



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Komisioni për Ekonominë dhe Financat

*Tiranë, më 11.06.2020*

*Dokument parlamentar*

*(Komision përgjegjës)*

**RAPORT**

**Mbi**

**Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11482 datë 08.5.2020 , “Për kthimin e ligjit nr. 36/2020 “Për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë”**

***I. Hyrje***

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 11.06.2020, shqyrtoi Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11482 datë 08.5.2020, “Për kthimin e ligjit nr. 36/2020 “Për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë”.

Komisioni për Ekonominë dhe Financat caktoi relator për shqyrtimin e këtij dekreti, Znj. Antoneta Dhima.

Në mbledhjet e komisionit për të dhënë vlerësimin e Këshillit të Ministrave mbi Dekretin e Presidentin, ishin të pranishëm përfaqësues të Ministrisë së Mbrojtjes, Agjencisë së Prokurimit Publik dhe Komisionit të Prokurimit Publik.

Për të prezantuar Dekretin, ishin të pranishëm në komision përfaqësues të Presidentit të Republikës

***II. Shqyrtimi i Dekretit të Presidentit në komision.***

Presidenti i Republikës bazuar në nenin 85 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë ka depozituar pranë Kuvendit, Dekretin nr. 11251, datë 5.08.2019, “Për kthimin e ligjit nr.

50/2019 "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 125/2013, "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat", të ndryshuar".

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, 2, 5, 12, 13, 14, 16, 34, 52 dhe 53 të ligjit nr.36/2020, ndaj edhe shqyrtimi i këtij dekretit do të fokusohet vetëm në këto dispozita.

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

- 1. Nenet 1, 2, 5, 12, dhe 13 të ligjit nr. 36/2020 nuk përcaktojnë qartë fushën e zbatimit të këtij ligji sa i përket objektit jo shterues të mallrave dhe shërbimeve që mund të prokurohen sipas tij, cenon parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, barazisë përpara ligjit, me pasojë diskriminimin e operatorëve të ndryshëm në treg, duke rritur mundësitë për dëm ekonomik ndaj financave të shtetit.*
- 2. Dispozitat e ligjit nr. 36/2020 nenet 1, 5, 12 dhe 13, krijojnë mbivendosje me parashikimet e ligjit nr. 9643, datë 20.11.2006, "Për prokurimin publik", i ndryshuar, ndërkohë që përjashtimet nga fusha e zbatimit të ligjit nr. 36/2020, vënë në pikëpyetje qëllimin dhe objektin e ligjit në tërësi.*
- 3. Neni 14, i ligjit nr. 36/2020, u jep autoriteteve kontraktore një kompetencë shqyrtimi dhe dënimi administrativ, që në logjikën e organizimit dhe mbikëqyrjes së procedurave të prokurimit publik, nuk i takon vetë autoriteteve kontraktore, por organeve mbikëqyrëse të procedurave të prokurimit publik*
- 4. Neni 16, i ligjit nr. 36/2020, që përcakton detyrat e autoritetit përgjegjës për sigurimin e informacionit të klasifikuar, është një nen në tejkallim të objektit dhe qëllimit të këtij ligji dhe krijon mbivendosje me ligjin e posaçëm që rregullon kompetencat e këtij organi.*
- 5. Neni 34, i ligjit nr. 36/2020, i cili përcakton mundësinë e zvogëlimit të numrit të kandidatëve të përshtatshëm në procedurën e kufizuar, procedurën me negociim, me shpallje paraprake, ose të dialogut konkurrues, përbën në vetvete një mekanizëm tjetër diskriminues dhe cenues të lirisë kontraktuale.*
- 6. Ligji nr. 36/2020, në nenin 53 të tij, nuk përmban procedura të qarta mbi ankimin administrativ ndaj vendimmarrjes së autoriteteve kontraktore.*

Në analizim të dekretit të Presidentit të Republikës, Komisioni për Ekonominë dhe Financat vlerëson dhe dekreti nuk qëndron dhe si i tillë nuk duhet miratuar për sa më poshtë:

*Presidenti pretendon se ligji 36/2020 në objektin dhe qëllimin e tij (neni 1) ka zgjeruar hapësirën e tij duke dalë përtej përmbajtjes së dispozitës si dhe krijon mundësi për aplikimin e rregullave që përcaktohen nga ky ligj për një gamë më të gjerë mallrash dhe shërbimesh që jo domosdoshmërisht lidhen me fushën e mbrojtjes dhe sigurisë.*

Nga analizimi i kujdesshëm krahasues të nenit 1 të ligjit 36/2020 dhe nenit 2 të DIR BE-së 2009/81/ EC, konstatohet se shkronjat “a”, “b” dhe “c” që përcaktojnë kontratat që lidhen në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë objekt të këtij ligji, janë identike.

