



13

REPUBLIKA E SHQIPËRISË
INSTITUCIONI I PRESIDENTIT TË REPUBLIKËS
SEKRETARI I PËRGJITHSHËM

Nr ... *7.11* Prot

Tiranë, më *14.09.*-2015

*Komisioni Politikal
se Joditme*

Lënda: *Dërgohet dekreti i Presidentit të Republikës.*
Drejtuar: **Znj. Albana SHTYLLA**
Sekretar i Përgjithshëm i Kuvendit

TIRANË →

Bashkëlidhur, ju dërgojmë dekretin e Presidentit të Republikës me nr. 9043 datë 10.04.2015, "Për kthimin e ligjit 23/2015 "Për Shërbimin e Jashtëm të Republikës së Shqipërisë"".

Ju faleminderit!

SEKRETARI I PËRGJITHSHËM

Florjan NURI





REPUBLIKA E SHQIPËRISË
PRESIDENTI

D E K R E T

PËR

**KTHIMIN E LIGJIT NR. 23/2015 “PËR SHËRBIMIN E JASHTËM TË
REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË”**

Në mbështetje të neneve 85, pika 1 dhe 93 të Kushtetutës,

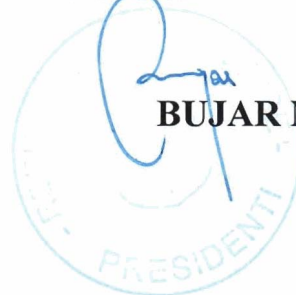
Dekretoj

Kthimin për rishqyrtim në Kuvend të ligjit nr. 23/2015 “Për Shërbimin e Jashtëm të Republikës së Shqipërisë”.

Nr. Dekretit 9043
Tiranë, më 10.04.2015

PRESIDENTI I REPUBLIKËS


BUJAR NISHANI



Arsyet e kthimit të ligjit nr.23/2015 “Për Shërbimin e Jashtëm të Republikës së Shqipërisë”.

Të nderuar deputetë,

Në seancën plenare të datës 19 mars 2015, Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 23/2015 “Për shërbimin e jashtëm të Republikës së Shqipërisë”.

Ky projekt ligj është propozuar nga Këshilli i Ministrave, i cili ka ndërmarrë një iniciativë të tillë, pasi ka konsideruar se ka kaluar një periudhë 10 vjecare nga ligji më i fundit në fuqi dhe si rrjedhojë është bërë e nevojshme rishikimi i tij duke iu përshtatur interesave të kohës si dhe reflektimin e ndryshimeve të kërkuara nga ligji nr. 152/2013, datë 30.05.2013 “Për nëpunësin civil”.

Qeveria pretendon se ky ligj është një instrument shumë i rëndësishëm i zbatimit të politikës së jashtme të shtetit shqiptar dhe se Ministria e Punëve të Jashtme përmes përgatitjes së këtij projekt-ligji ka zbatuar një nga detyrat kryesore në fushën e politikës së jashtme që bëjnë pjesë në programin qeveritar.

Në bindje të Kushtetutës së Shqipërisë dhe në ushtrim të së drejtës të parashikuar në pikën 1 të nenit 85 të Kushtetutës kam vlerësuar se ky ligj duhet kthyer për rishqyrtim Kuvendit mbështetur në arsyet dhe argumentet e mëposhtme:

Rregullimet ligjore të parashikuara në lidhje me shërbimin diplomatik duket se do të ndikojnë në drejtim të politizimit të diplomacisë, gjë e cila është e papranueshme për një vend që aspirojnë të bëhet shtet anëtar i BE-së. Në ligj dhe në relacionin shoqëruar të projekt-ligjit flitet për karrierë në diplomaci, por ndërkohë ‘*de facto*’ ligji do të krijojë shumë hapësira që politika të promovojë persona të cilët nuk janë pjesë e sistemit, apo që të kenë një karrierë diplomatike. Në këtë mënyrë, ekziston mundësia të fundoset e gjithë trupa e diplomatëve të karrierës dhe të krijohet një trupë e diplomatëve të rinj që nuk kanë një karrierë diplomatike, por që i shërbejnë politikës të radhës që është në pushtet.

