



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KUVENDI
Komisioni për Politikën e Jashtme

Tiranë më 17.05.2015

Dokument Parlamentar

RAPORT

PËR DEKRETIN E PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS, NR.9577, DATË 05.05.2016
“PËR KTHIMIN E LIGJIT NR. 43/2016 “PËR MARRËVESHJET NDËRKOMBËTARE TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË”

1.0 HYRJE

Komisioni për Politikën e Jashtme, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 17/05/2016, mori në shqyrtim dekretin e Presidentit të Republikës, nr.9577, datë 05.05.2016 “PËR KTHIMIN E LIGJIT NR. 43/2016 “PËR MARRËVESHJES NDËRKOMBËTARE TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË”

2.0 ARSYET PËR KTHIMIN E LIGJIT SIPAS DEKRETIT TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS

Me Dekretin nr.9577, datë 05.05.2016, Presidenti i Republikës vendosi kthimin e ligjit nr.43/2016 “Për marrëveshjet ndërkombëtare të Republikës së Shqipërisë”

Nisur nga përmbajtja e materialit shpjegues të Dekretit të Presidentit të Republikës, rezulton se arsyet për kthimin e ligjit janë si më poshtë vijon:

2.1. Neni 19, pika 2 e Ligjit nr.43/2016 i cili përcakton se: “*Marrëveshjet ndërkombëtare financiare të grantit, që nuk sjellin detyrime shtesë për Buxhetin e Shtetit dhe që nuk përcaktojnë përjashtime nga ligje të tjera, pas nënshkrimit, i nënshtrohen miratimit nga Këshilli i Ministrave*”. nuk është në përputhje me përmbajtjen e relacionit shoqërues të projektligjit në lidhje me nenin 19. Sipas Relacionit neni 19 i projektligjit rregullon rastet e miratimit të marrëveshjeve ndërkombëtare të cilat nuk kanë nevojë për ratifikim. Duke marrë në konsideratë titullin e dispozitës dhe relacionin e Ligjit, duket qartë se bëhet fjale për procedurat e miratimit të një marrëveshje nga Këshilli i Ministrave pas nënshkrimit të saj, por që nuk ka nevojë për ratifikim.

2.2. Legjislatori në nenin 2 të Ligjit ka përcaktuar se ka si objekt *'të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare dypalëshe dhe shumëpalëshe, të lidhura në formë të shkruar, sipas të drejtës ndërkombëtare publike ndërmjet institucioneve shtetërore të Republikës së Shqipërisë dhe institucioneve të shteteve të tjera ose organizatave ndërkombëtare*'.

Kushtetuta në nenin 121 ka përcaktuar qartë se: *"Ratifikimi dhe denoncimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë bëhet me ligj në rastet kur ato kanë të bëjnë me: ëë) marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë; d) miratimin, ndryshimin, plotësimin ose shfuqizimin e ligjeve"*.

2.3.Referuar raportit të Komisionit të Ligjeve, përcaktimi i bërë në pikën 2 të nenit 19 është bërë me qëllim që të gjejnë pasqyrim marrëveshjet e grantit dhe të huasë të cilat merren brenda limiteve të përcaktuara nga ligji për Buxhetin e Shtetit.

