

Raport Vlerësues – Nr. 01/2012

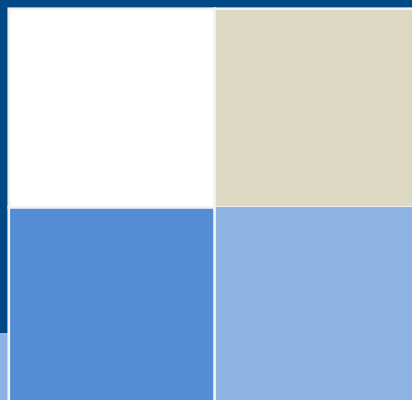
Për Komisionin për Punë të Jashtme, Kuvendi i Republikës së Kosovës

# Përputhshmëria në mes të Akteve Juridike të Fushës së Shërbimit të Jashtëm të Republikës së Kosovës:

Analizë mbi Problemet dhe Kundërthëniet



Grupi për Studime  
Juridike dhe Politike



## Për GSJP

Grupi për Studime Juridike dhe Politike është institut i politikave publike, i pavarur, jo-partiak dhe jo-fitimprurës. GSJP është vendosur në Prishtinë, Kosovë. Misioni ynë është që të realizojmë studime profesionale të politikave në fushën e së drejtës, politikës dhe ekonomisë, si dhe të avancojmë orientime politikash që adresojnë dështimet dhe/apo atakojnë problemet në fushat e caktuara profesionale.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo

Ky projekt është financuar nga Zyra Zvicerane për Bashkëpunim në Kosovë (SCO-K) përmes projektit për Promovim të Shoqërisë Demokratike (DSP) që menaxhohet nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF). Mendimet e shprehura në këtë publikim nuk paraqesin mendimet e Zyrës Zvicerane për Bashkëpunim në Kosovë (SCO-K).

Raport Vlerësues – Nr. 01/2012,  
Grupi për Studime Juridike dhe Politike  
Për: Komisionin për Punë të Jashtme të Kuvendit të Republikës së Kosovës

Përputhshmëria në mes të Akteve Juridike të Fushës së Shërbimit të Jashtëm të Republikës së Kosovës: Analizë mbi Problemet dhe Kundërthëniet

Korrik 2012

© Grupi për Studime Juridike dhe Politike dhe Komisioni për Punë të Jashtme, Korrik 2012.

Opinionet e shprehura në këtë publikim jo-domosdo paraqesin mendimet e SCO-K ose Komisioni për Punë të Jashtme. Të gjitha të drejtat të rezervuara. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të kopjohet ose përhapet me asnjë formë ose mjet pa lejen paraprake të Grupi për Studime Juridike dhe Politike. Informacionet kontaktuese mund ti gjendet në faqen elektronike të Grupit. Nëse ju dëshironi të vëni në përdorim këtë publikim, ju lutem kontaktoni GSJP për leje paraprake.



GRUPI PËR STUDIME  
JURIDIKE DHE  
POLITIKE

Grupi për Studime Juridike dhe Politike  
Rr. 'Rexhep Luci' 10/5-1  
Prishtinë 10 000, Kosovë  
Web-site: [www.legalpoliticalstudies.org](http://www.legalpoliticalstudies.org)  
E-mail: [office@legalpoliticalstudies.org](mailto:office@legalpoliticalstudies.org)  
Tel/fax.: +381 38 227 944

Të nderuar anëtarë të Komisionit për Punë të Jashtme të Kuvendit të Kosovës,

Bazuar në vendimin tuaj për të mandatuar Grupin për Studime Juridike dhe Politike që të ofroj shërbimin e vlerësimit profesional të përputhshmërisë së akteve juridike të fushës së shërbimit të jashtëm të Republikës së Kosovës, është ndërmarrë një vlerësim i harmonisë/përputhshmërisë së akteve në fjalë me qëllim të identifikimit të problemeve bazike që mund të vërehen në këtë kuptim. Identifikimi i kundërshtive themelore që paraqiten në këtë fushë, përfshirë edhe problemet juridike ndryshimi i të cilave duhet kërkuar nga ana e Komisionit, janë paraqitur në raportin e vlerësimit të bashkangjitur me këtë letër. Përveç raportit vlerësues, me qëllim të dhënies së mendimit profesional në lidhje me ndryshimet legjislativë që mund të përmirësojnë harmoninë dhe unitetin e akteve juridike në fushën e shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë së Republikës së Kosovës, raporti paraqet edhe një listë të shkurtër rekomandimesh për Komisionin tuaj.

Më lejoni fillimisht të theksoj që hulumtimi i objektit të dhënë nga ana e Komisionit tuaj është bërë thjeshtë dhe vetëm me metoda normative, duke lënë jashtë Raportit matjet nëse *performanca* apo *sjellja* e Shërbimit të Jashtëm të Republikës së Kosovës është në përputhje me legjislacionin përkatës. Thënë kjo, është e qartë që matja/vlerësimi i zbatueshmërisë së legjislacionit përkatës nga ana e Shërbimit të Jashtëm të Republikës së Kosovës kërkon një studim më të gjerë dhe një kohë më të gjatë sesa kjo e dhënë me këtë mandat.

Për të hartuar një vlerësimin të besueshëm, Grupi për Studime Juridike dhe Politike ka shfrytëzuar një metodologji shkencore të standardeve ndërkombëtare, në linjë me standardet e brendshme të kërkimit shkencor të organizatës, që mund të qasen përmes faqes së saj të internetit. Hulumtimi i objektit të përcaktuar nga Komisioni juaj, megjithatë, ngërtheu më vete një mori sfidash studimore që janë tentuar të tejkalohen me sa më shumë objektivitet nga ana e organizatës sonë. Duhet thënë, që këtu, që Grupi për Studime Juridike dhe Politike ndjek një qasje objektive në vlerësimin/studimin e objektit të mandatit të dhënë. Standardi i objektivitetit, si themel i punës sonë kërkimore, nënkupton që vlerësimi i dukurive, që janë objekt i studimeve të saj, të bëhet jo vetëm i liruar dhe jashtë çdo ndikimi të çfarëdoshëm që mund të influencoj rezultatin e kërkimit, por edhe që publiku i gjerë t'i besoj zbatimit të standardit të tillë. Në këtë kuptim, Grupi për Studime Juridike dhe Politike garanton për objektivitetin e këtij raporti vlerësimi, dhe shpreh gatishmërinë që t'i përgjigjet KPJ-së në mënyrë të vazhdueshme për kredibilitetin e këtij produkti kërkimor.

Sidoqoftë, më lejoni të shpreh faktin që vlerësimi normativ i një dukurie të caktuar ngërthen në vete një hapësirë të kufizuar, por në shumë raste mjaft të gjerë, të diskrecionit profesional. Prandaj edhe në këtë raport, shfrytëzimi i diskrecionit të tillë nga ana e vlerësuesit profesional mund të bëhet me anim profesional nga një shkollë e caktuar juridike. Modeli ynë i vlerësimit të normës juridike ka anim nga shkolla kontinentale juridike - siç në opozitë me atë anglo-sanksone - që nënkupton që modeli ynë i qasjes ndaj një norme juridike bëhet kryesisht dhe thjeshtë lidhur me anën e saj normative, duke lënë jashtë rrethit të vlerësimit praktikën e zbatimit të saj si burim i interpretimit të vet normës. Kjo qasje e ndjekur në këtë vlerësim, sipas nesh, paraqet një qasje më të ngurtë normative, meqë, argumentojmë ne, për vet misionin e Komisionit tuaj është thjeshtë dhe vetëm e rëndësishme ana normative e rregullatës së shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë, dhe se kjo shkon në përputhje logjike me misionin tuaj mbikëqyrës.

Duhet theksuar që vlerësimi i paraqitur në këtë raport përfshin vetëm anën e përputhshmërisë abstrakte të akteve juridike të niveleve të ndryshme në fushën e shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë, dhe nuk merret me vlerësimin e ligjshmërisë së ndonjë akti individual

juridik të kësaj fushe. Në këtë perspektivë, ky raport vlerësues përfshin në objektin e tij të studimit vetëm matjen e përputhshmërisë abstrakte të akteve juridike të kësaj fushe të niveleve të ndryshme të hierarkisë së të drejtës, duke mos bërë vlerësimin edhe të akteve administrative/ekzekutive që materializojnë vendime të natyrës individuale. Një zgjerim i tillë me përfshirje edhe të akteve individuale të kësaj fushe do të kërkonte më shumë kohë, dhe një qasje të gjerë në dokumentet zyrtare mbi bazën e të cilave është bërë nxjerrja e vendimeve administrative/ekzekutive që burojnë nga legjislacioni i shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë.

Në fund, dua të ritheksoj që për t'i bërë një vlerësim më thelbësor Shërbimit të Jashtëm, kërkohet të hulumtohet praktika e zbatimit të legjislacionit në fuqi nga ana e Shërbimit të Jashtëm të Republikës së Kosovës, si pjesë shumë e rëndësishme për funksionin tuaj mbikëqyrës ndaj kësaj të fundit. Prandaj, Grupi për Studime Juridike dhe Politike ju thërret që ta mandatonin për t'i bërë një vlerësim profesional performances së Shërbimit të Jashtëm të Republikës së Kosovës, me theks të veçantë në përputhshmërinë e praktikës së saj me legjislacionin në fuqi në këtë fushë. Ky hulumtim, që do të mund të realizohej për një periudhë 6 mujore, do të ofrohej pa asnjë kompensim nga ana e organizatës sonë.

Sinqerisht,  
Dren Doli LLM PhD Kand.  
Grupi për Studime Juridike dhe Politike



---

Prishtinë, 11 Korrik 2012

# Përputhshmëria në mes të Akteve Juridike të Fushës së Shërbimit të Jashtëm të Republikës së Kosovës: Analizë mbi Problemet dhe Kundërthëniet

## I. Një Shpjegim i Përgjithshëm i Hartës së Legjislacionit të Shërbimit të Jashtëm dhe Diplomacisë

Harta e legjislacionit të fushës së shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë së Republikës së Kosovës është relativisht e thjeshtë, përkundër faktit që shumë nga segmentet e kësaj harte legjislacioni kanë konflikt të ndërmjetëm dhe/ose marrë parasysh supozimin që çështjet që janë objekt rregullimi kërkojnë ndërveprim të matur institucional dhe harmoni të veçantë në përcaktimin e autorizimeve brenda fushës në fjalë. Harta e legjislacionit të fushës së shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë së Republikës së Kosovës ndërtohet në formë të një hierarkie, ku në majën e saj gjenden dispozitat kushtetuese që përcaktojnë parime mbi shërbimin e jashtëm dhe diplomacinë, nën të cilën gjenden ligjet e Kuvendit mbi këtë fushë, pasuar nga rregulloret dhe udhëzimet administrative të nxjerra nga Qeveria përkatësisht Ministria e Punëve të Jashtme e Kosovës.

Fillimisht, Kushtetuta e Republikës së Kosovës vendos parimet bazike sa i përket bërjes, zbatimit dhe konsultimit të politikës së jashtme të shtetit. Kushtetuta përcakton që Presidenti i Republikës “përfaqëson” dhe “udhëheq politikën e jashtme të vendit”.<sup>1</sup> Përveç kësaj, Kushtetuta gjithashtu e vesh Presidentin e Republikës me kompetencën për të formuar misionet diplomatike e konsullore të Republikës së Kosovës, sipas konsultimit me Kryeministrin, dhe të emërimit dhe shkarkimit të shefave të misioneve diplomatike të Republikës së Kosovës sipas propozimit të Qeverisë.<sup>2</sup> Rolin mbikëqyrës të politikës së jashtme, Kushtetuta ia njuh Kuvendit të Republikës së Kosovës.<sup>3</sup> Në anën tjetër, Kushtetuta përcakton që propozimi dhe zbatimi i politikës së jashtme të shtetit është kompetencë e Qeverisë.<sup>4</sup> Në përgjithësi, skema kushtetuese vendos një trekëndësh institucional ku rolin e udhëheqjes së politikës së jashtme e ushtron Presidenti i Republikës, atë të mbikëqyrjes së politikës së jashtme e ushtron Kuvendi i Kosovës, përderisa funksionin e zbatimit të politikës së jashtme e ushtron Qeveria e Kosovës. Ky trekëndësh institucional, bazuar në logjikën kushtetuese mbi të cilën është vendosur, përbën një model të kontrollit dhe balancimit të ndërvarur, e cila mëton të mos lejoj hapësirë për një monopol një-institucional mbi këtë segment të politikës së shtetit.

Përveç dispozitave kushtetuese, dhe bazuar në to, shërbimi i jashtëm dhe diplomatik i Republikës së Kosovës rregullohet kryesisht, por jo vetëm, me Ligjin mbi Shërbimin e Jashtëm të Republikës së Kosovës, Ligjin mbi Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të Republikës së Kosovës, Ligjin nr. 03/L-207 Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit nr. 03/L-044 për

---

<sup>1</sup> Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 84, paragrafet 1 & 10.

<sup>2</sup> Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 84, paragrafet 24 & 25.

<sup>3</sup> Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 65, paragrafi 12.

<sup>4</sup> Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 93, paragrafi 1.

Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të Republikës së Kosovës, Ligjin për Shërbimin Konsullor të Misioneve Diplomatike dhe Konsullore të Republikës së Kosovës, dhe Ligjin mbi Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës. Këto ligje përbëjnë legjislacionin parësor të shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë së shtetit, substanca e të cilave duhet të ndjek parimet e përcaktuara nga Kushtetuta e vendit.

Rrjedhur nga këto pesë ligje themelore, janë pesë akte nënligjore bazike që i referohen Shërbimit të Jashtëm që duhet shikuar, që janë: a) Rregullorja për Shërbimin e Jashtëm, një instrument juridik i miratuar nga Qeveria e Republikës së Kosovës; b) Udhëzimi Administrativ 01/2012 për Plotësimin dhe Ndryshimin e Udhëzimit Administrativ nr. 2009/2 për Procedurat e Emërimit të Kandidatëve për Drejtues dhe Nëpunës tjerë të Misionit Konsullor, një instrument juridik i miratuar nga Ministria e Jashtme; c) Udhëzim Administrativ 02/2012 për Plotësimin dhe Ndryshimin e Udhëzimit Administrativ nr. 3/2009 për Procedurat e Emërimit të Kandidatëve për Nëpunës të Misionit Diplomatik, një instrument juridik i miratuar nga Ministria e Jashtme; d) Rregullore nr. 02/2010 për Procedurat e Rekrutimit në Shërbimin Civil, një instrument juridik i miratuar nga Ministria e Administratës Publike; dhe f) Rregullore nr. 07/2010 për Emërimin e Nëpunësve Civil të Republikës së Kosovës, një instrument juridik i miratuar nga Ministria e Administratës Publike.

Thënë kjo, meqë interpretimi juridik ka karakter deduktiv (silogjizëm i pastër), parimet kushtetuese mbi këtë fushë të legjislacionit duhet të kenë superioritet mbi ligjet përkatëse, përderisa këto të fundit duhet të kenë përparësi mbi të gjitha aktet nënligjore. Është e rëndësishme të ceket që, meqë Rregullorja për Shërbimin e Jashtëm është një instrument juridik i aprovuar nga Qeveria, atëherë ajo ka epërsi juridike ndaj udhëzimeve administrative dhe rregulloreve të nxjerra nga Ministria e Jashtme. Në këtë aspekt, sa i përket akteve abstrakte, hierarkia e akteve juridike të fushës së shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë së Republikës së Kosovës ka katër nivele: a) parimet e vendosura me Kushtetutë – niveli i parë, b) ligjet përkatëse – niveli i dytë, c) rregulloret e nxjerra nga Qeveria për këtë fushë (siç është Rregullorja e Shërbimit të Jashtëm) – niveli i tretë, dhe d) aktet tjera (rregulloret, udhëzimet administrative) të nxjerra nga Ministrinë gjegjëse – niveli i poshtëm (i katërt). Këto katër nivele të hierarkisë së akteve juridike të fushës së shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë duhet të kenë harmoni dhe burim të plotë autorizimi të modelit “nga lart-poshtë”.

## II. Observimet Themelore mbi Legjislacionin e Shërbimit të Jashtëm dhe Diplomacisë

Përpara se të merremi specifikisht me problemet e identifikuara në kuptim të përputhshmërisë/kundërshtisë së akteve nënligjore me ligjet përkatëse të fushës së shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë, por edhe me kushtetutshmërinë e ligjeve në fjalë, është e rëndësishme t'i bëjmë një rishikim të përgjithshëm rregullatives juridike të shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë. Prandaj, bazuar në këtë të fundit, ky raport vë në theks këto të gjetura themelore:

- a) Legjislacioni i shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë përcillet nga një nivel shumë i lartë i abstraktitetit në përcaktimin e detyrimeve dhe ndarjen e përgjegjësive në mes të aktorëve institucional, sidomos institucioneve kushtetuese të përcaktuara me Kushtetutën e vendit. Ky tip i abstraktitetit i shprehur në legjislacionin përkatës lë shumë hapësirë për paqartësi në

interpretim juridik, dhe nuk mëton të aplikoj standarde që janë lehtësisht të kontrollueshme dhe qartësisht të aplikueshme;

