



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
INSTITUCIONI I PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS
PRESIDENTI

**ARSYET E KTHIMIT TË LIGJIT NR.77/2023 “PËR DISA SHTESA DHE
NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 113/2020 “PËR SHTETËSINË””**

Të nderuar deputetë,

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, në seancën plenare të datës 21.9.2023, ka miratuar ndër të tjera dhe ligjin nr. 77/2023 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.113/2020, “Për shtetësinë””. Ky ligj është përcjellë nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, me shkresën nr. 2996 Prot., datë 4.10.2023 dhe është administruar në Institucionin e Presidentit të Republikës, me shkresën nr. 4126 Prot., datë 4.10.2023.

Presidenti i Republikës, shqyrtoi ligjin e paraqitur për shpallje, duke iu referuar praktikës dhe procedurës parlamentare të ndjekur për propozimin, shqyrtimin, miratimin e tij dhe përmbajtjen e dispozitave të vetë ligjit.

Nga vlerësimi i Kushtetueshmërisë, ligjshmërisë dhe harmonizimit me legjislacionin në fuqi vendas dhe ndërkombëtar rezultoi se:

Ligji nr. 77/2023 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.113/2020, “Për shtetësinë””, përbëhet nga 9 nene, 8 nga të cilat ndryshojnë përmbajtjen e neneve të ligjit bazë.

Në praktikën e administruar nga Institucioni i Presidentit të Republikës, bashkëlidhur ligjit, raporti i Komisionit Përgjegjës i datës 17.7.2023 detajon vetëm ndryshimet dhe shtesat ligjore për 5 nene të saj, sepse pjesa tjetër e dispozitave janë shtuar 24 orë përpara miratimit të ligjit, më datë 20.9.2023, si amendamente në seancë të paraqitura nga 5 deputetë propozues, në bazë të nenit 75, pika 4, të Rregullores së Kuvendit. Amendamentet u përfshinë në tekstin final të ligjit, me përmbajtjen si më poshtë vijojnë:

Amendamenti I

Neni 2

Në nenin 8, “Fitimi i shtetësisë me natyralizim”, bëhen ndryshimet si më poshtë:

Pika 1, shkronja “e” ndryshon si më poshtë:

“e) zotëron njohuri të gjuhës shqipe, të folur dhe të shkruar, si dhe njohuritë bazë të historisë së Republikës së Shqipërisë, të vërtetuar nga institucioni përkatës arsimor. Përfundim nga ky rregull bëhet vetëm për shtetasit e huaj në shtetet e të cilave gjuha shqipe është gjuhë zyrtare” .

Amendamenti II

Neni 2

Pika 3 ndryshon si më poshtë:

“3. I huaji, që është i martuar me shtetas shqiptar për një periudhë jo më pak se 3 (tre) vjet, mund të paraqesë kërkesë për të fituar shtetësinë me natyralizim edhe nëse nuk plotëson kushtet e përcaktuara në shkronjat “c” dhe “e” të pikës 1 të këtij neni, nëse ka banuar në mënyrë të ligjshme dhe të vazhdueshme në territorin e Republikës së Shqipërisë të paktën për 1 (një) vit gjatë gjithë periudhës së martesës”.

Amendamenti III

Në nenin 11 të ligjit, “Fitimi i shtetësisë nga refugjatët apo nga personat në mbrojtje plotësuese”, bëhen ndryshimet si më poshtë:

Në pikën 1, shkronjat “dh” dhe “e” ndryshojnë si më poshtë:

“dh) nuk ka qenë i dënuar me vendim gjyqësor të formës së prerë në Republikën e Shqipërisë ose në ndonjë shtet të tretë për veprat penale për të cilat ligji shqiptar parashikon dënime me jo më pak se 3 (tre) vjet heqje lirie, me përjashtim të rasteve kur vërtetohet se dënimi është dhënë për motive politike.

e) zotëron njohuri të gjuhës shqipe, të folur e të shkruar, njohuritë bazë të historisë e të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, të vërtetuar nga institucioni përkatës arsimor”.

