së duhet të jetë konsistente dhe e lidhur qartë me ligjet që synojnë kryesisht harmonizimin e ligjit kombëtar me të drejtën e BE-së. "

Për më tepër, kjo analizë e shkurtër shqyrtoi ligjet e miratuara me flamur evropian në Maqedoninë e Veriut për vitin 2021 dhe 2022,²² duke shqyrtuar dokumentet shoqëruese që nevojiten gjatë miratimit të çdo ligji të këtij lloji, si dhe komisionit amë të ligjit (grafiku 4 dhe 5, shih më poshtë). Për ligjet që mbajnë një flamur evropian, komiteti mëmë duhet të jetë Komiteti për Çështjet Evropiane (neni 79 i Rregullores së Punës), ndërsa çdo ligj i këtij lloji duhet të përmbajë dokumente mbështetëse që gjithashtu ofrojnë të dhëna për aktin burimor të Bashkimit Evropian me emër, numër dhe datë të plotë, ndërsa në bashkëngjitje deklaratë pajtueshmërie, si dhe

¹¹ Ligji për përdorimin e gjuhëve, i disponueshëm në <<https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2019/01/Zakon-za-upotreba-jazitsite-14-01-2019.pdf>>

¹² Ligji për lojërat e fatit dhe lojërat argëtuese, Gazeta Zyrtare e RM-së, nr.24/11... ,90/17 dhe Gazeta Zyrtare e RVM-së nr. 251/22, në dispozicion në: <<http://www.ujp.gov.mk/mk/regulativa/opsis/25>>

¹³ Propozim - ligj për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për marrëdhëniet e punës, me procedurë të shkurtuar <<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=06412d3f-8d77-42b1-a578-fdceed042d8b>>

¹⁴ Propozim - ligj për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për shpronësim, me procedurë të shkurtuar <<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=f6938b20-45b2-4a53-bfb4-6c432cfc5bd>>

¹⁵ Propozim - ligj për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për planifikim urban, me procedurë të shkurtuar <<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=888cf2ad-6360-4f84-8ecc-a9c7e7a206e0>>

¹⁶ Propozim - ligj për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për ndërtim, me procedurë të shkurtuar <<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=f870f04c-b28b-4310-85d2-b83bdca8ee76>>

¹⁷ <<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=f3cd2f38-3e8f-4065-b0d5-115cf239e8af>>

¹⁸ Telma: "Ligji për lojërat e fatit do të miratohet me flamur evropian" <<https://telma.com.mk/2023/10/05/i-zakonot-za-igrina-srekja-kje-se-nosi-so-evropsko-znamence/>>

¹⁹ <<https://360stepeni.mk/gir-zagrizhuva-upotrebata-na-evropskoto-znamentse-na-zakonite-za-koridorite-8-i-10-d/>>

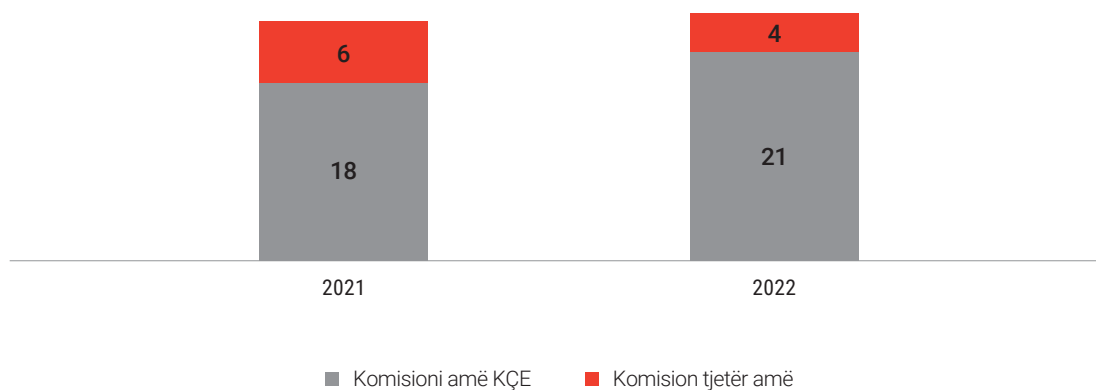
²⁰ Propozim - ligj për ndryshimin dhe plotësimin e Kodit penal <<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspix?param=4448d2a8-7fc4-4fdc-9c2a-b43443de38c2>>