Shkronja ç” e pikës 1 të nenit 1 të ligjit 36/2020, është transpozim i shkronjës “d” të direktivës dhe transpozimi nuk nënkupton përkthimin literal të dispozitës, por kërkon ta përshtasësh dhe harmonizosh atë me legjislacionin nacional në fuqi si në terminologji ashtu edhe në teknikë legjislative. Këto shkronja janë të njëjtane kuptim në frymë dhe në përmbajtje. Ky parim është ndjekur përgjatë gjithë projektligjit. Thënë këtë ligji 36/2020 trajton të njëjtën gamë mallrash dhe shërbimesh që lidhen me fushën e mbrojtjes ashtu sic i ka trajtuar DIR.

Do të dojo të nënvizoja edhe faktin se qasja e Presidentit në raport me ligjin 36/2020, në analizën e dekretit i është referuar në mënyrë konstante ligjit klasik për prokurimin publik dhe normat e parimet që e shoqërojnë atë, duke përfshirë, publicitetin, aksesin, transparencën etj., duke anashkaluar kështu faktin se ligji 36/2020 “Për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë”, ka një qasje tërësisht tjetër dhe nuk është një sajese apo krijim shqiptar por është përfarim i një direktive të BE-së.

Ligji 36/2020, është një ligj për prokurimin në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë dhe domosdoshmërisht ka diferenca dhe trajtim të ndryshëm nga përcaktimet e ligjit klasik të prokurimit publik, në të kundërt nuk do të ishte fare nevoja për miratimin e tij.

Ky ligj, bazohet në parimet e transparencës, trajtimit të barabartë dhe mos-diskriminimit dhe konkurrencës së lire dhe të ndershme. Ai nuk ka parashikuar procedurën e prokurimit të hapur, për shkak të natyrës tepër specifike të këtyre prokurimeve që lidhen me mallra, punime apo shërbime që përmbajnë informacion të klasifikuar dhe nevojës për të garantuar mos cenimin e interesave të sigurisë dhe mbrojtjes së vendit.

Ligji 36/2020, në përputhje të plotë me direktivën 2009/81, (neni 25) parashikon që, për prokurimin e mallrave, shërbimeve apo punëve të lidhura me mbrojtjen dhe sigurinë mund të zhvillohet një nga këto procedura:

- i. Procedurë e kufizuar;
- ii. Procedurë me negociim me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës;
- iii. Dialog Konkurrues;
- iv. Procedurë me negociim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës.

Tre procedurat e para janë procedura plotësisht transparente, që zhvillohen në vijim të publikimit të njoftimit të kontratës.

Aplikimi i dy fazave në këto procedura mundëson mbrojtjen e interesave lidhur me sigurinë dhe mbrojtjen nga njëra anë por edhe garanton transparencën e procesit, të drejtën e operatorëve ekonomikë për të marrë pjesë në garë/procedure duke mundësuar ndarjen e informacioneve sensitive dhe konfidenciale vetëm me operatorët që plotësojnë kriteret për mbrojtjen e tyre dhe të kualifikuar në fazën e parë të procesit.

Edhe procedura e katërt me negociim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, është në përputhje të plotë edhe me nenin 28 të Direktivës 2009/81 dhe mund të përdoret vetëm në rast se përmbushen disa kriteret të caktuara.

Presidenti, ka pretenduar edhe mungesën e një liste shteruese të mallrave apo shërbimeve ushtarake që do të trajtohen sipas ligjit 36/2020, listë kjo që do të shërbejë për të shmangur abuzivizmin. Ky pretendim është jo i qenësishëm pasi së pari detyra e ligjit është përcaktimi i parimeve dhe rregullave baze proceduriale dhe së dyti sepse objektivisht është e pamundur, përcaktimi dhe për më tepër në mënyrë shteruese të listës së pajisjeve e pjesëve përbërëse të tyre apo punëve dhe shërbimeve në fushën e sigurisë dhe mbrojtjes, kjo duke vlerësuar larmishmërinë e këtyre pajisjeve, punëve e shërbimeve si dhe zhvillimet e shpejta teknologjike dhe evoluim konstant.