Amendamenti IV

Në nenin 17 të ligjit, “Paraqitja e kërkesës”, bëhen ndryshimet si më poshtë:

Pika 1 ndryshon si më poshtë:

“1. Kërkesa drejtuar Presidentit të Republikës së Shqipërisë për fitimin, rifitimin dhe heqjen dorë nga shtetësia shqiptare dhe dokumentacioni i kërkuar sipas këtij ligji depozitohen online nëpërmjet platformës elektronike “e-albania”.

Pika 2 ndryshon si më poshtë:

“2. Rregullat e detajuara për dokumentacionin e nevojshëm, formën dhe mënyrën e plotësimit të kërkesës sipas këtij neni, miratohen me udhëzim të përbashkët të ministrit përgjegjës për çështjet e rendit dhe sigurisë publike dhe ministrit përgjegjës për punët e jashtme”.

Amendamenti V

Pas nenit 19 të ligjit shtohet neni 19/1 me këtë përmbajtje:

Neni 19/1

“E drejta për rishikim

Akti administrativ, i cili vendos mospranimin e kërkesës për fitimin, rifitimin apo heqjen dorë nga shtetësia shqiptare, mund të ankimohet pranë gjykatës administrative të shkallës së parë Tiranë në përputhje me legjislacionin përkatës në fuqi”.

Në analizë të Kushtetueshmërisë, shtesat dhe ndryshimet ligjore të përcjella për shpallje, janë pjesë e ligjit nr.77/2023 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 113/2020, “Për shtetësinë”, që sipas nenit 81, pika 2, shkronja “b” të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, miratohet me shumicë të cilësuar prej 3/5 të të gjithë anëtarëve të Kuvendit, minimalisht 84 vota.

Nga procesverbali i seancës plenare të datës 21.9.2023 dhe të dhënave të votimit elektronik konstatohet se miratimi i amendamentit të dytë është bërë me 78 vota, i amendamentit të tretë me 77 vota, i amendamentit të katërt me 78 vota dhe i amendamentit të pestë me 79 vota.

Për një ligj për të cilin Kushtetuta ka parashikuar miratimin me shumicë të cilësuar, konkretisht 84 vota, këto amendamente nuk e kanë marrë numrin e kërkuar të votave dhe nuk mund të quhen të miratuara.

Kushtetuta në nenin 78 përcakton se: *“Kuvendi vendos me shumicën e votave, në prani të më shumë se gjysmës së të gjithë anëtarëve të tij, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon një shumicë të cilësuar”*, sikurse përcakton në pikën 1 të nenit 83 se *“projektligji votohet tri herë: në parim, nën për nen dhe në tërësi”*.

Analiza e këtyre dispozitave çon në mënyrë të pashmangshme në konkluzionin se shumica e cilësuar është kërkesë, së cilës i nënshtrohen të tre komponentët e votimit, si votimi në parim ashtu dhe votimi nën për nen dhe ai në tërësi.

Në procesin e kontrollit kushtetues, konstatimi i shkeljeve procedurale, të cilat bien ndesh me një dispozitë kushtetuese (shkronja “b” e pikës 2 të nenit 81 të Kushtetutës) është shkak i vetëmjaftueshëm për kthimin për shqyrtim të ligjit.

Vlerësimi për ligjin:

Për nga përmbajtja dispozitat e reja nuk bien në kundërshtim me dispozita substanciale të Kushtetutës. Dispozitat e ligjit kryesisht krijojnë lehtësira për marrjen e shtetësisë shqiptare, masa dhe lloji i të cilave është në gjykimin sovran të Kuvendit.

Gjithsesi, këto lehtësira vlen të analizohen edhe në kontekstin e Konventës Evropiane për shtetësinë, e cila është konventë e Këshillit të Evropës, si dhe në kontekstin e raportit që krijojnë *me parimin e barazisë para ligjit*.

Konventa Evropiane për Shtetësinë, e datës 06.11.1997, e cila është ratifikuar nga Republika e Shqipërisë me ligjin nr.8942, datë 19.9.2002, duhet të formojë konturin kushtetues mbi të cilin ligji për shtetësinë normon kushtet dhe kriteret për marrjen ose lënien e shtetësisë shqiptare. Pika 2 e nenit 122 të Kushtetutës parashikon se *“një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të”*.

