



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KUVENDI

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut

Dokument parlamentar

R A P O R T

**Për dekretin e Presidentit të Republikës, nr. 8383, datë 8.11.2013
“Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 161/2013 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5, datë 30.9.2013 të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil””**

Komisioni i Ligjeve, *në cilësinë e komisionit përgjegjës*, në mbledhjen e datës 11 nëntor 2013, mori në shqyrtim dekretin e Presidentit të Republikës, nr. 8383, datë 8.11.2013 të Presidentit të Republikës për kthimin e ligjit nr. 161/2013 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5, datë 30.9.2013 të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil””.

Për të zhvilluar procedurën e shqyrtimit të dekretit, komisioni kishte ftuar ministrin për Marrëdhëniet me Parlamentin, ministren për Inovacionin dhe Administratën Publike dhe përfaqësues nga Presidenca. Përfaqësuesi i Presidencës nuk u paraqit në mbledhje të komisionit.

Komisioni caktoi relatore deputeten Vasilika Hysi, e cila në relatin e saj u shpreh se: me dekretin nr. 8383, datë 08.11.2013, Presidenti i Republikës vendosi kthimin e ligjit nr. 161/2013 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit, nr. 5, datë 30.9.2013, të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil””.

Arsyet e kthimit të ligjit 161/2013:

- ***Cenimi i hierarkisë së normës juridike.*** Sipas Presidentit të Republikës, duke qenë se ligjet vijjnë mbas Kushtetutës në hierarkinë e normave, ndryshimet në një ligj mund të bëhen vetëm nëpërmjet një ligji tjetër dhe jo me akte normative.
- Një ligj i miratuar me shumicë të cilësuar nuk duhet që të modifikohet me një akt normativ me fuqinë e ligjit.
- Sipas Presidentit të Republikës, neni 101 i Kushtetutës duhet që të interpretohet *strictu sensu*, pra përdorimi i tij vetëm në situata konkrete dhe duke plotësuar njëkohësisht 3 elementë: nevoja, urgjenca dhe përkohshmëria. Akti normativ me fuqinë e ligjit duke qenë si ligj vetëm në kuptimin material u miratua nga Kuvendi duke u shndërruar në ligj edhe në kuptimin formal. ***Për rrjedhojë ky akt normativ nga një akt me karakter të përkohshëm u kthye në një akt me karakter të përhershëm.***
- ***Cënimi i konsensusit.*** Sipas Presidentit të Republikës nuk mundet që të ndryshohet një ligj i miratuar me konsensus të gjerë.
- ***Detyrimi i Këshillit të Ministrave të përgatiste aktet nënligjore.*** Këshilli i Ministrave gjatë kohës që kishte në dispozicion duhej që të miratonte akt nënligjore dhe jo të shtynte efektet e ligjit.

- **Dhënia e pëlqimit nga Presidenti i Republikës.** Nuk është respektuar parashikimi i nenit 84/4 i Kushtetutës për hyrjen menjëherë në fuqi të ligjit, pasi Presidentit të Republikës nuk i është parashtruar asnjë kërkesë e tillë. Për rrjedhojë në miratimin e këtij akti nuk ndodhemi përballë rasteve të nevojës dhe të urgjencës.

Baza ligjore

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.*

Neni 101

Këshilli i Ministrave, në rast nevoje dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit, i cili mblidhet brenda 5 ditëve, nëse nuk është i mbledhur. Këto akte humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se nuk miratohen nga Kuvendi brenda 45 ditëve.

Jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese lidhur me çështjen në fjalë:

Vendimi nr. 212, datë 29.10.2002 i Gjykatës Kushtetuese; Vendimi nr.24, datë 10.11.2006, i Gjykatës Kushtetuese.

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.*

Neni 88

Shqyrtimi i akteve të tjera normative

Procedurat e parashikuara në këtë pjesë zbatohen, për aq sa është e mundur, edhe për shqyrtimin e projektvendimeve normative që miratohen nga Kuvendi ose të akteve normative me fuqinë e ligjit të nxjerra nga Këshilli i Ministrave.