Për ta bërë më të prekshëm dhe të kuptueshëm këtë parim, po e vendosim në terma më konkret dhe praktik. Në rast të nevojës për ndërtimin e dy godinave të ndryshme, p.sh një godinë të një institucioni që nuk lidhet me fushën e mbrojtjes dhe sigurisë e që trajton informacionin e klasifikuar dhe një institucioni tjetër pikërisht që lidhet me fushën e sigurisë dhe mbrojtjes do të ishte i domosdoshëm përdorimi i dy mënyrave komplet të ndryshme prokurimi, një prokurimin i hapur për godinën jo objekt i sigurisë dhe mbrojtjes dhe një prokurim i posaçëm në rastin e godinës në fushën e sigurisë dhe mbrojtjes kjo pasi vërtet nga pikëpamja objektive kompanitë e përzgjedhura do të ofronin të njëjtin shërbim, pra ndërtimin e godinave të cilat mund të kishin kapacitete identike dhe kosto po identike, por skicat, projekti dhe gjithë dokumentacioni për godinën në fushën e sigurisë dhe mbrojtjes është dhe duhet të jetë i klasifikuar pasi vetë ligji imponon që të dhënat në lidhje me këtë strukturë nuk mund të jenë publike. Nëse këto të dhëna, do të bëheshin publike, kushdo palë e interesuar do të konstatonte/njihte lehtësisht kapacitetin e godinës, hyrjet, daljet, dobësitë strukturore etj. duke cenuar haptazi sigurinë, që në këtë rast është elementi bazë dhe më i rëndësishëm.

Për sa më sipër, nuk është lloji i mallit apo shërbimit që imponon ndryshimin e procedurës, por është arsyeja/destinacioni për të cilën përdoret malli, puna apo shërbimi si edhe mënyra e përdorimit që imponojnë një procedurë të ndryshme. Shembulli i mësipërm vlen edhe për prokurimin e mallrave, pajisjeve etj. Aktualisht këto lloj mallrash/pajisjesh nuk prodhohen nga subjekte publike vendase ose të huaja, por prodhohen nga subjekte private. Për më tepër një mall/pajisje e caktuar mund të përdoret si për forcat e armatosura ashtu edhe për përdorim civil. Problemi qëndron se kur ky mall prokurohet nga Forcat e Armatosura në mënyrë të hapur dhe transparente për publikun e gjerë, çdo agjenci inteligjence, mund të nxjerrë konkluzione në lidhje me aftësitë luftarake të strukturës që po bën prokurimin dhe kjo është arsyeja se përse mallra të tilla nuk mund të blihen me procedura të hapura dhe ky lloj informacioni nuk mund të jetë publik.

Për gjithë sa më sipër argumentuam, ligji 36/2020, nuk bën diskriminim dhe as nuk ka mungesë transparence, por krijon mundësi për prokurimin e mallrave, punëve dhe shërbimeve pa vënë në rrezik sigurinë dhe mbrojtjen e një vendi që janë elementë me interes tepër të rëndësishëm publik.

*Lidhur me pretendimin e Presidentit se ligji 36/2020 nuk cenon lirinë e veprimtarisë ekonomike, dhe parimin e barazisë përpara ligjit me pasojë diskriminimin e operatorëve të ndryshëm në treg Komisioni për Ekonominë dhe Financat e evidenton.*

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 pranohen si kufizime të arsyeshme të lirisë së veprimtarisë ekonomike iniciativat e ligjvënësit, të cilat shërbejnë për një rregullim të tregut, interesin publik 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. Në këtë kontekst mbrojtja dhe siguria përfaqësojnë një interes të rëndësishëm publik.

Pikërisht në respektim të këtij parimi është miratuar edhe ligji 36/2020 i cili përcakton rregulla specifike prokurimi për kontratat që lidhen në fushat e mbrojtjes dhe të sigurisë për, furnizimin me pajisje ushtarake dhe pjesët dhe/ose njësitë përbërëse të tyre; furnizimin me pajisje të klasifikuara dhe pjesët dhe/ose njësitë përbërëse të tyre; punë, mallra dhe shërbime që lidhen drejtpërdrejt me pajisjet e sipërcituara për çdo dhe të gjitha elementet e ciklit jetësor të tyre si dhe që për arsye sigurie, përfshijnë, kërkojnë dhe/ose përmbajnë informacion të klasifikuar dhe trajtohen si punë, mallra dhe shërbime të klasifikuara.

Gjithashtu projektligji ka për qëllim unifikimin e procedura dhe rregullave për prokurimet në fushën e mbrojtjes e të sigurisë tek të gjitha institucionet shtetërore dhe të mbrojtjes e sigurisë në Republikën e Shqipërisë.