Nisur nga referimet e parashtruara në pikat 2.1, 2.2., 2.3. të Dekretit për kthimin e ligjit 43/2016 "Për marrëveshjet ndërkombëtare të Republikës së Shqipërisë", Presidenti ka arritur në arsyetimin se përmbajtja e nenit 19 pika 2 shkon tej asaj që përcakton Kushtetuta, Marrëveshjet Ndërkombëtare që sjellin detyrime financiare për Republikën e Shqipërisë kërkojnë ratifikimin me ligj medoemos nga Kuvendi. Për këtë argumentim i referohet edhe vendimin nr. 3/2006 të Gjykatës Kushtetuese" në të cilën thuhet : *".....se për çdo rast, kur rregullimi kushtetues parashikohet shprehimisht prej saj, ai detyrimisht do të zbatohet drejtpërdrejt. Përmbajtja e dispozitës kushtetuese nuk mund të mënjanohet ose të tejkalohet duke i dhënë përparësi akteve juridike që dalin në bazë dhe për zbatim të Kushtetutës. Ky detyrim rrjedh nga përmbajtja e nenit 4/3 të Kushtetutës. Në rastet kur kushtetuta le hapësira me qëllim delegimin e kompetencës ligjvënësit të zakonshëm, atëherë, nuk është e nevojshme referimi tek kjo dispozitë, pra e zbatimit të drejtpërdrejt të saj. Nëse ndodhemi para kësaj situatë, është e pritshme që aktet normative që do të dalin për këtë qëllim të respektojnë hierarkinë e akteve normative"*.

Për të mbështetur arsyetimin e tij, në Dekreti referohet Kushtetutës e cila nuk ka përcaktuar diferencim të rasteve nëse sjell detyrim shtesë për Buxhetin e Shtetit apo jo. Në këtë mënyrë rregullimi i bërë në ligj 43/2016 'Për marrëveshjet ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë' " shkon tej përcaktimit kushtetues i detyruar për t'u zbatuar. I njëjti qëndrim vazhdon arsyetimi mbahet edhe në ligjin për Buxhetin e Shtetit, *të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare që sjellin detyrim financiar për R.SH-së, pavarësisht nëse është detyrim shtesë apo jo për Buxhetin e Shtetit duhet të ratifikohen me ligj dhe si rezultat diçka e tillë, nuk mund të lihet në vlerësimin e Ministrisë të Financave*. E njëjta gjë mund të thuhet edhe për Marrëveshjet Ndërkombëtare financiare të granteve që përmban një klauzolë të përjashtimit nga ligji.

3.0. BAZA LIGJORE PËR SHQYRTIMIN E DEKRETIT TË PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS

3.1 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë:

Neni 85

1. Presidenti i Republikës ka të drejtë ta kthejë ligjin për rishqyrtim vetëm një herë.

2. Dekreti i Presidentit për rishqyrtimin e një ligji e humbet fuqinë, kur kundër tij votojnë shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

3.2 Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë

Neni 86

Dekreti i Presidentit të Republikës për rishqyrtim ligji

1. Kur Presidenti i Republikës, në përputhje me nenin 85 të Kushtetutës, rikthen ligjin për rishqyrtim në Kuvend, Kryetari i Kuvendit e kalon menjëherë atë për shqyrtim në komisionin përgjegjës që e ka shqyrtuar fillimisht.
2. Komisioni përgjegjës e shqyrton dekretin vetëm për çështjet e paraqitura nga Presidenti i Republikës dhe brenda 8 javëve nga data e fillimit të shqyrtimit paraqet raportin e tij. Ky raport përmban mendimin e komisionit dhe, sipas rastit, edhe propozime për nene të veçanta të ligjit.

4.0 SHQYRTIMI I ARSYEVE TË KTHIMIT TË LIGJIT

Në përputhje me Rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë, Dekreti i Presidentit u shqyrtua në Komisionin për Politikën e Jashtme si komision përgjegjës në mbledhjen e datës 17.05.2016

Në mbledhjen e Komisionit ishin të pranishëm Z. Armand Skrapi Drejtor në Drejtorinë e Traktateve dhe së Drejtës Ndërkombëtare.

Në diskutimet e përfaqësuesi i Ministrisë së Punëve të Jashtme dhe deputetëve të mazhorancës u paraqitën argumente në mbështetje të ligjit 43/2016 “Për marrëveshjet ndërkombëtare të Republikën e Shqipërisë” duke arsyetuar se kthimi i ligjit 43/ 2016 nga Presidenti i Republikës dhe argumentet e përdorura prej tij, nuk përbëjnë shkaqe Kushtetuese.