²¹ Radio Evropa e Lirë "Pendarovski nënshkroi dekretin për ndryshime në Kodin penal" <<https://www.slobodnaevropa.mk/a/32582800.html>>

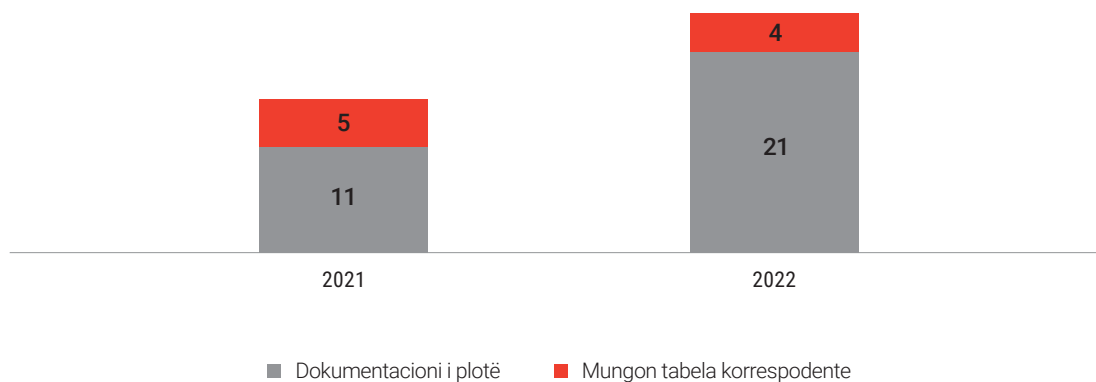
²² Tetë ligje nga viti 2021 nuk janë shqyrtuar sepse dokumentacioni i tyre nuk është i disponueshëm në ueb faqen e Kuvendit.

nënshkrimin e ministrit kompetent (neni 135 i Rregullores). Këto dokumente sqarojnë se në cilin nen dhe në çfarë mase kryhet harmonizimi i ligjit. Në të dy vitet, ligjet janë shqyrtuar ligje të cilat komision amë nuk është KÇE, komisione të tjera (Komisioni për Punë dhe Politikë Sociale, Komisioni për Mbrojtje dhe Siguri, Komisioni për Financa dhe Buxhet, etj.). Shumica e këtyre ligjeve nuk shoqërohen me një tabelë korrespondence, e cila është dokument kyç për analizë të hollësishme të pajtueshmërisë së ligjit.

Grafiku 4. Komisionet amë të ligjeve me flamur evropian



Grafiku 5. Dokumentet shoqëruese të ligjeve me flamur evropian



IX. Deklaratat e deputetëve nga Shqipëria dhe Serbia

Lidhur me Serbinë, deklaratat e dy deputetëve nga opozita serbe i referohen mënyrës së përshpejtuar të miratimit të ligjeve dhe anashkalimit të debatit parlamentar, por jo harmonizimit të ligjeve me të drejtën e BE-së. Sipas njërit prej deputetëve, qëllimi është të minimizohet pjesëmarrja e partive opozitare dhe publikut për të mos dëgjuar kritikën ndaj politikave publike të Qeverisë. Për më tepër, seancat caktohen vetëm 24 orë përpara, gjë që kufizon mundësinë e propozimeve për ndryshime në rendin e ditës, të cilat duhet të propozohen jo më vonë se 24 orë para fillimit të seancës.

Një deputet shqiptar nga opozita, për qëllimet e analizës tha se nuk ka pasur keqpërdorim të flamurit evropian, por për sa i përket miratimit të përgjithshëm të ligjeve dhe punës në Kuvend, ka raste kur deputetët janë nën presion nga Qeveria për të miratuar ligje të caktuara më shpejt, siç ishte rasti me ligjin e ri në lidhje me studentët e mjekësisë.²³ Megjithatë, vëllimi vjetor i ligjeve të miratuara me procedurë të shpejtë dhe harmonizimi me të drejtën e BE-së në Shqipëri, nuk tregojnë se ka keqpërdorim, siç ekzistojnë vërejtje për dy vendet e tjera.