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 që në rastin konkret konsiston tek mbrojtja, siguria dhe sovraniteti i vendit; (3) justifikohen nga qëllimi për mirëqënien e përgjithshme, që do të thotë mirëqënie e individëve dhe e komunitetit në përgjithësi.

Nevoja për miratimin e këtij ligji përpos nevojës për përafrim të direktivës së BE-së në këtë fushë, ka të bëjë me çështje të ruajtjes dhe prezervimit të interesave kombëtare për çështje të sigurisë dhe mbrojtjes. Ky ligj, njësoj si ligji klasik i prokurimit publik ka në bazë parimet e transparencës, aksesit, barazisë etj., por ndërkohë këto parime i trajton në proporcion me nevojat e ruajtjes së sekretit shtetëror, dhe mos cenimit të sigurisë kombëtare.

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 njëllota 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 frymën e jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese të sipërcituar, sipas ligjit 36/2020, të gjithë operatorët ekonomikë janë të lirë të shprehin interesin e tyre për të marrë pjesë në këto procedura dhe ashtu sikundër edhe në procedurat e prokurimit publik duhet të plotësojnë disa kritere për t'u kualifikuar për të vijuar më tej.

Sic parashikohet në nenin 37 të ligjit, kriteret e kualifikimit lidhen me kapacitetet ligjore, gjendjen financiare dhe përshtatshmërinë teknike e profesionale të operatorëve ekonomikë. Gjithashtu, duke pasur parasysh informacionin dhe të dhënat e administruara në këto lloj procedurash, për prokurimet që përfshijnë, kërkojnë dhe/ose përmbajnë informacion të klasifikuar, ligji specifikon në kriteret e kualifikimit edhe kërkesat e sigurisë (pajisjen me certifikatë sigurie etj.), referuar legjislacionit në fuqi për informacionin e klasifikuar.

Kërkesa për t'u pajisur me certifikatë sigurie nuk është diskriminuese për operatorët në treg, dhe është në përputhje me frymën e Direktivës 2009/81/EC, (nenin 7) “Mbrojtja e informacionit të klasifikuar” ku përcaktohet: “...Autoritetet/entet kontraktore mund të përcaktojnë për operatorët ekonomikë, kritere që kanë për qëllim mbrojtjen e informacionit të klasifikuar të cilin ato komunikojnë nëpërmjet procedurës së ofertimit dhe kontraktimit. Ata gjithashtu mund t'u kërkojnë këtyre operatorëve ekonomikë që të garantojnë përmbushjen e këtyre kriterëve nga ana e nënkontraktorëve.”

Pajisja me certifikatë sigurie shprehet në mënyrë eksplicite në disa nene të Direktivës, si neni 42 (1) (j) nënparagrafi i parë “Aftësitë teknike dhe/ose profesionale” ku përcaktohet:

“1. Si rregull i përgjithshëm, mundet që dëshmitë e përshtatshmërisë teknike e profesionale të operatorëve ekonomikë të sigurohen nga një ose disa mënyra, në varësi të natyrës, sasisë dhe rëndësisë së punëve, mallrave apo shërbimeve, si më poshtë vijon:

(j) Në rastin e kontratave të cilat përfshijnë, kërkojnë dhe/ose përmbajnë informacion të klasifikuar, dëshmia e aftësisë për të procesuar, ruajtur dhe transmetuar këtë informacion në përputhje me nivelin e klasifikimit të sigurisë së kërkuar nga autoriteti/enti kontraktor.

Në mungesë të një harmonizimi të sistemeve të certifikimit të sigurisë në nivel Komuniteti, Shtetet Anëtare mund të parashikojnë që kjo dëshmi duhet të përputhet me dispozitat përkatëse të legjislacioneve kombëtare për certifikimet e sigurisë.”

Theksojmë se aktualisht në procedurat që ndiqen për prokurime të klasifikuara ligji për prokurimin publik, kërkon pajisjen e operatorëve ekonomikë me certifikatë sigurie për rastet kur këto mallra, punë dhe shërbime do t'u ofrohen institucioneve të sigurisë së lartë si Ministrisë së Mbrojtjes, Ministrisë së Brendshme, Shërbimit Informativ Shtetëror, DSIK. Kjo pasi është e pamundur realisht të prokurosh p.sh pajisje inteligjence me operatorë të cilët nuk përmbushin kriteret për t'u pajisur me certifikatë sigurisë, pasi kësaj, për hir të

transparencës dhe aksesit maksimal do të cenonim sigurinë kombëtare, çfarë do të përbente një veprim jo proporcional e të pa balancuar. Në këtë konkurrencë të drejtash, balanca padyshim, anon nga çështjet e sigurisë. Kjo është arsyeja pse BE-ja, ka miratuar këtë direktivë, që është transpozuar në çdo vend anëtar të saj.