Ligji parashikon rregullat dhe procedurat e lidhjes dhe përfundimit të marrëveshjeve ndërkombëtare në Republikën e Shqipërisë, në përputhje me konventën e Vjenës “Për të drejtën e traktateve”, 1969, aderuar me ligjin nr. 8696, datë 23.11.2000, dhe konventën e Vjenës “Për të drejtën e traktateve” ndërmjet shteteve dhe organizatave ndërkombëtare ose ndërmjet organizatave ndërkombëtare, 1986, aderuar me ligjin nr. 18/2014, datë 27.2.2014. Fusha e zbatimit të tij janë të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare dypalëshe dhe shumëpalëshe, të lidhura në formë të shkruar, sipas së drejtës ndërkombëtare publike, pavarësisht nga emërtimi i tyre, ndërmjet institucioneve shtetërore të Republikës së Shqipërisë dhe institucioneve të shteteve të tjera ose organizatave ndërkombëtare.

Përfaqësuesi i Ministrisë së Punëve të Jashtme në fjalën e tij bëri sqarime dhe prapësime në lidhje me sa është parashtruar në dekretin e Presidentit të Republikës, nr 9577 datë 05.05.2016 në se neni 19 paragrafi i 2 i ligjit 43/2016 vjen ndesh me Kushtetutën, duke sqaruar në se *duhet të ratifikohen nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, marrëveshjet e grantit.*

Referuar Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë neni 121, shkronja “ç” parashikon se ratifikimi i marrëveshjeve ndërkombëtare nga Republika e Shqipërisë për *“marrjen përsipër të detyrimeve financiare nga Republika e Shqipërisë”* bëhet më ligj.

Ndërsa neni 156 i Kushtetutës lejon shtetin *“të marrë e të garantojë hua dhe kredi financiare, kur autorizohet nga ligji”*.

Nga analiza e këtyre dy dispozitave rezulton se :

- ka marrëveshje ndërkombëtare, për vetë rëndësinë që kanë, të cilat duhet të ratifikohen domosdoshmërisht me ligj (pika 1, nën paragrafi “a” deri “d” i nenit 121);
- ka marrëveshje ndërkombëtare, tej atyre që listohen në shkronjat e sipërpërmendura, që janë në diskrecionin e Kuvendit dhe që miratohen me shumicën e deputetëve (pika 2 e nenit 121);
- ka marrëveshje ndërkombëtare, të cilat i nënshkruan Këshilli i Ministrave, por që nuk ratifikohen me ligj, (pika 3 e nenit 121), ashtu si,
- ka gjithashtu marrëveshje ndërkombëtare për marrjen ose për garantimin e huasë a të kredisë financiare, të cilat konsiderohen të miratuara edhe me vetë autorizimin që ligji i ka dhënë autoriteteve shtetërore (neni 156).

Bazuar në këto dispozita kushtetuese (nenet 121 dhe 156) arrihet në përfundimin se ratifikimi nga Kuvendi nuk kërkohet domosdoshmërisht për të gjitha marrëveshjet ndërkombëtare, të lidhura në emër të Republikës së Shqipërisë. Edhe ligjvënësi në nenin 19 të ligji 43/2016 në bazë të këtyre dispozitave kushtetuese ka parashtruar marrëveshjet ndërkombëtare të cilat nuk i nënshtrohen ratifikimit nga Kuvendi.

Në formulimin e nenit 19/2 të ligjit 43/2016” Për marrëveshjet ndërkombëtare të Republikës së Shqipërisë”, ligjvënësi i është referuar përkufizimit e termit “Grant “ në ligjin nr.9936, datë 26.6.2008 “Për menaxhimin e sistemit buxhetor në Republikën e Shqipërisë. Në nenin 3 të këtij ligji përcaktohet se *“19. “Grant” është e ardhura, e përftuar në formën e dhurimit, për një qëllim të përcaktuar ose jo, pa kusht kthimi dhe pa interes, që përdoret për financimin e veprimtarive ekonomike.”*

Nisur nga përkufizimi i mësipërm rezulton se për nga natyra e tij granti nuk është një detyrim financiar. Për rrjedhojë, në rastet kur një marrëveshje granti nuk ka në përmbajtjen e saj detyrime financiare për Republikën e Shqipërisë, të parashikuara në nenin 121 të Kushtetutës, si dhe nuk parashikon përjashtime ose lehtësi fiskale, atëherë kjo marrëveshje nuk mbart detyrimin për t’u ratifikuar nga Kuvendi i Shqipërisë.