²³ Albanian Daily News "Parliament passed law forcing medicine students to stay in Albania for up to five years" <https://albaniandailynews.com/news/parl-passed-law-forcing-medicine-students-to-stay-in-albania-for-up-to-five-years--1>

X. Konkluzione nga raportet e fundit vjetore dhe raportet e skringut nga Komisioni Evropian

Sipas dy raporteve të fundit vjetore për Maqedoninë e Veriut nga Komisioni Evropian,²⁴ përdorimi i procedurave të shkurtuara për shqyrtim dhe miratimi të ligjeve me flamur evropian tregohet si një praktikë ekzistuese që duhet të zvogëlohet ndjeshëm, pasi kufizon debatin dhe dëmton gjithëpërfshirjen e procesit. Flamuri evropian duhet të përdoret kur lidhet drejtpërdrejt me miratimin e ligjeve, qëllimi kryesor i të cilave është harmonizimi i të drejtës së BE-së, gjë që nuk ishte rast me ndryshimet në Kodin penal, shkruan në raport. Gjithashtu, raporti i fundit shpreh shqetësimin për procedurën e shkurtuar të miratimit të ligjeve, përdorimi i së cilës është rritur nga 38% në 58% nga viti i kaluar në këtë vit. Rekomandimet për Maqedoninë e Veriut dallohen qartë nga ato të fqinjëve për sa i përket praktikave të harmonizimit të legjislacionit vendas me të drejtën e BE-së. Në raportin e progresit për Maqedoninë e Veriut, puna e Kuvendit gjatë harmonizimit të ligjeve përmendet me konotacion negativ, ndërsa në rastin e Serbisë²⁵ dhe Shqipërisë²⁶, përpjekjet për harmonizim të legjislacionit janë të mirëpritura. Gjegjësisht, në raportin serb veçohet referendumi i suksesshëm që do të prezantojë ndryshime kushtetuese për të filluar reformat legjislative që synojnë harmonizimin. Në Raportin shqiptar janë përhëndetur 9 ligjet që u miratuan për harmonizim me legjislacionin e BE-së. Në raportet e skringut për Shqipërinë²⁷ dhe Maqedoninë e Veriut²⁸, vërejtjet për përdorimin e tepruar të flamurit evropian i referohen Maqedonisë së Veriut, ndërsa kritika të tilla nuk ka për rastin e Shqipërisë.

²⁴ Progres raporti i Komisionit Evropian – Maqedonia e Veriut <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf>

²⁵ Raport progresi i Komisionit Evropian – Serbi <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en>

²⁶ Raport progresi i Komisionit Evropian – Shqipëri <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2022_en>

²⁷ Skringing raporti i Komisionit Evropian – Shqipëri <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-albania_en>

²⁸ Skringing raporti i Komisionit Evropian – Maqedonia e Veriut <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/screening-report-north-macedonia_en>

XI. Përfundim dhe rekomandime

Përcaktimi i shkallës së suksesit për harmonizimin e legjislacionit të një vendi me legjislacionin e BE-së është një proces kompleks. Shpejtësia dhe numri i ligjeve të harmonizuara nuk mund të jenë treguesi kryesor dhe i vetëm i suksesit. Nga shembulli i Maqedonisë së Veriut, miratimi i shpejtë ose ndryshimi i një numri të madh ligjesh për këtë qëllim mund të sinjalizojë keqpërdorim dhe anashkalim të qëllimshëm të një debati parlamentar. Me përpjekjen të legjitimohet mënyra e shpejtë e shqyrtimit të propozim - ligjeve, dhe kjo përmes një interpretimi të gjerë të detyrimeve të vendosura nga BE-ja dhe neni që rregullon procedurën e shkurtuar, qytetarët mund të barazojnë potencialisht legjislacionin evropian dhe flamurin evropian me një zgjidhje jo transparente dhe jo gjithëpërfshirëse të propozim-ligjeve dhe vendimeve qeveritare që kundërshtohen nga publiku, një lloj "mburoje" nga kritika dhe rezistenca. Për të zvogëluar këtë praktikë të keqpërdorimit, duhet:

1. Procedura e shkurtuar të përdoret në pajtim me Rregulloren

Rasti i Shqipërisë tregon qartë rezultatet pozitive të rregullave strikte në Rregullore, që kufizojnë përdorimin e procedurës së shkurtuar. Numri i ligjeve që mund të miratohen në procedurë të shkurtuar në Maqedoninë e Veriut nuk është i kufizuar, ndërsa kushtet në të cilat mund të përdoret janë të prira për interpretim të gjerë. Duhet të inicohen ndryshime në nenin 170 të Rregullores përmes të cilave kushtet për miratimin e ligjeve në këtë mënyrë do të jenë të qarta, të shprehura pa dy kuptime dhe përdorimi i procedurës do të jetë i qëndrueshëm. Ligjet e fundit të miratuara me përdorimin e flamurit evropian kanë treguar qartë se termi "ligje vëllimore dhe komplekse" dhe "harmonizime vëllimore dhe komplekse" me të drejtën e BE-së, të cilat janë pjesë e Rregullores, interpretohen gjerësisht.