Për gjitha sa më sipër argumentuam, ligji nr. 36/2020 “Për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë”, nuk cenon aspak lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe as parimin e barazisë, duke garantuar të njëjtën mundësi për pjesëmarrje në procedurat e prokurimit për të gjithë operatorët ekonomikë që përmbushin kriteres specifike dhe kërkesat e këtij ligji specifik, qofshin këta vendas ose të huaj.

*Lidhur me pretendimin se dispozitat e ligjit nr. 36/2020 krijojnë mbivendosje me parashikimet e ligjit nr. 9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”, i ndryshuar, ndërkohë që përjashtimet nga fusha e zbatimit të ligjit nr. 36/2020, vënë në pikëpyetje qëllimin dhe objektin e ligjit në tërësi, Komisioni për Ekonominë dhe Financat pasi analizoi me kujdes konkludoi se nuk qëndrojnë pasi:*

Ligji nr. 9643, datë 20.11.2006, “Për prokurimin publik”, i ndryshuar, sipas parashikimeve të nenit 5 dhe 6 të tij nuk zbatohet në rastet kur autoriteti kontraktor rrezikon të botojë të dhëna, që mund të cenojnë interesat thelbësorë të sigurisë kombëtare; për blerjen e armëve, të municioneve dhe materialeve luftarake e të shërbimeve të lidhura me to; në raste të veçanta, të shkaktuara nga fatkeqësi natyrore, konflikte të armatosura, operacione luftarake, stërvitje ushtarake dhe pjesëmarrje në misione ushtarake jashtë shtetit, si dhe në përzgjedhjen e fituesve të kontratave publike, në rast se zbatimi i tyre kërkon masa të veçanta sigurie, ose në rast se një gjë e tillë diktohet nga interesat thelbësorë të shtetit.

Ligji 36/2020, ka si objekt të tij pikërisht një pjesë të kontratave në fushën e sigurisë dhe mbrojtjes që janë përjashtuar nga zbatimi i ligjit klasik të prokurimeve. Kështu ky ligj trajton prokurimet në fushat e mbrojtjes dhe të sigurisë e që lidhen kryesisht me furnizimin me pajisje ushtarake dhe pjesët dhe/ose njësitë përbërëse të tyre; furnizimin me pajisje të klasifikuara dhe pjesët dhe/ose njësitë përbërëse të tyre; punëve, mallrave dhe shërbime që lidhen drejtpërdrejt me këto pajisje për çdo dhe të gjitha elementet e ciklit jetësor të tyre si dhe punë, pajisje dhe shërbime ushtarake që, për arsye sigurie, përfshijnë, kërkojnë dhe/ose përmbajnë informacion të klasifikuar dhe trajtohen si punë, mallra dhe shërbime të klasifikuara.

Pra ligji 36/2020, nuk trajton çdo lloj pune, malli apo shërbimi në fushën e sigurisë dhe mbrojtjes, por trajton kryesisht vetëm mallrat të një natyre të veçantë që shërbejnë për qëllime drejtpërdrejt ushtarake.

Ndërkohë ka edhe disa kontrata apo prokurime të tjera të cilat për shkak të kompleksitetit, të dhënave sensitive, funksionit që lidhet me metodat dhe veprimet informativo operative, zhvillimit/prodhimit të produkteve të reja në fushën e mbrojtjes, prokurimet nëpërmjet agjencisë NATO apo në kuadër të marrëveshjeve dypalëshe apo ndërmjet dy Qeverive, prokurimet nga



forcat e armatosura të dislokuara jashtë vendit, etj, të cilat nuk mund të trajtohen as nga ky ligj dhe si të tilla përjashtohen nga zbatimi i tij.

Këto përjashtime, së pari nuk mbivendosen por as nuk krijojnë kolizion (përplasje) normash ndërmjet tyre dhe gjithashtu nuk kanë për qëllim kurrësi shmangien e rregullave të prokurimit, por realisht këto produkte, punë apo shërbim janë tejet sensitivë, lidhen me çështjet e sigurisë, mbrojtjes dhe klasifikimit si sekret shtetëror dhe për trajtimin e tyre duhet detyrimisht të mbahen parasysh edhe elementë të tillë si aleancat, partneritetet strategjike dhe bashkëpunimi ushtarak ndërkombëtarë.