Ligji në nenin 4 të tij, ‘Parimet e Shërbimit të Jashtëm’, përcakton se : ‘Shërbimi i Jashtëm është pjesë përbërëse e Shërbimit Civil të Republikës së Shqipërisë dhe vepron në bazë të parimeve të profesionalizmit, integritetit, paanësisë politike, transparencës, shërbimit ndaj publikut, vazhdimësisë së karrierës, përgjegjësisë, si dhe korrektësisë në zhvillimin e legjislacionit’.

Nisur nga sa më lart, duket *prima facia* se në Shërbimin e Jashtëm do të garantohet paanësia politike, transparenca si dhe vazhdimësia e karrierës së personelit të shërbimit të jashtëm. Por, duke iu referuar rregullimeve ligjore lidhur me përzgjedhjen e krerëve të misioneve diplomatike si dhe dhënies së gradave, ka shumë gjasa që këto parime të ngelen në planin formal dhe të mos zbatohen asnjëherë në praktikë.

Së pari: Në nenin 26 'Kreu i misionit diplomatik' përcaktohet se misioni diplomatik drejtohet nga ambasadori ose i ngarkuari me punë. Paragrafi i dytë i këtij neni, parashikon se Ministri i Punëve të Jashtme i paraqet Kryeministrit propozimin për emërimin dhe lirimin e ambasadorit.

Ndërsa neni 27 paragrafi i parë dhe i dytë përcakton se:

- (i) Kreu i misionit diplomatik përzgjidhet ndërmjet diplomatëve të karrierës me gradë të lartë, jo më pak se këshilltar;
- (ii) Kreu i misionit diplomatik mund të përzgjidhet dhe një person , i cili¹:
 - (a) të plotësojë kriteret e përgjithshme të pranimit në shërbimin civil,
 - (b) të mos bëjë pjesë në asnjë parti politike apo shoqatë politike,
 - (c) të mos ketë qenë bashkëpunëtor i ish-Sigurimit të Shtetit ,
 - (d) të ketë të paktën 10 vjet përvojë në fushën e politikës së jashtme, marrëdhënieve ndërkombëtare, marrëdhënieve ekonomike ndërkombëtare ose të së drejtës ndërkombëtare, ndër të cilat tre vjet në pozicione drejtuese,
 - (e) të zotërojë gjuhën angleze dhe një gjuhë tjetër të huaj.

Ligji nuk ka vendosur asnjë kufizim për përzgjedhjen e personave jashtë sistemit të diplomacisë, duke bërë të mundur, që në cdo rast të shpërfilllet trupa e diplomatëve me grada në R.SH-së në këto 17 vite.

Në kushte normale, referuar dhe vetë parimeve të përcaktuara në nenin 4 të ligjit, ku kërkohet që shërbimi i jashtëm të mos jetë i politizuar, do të ishte e arsyeshme dhe efektive që në pjesën më të madhe të rasteve krerët e misioneve të përzgjidheshin nga sistemi i diplomacisë, duke zgjedhur nga gradat më të larta tek ato më të ultat.

Në vijim, duke mundësuar përzgjedhjen e personave nga jashtë sistemit të diplomacisë, ekziston mundësia që shërbimi i jashtëm të politizohet jashtë mase. Kriteret kufizuese, të përcaktuara në nenin 35 të ligjit, i referohen statusit politik të kandidatit, në momentin që përzgjidhet si kreu i misionit. Cfarë ndodh në rastet që kandidati ka qenë i anëtarësuar në një parti politike 1 vit apo edhe 1 javë para se të paraqitet kandidatura e tij?!

Gjithashtu, edhe kriteret shtesë për personat e përzgjedhur jashtë sferës së diplomacisë të cituar më lart në pikën (d) dhe (e) janë shumë evazive dhe lënë mundësi për interpretime të ndryshme nga MPJ në momentin që do të ndërmarrë iniciativën për draftimin e Rregullores së Shërbimit të Jashtëm.

Ky rregullim ligjor i ofruar nga Qeveria dhe mënyra si mendon ta depolitizojë Shërbimin e Jashtëm është shumë e dyshimtë. Kjo zgjidhje ligjore, jo vetëm që nuk i shërben qëllimit që synon të arrijë përmes këtij ligji, por e përkeqëson dhe jep mundësi të politizimit të tejskajshëm të shërbimit të jashtëm si dhe krijon premisa të shpërfillen diplomatët e karrierës dhe të krijohet një trupë e re diplomatësh politikë, gjë e cila është kritikuar gjatë këtyre viteve. Ky rregullim

¹ Referuar nenit 35 të ligjit

ligjor është në kundërshtim me praktikat më të mira të vendeve evropiane të karrierës diplomatike, të cilat ndjekin sistemin e karrierës së plotë, me përjashtime shumë të ralla dhe vetëm për arsye shumë madhore që lidhen me interesa shumë të mëdha kombëtare apo zona të nxehta lufte.