Prandaj në procesin e kontrollit kushtetues që i paraprin shpalljes së ligjit ka vend për të konfrontuar dispozitat e reja me kufijtë e vendosur nga Konventa Evropiane për Shtetësinë.

Konventa përcakton në nenin 6:

- fitimin *ex lege* të shtetësisë për shkak të lidhjes së gjakut (për ne, fëmijët e lindur nga shtetas shqiptarë janë shtetas shqiptarë. Në këtë kategori futen edhe fëmijët e gjetur në territorin e Republikës së Shqipërisë, për shkak të prezumimit se janë fëmijë të lindur nga shtetas shqiptarë);
- fitimin *ex lege* ose me kërkesë të shtetësisë për shkak të lidhjes me territorin vetëm për fëmijët e lindur brenda territorit, të cilët, në rast se nuk marrin shtetësinë e shtetit ku kanë lindur, do duhet të mbeteshin pa shtetësi;

- fitimin e shtetësisë me natyralizim për personat që janë rezidentë, në mënyrë të ligjshme dhe të vazhdueshme në shtetin, shtetësinë e të cilit kërkojnë të marrin me kushtin që shtetet aderuese në Konventë të mos parashikojnë periudha rezidence të detyrueshme më të gjata se sa dhjetë vjet nga momenti i aplikimit.

Pika 4 e nenit 6 të Konventës ka vendosur shtetet aderuese në të, përpara detyrimit që të lehtësojnë në ligjet e tyre marrjen e shtetësisë për:

- a) bashkëshortët e shtetasve të tyre;
- b) fëmijët e ndonjërit nga shtetasit e shtetit aderues, të cilët kanë lindur jashtë territorit dhe, për këtë shkak, nuk kanë mundur të marrin shtetësinë në lindje (kur ligji nuk e lejon marrjen e shtetësisë së prindërve kur fëmija lind jashtë territorit);
- c) fëmijët, njëri prind i të cilëve merr ose ka marrë shtetësinë e këtij shteti;
- d) fëmijët e birësuar nga një shtetas i tij;
- e) personat e lindur në territorin e shtetit dhe qëndrojnë aty ligjërisht dhe në mënyrë të vazhdueshme;
- f) personat që qëndrojnë në mënyrë të ligjshme dhe të vazhdueshme në territorin e shtetit për një periudhë kohe, e cila ka filluar para se të mbushin moshën 18 vjeç, periudhë e cila duhet të përcaktohet nga ligji i brendshëm i shtetit në fjalë;
- g) personat pa shtetësi dhe refugjatë të njohur, që qëndrojnë ligjërisht dhe në mënyrë të vazhdueshme në territorin e tij.

Ligji nr. 77/2023 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 113/2020 “Për shtetësinë”, ka pasur qëllim vendosjen e një numri lehtësish për kategori të caktuara personash. Nga kategoritë e përfshira në të nuk gjejmë mbështetje në dispozitat e Konventës:

1. Neni 1 i ligjit nr.77/2023 parashikon se, *një fëmijë i lindur brenda territorit të Republikës së Shqipërisë nga prindër me shtetësi tjetër, të cilët qëndrojnë në mënyrë të ligjshme në territorin e Republikës së Shqipërisë, mund të marrë shtetësi shqiptare me pëlqimin e të dy prindërve. Kjo kategori e ka referencën tek shkronja “e” e pikës 4 të nenit 6 të konventës, por dispozita referuese kërkon rezidencë të ligjshme dhe të vazhdueshme dhe këtë nuk e kërkon për prindërit, por për subjektin e të drejtës (fëmijën). Dispozita do ishte e pajtueshme me konventën nëse do parashikonte një afat rezidence të ligjshme dhe të vazhdueshme për vetë fëmijën.*
2. Paragrafi i dytë i nenit 2 të ligjit nr.77/2023, që ndryshon pikën 3 të nenit 8 të ligjit nr. 113/2020, parashikon se, *i huaji, që është i martuar me shtetas shqiptar për një periudhë jo më pak se 3 (tre) vjet, mund të paraqesë kërkesë për të fituar shtetësinë me natyralizim edhe nëse nuk plotëson kushtet e përcaktuara në shkronjat “c” dhe “e” të pikës 1 të këtij neni, nëse ka banuar në mënyrë të ligjshme dhe të vazhdueshme në territorin e Republikës së Shqipërisë të paktën për 1 (një) vit gjatë gjithë periudhës së martesës. Sipas pikës 3 të nenit 6 të Konventës, natyralizimi ka lidhje me rezidencën e ligjshme dhe të vazhdueshme për një periudhë të caktuar nga momenti i aplikimit. Konventa nuk i kundërvihet afatit të shkurtër një vjeçar të parashikuar nga dispozita, por ky afat duhet të përllogaritet nga momenti i aplikimit dhe jo si një periudhë çfarëdo gjatë martesës.*