Për të gjitha këto përjashtime nga fusha e mbulimit si nga ligji për prokurimin publik klasik ashtu edhe nga ligji 36/2020, për të shmangur abuzimet apo influencat e ndryshme përcaktimi i këtyre mallrave si dhe përcaktimi i rregullave të prokurimit të tyre do të bëhet me vendim të Këshillit të Ministrave siç bëhet edhe sot me përcaktimet e vendimit nr. 521. datë 08.08.2007, të Këshillit të Ministrave, “Për procedurat e blerjes nga Ministria e Mbrojtjes të disa mallrave të përjashtuara nga rregullat e përgjithshme të prokurimit publik”, të ndryshuar.

Sa i takon fushës së zbatimit, të autoriteteve kontraktore dhe sidomos shqetësimit të shprehur në dekretin e presidentit për mundësinë e përdorimit abuziv të këtij ligji edhe për objekte të cilat jo domosdoshmërisht kanë të bëjnë me mbrojtjen dhe sigurinë, sqarojmë se ligji në këtë pikë është në përputhje me të gjitha direktivat europiane në fushën e prokurimit, përfshirë edhe direktivën 2009/81 e cila është direktiva specifike.

Sipas këtyre direktivave, fusha e zbatimit të këtij ligji nuk lidhet me objektin e prokurimit në vetvete, përveçse kur bëhet fjalë për armë dhe municione apo materiale të tjera luftarake, por me informacionin e administruar gjatë zhvillimit të procedurës dhe rëndësinë nga pikëpamja strategjike apo e sigurisë që kanë këto objekte prokurimi.

Në këtë kuptim, që autoritetet kontraktore të parashikuara në nenin 12 të këtij ligji të mund të prokurojnë një mall, punë apo shërbim në zbatim të ligjit 36/2020, duhet të evidentojnë/argumentojnë që malli, puna apo shërbimi objekt prokurimi të përfshijnë, kërkojnë dhe/ose përmbajnë informacione sensitive ose të klasifikuara, në rast të kundërt përdoren dispozitat e ligjit të prokurimit publik.

Për gjithë sa më sipër analizuam, pretendimet e Presidentit lidhur me mbivendosjen e dispozitave të përjashtimeve si dhe vënien në pikëpyetje të qëllimit dhe objektin e ligjit nr. 36/2020 në tërësi, element këto të trajtuar në nenet 1, 2, 5 dhe 12 të ligjit, vlerësojmë se nuk janë të qenësishme.

*Për sa i përket pretendimit të Presidentit se neni 14, i ligjit nr. 36/2020, u jep autoriteteve kontraktore një kompetencë shqyrtimi dhe dënimi administrativ, që në logjikën e organizimit dhe mbikëqyrjes së procedurave të prokurimit publik, nuk i takon vetë autoriteteve*

*kontraktore, por organeve mbikëqyrëse të procedurave të prokurimit public, komiisoni evidentoi se:*

Ligji nr. 36/2020, parashikon kompetenca të kontrollit të ligjshmërisë së procedurave të prokurimit pas nënshkrimit të kontratës nga Agjensia e Prokurimit Publik, në ndryshim nga praktika e deri tanishme ku APP, realisht nuk ka asnjë rol në procedurat e prokurimit në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë për shkak të përjashtimit të tyre nga zbatimit i ligjit të prokurimit publik.

Sipas këtij ligji APP do të ketë të drejtë të ushtrojë rolin e saj verifikues edhe për këto procedura, mund të marrë në shqyrtim dhe të zhvillojë hetim administrativ ex-post, pra mbi ato procedura të cilat kanë përfunduar tashmë me nënshkrimin e një kontrate dhe në rast të konstatimit të shkeljeve ligjore APP ka të drejtë të vendosë gjoba ose të propozojë masa të tjera administrative për punonjësit e gjetur në shkelje.

*Presidenti ka pretenduar gjithashtu se neni 16, i ligjit nr. 36/2020, është një nen në tejkalim të objektit dhe qëllimit të këtij ligji dhe krijon mbivendosje me ligjin e posaçëm që rregullon kompetencat e detyrat e autoritetit përgjegjës për sigurimin e informacionit të klasifikuar.*

Në fakt ligji nr. 8547 datë 11.02.1999 “Për informacionin e klasifikuar “sekret shtetëror” i ndryshuar, që është edhe ligji i posaçëm që rregullon kompetencat e detyrat e autoritetit përgjegjës për sigurimin e informacionit të klasifikuar nuk ka kolizion (përplajse) normash apo kompetencash me përcaktimet e ligjit nr. 36/2020 objekt analizimi, përkundrazi këto kompetenca janë në harmoni dhe komplementare.

Sipas përcaktimeve të ligjit nr. 8547 datë 11.02.1999 “Për informacionin e klasifikuar “sekret shtetëror” i ndryshuar, DSIK është Autoriteti Kombëtar i Akreditimit të Sigurisë (neni 23) dhe si i tillë autoriteti i vetëm për këtë qëllim. Disa prej detyrave kryesore të kësaj strukture, sipas nenit 25 të ligjit janë: mbikëqyrja e rregullave të sigurimit fizik, ushtarak dhe elektronik të informacionit të klasifikuar, si dhe të anës teknike të marrjes, përpunimit, administrimit dhe arkivimit të tyre; dhe certifikimi i personelit, i cili do të administrojë informacionin e klasifikuar.

Përcaktimet e nenit 16 të ligjit 36/2020, janë në frymën e detyrave të sipërcituara, duke u fokusuar tek mbikëqyrja, dhe duke evidentuar dhe qartësuar se ku shtrihet kjo mbikëqyrje në kuadër të zbatimit të ligjit 36/2020. Veprimet e DSIK, lidhur me lëshimin ose jo të certifikatës së sigurisë, autorizimin e operatorin ekonomik për administrimin e informacionit të klasifikuar në kushtet e zbatimit të kontratës së klasifikuar si dhe akreditimi i sigurisë së sistemeve të komunikimit dhe të informacionit, etj., lidhen ngushtësisht me rrethanat e parashikuara nga legjislacioni në fuqi për informacionin e klasifikuar

Ndërkohë po ligji nr. 8547 datë 11.02.1999, në nenin 30 të tij i ka përcaktuar se shkelja e rregullave për administrimin, ruajtjen, nxjerrjen e asgjësimin e informacionit të klasifikuar "sekret shtetëror" dënohet sipas ligjeve në fuqi. Kështu ligji 36/2020, përcakton edhe masat apo "denimet" që ndërmer DSIK në rast të shkeljes së rrethanave të parashikuara nga legjislacioni në fuqi për informacionin e klasifikuar, masa këto që konsistojnë në heqjen ose pezullimin e certifikatës së sigurimit industrial të operatorit ekonomik dhe certifikatën e sigurimit të personelit të punonjësve të operatorit ekonomik

Theksojmë gjithashtu se detyrat e përcaktuara ndaj DSIK-së në zbatim të ligjit 36/2020, i kryen çdo Autoritet Homolog në çdo vend anëtar të NATO dhe BE.

Sa më sipër, ligji nuk parashikon procedura të ndryshme nga ato të parashikuara nga ligji i posacëm, dhe nuk mund të flitet për cenim të transparencës, barazisë dhe mosdiscriminimit, pasi çdo procedurë është tejet transparente dhe i referohet ligjit të posacëm për informacionin e klasifikuar "sekret shtetëror"

Të njëjtat parime lidhur me plotësimin e kriterëve për mbajtjen, ruajtjen dhe përdorimin e informacionit të klasifikuar, vlejnë edhe për nënkontraktorët e përcaktuar në nenin 52 të ligjit nr. 36/202. Në pikën 4 të këtij neni përcaktohet se autoriteti kontraktor miraton nënkontraktorët e mundshëm përpara lidhjes së nënkontratës me operatorin ekonomik fitues të kontratës publike, në përputhje me dispozitat e këtij ligji, dhe ky ligj ka të përcaktuar detyrimin për pajisjen me certifikatën e sigurisë në rastet e pjesëmarrjes në procedurat e prokurimit që trajtojnë informacion të klasifikuar.

Bazuar në sa më sipër argumentuam, vlerësojmë se dispozita është e plotë dhe përcaktuese.

*Lidhur me pretendimin e Presidentit se neni 34, i ligjit nr. 36/2020, përcakton mundësinë e zvogëlimit të numrit të kandidatëve të përshtatshëm në procedurën e kufizuar, procedurën me negociim, me shpallje paraprake, ose të dialogut konkurrues, përbën në vetvete një mekanizëm tjetër diskriminues dhe cenues të lirisë kontraktuale komisioni vlerësoi se:*

Ligji 36/2020, është një ligj për prokurimin në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë dhe domosdoshmërisht siç evidentuam edhe më lart parashikon procedura të ndryshme me ligjin klasik të prokurimit publik. Në nenin 34 të tij, ky ligj ka parashikuar kufizimin e numrit të kandidatëve, pas përfundimit të fazës së parë. Në këtë rast, dispozita ka përcaktuar detyrimin e autoritetit kontraktor, që në njoftimin e kontratës në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë, për të evidentuar qartazi, kushtet ose rregullat që do të zbatohet përfshirë edhe ato lidhur me zvogëlimin e numrit të kandidatëve të përshtatshëm. Pra kandidatët që do të marrin pjesë në garë, që përpara hyrjen në procedurën e prokurimit do të njohin rregullat që do të aplikohen dhe ndiqen nga autoriteti.

Gjithashtu autoriteti kontraktor, në rast të kufizimit të numrit të kandidatëve duhet të japë shpjegime dhe argumenta të hollësishme ndaj operatorit ekonomik lidhur me arsyet që kanë cuar në kufizimin dhe largimin e tij nga gara.

Pikërisht për të shmangur abuzivizmin, ligji 36/2020 në nenin 14 të tij ka parashikuar, detyrimin e Agjencisë së Prokurimit Publik për verifikimin e zbatimit të procedurave të prokurimit në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë pas fazës së nënshkrimit të kontratës së prokurimit. Gjithashtu ligji ka parashikuar edhe procedurën e ankimit operatori ekonomik pranë KPP-së, element tjetër ky, që minimizon shmangien e abuzimeve nga autoritetet konstruktorë.

Elementët e detajuar proceduralë lidhur me zbatimin e këtyre procedurave do të miratohen përmes akteve nënligjore të dala në zbatim të këtij ligji.

*Lidhur me pretendimin se ligji nr. 36/2020 në nenin 53, nuk përmban procedura të qarta mbi ankimin administrativ ndaj vendimmarrjes së autoriteteve kontraktore, komisioni vlerësoi se:*

Ligji parashikon për here të parë, mundësinë e ankimit administrativ të operatorëve ekonomikë të interesuar për përmbajtjen e dokumenteve të tenderit, përfshirë kriteret për kualifikim, si edhe për vendimet e autoritetit kontraktor për skualifikimin e tyre. Me qëllim përshpejtimin e këtij procesi, duke pasur parasysh edhe praktikën e ndjekur nga ligji i koncesioneve/PPP-ve është menduar që ankimi të bëhet direkt në Komisionin e Prokurimit Publik. Qasja e zgjedhur lidhur me procedurën e ankimit është në përputhje edhe me praktikën e ndjekur nga Bashkimi Europian ku pavarësisht direktivave të posacme të rishikimit administrative për procedurat e prokurimit, direktiva 2009/81 për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë ka përfshirë dispozita të posacme për këtë proces.

Për sa më sipër, vlerësojmë se procesi i ankimit administrativ synon të garantojë përmbushjen e të drejtave të operatorëve ekonomikë në respektim edhe të parimit të sigurisë juridike dhe në këtë kontekst ligji ka parashikuar edhe periudhën e pritjes gjatë së cilës autoritetet kontraktore nuk mund të nënshkruajnë kontratën e prokurimit si edhe pezullimin e procedurës së prokurimit në rast të paraqitjes së një ankese.

Përfaqësuesit e Ministrisë së Mbrojtjes, Agjencisë së Prokurimit Publik dhe Komisionit të Prokurimit Publik, mbështetën fjalën e relatorit lidhur me pretendimet e Presidentit të Republikës në dekretin për kthimin e ligjit.

Ata shpjeguan gjithashtu për komisionin në mënyrë të përmbledhur, në këndvështrimin e hartuesve të ligjit se përse pretendimet e Presidentit nuk qëndrojnë si dhe theksuan faktin se ligji 36/2020 është një ligj i hartuar bazuar në DIR e BE-së 2009/81/ EC dhe për këtë qëllim nuk mund të pretendohet mbivendosje, apo qëllim dhe objekt i papërcaktuar qartë si dhe

procedura diskriminuuese e që mund të favorizojnë abuzimet në praktikë. Aktualisht është duke u hartuar projektligji i ri për prokurimet që gjithashtu do të unifikojë procedurat si dhe do të qartësoje akoma më shumë fushën e zbatimit.

### **Përfundime**

Për gjithë sa më lart, Komisioni për Ekonominë dhe Financat, me votat e shumicës së anëtarëve të komisionit të pranishëm, vendosi rrëzimin e Dekretit nr. 11482 datë 08.5.2020, “Për kthimin e ligjit nr. 36/2020 “Për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë”.

**RELATOR**

**KRYETAR**

**Antoneta DHIMA**

**Milva EKONOMI**