Së dyti: Neni 27, paragrafi i tretë, përcakton se kandidaturat në Misionin e Jashtëm përzgjidhen nga një Komision i Posacëm, i cili i propozon Ministrin të Punëve të Jashtme kandidaturën më të përshtatshme. Ky Komision i përzgjedhur nga Ministri përbëhet nga: Sekretari i Përgjithshëm i MPJ-së; dy diplomatë të karrierës dhe dy ekspertë në fushën e marrëdhënieve ndërkombëtare.

Ky Komision i zgjedhur nga Ministri, i cili është një pozicion politik, duke mos patur një përcaktim të qartë sa i takon numrit të krerëve të misioneve që vijnë nga diplomatët e karrierës dhe atyre që vijnë jashtë sistemit të diplomacisë, në cdo rast është i ekspozuar nga ndërhyrjet politike dhe falë këtyre rregullimeve ligjore është i justifikuar në cdo rast të përzgjedhë si krerë të misioneve persona të cilët deri dje mund të kenë qenë pjesë aktive e politikës. Kuptohet që një Komision i tillë, i përbërë nga anëtarë të përzgjedhur nga Ministri, ka të gjitha gjasat të përzgjedhë personat e paracaktuar dhe të dëshiruar nga Ministri apo partia e radhës në pushtet.

Në ligj përcaktohet që në Rregulloren e Shërbimit të Jashtëm përcaktohen procedurat e krijimit, funksionimit dhe kompetencat e këtij Komisioni, ndërkohë që ligji përmban detaje të tjera të panevojshme të cilat shumë mirë mund të rregulloheshin përmes Rregulloreve apo akteve të tjera nënligjore. Është e paqartë dhe e pasigurt mënyra si do të përzgjidhen anëtarët e komisionit dhe mënyra si do të funksionojë komisioni dhe do të marrë vendimet ky Komision.

Ky rregullim ligjor e bën edhe më të dyshimtë pretendimin për depolitizimin e diplomacisë dhe transparencën në shërbimin e jashtëm.

Së treti: Në paragrafin e katërt të nenit 26 të ligjit përcaktohet se: *'Përpara emërimit të ambasadorit nga Presidenti i Republikës, Komisioni për Politikën e Jashtme organizon seancë dëgjimore me kandidatin për t'u emëruar ambasador dhe i përcjell Presidentit të Republikës opinionin për kandidaturën e propozuar'.*

Paragrafi i katërt i nenit 26 të ligjit krijon mundësinë që kandidatët të dëgjohen paraprakisht nga Komisioni për Politikën e Jashtme dhe opinionin i tyre t'i përcillet Presidentit të Republikës. Nuk është përcaktuar qartë momenti se kur do të thirret në seancë dëgjimore kandidati i propozuar; nuk është përcaktuar procedura që do të ndiqet nga Komisioni për Politikën e Jashtme dhe as afati kohor kur ky komision do të dërgojë raportin tek Presidenti i Republikës, për t'i dhënë mundësi që ky i fundit të shprehet përfundimisht referuar përcaktimeve kushtetuese. Ky përcaktim është mëse i nevojshëm, kur ligjvënasi ka përcaktuar dhe një afat kohor që Presidenti të shprehet.

Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj ka sjellë në vëmendje rëndësinë e respektimit të parimit të sigurisë juridike, duke u shprehur se: *'vetë siguria juridike, si element i shtetit të së drejtës, ka si kërkesë të domosdoshme që ligji në tërësi apo në dispozita të vecanta të tij, në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme'* (Vendimi 9/2007 i

GJK). Edhe në vendimin 10/20015 Gjykata Kushtetuese ka arritur në të njëjtat konkluzione, duke iu referuar edhe vendimarrjeve më të hershme të GJK (shih vendim nr.36/2007 i GJK) se: *'për të zbatuar drejt parimin e sigurisë juridike, kërkohet, nga njëra anë, që ligji në një shoqëri të ofrojë siguri, qartësi dhe vazhdimësi, në mënyrë që individët t'i drejtojnë veprimet e tyre në mënyrë dhe në përputhje me të dhe , nga ana tjetër, vetë ligji të mos qëndrojë statik nëse duhet t'i japë formë një koncepti. Një rregullim i pasaktë i normës ligjore që i lë shteg zbatuesit t'i japë asaj kuptime të ndryshme dhe që sjell pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma.'*