Neni 19, pika 2, e projektligjit “Për marrëveshjet ndërkombëtare” trajton pikërisht këto lloj marrëveshjesh, dhe shprehet qartë se kur nuk është i nevojshëm miratimi i tyre nga Kuvendi.

Ndryshe trajtohet një marrëveshje granti, e cila në përmbajtjen e saj krijon një detyrim të natyrës financiare, siç parashikohet në nenin 121 të Kushtetutës, germa “ç”, dhe që duhet të ratifikohet nga ana e Kuvendit të Shqipërisë, pasi përbën një detyrim kushtetues.

Një marrëveshje granti duhet të ratifikohet nga Kuvendi i Shqipërisë, edhe në rastet që kanë të bëjnë me transferimin e fondeve financiare, ose kur mallrat apo shërbimet që mund të blihen nga fondet e një marrëveshjeje granti duhet të jenë të përjashtuara nga detyrimet e natyrës fiskale.

Detyrimi i këtyre marrëveshjeve për t'u miratuar nga Kuvendi, është i lidhur me parashikimin e nenit 155 të Kushtetutës, sipas të cilit :“*Taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare e vendore, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të paguesve, si dhe mënyra e mbledhjes së tyre caktohen me ligj. Në këto raste ligjit nuk mund t'i jepet fuqi prapavepruese*”

Për sa i përket raportit të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administrative dhe të Drejtat e Njeriut”, në të nuk është shprehur “*se përcaktimi i bërë në pikën 2 të nenit 19 është bërë me qëllim që të gjejnë pasqyrim marrëveshjet e grantit dhe të huasë të cilat merren brenda limiteve të përcaktuara nga ligji për Buxhetin e Shtetit*” si parashtron Presidenti në dekret.

Pra **në përfundim**, kemi dy lloje të marrëveshjeve të grantit, të cilat dallohen nga fakti nëse sjellin ose jo detyrime financiare apo përjashtime nga ligje të veçanta.

Neni 19, pika 2,i projektligjit “Për marrëveshjet ndërkombëtare Republikën e Shqipërisë”, trajton vetëm ato lloj marrëveshjesh granti që nuk hyjnë në përcaktimet e nenit 121, germa “ç”, dhe të nenit 155 të Kushtetutës, dhe si i tillë ky nen është plotësisht në përputhje me Kushtetutën dhe legjisllacionin në fuqi në Republikën e Shqipërisë.

Deputet e mazhorancës, mbështetën argumentet e paraqitura nga përfaqësuesi i Ministrisë së Punëve të Jashtme. Ata theksuan se edhe këtu në Kuvend ka qenë një kërkesë e vazhdueshme nga disa komisione, si nga Komisioni i Jashtëm, nga Komisioni për Çështjet Ligjore, Administrative dhe të Drejtat e Njeriut dhe nga Komisioni i Veprimtarive Prodhuese, që marrëveshjet e grantit nuk kanë një bazë ligjore të mjaftueshme për t'u kaluar me ligj nga Kuvendi. Deputetet e opozitës ishin skeptike në lidhje me përmbajtjen e nenit 19 pika 2 të ligjit “Për marrëveshjet ndërkombëtare të Republikës së Shqipërisë” dhe mbështetën dekretin e Presidentit të Republikës.

Në përfundim të diskutimeve, shumica e deputetëve të pranishëm u shprehën për rrëzimin e Dekretit të Presidentit të Republikës dhe propozuan kalimin e tij në seance plenare.

Luljeta ARAPI

RELATORE

Arta DADE

KRYETARE