2. Rritja e qartësisë, transparencës dhe ndërgjegjësimit për procesin e harmonizimit me legjislacionin e BE-së

Njësitë analitike në Kuvend, përkatësisht Instituti Parlamentar, duhet të fillojnë të analizojnë më hollësisht propozim-ligjet me flamur evropian me dokumentet shoqëruese dhe të përcjellin rezultatet tek qytetarët në formën e një raporti vjetor publik. Përmes rritjes së ndërgjegjësimit dhe vetëdijes së qytetarëve dhe deputetëve për thelbin e harmonizimit të legjislacionit dhe procedurës së tij, mund të mbyllet boshllëku informativ që përdoret si mundësi për miratimin e propozim - ligjeve të diskutueshme.

Informacione rreth projektit

Programi Zviceran për Mbështetje Parlamentare (PMP) do të mbështesë përpjekjet e Kuvendit të Republikës së Maqedonisë së Veriut për pavarësi përmes ndërtimit të konsensusit, reformave strukturore dhe ndërtimit të kapaciteteve në zhvillimin institucional të Kuvendit; në rolet e tij legislative dhe mbikëqyrëse dhe në transparencën dhe llogaridhënien e tij institucionale. PSP-ja, zbatohet nga Instituti Demokratik Nacional, Instituti për Demokraci «Societas Civilis» - Shkup dhe Qendra për Menaxhim me Ndryshime, për mbështetjen e planifikimit strategjik të Kuvendit; për reforma në menaxhimin me burimet njerëzore; për vlerësimin e përmirësuar të ndikimit të rregullativës dhe proceset e prokurimit; për përkushtim ndaj të dhënave të hapura dhe përmes matjes së opinionin publik dhe monitorimit të përpjekjeve për reformë, përfshirë edhe për angazhimin më të madh qytetar në proceset e krijimit të politikave.

Informacion rreth IDSCS

Instituti për Demokraci «Societas Civilis» Shkup (IDSCS) është një organizatë think tank që hulumton zhvillimin e qeverisjes së mirë, sundimin e ligjit dhe integrimin evropian të Maqedonisë së Veriut. IDSCS ka mision të ndihmojë përfshirjen qytetare në vendimmarrje dhe të forcojë kulturën participative politike. Përmes forcimit të vlerave liberale, IDSCS kontribuon në bashkëjetesën e diversiteteve.

IDSCS, që nga qershori 2014, monitoron cilësinë e debatit në Kuvend dhe mbulimin mediatik të punës së Kuvendit. Monitorimi në ciklin e parë u zhvillua për 10 muaj, përkatësisht nga qershori i vitit 2014 deri në maj të vitit 2015. Nga shtatori i vitit 2015 vijoi periudha e dytë e monitorimit dhe vlerësimit të cilësisë së debatit parlamentar dhe mbulimit mediatik, mbështetur nga Agjencia Zvicerane për Zhvillim dhe Bashkëpunim, që zgjati deri në dhjetor të vitit 2017. Periudha e tretë e monitorimit të cilësisë së debatit filloi në janar të vitit 2018 dhe zgjati deri në dhjetor të vitit 2019. **Që nga janari 2020, Instituti për Demokraci monitoron punën e Kuvendit dhe cilësinë e debatit në kuadër të Programit për Mbështetje Parlamentare (PSP).**

Të dhëna për kontakt - IDSCS

Adresa: rr. Miroslav Krlezha nr. 52/1 /2,
1000 Shkup
Tel. nr. / Faks: +389 2 3094 760,
posta elektronike: contact@idscs.org.mk



ПРОГРАМА ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА
PROGRAMI PËR MBËSHTETJE PARLAMENTARE
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME



СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Dokumenti i shkurtër për politika publike 25/2023

-

**Harmonizimi i legjislacionit kombëtar
me legjislacionin e BE-së: Një pasqyrë
krahasuese e Maqedonisë së Veriut me
Shqipërinë dhe Serbinë**

Autor: Joana Treneska

-

dhjetor 2023

IMPLEMENTUAR NGA:

