



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Komisioni për Ekonominë dhe Financat

Tiranë, më 16.12.2019

Dokument parlamentar

(Komision përgjegjës)

RAPORT

Mbi

Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11343 datë 06.11.2019 , “Për kthimin për rishqyrtim në Kuvend, të ligjit nr. 71/2019 "Për Korporatën e Investimeve Shqiptare".

I. Hyrje

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 16.12.2019, shqyrtoi Dekretin e Presidentit të Republikës Dekretin nr. 11343 datë 06.11.2019, “Për kthimin për rishqyrtim në Kuvend, të ligjit nr. 71/2019 "Për Korporatën e Investimeve Shqiptare".

Komisioni për Ekonominë dhe Financat caktoi relator për shqyrtimin e këtij dekreti, Znj. Reme Lala.

Në mbledhjet e komisionit për të dhënë vlerësimin e Qeverisë mbi Dekretin e Presidentin ishin të pranishëm edhe përfaqësues nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë.

I. Shqyrtimi i Dekretit të Presidentit.

Presidenti i Republikës bazuar në nenin 85 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë ka depozituar pranë Kuvendit, Dekretin nr. 11343 datë 06.11.2019, “Për kthimin për rishqyrtim në Kuvend, të ligjit nr. 71/2019 "Për Korporatën e Investimeve Shqiptare".

Bazuar në nenin 86, të Rregullores së Kuvendit, ky dekret, është futur automatikisht në programin e punës së Kuvendit.

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, me cilësinë e komisionin përgjegjës, bazuar në nenin 86, dhe 32-38 të Rregullores së Kuvendit, e merr në shqyrtim këtë dekret vetëm për çështjet e paraqitura në arsyetimin për kthimin e ligjit nga Presidenti i Republikës. Në rastin konkret, dekreti i Presidentit trajton nenet 1 dhe 7 të ligjit nr. 71/2019, ndaj edhe shqyrtimi i këtij dekreti do të fokusohet vetëm në këto dy dispozita.

Presidenti i Republikës në arsyetimin e tij për kthimin e ligjit në mënyrë të përmbledhur ka arsyetuar si më poshtë vijon:

1. Qëllimi i ligjit nr.71/2019 është i paqartë, subjektiv dhe nxjerrja e kësaj norme të re ligjore është e pajustificuar objektivisht. Krijimi i një subjekti tregtar nëpërmjet një ligji të veçantë krijon premisa për cenim të “parimit të barazisë përpara ligjit”, “lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe nismës së lirë” parime këto që gëzojnë mbrojtje të veçantë nga Kushtetuta në nenet 11 dhe 18.
2. Neni 7 i ligjit nr. 71/2019 cenon parimet kushtetuese të ndërtimit dhe funksionimit të organeve të pushtetit vendor, të “decentralizimit” dhe “autonomisë vendore”, sanksionuar në nenet 13, 108-113 të Kushtetutës.
3. Ligji nr. 71/2019 me mangësitë dhe paqartësitë që ka krijon terren për cenimin e parimit të sigurisë juridike, të drejtave të pronësisë private të fituara, si dhe të pretendimeve që janë ende në proces shqyrtimi në rrugë administrative apo në rrugë gjyqësore.

Këto pretendime të Presidentin, vlerësojmë se janë të pabazuara dhe jo objektive për shkaqet e mëposhtme:

Lidhur me pretendimin për mos pasjes e nevojës për miratimin e një ligji të veçantë.

Korporata e Investimeve, është konceptuar si një strukturë “*sui generis*” dhe jo mirëfilli si një shoqëri tregtare në të gjithë funksionet dhe dimensionet e saj. Kjo për shkak të objektivave që ligjvënësi i ka përcaktuar kësaj korporate në nenin 2 të ligjit. Korporata është konceptuar si një strukturë që do funksionojë duke respektuar:

- Së pari, rregullat dhe përcaktimet e legjislacionit në fuqi për shoqëritë tregtare dhe në këtë kontekst ajo është dhe trajtohet tërësisht e barabartë me shoqëritë e tjera tregtare, duke iu nënshtruar të njëjtave rregulla dhe detyrime, të njëjtës formë organizime etj .
- Së dyti, korporata, do të funksionojë dhe rregullojë marrëdhënien e saj edhe përmes zbatimit të rregullave specifike sipas këtij ligji dhe siç e përcaktuam edhe më lart, kjo për

shkak të specifikës dhe objektivave që ligjvënësi ka vlerësuar se do të përmbushen prej saj.

Korporata do të ketë si objektiv të saj, nxitjen dhe zhvillimin ekonomik nëpërmjet projekteve të investimit në nivel qëndror, vendor dhe rajonal, në mbështetje të politikave shtetërore të zhvillimit, përshpejtimin e rritjes ekonomike, zgjerimin e kapaciteteve të ekonomisë. Ky objekt do të mundësojë identifikimin, përgatitjen dhe ekzekutimin e projekte të investimit me impakt të gjerë, që kërkojnë shfrytëzimin e aseteve shtetërore si dhe mobilizimin e kapitalit privat.

Është pikërisht ky dhe objektivi parësor dhe shumë specifik që e veçon këtë korporatë në aktivitetin e saj nga një shoqëri mirëfilli tregtare. Shoqëritë tregtare të cilat funksionojnë bazuar në ligjin 9901 datë 14.4.2008 “Për tregtarët dhe shoqëritë tregtare”, kanë në fokusin e tyre krijimin e të ardhurave për veten e tyre, pra kanë një qëllim ngushtësisht të lidhur me fitimin dhe shtimin e kapitalit, ndërsa Korporata e Investime Shqiptare do të ketë objektiv parësor zhvillimin ekonomik, nëpërmjet projekteve të investimit. Kjo do të thotë se krijimi i kësaj korporate ka në funksion parësor interesi publik. Karakteristikë kjo e veçantë përkundrejt një shoqëri tregtare aksionere klasike.

Këto projekte investimi, për shkak të rëndësisë dhe impaktit që ato kanë, nuk mund të realizohen në mënyrë të pavarur nga sektori privat, pra mirëfilli nga një shoqëri tregtare, pa përfshirjen në një masë të konsiderueshme të shtetit, kryesisht në procesin e dhënies së autorizimeve të nevojshme për qëllimin që kërkohet të realizohet.

Funksionet kryesore të Korporatës të përcaktuara në ligj konsistojnë në, zhvillimin dhe menaxhimin e pronave dhe projekteve në mbështetje të politikave shtetërore të zhvillimit; këshillimin e institucioneve publike dhe/ose private në hartimin, analizimin, dhe rekomandimin e projekteve, financimin ose bashkëfinancimin e projekteve ose subjekteve për qëllime të veçanta (SPV) të ngritura për realizimin e tyre si dhe me autorizim të Këshillit të Ministrave marrjen e rolit të zhvilluesit sipas legjislacionit për Zonat Teknologjike dhe Zhvillimit Ekonomik.

Për të mundësuar gjithë sa sa më sipër u evidentua, është vlerësuar i nevojshëm, krijimi i një institucioni të posaçëm, “*sui generis*” që të konceptualizojë projekte dhe të sigurojë kombinimin e duhur të aseteve shtetërore me investimet private, fakt ky i pamundur të realizohet nga një shoqëri aksionere e zakonshme dhe kjo ka qënë arsye që ka shtyrë Këshillin e Ministrave dhe Kuvendin e Shqipërisë që të hartojë dhe miratojë një ligj specifik rregullues, pasi vetëm përmes ligjit për shoqëritë tregtare përmbushja e këtij objektivi do të ishte i pamundur.

Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit.

Sipas përcaktimeve në ligjin 71/2019 “Për Korporatën e Investimeve Shqiptare”, në përmbushjen e funksioneve të saj, Korporata do të udhëhiqet nga disa parime specifike ku do të veçonim trajtimin në mënyrë të drejtë e të barabartë të palëve me të cilat bashkëpunon; zbatimim me efektivitet, efikasitet dhe ekonomicitet i funksioneve dhe detyrave; zbatimin e procedurave transparente, të thjeshta e të kontrollueshme; integriteti dhe ndalimi i konfliktit të interesave në kryerjen e funksioneve dhe marrëdhëniet me partnerët e palët e treta dhe mbi të gjithë respektimin e parimit të konkurrencës së lirë e efektive në procedura dhe treg në përputhje me kuadrin ligjor për konkurrencën dhe ndihmën shtetërore.

Gjithashtu Korporata në ushtrimin e funksioneve të saj do të jetë e detyruar të respektojë legjislacionin specifik lidhur me prokurimet, element ku në fakt “kufizues” përkundrejt shoqërive të tjera aksionere të cilat thjeshtë respektojnë rregullat e tregut. Kjo ndodh pasi korporata e cila menaxhon pasuri shtetërore do të duhet të respektojë në skrupulozitet parimet e efikasitetit dhe efektivitetit dhe transparencës së fondeve publike.

Gjykata Kushtetuese, në një shumësi vendimesh të saj (*shih vendimet nr. 39, datë 16.10.2007; nr. 19, datë 09.07.2009; nr. 4, datë 12.02.2010; nr. 71, datë 27.11.2015; nr.10, datë 29.02.2016 të Gjykatës Kushtetuese*), ka theksuar se parimi i barazisë synon që të gjithë të jenë të barabartë në ligj dhe përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëjllota për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Barazia para ligjit dhe në ligj presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta. Megjithatë, parimi i barazisë nuk e ndalon trajtimin e diferencuar, por trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë mund të përligjet vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive.

Në gjithë analizën e mësipërme, kemi dhënë argumenta të mjaftueshëm, lidhur me arsyen e këtij trajtimi specifik, që në vlerësimin tonë nuk është i diferencuar dhe për këtë arsye vlerësojmë se nuk ka asnjë element dallues që do ta vendosë korporatën në pozita më favorizuese përkundrejt operatorëve të tjerë (pra të pabarabartë), pasi edhe fusha e veprimtarisë është specifike.

Lidhur me pretendimin për cenim të lirisë ekonomike

KEDNJ (Konventa për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore) si dhe Kushtetuta e Shqipërisë, krahas përcaktimeve lidhur me të drejtat e individit për gëzimin paqësor të pronës dhe pasurisë, parashikojnë të drejtën e shtetit për kufizim të lirisë së veprimtarisë ekonomike përmes nxjerrjes së ligjeve, për të rregulluar përdorimin e pasurisë në përputhje me interesin e përgjithshëm publik (neni 1 i protokollit shtese të KEDNJ dhe neni 11 paragrafi 3 i Kushtetutës). Pra pavarësisht nga përcaktimet lidhur me të drejtën e kujt do për të gëzuar dhe ushtruar liritë dhe të drejtat e tij, nuk mund të flitet për liri të pakufizuar dhe se

koncepti i lirisë është padyshim relativ. Shteti në vetvete si strukturë që garanton këto liri ka gjithashtu të drejtën për kufizimin e tyre brenda kushteve dhe qëllime të përcaktuara.

Liria ekonomike nuk është pavarësi nga çdo lloj kontrolli shtetëror sepse një gjë e tillë nënkupton anarshi në komunitet. Po ashtu kufizimi i lirisë nuk është çdo fakt, ngjarje apo veprim që i del përpara mbajtësit të lirisë sepse liria e dikujt shkon deri sa nuk preket liria e tjetrit apo interesi publik.

Për shkak të rolit aktiv të shtetit, në drejtim të ushtrimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike, hartuesit e Kushtetutës kanë parashikuar kriteret mbi bazën e të cilave mund të ndërhyhet për të rregulluar ushtrimin e kësaj të drejte. Neni 11, paragrafi 3 i Kushtetutës parashikon se “kufizimet e lirisë së veprimtarisë ekonomike mund të vendosen vetëm me ligj dhe vetëm për arsye të rëndësishme publike”.

Gjykata Kushtetuese ka konfirmuar se prahen si kufizime të arsyeshme të lirisë së veprimtarisë ekonomike iniciativat e ligjvënësit, të cilat shërbejnë për një rregullim të tregut apo interesave të një shteti social. Ky detyrim për rregullim i ligjvënësit shprehet nëpërmjet nxjerrjes së normave konkrete juridike, me anë të të cilave synohet disiplinimi i ushtrimit të veprimtarisë së lirë ekonomike në sektorë apo fusha të caktuara si dhe sanksionimi për mosrespektimin e këtyre normave.

Pikërisht në respektim të këtij parimi është miratuar edhe ligji 71/2019 objekt shqyrtimi përmes të cilit Korporata është konceptuar si një njësi me thelbin e një fondi investimesh, por me qëllim të përcaktuar për zhvillimin ekonomik të vendit, pra është konceptuar si një strukturë përtej një organizimi klasik të një shoqërie aksionere, që do të jetë në gjendje të përfaqësojë Qeverinë Shqiptare në menaxhimin e aseteve strategjike dhe në maksimizimin e mobilizimit të kapitalit privat, të marrë përsipër shfaqjen e riskut në projektet strategjike dhe gjithashtu të bashkëpunojë me institucione financiare ndërkombëtare (IFIs) dhe sektorin privat. Për të mobilizuar kapitalin, Korporata duhet të ketë kapacitetin për të strukturuar transaksione dhe të japë mbështetje financiare kur duhet për të reduktuar riskun tregtar.

Efektet e funksionimit të Korporatës do të ndihen në krijimin dhe forcimin e hallkave ekonomike rreth projekteve të investimit që do të kryejë Korporata, rritjen e punësimit, transformimin e zonave ku do të bëhen investimet e Korporatës, lehtësimin për tërheqjen e investitorëve dhe shtimin e marrëdhënieve ndërmjet sektorit publik e privat.

Së fundmi, këto rregullime specifike që janë vendosur me këtë ligj, i plotësojnë të gjitha kriteret kushtetuese të përcaktuara edhe në vendimin nr. 17/2008 të Gjykatës Kushtetuese pra: (1) janë kufizime të vendosur me ligj; (2) janë proporcionale pasi kanë vendosur një balancë mes kufizimit lirisë dhe së drejtës së pronës përkundrejt interesit publik prevalues; (3) justifikohen nga qëllimi për mirëqënien e përgjithshme, që do të thotë mirëqënie e individëve dhe e komunitetit në përgjithësi.

Për gjithë sa më sipër, në vlerësimin tonë, pretendimet e Presidentit lidhur me nenin 1 të ligjit nr. 71/2019, nuk qëndrojnë.

Lidhur me pretendimin se neni 7 I ligjit, cenon parimin e ndërtimit dhe funksionimit të organeve të pushtetit vendor, të “decentralizimit” dhe “autonomisë vendore”,

Ligji 71/2019, nuk ka aspak për qëllim të cenojë parimet kushtetuese të ndërtimit dhe funksionimit të organeve të pushtetit vendor, të “decentralizimit” dhe “autonomisë vendore”. Neni 7 i ligjit 71/2019, përcakton se në rast se Korporata identifikon një pronë me interes për të për zhvillim të mëtejshëm, përmes ministrit përgjegjës për financat i kërkon Këshillit të Ministrave, transferimin e saj tek Korporata. Ky përcaktim nuk do të thotë aspak se ndodhemi përpara shkeljes së të drejtave të organeve vendore. Ministri përgjegjës për financat dhe Këshilli i Ministrave, në rastin konkret, marrin rolin e interlokutorit, mes korporatës dhe organeve të vetëqeverisjes vendore, pasi korporata nuk mundet të komunikojë në mënyrë të pavarur me këto organe.

Ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, është një ligj me shumicë të cilësuar (3/5) dhe në nenin 54, ka përcaktuar detyrat dhe kompetencat e këshillit bashkiak, ku ndër të tjera përfshihen “miratimi dhe tjetërsimi ose dhënia në përdorim të pronave të tretëve”. Kjo do të thotë se pronat në pronësi apo administrim të organeve të qeverisjes vendore mund të ndryshojnë pronësi apo llojin e përdorimit pas miratimit të këshillit bashkiak. Pra Këshilli i Ministrave në rastin konkret do të komunikojë me organin e qeverisjes vendose dhe mbetet në pritje të vendimmarrjes së strukturave kompetente (këshillit bashkiak) nëse miratohet ose jo kalimi i pronës tek korporata dhe modalitetet e kalimit.

Edhe në rast se do të pranohet për një moment se ligji nr. 71/2019 “Për Korporatën e Investimeve Shqiptare” do të kishte cenuar përcaktimet e një ligji të cilësuar, Kushtetuta dhe Gjykata Kushtetuese e kanë konsoliduar qëndrimin mbi hierarkinë e normës. Sipas nenit 81/2 të Kushtetutës dhe ligjeve që miratohen sipas rregullit të përgjithshëm të parashikuar nga neni 78 i Kushtetutës, Kushtetuta i jep ligjeve të përforcuara fuqi të veçantë juridike në krahasim me aktet e zakonshme të ligjvënësit. Për këtë arsye, në hierarkinë e akteve, ato renditen para ligjeve të zakonshme të Kuvendit (Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.19, datë 03.05.2007). Respektimi i hierarkisë së akteve normative është një detyrim që rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës dhe i koherencës në sistemin ligjor. Për rrjedhojë, në rastet e konflikteve ndërmjet normave me fuqi të ndryshme juridike, norma me fuqi më të lartë ka epërsi në raport me normën tjetër (*lex superior derogat inferiori*).

Kjo do të thotë, se edhe ndërmjet ligjit nr. 71/2019 dhe ligjit nr. 139/2015, mbizotëron ky i fundit dhe është detyrim i organeve që e zbatojnë ligjin interpretimi i normës dhe mos cenimi i saj.

Lidhur me pretendimin se ligji nr. 71/2019 me mangësitë dhe paqartësitë e nenit 7, ka krijuar terren për cenimin e parimit të sigurisë juridike, të drejtave të pronësisë private të fituara.

Edhe ky pretendim i Presidentit nuk qëndron pasi: Ashtu sic trajtohet në nenin 7 të ligjit 71/2019, objekt i aktivitetit të korporatës do të jenë pronat shtetërore, dhe kryesisht ato prona shtetërore të cilat kanë mbetur me pamundësi shfrytëzimi ose që nuk kanë patur projekte të mirë studiara për zhvillim. Kështu në nenin 7, pika 1 përcaktohet se prona shtetërore, në kuptim të këtij ligji, janë pronat e luajtshme, të paluajtshme shtetërore, të drejtat reale mbi to, të drejtat e shfrytëzimit, si dhe titujt e pronësisë së shtetit mbi kapitalin e shoqërive tregtare dhe/ose ndërmarrjeve shtetërore.

Në këtë kontekst, në parim nuk ka sesi të cenohen interesat e individëve, pra të cenohet siguria juridike e tyre, kur pronat e tyre nuk janë objekt i trajtimit nga korporata pasi pronat që ajo trajton janë vetëm pronat shtetërore.

Pavërsiht sa më sipër, aktualisht është krijuar Agjensia Shtetërore e Kadastrës si organ i shërbimit publik të regjistrimit të pasurive të paluajtshme e cila administron edhe regjistrin publik të pasurive të paluajtshme.

Do jetë padyshim pjesë e rëndësishme të punës së korporatës e cila në bashkëpunim me ministrinë përgjegjëse për financat dhe përmes saj me Këshillin e Ministrave dhe kësisoj si pjesë e zinxhirit bashkëveprues edhe me organet e vetëqeverisjes vendore, që përpara fillimit të zhvillimit të një zone/prone, që konsiderohet me interes dhe që rezulton si pronë shtetërore, të vlerësohet I gjithë kuadri I plotë ligjor dhe institucional, përfshirë edhe informacionin nga gjyqësori për të identifikuar pronën dhe tagrat e pronësisë mbi të.

Për këtë qëllim si dhe për shumë aspekte të tjera të zbatimit të ligjit 71/20189, në pikën 2 po të nenit 7 të ligjit është përcaktuar që kriteret dhe procedurat për dhënien e pronës, e cila ka kaluar tek Korporata sipas pikës 1 të këtij neni, me qira, enfiteozë, leasing, përdorimit, transferimit, shitjes, përdorimit si kolateral, ose të përdorimit në forma të tjera, përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave. Këto akte nënligjore do të përcaktojnë në mënyrë shterruese të gjitha procedurat që do të ndriqen nga Korporata pikërisht për të mos lejuar, mbivendoje pronësish apo investime mbi prona me problem dhe pretendime pronësie.

Për gjithë sa më sipër, përfundimisht vlerësojmë se edhe ky pretendim i Presidentit mbi nenit 7 të ligjit 71/2019 nuk qëndron.

Së fundmi, Presidenti në dekretin për kthimin e ligjit ka pretenduar edhe për domosdoshmërinë e shqyrtimit të ligjit nga Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut

Lidhur me këtë pretendim të Presidentim, shqarojmë se programi i punës dhe kalendari i punimeve të Kuvendit dhe të Komisioneve të tij si dhe për çështje të zhvillimit të punimeve të Kuvendit në seancë plenare, diskutohet dhe vendoset nga Konferenca e Kryetarëve, e cila përbëhet nga Kryetari i Kuvendit, zëvendëskryetarët e Kuvendit, kryetarët e grupeve parlamentare dhe kryetarët e komisioneve të përhershme parlamentare.

Pra është konferenca e kryetarëve me këtë përfaqësi që bazuar në materien që mbulon projekt takti ligjor objekt shqyrtimi, vlerëson edhe komisionet e përhershme që do ta shqyrtojnë atë si komisionin përgjegjës ashtu edhe komisionin/komisionet për dhënie mendimi. Bazuar në qëllimin dhe objektin e projektligjit materia që trajtohet, lidhet me krijimin e Korporatës së Investimeve Shqiptare e cila ka funksion bazë nxitjen e zhvillimit ekonomik dhe përcaktimin e rregullave për organizimin dhe funksionimin e veprimtarisë së saj. Pra qartazi evidentohet se fusha që mbulon ky projektligj nuk lidhet me çështjet e pronësisë por me nxitjen e zhvillimit ekonomik e përdorimin me efikasitet të pronave shtetërore. Për sa më sipër, shqyrtimi i këtij projektligji nuk është brenda fushës së përgjegjësisë së Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut e për këtë arsye, Konferenca e kryetarëve nuk ka vlerësuar përfshirjen e këtij komisioni si komision për dhënie mendimi.

Gjithashtu do të donim të evidentonim faktin se vlerësimi i kushtetueshmërisë së një akti nuk është ekskluzivitet i Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut. Çdo komision i përhershëm parlamentar ka detyrimin që gjatë shqyrtimit të aktit të vlerësojë edhe kushtetueshmërinë e një akti si dhe përputhjen e tij me legjislacionin nacional sipas hierarkisë së ligjit.

II. Përfundime

Për gjithë sa më lart, Komisioni për Ekonominë dhe Financat, me votat e shumicës së anëtarëve të pranishëm, vendosi rrëzimin e Dekretit nr. 11343 datë 06.11.2019, "Për kthimin për rishqyrtim në Kuvend, të ligjit nr. 71/2019 "Për Korporatën e Investimeve Shqiptare.

RELATOR

Reme LALA

KRYETARI

Arben AHMETAJ