Lidhur me arsyet 1 dhe 2 për cenim të sigurisë juridike dhe pamundësi të ndryshimit të ligji ligjit të cilësuar me akt normativ me fuqinë e ligjit:

Akti Normativ nr.5/2013 i miratuar me ligjin nr.161/2013, nuk cenon parimin e hierarkisë së normave të përcaktuara në nenin 116 të Kushtetutës. Akti normativ me fuqinë e ligjit, i parashikuar nga neni 101 i Kushtetutës nuk është një akt normativ nënligjor. Sikurse përcaktohet qartë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës, ky lloj akti ka fuqinë e ligjit dhe për rrjedhojë nëpërmjet tij mund të ndërhyhet në akte të tjera ligjore. Ky qëndrim bazohet edhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese e cila shprehet se “ *fuqia juridike e aktit normativ me fuqinë e ligjit është e barabartë me fuqinë e ligjit që nga momenti i nxjerrjes së tij, sepse kjo vlerë e normës përcaktohet nga natyra e marrëdhënies juridike që gjen rregullim në të dhe jo nga organi që e ka miratuar. Fuqia juridike është element i pandashëm i përmbajtjes së normës (Vendimi Nr.24, datë 10.11.2006 i gjykatës Kushtetuese).*

Në rastin e shqyrtimit të ndërhyrjes në ligj me akt normativ me fuqinë e ligjit rëndësi ka analiza e mekanizimit juridik të përdorur për ndërhyrje. Këshilli i Ministrave ka të drejtë të ndërhyjë me akt normativ në fuqinë e ligjit, në kushtet e përcaktuara në nenin 101 të Kushtetutës. Duke qenë se ndërhyrja është bërë me akt normativ me fuqinë e ligjit, nuk kemi asnjë cenim të parimit të hierarkisë së normave.

Arsyeja e sjellë nga Presidenti i Republikës se ligji nr.152/2013 është një ligj që miratohet me shumicë të cilësuar dhe për rrjedhojë nuk mund të ndryshojë me akt normativ, nuk qëndron. Akti normativ i Këshillit të Ministrave është akt me fuqinë e ligjit. Neni 101 i Kushtetutës nuk parashikon asnjë ndalim ku të thuhet se ligjet që miratohen me votim të cilësuar nuk mund të ndryshojnë me akt normativ me fuqinë e ligjit. Ky qëndrim gjen mbështetje edhe në jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese, e cila në vendimin nr. 212, datë 29.10.2002 të saj lidhur me funksionet kushtetuese të organeve shprehet se “ atë që nuk ka dashur ta bëjë Kushtetuta nuk mund ta bëjë ligji. Pra, nëse i referohemi rastit që po shqyrtojmë, funksioni kushtetues i Këshillit të Ministrave nuk mund të kufizohet me interpretime të normave kushtetuese të bëra nga Presidenti i Republikës, përderisa nuk ka një ndalim të shprehur në Kushtetutë.

Kuvendi i Shqipërisë ka respektuar kushtin e përcaktuar në nenin 81, pika 2 të Kushtetutës sipas të cilit, ligji për statusin e funksionarëve publikë, pra edhe ky akt normativ me fuqinë e ligjit duhet të miratohet nga Kuvendi me 3/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Sipas procesverbalit të seancës plenare, datë 17 tetor 2013, rezulton se ligji nr.161/2013 është miratuar me votim të cilësuar. Në vazhdim të arsyetimeve tona, jo vetëm praktika e Gjykatës Kushtetuese e ka mbështetur atë, por edhe praktika parlamentare e mëparshme. Kuvendi i Shqipërisë, me akt normativ me fuqinë e ligjit nr.2, datë 08.04.2009 ka ratifikuar marrëveshje ndërkombëtare¹, kur dihet se në bazë të nenit 121 të Kushtetutës i takon Kuvendit ratifikimi i marrëveshjeve ndërkombëtare. Për më tepër, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara me ligj kanë epërsi nga ligjet e vendit (neni 116 dhe 122/2 të Kushtetutës).

Bazuar në Kushtetutë, praktikën e gjykatës Kushtetuese dhe praktikën parlamentare, praktika e ndjekur nga Kuvendi në rastin e miratimit të aktit normativ nr 5, datë 30.9 2013 nuk përbën një precedent që do të vinte në pikëpyetje rendin juridik dhe shtetin e së drejtës sikurse shprehet Presidenti i Republikës, në materialin shoqëruar të dekretit.

Lidhur me arsyen 3: Mungesa e elementit të përkohshmërisë së aktit normativ:

Arsyetimi i Presidentit të Republikës lidhur me elementët thelbësore të një akti normativ me fuqinë e ligjit është i gabuar. Vlerësimi i Presidentit nuk është në përputhje përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe me interpretimin që Gjykata Kushtetuese i ka bërë përmbajtjes së këtij neni, me vendimin e saj nr. 24, datë 10.11.2006, ku ajo është shprehur se: *Nevoja dhe urgjenca janë elementë përcaktues për të drejtën që sanksion kjo dispozitë. Në vazhdim ajo arsyeton se nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti..... Si raste të tilla, ndër të tjera përmenden edhe boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve... Nevoja dhe urgjenca janë parakushte, mungesa e të cilave e bën aktin normativ me fuqinë e ligjit të pavlefshëm.*