Së katërti: Në paragrafin e dytë të nenit 26 përcaktohet se: *'Ambasadori emërohet dhe lirohet nga Presidenti i Republikës, jo më vonë se 30 ditë pas propozimit të Kryeministrit'.*

Në kushtet kur Ligji nuk përmban afate ligjore për komisionin e posacëm, Ministrin apo Kryeministrin është e papranueshme të përmbajë afate ligjore për Presidentin e Republikës.

Neni 26/2 i ligjit 23/2015 në lidhje me sa më sipër i ka kapërcyer caqet e vendosura nga Kushtetuta. Në këtë rast të tejkalimit kushtetues si në formë dhe përmbajtje, cmoj se është prekur parimi i hierarkisë së normave. Ky është një qëndrim i konsoliduar i Gjykatës Kushtetuese në raste të ndryshme ku ka arritur në përfundimin se *'.. atë që nuk ka dashur të bëjë Kushtetuta nuk mund ta bëjë ligji. Prandaj nuk mund të pranohet se ajo ka ometuar pa përmendur raste të tilla.'*

Gjykata Kushtetuese të njëjtin qëndrim ka mbajtur edhe në vendimin 3/2006, duke arritur në përfundimin se *'.....Kushtetuta, nuk ka për qëllim të rregullojë hollësisht çdo çështje të organizimit të jetës shoqërore politike të një vendi, por vetëm të parimeve dhe kriterëve bazë mbi të cilat duhet të mbështetet ajo. . Gjykata Kushtetuese rithekson 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 lë 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..'*²

Në këto kushte, rregullimi ligjor shkon tej asaj çfarë ka parashikuar Kushtetuta. Gjithsesi, në asnjë rast në ligj nuk është parashikuar se çfarë ndodh nëse Presidenti i Republikës nuk shprehet në 30 ditë. Ndoshta, propozuesit e ligjit e kanë parë rolin e Presidentit si honorifik dhe që kompetencat e tij në drejtim të emërimit apo lirimit të përfaqësuesve diplomatikë të R.SH-së janë të karakterit formal dhe jo substancial. Në fakt është e kundërta, Kushtetuta ka përcaktuar qartë se kontrolli dhe vlerësimi përfundimtar para se të emërohen dhe lirohen nga funksionet përfaqësuesit diplomatikë i takon Presidentit të Republikës, i cili në cdo rast pasi shqyrton propozimet mbi bazën e dokumentacionit të paraqitur dhe atij të mbledhur nga institucionet ka të drejtën të japë verdiktin e tij.

² Shih Vendim 3/2006 i GJK, fq.4.

Së pesti: Një nga qëllimet e ligjit është vlerësimi dhe vazhdimësia e karrierës, gjë e cila është përcaktuar edhe si një nga parimet e funksionimit të shërbimit të jashtëm. Gjithashtu, edhe në nenin 36 të ligjit, është përcaktuar se pranimit në shërbimin e jashtëm bëhet përmes konkurrimit të hapur në përputhje me procedurat e përcaktuara në legjislacionin “Për nëpunësin civil” dhe në këtë ligj. Nuk kuptohet se çfarë vlere ka konkurrimi i hapur në shërbimin e jashtëm, kur në nenin 27 dhe 31 përcaktohet se përmes emërimeve në përfaqësitë diplomatike mund të punësosh pa kufizime në drejtim të personave të pranuar nga jashtë sistemit të diplomacisë. Në këto kushte nuk ka më vlerë karriera diplomatike, përse kohë ekziston një liberalizim dhe modus i cili lejon futjen në sistemin e diplomacisë të personave të jashtëm, ndërkohë që c’aktivizon dhe dekurajon diplomatët e karrierës, të cilët me të drejtë, bazuar në eksperiencën dhe karrierën e tyre presin që në një moment të caktuar të karrierës së tyre të promovohen në një detyrë më të lartë.

Edhe në nenin 39 të ligjit që bën fjalë për karrierën diplomatike, do të duket utopike të realizohet një gjë e tillë përse kohë, diplomatët e karrierës në asnjë rast nuk do t’u jepet mundësia të trajtohen si të tillë nga Komisioni i Posacëm, i cili përzgjidhet dhe kontrollohet nga Ministri i Punëve të Jashtme. Një rregullim i tillë ligjor në tërësi referuar dhe nenit 27 të ligjit, të lë të mendosh se diplomatët e karrierës e kanë të cënuar dhe sigurinë juridike që në një moment të caktuar të pretendojnë të kalojnë në funksione të caktuara referuar gradës diplomatike që mbajnë. Praktika e deritanishme ka treguar se diplomat të karrierës në gradat më të larta janë vendosur në pozicionin e ‘specialistit’, ndërkohë që në pozicione të caktuara janë rekuruar persona nga jashtë sistemit.

Gjykata Kushtetuese në jurisprudencën e saj ka arritur në përfundimin se: *‘parimi kushtetues i shtetit të së drejtës do të konsiderohet i dhunuar, nëse mohohen ose shkelen siguria juridike, stabiliteti ligjor dhe mbrojtja e pritshmërive të ligjshme. Ligjvënësi nuk mund të përkeqësojë në mënyrë të paarsyeshme gjendjen ligjore të personave, të mohojë të drejtat e fituara ose të shpërfillë interesat legjitime të tyre’*³ Edhe në vendimin 29/2010 Gjykata Kushtetuese ka arritur në përfundimin se: *‘Rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen inetresa dhe pritshmëri të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasoja pozitive, konkretisht trajtim më i mirë financiar për subjektet përfituese’*⁴.

Së gjashti: Në nenin 47 të ligjit parashikohet se në dhënien e gradave ngrihet një Komision i Karrierës, i cili referuar nenit 52 të ligjit përcakton se përbëhet nga pesë anëtarë (Sekretari i Përgjithshëm i MPJ-së, Drejtori i Burimeve Njerëzore i MPJ-së dhe tre diplomatë karriere me gradën më të lartë) të cilët emërohen nga Ministri i Punëve të Jashtme. Vlerësoj se kandidatët për gradat e larta “ambasador” duhet të dëgjohen edhe në Komisionin e Shërbimit të Jashtëm, para se t’i propozohen Presidentit të Republikës.

³ Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr.36, dt. 15.10.2007

⁴ Shih edhe vendime të Gjykatës Kushtetuese nr. 9/2007, nr.34/2005, nr.10/2008, nr.26/2005

Në ligj përcaktohet që në Rregulloren e Shërbimit të Jashtëm përcaktohen procedurat e krijimit, funksionimit dhe kompetencat e këtij Komisioni. Është e paqartë dhe e pasigurt mënyra si do të përzgjidhen anëtarët e komisionit dhe mënyra si do të funksionojë komisioni dhe do të marrë vendimet ky Komision. Ky rregullim ligjor e bën edhe më të dyshimtë pretendimin për depolitizimin e diplomacisë dhe transparencën në shërbimin e jashtëm.

Gjithashtu, në paragrafin e tetë të nenit 47 të ligjit parashikohet se numri i ambasadorëve, ministrave fuqplotë dhe ministrave këshilltarë mbetet të përcaktohet në Rregulloren e Shërbimit të Jashtëm. Në këtë mënyrë zhvishet shërbimi i jashtëm nga një shërbim në funksion të vendit dhe që kërkon një konsensus politik të vecantë dhe kthehet në një shërbim të jashtëm në funksion të Ministrit dhe partisë në pushtet të radhës. Kjo zgjidhje ligjore krijon precedentin që në rast ndryshimi kahu qeverisë, të zhbëhet dhe ribëhet shërbimi i jashtëm sipas një koncepti tjetër, duke i bërë mbajtësit e gradave totalisht të pasigurtë në karrierën e tyre.

Të nderuar deputetë,

Në përfundim, referuar sa më sipër kërkoj mirëkuptimin Tuaj në rishqyrtimin e ligjit nr. 23/2015 “Për Shërbimin e Jashtëm të Republikës së Shqipërisë“, pasi ndikon në politizimin e shërbimit të Jashtëm në Republikën e Shqipërisë dhe në disa dispozita të tij bie ndesh me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe jurisprudencën me fuqi detyruese të Gjykatës Kushtetuese.

Me respekt,

PRESIDENTI I REPUBLIKËS



BUJAR NISHANI