Fitimi i shtetësisë me natyralizim sipas Konventës **ka kusht të detyrueshëm qëndrimin në mënyrë të ligjshme dhe të vazhdueshme për një periudhë të caktuar përpara depozitimit të aplikimit**. Kohëzgjatja e periudhës së rezidencës varet nga vullneti i ligjvënësit. Konventa, nga ana e saj, kërkon vetëm që kjo kohëzgjatje të mos jetë më e madhe se dhjetë vjet.

Një numër dispozitash të ligjit nr.113/2020 dhe të ligjit nr.77/2023 e kanë zbutur këtë kusht, disa e kanë hequr fare atë. Vendosja e diskriminimit pozitiv për kategori të caktuara përfituesish është kushtetuese, sa kohë që rasti përjashtimor justifikohet me interesa madhore publike, por e humbet kushtetutshmërinë nëse kategoritë e subjekteve të privileguara rriten në mënyrë të papërligjur dhe nëse numri i pritshëm i personave të përfshirë në to bëhet konkurrueshmërisht i lartë me numrin e personave që *de facto* i nënshtrohen kushteve dhe kriterëve bazë.

Në këtë fazë nuk është e mundur që këto dispozita të analizohen në raport me impaktin që ato shkaktojnë mbi zbatimin e parimit të barazisë përpara ligjit, për pasojë të vlerësohet nëse ato formojnë antikushtetueshmëri, apo jo. Këto dispozita nuk shprehin ende vullnetin e Kuvendit, sepse nuk kanë marrë numrin e kërkuar të votave.

Interesi kushtetues e kërkon që Kuvendi të marrë në konsideratë riskun që mbartin këto dispozita në raport me përputhshmërinë e tyre me Konventën Evropiane për Shtetësinë dhe të vlerësojë me seriozitet rishqyrtimin dhe vlerësimin e tyre në Komisionet përgjegjëse Parlamentare.

Vlen të theksohet se respektimi i kriterëve formale dhe materiale që vendos Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, gjatë procedurës ligjvënëse përbën një domosdoshmëri në shtetin e së drejtës. Në rastet kur Kushtetuta, përcakton drejtpërdrejt mënyrën e miratimit të ligjeve me shumicë të cilësuar përcaktuar në pikën 2, shkronja b) e nenit 81 të saj, norma përbën një proces detyrues për Kuvendin dhe shumica e cilësuar në vendimmarrje, ju jep këtyre ligjeve një fuqi juridike të veçantë në raport me ligjet e zakonshme të Kuvendit.

Bazuar në vlerësimin e mësipërm, rezulton se katër nga pesë amendamentet e propozuara nga grupi i deputetëve, në projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.113/2020 “Për shtetësinë” përcjellë Kryetares së Kuvendit me shkresë nr. 2810 prot., datë 20.9.2023, **nuk kanë marrë votat e nevojshme për të krijuar shumicën e cilësuar prej tri të pestave të të gjithë anëtarëve të Kuvendit**. Ky fakt e bën ligjin nr. 77/2023 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.113/2020 “Për shtetësinë”, antikushtetues për shkak se një numër dispozitash të tij nuk janë miratuar në përputhje me kërkesat e sanksionuara nga pika 2, shkronja b) e nenit 81 dhe pika 1 e nenit 83 të Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë. Nisur nga sa më sipër kam vendosur:

Kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 77/2023 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 113/2020, “Për shtetësinë””.