Përkohshmëria e aktit normativ me fuqinë e ligjit lidhet me kushtin e domosdoshmërisë së shqyrtimit të tij brenda 45 ditëve dhe nëse e miraton e kthen atë në ligj. Analiza e afateve kohore që nga momenti i nxjerrjes së aktit normative, miratimit të tij në Kuvend dhe kthimit në ligj, tregon se ai ka patur karakter të përkohshëm. Akti normativ është miratuar nga Këshilli i Ministrave me 30 shtator 2013 dhe është paraqitur në Kuvend më

¹“Ratifikimi i Memorandumit të mirëkuptimit ndërmjet Kombeve të Bashkuara dhe Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë “Për të kontribuar në burimet e misionit të Kombeve të Bashkuara në Republikën Afrikane Qendrore dhe Çad (MINURCAT)””.

datë 1 tetor 2013. Shqyrtimi i tij në Komisionin përgjegjës është brenda afatit të përcaktuar dhe miratimi i tij në parlament është bërë me 17 tetor 2013. Nëse akti nuk do të miratohej nga Kuvendi brenda 45-ditëve, ai jo vetëm që nuk do të prodhonte më efekte për të ardhmen, por njëkohësisht do të humbte fuqinë që nga fillimi. Gjykata Kushtetuese thekson se ligji që miraton aktin normativ më fuqinë e ligjit, duke e zëvendësuar këtë akt pas miratimit, nuk shoqërohet me kufizim kohor të fuqisë së tij. Gjykata vlerëson se *shprehja "masa të përkohshme", në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës, duhet kuptuar e lidhur vetëm me fuqinë e përkohshme, maksimumi 45 ditëshe, të aktit normativ me fuqinë e ligjit që i përmban ato masa dhe jo me fuqinë juridike të ligjit që e ka miratuar atë.*

Për sa më sipër, në respekt të vendimeve të Gjykatës Kushtetuese, ligji nr.161/2013 që ka bërë të përhershëm efektet e aktit normativ nr.5/2013 nuk është në shkelje të Kushtetutës.

Lidhur me arsyetimin e Presidentit se akti normativ ka cënuar konsensusin:

Ligji 152/2013 është miratuar me konsensus të gjerë. Konsensusi politik është element me rëndësi në një demokraci parlamentare. Argumenti i Presidentit të Republikës se me aktin normativ është cënuar konsensusi nuk ka mbështetje as ligjore dhe as kushtetuese. Konsensusi politik, nuk është normë kushtetuese dhe nuk mund të pengojë ndryshimet legislative që mund të shfaqen si nevoja të kohës. Presidenti nuk mban parasysh faktin se ligji 152/2013 "Për nëpunësin civil" ka hyrë në fuqi me 1 tetor 2013, por efektet e tij fillojnë pas 6 muajsh. Pra, konsensusi i dhënë për të miratuar përmbajtjen e ligjit nuk është cënuar. Nga pikëpamja e konsensusit politik, Presidenti i Republikës, në arsyetimin e tij, nuk ka marrë në konsideratë faktin se mazhoranca aktuale disa herë iu drejtua opozitës për t'u takuar dhe diskutuar lidhur me nevojën e nxjerrjes së aktit normativ, para nxjerrjes dhe miratimit të tij, edhe gjatë diskutimeve në Kuvend për të diskutuar rreth problemit të vakuimit ligjor që krijonte fillimi i efekteve të ligjit më 1 tetor 2013, por që janë refuzuar prej saj. Argumenti i përsëritur shpesh nga opozita është prishja e konsensusit. Pikërisht, rimarrja e këtij argumenti të opozitës nga Presidenti i Republikës e ka përfshirë këtë të fundit në një debat politik duke mbajtur haptazi qëndrimin e njëjës palë, pra të opozitës dhe duke cënuar rolin e tij si kryetar shteti. Kushtetuta sanksion se Presidenti i Republikës është kryetar shteti dhe përfaqëson unitetin e popullit (neni 86/1).

Lidhur me arsyetimin e Presidentit të Republikës se Këshilli i Ministrave duhej të kishte përgatitur aktet normative:

Përgatitja e akteve nënligjore nga qeveria e kaluar është e nevojshme. Faktikisht, dy javë para se ligji të hynte në fuqi, asnjë akt nënligjor nuk ishte përgatitur, qoftë edhe në formën e drafteve. Pretendimi i Presidentit të Republikës se Këshilli i Ministrave gjatë kohës që kishte në dispozicion duhej që të miratonte aktet nënligjore, nuk mundet t'i ngarkohet Këshillit të Ministrave aktual, i cili bëri betimin para tij me datë 16.09.2013, pra dy javë përpara se ligji nr.152/2013 të hynte në fuqi. Presidenti i Republikës, në mënyrë të gabuar, kërkon që mungesën e veprimit dhe mospërbushjen e detyrimeve për miratimin e akteve nënligjore nga ana e mazhorancës së djeshme që është opozita e sotme t'ia ngarkojë mazhorancës aktuale. Në fakt, në arsyetimin e tij, do të ishte më e dobishme që Presidenti të vlerësonte fakti nëse hyrja në fuqi dhe fillimi i efekteve të ligjit më datë 1 tetor do të ndeshte në një vakuim ligjor dhe nëse qeveria do të ishte në një situatë bllokuese për të funksionuar me strukturat e reja të saj, për aq kohë sa ligji i vjetër dhe aktet nënligjore të dala në zbatim të tij shfuqizoheshin, ditën që ligji fillonte efektet e tij.

Lidhur me arsyetimin e Presidentit të Republikës për nevojën e dhënies së pëlqimit:

Referimi në nenin 84, pika 4 të Kushtetutës nga ana e Presidentit të Republikës është i gabuar. Neni 84/4 rregullon rastet kur Kuvendi gjatë miratimit të një ligji me procedurë legislative i kërkon Presidentit që ligji i miratuar prej tij të hyjë në fuqi menjëherë. Në rastin e aktit normativ me fuqinë e ligjit, nevoja dhe urgjenca nuk vlerësohen dhe kontrollohen prej Presidentit por prej Kuvendit. Sipas vendimit të Gjykatës Kushtetuese nr.24/2006 rezulton se kur vërtetohet prania e nevojës dhe urgjencës, Kushtetuta lejon që iniciativën ligjvënëse, në këtë rast, ta kryejë Këshilli i Ministrave. ... Kuvendi i Shqipërisë është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe urgjencës, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Duke përdorur termin “miraton”, dokumenti themelor i shtetit ka parasysh vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementëve përbërës të saj si dhe shprehjen e mendimit përfundimtar nga organi vlerësues lidhur me aktin që shqyrton. Natyra e këtij vlerësimi është juridike, por dhe politike. Kuvendi, nëpërmjet mazhorancës, shpreh qëndrimin e vet politik ndaj veprimit ligjvënës të qeverisë, por në të njëjtën kohë, si organ i ngarkuar për miratimin e ligjeve, kontrollon edhe kushtetutshmërinë e akteve normative të nxjerra dhe përputhjen e tyre me dispozitat e tjera ligjore. Vlerësimi dhe kontrolli i Kuvendit mbi aktin normativ me fuqinë e ligjit bazohet në faktin se pushteti ekzekutiv, në këtë rast, ushtron përjashtimisht një funksion ligjvënës Gjykata Kushtetuese përfaqëson, gjithashtu, autoritetin që ka kompetencë të vlerësojë këto akte në përgjithësi dhe nevojën e urgjencën si elementë të veçantë të tyre, por vetëm nëse një prej subjekteve të legjitimuar i është drejtuar me kërkesë për këtë qëllim.

Nga analiza e mësipërme e vendimit të Gjykatës Kushtetuese rezulton se në rastin e zbatimit të nenit 101 të Kushtetutës, nevoja dhe urgjenca vlerësohen sipas rradhës nga Këshilli i Ministrave, Kuvendi dhe, nëse vihet në lëvizje, edhe nga Gjykata Kushtetuese. Në asnjë moment ky vendim nuk përmend dhe nuk i jep të drejtën Presidentit që të vlerësojë kushtet e nevojës dhe të urgjencës. Pra, arsyetimi i Presidentit lidhur me nevojën e dhënies së pëlqimit nuk qëndron.

Relatorja i propozoi Komisionit që, bazuar në nenin 85, pika 2 të Kushtetutës, të votojnë “kundër” dekretit nr.8383, datë 08.11.2013 të Presidentit të Republikës.

- Anëtarët e opozitës në komision, në diskutimet e tyre, mbështetën motivet e parashtruara në dekretin e Presidentit për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 161/2013, “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5, datë 30.9.2013 të Këshillit të Ministrave, “Për disa ndryshime në ligjin nr. 152/2013 “Për nëpunësin civil”, dhe votuan “pro” dekretit të Presidentit nr. 3838, datë 8.11.2013.

Anëtarët e mazhorancës në Komision, me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve mbështetën propozimin e relatores duke votuar “kundër dekretit të Presidentit të Republikës.

Relatore

Vasilika Hysi

KRYETAR

Fatmir XHAFI