- b) Ekziston një tendencë në legjislacionin e shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë që kompetencat mbikëqyrëse të Kuvendit të tejkalohen, apo të mos kanalizohen në mënyrën e duhur, pavarësisht që këto përbëjnë një përcaktim kushtetues. Kjo mungesë bazike, gjithashtu, gjen shprehje edhe me kompetencat e Presidentit të Republikës. Këto dy defekte themelore, natyrisht, përbëjnë një tejkalim të heshtur të qasjes gjithëpërfshirëse që legjislacioni përkatës duhet të ndjek për sa i përket dizajnit institucional dhe kompetencave në fushën e shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë në Republikën e Kosovës;
- c) Rregullativa e shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë, përfshirë ligjet dhe aktet nënligjore gjegjëse, shprehin një “varfëri” të dukshme në shpjegimin dhe normimin e situatave dhe marrëdhënieve juridike përkatëse. Shumica e rregullatIVES ka mangësi themelore në qartësimin e parimeve kryesore, dhe përkufizimin e tyre të saktë dhe të drejtë, gjë që shkakton defekte në interpretimin e pjesëve principale të saj. Defektet në draftimin e ligjeve dhe akteve nënligjore në këtë fushë e ndjekin sidomos çështjen e ndarjes së përgjegjësisë së institucioneve gjegjëse të Shërbimit të Jashtëm dhe diplomacisë, dhe dizajni institucional nuk ndjek ndonjë logjikë të aplikimit të “mençur” të parimit të “kontrollit dhe balancimit” të ndërvarur. Varfëria e shpjegimit dhe normimit juridik me të cilin shprehet kjo rregullativë gjithashtu prodhon defekte në zbatimin efektiv të legjislacionit përkatës;
- d) Legjislacioni përkatës, përfshirë edhe aktet nënligjore, ilustron një mungesë themelore të standardeve të meritës dhe karrierës në shërbimin e jashtëm dhe diplomacisë, jo thjesht në nivelin e ndërtimit të mekanizmave për sigurimin e këtyre dy standardeve por edhe në nivelin e proklamimit të tyre. Kjo qasje, natyrisht, përbën një rrezik për interpretimin e dispozitave të shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë jashtë praktikave të zhvilluara ndërkombëtarisht të meritës dhe karrierës në shërbimin e jashtëm dhe diplomacisë, dhe lë hapësira për keqpërdorim institucional nga institucionet e zbatimit të legjislacionit përkatës. E njëjta mangësi vërehet edhe sa i përket aspektit të rregullimit normativ të bërjes së politikave mbi stafin, rekrutimin, promovimin, transferin dhe shkarkimin në Shërbimin e Jashtëm.
- e) Legjislacioni përkatës mbi shërbimin e jashtëm dhe diplomacinë shpreh një tendencë të fuqizimit të rolit të organit përkatës administrativ, Ministrisë së Punëve të Jashtme, në ndërtimin, dizajnimin dhe zbatimin e politikës së jashtme dhe udhëheqjen e mekanizmave të saj. Kjo tendencë, natyrisht, shpeshherë bën shkelje të limiteve kushtetuese të kompetencave të Qeverisë dhe Presidentit të Republikës në fushën e shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë;
- f) Legjislacioni përkatës shoqërohet nga një mungesë e përcaktimit të kufijve në mes të funksioneve politike dhe civile, kufij të cilët janë gjithmonë përcaktorë të faktit nëse Shërbimi i Jashtëm dhe diplomacia ndjekin standardet e karrierës dhe meritës sa i përket zbatimit administrativ të legjislacionit përkatës;



- g) Ka një tendencë që roli i Ministrisë së Jashtme të jetë jashtë parimeve kushtetuese kur është në pyetje “udhëheqja” dhe “kontrolli” i ambasadorëve, përkatësisht shefave të misioneve diplomatike, gjë që mund të reflektohet edhe në dëmtim të dizajnit kushtetues të udhëheqjes, bërjes, mbikëqyrjes dhe zbatimit të politikës së jashtme. Konfuziteti në këtë aspekt lë hapësirë për keqpërdorim të detyrës administrative nga ana e Ministrisë së Jashtme, që mund të ketë si pasojë kontrollin thjeshtë politik të shefave të misioneve diplomatike nga ana e Ministrit të Jashtëm;
- h) Ka një kundërthënie të hapur të akteve nënligjore në fushën e shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë me Ligjin mbi Shërbimin Civil, dhe në përgjithësi standardet e rekrutimit, mbrojtjes dhe profesionalizmit të shërbyesve civil. Kjo kundërligjshmëri përfshin pothuajse të gjitha pozitat në shërbimin e jashtëm përveç gradës ambasador.

### III. Identifikim i Kundërthënieve Bazike në mes të Akteve Juridike të Shërbimit të Jashtëm dhe Diplomacisë

Së pari duhet sqaruar që rishikimi dhe vlerësimi i (përputhshmërisë së akteve juridike që rregullojnë sferën e shërbimit të jashtëm) ndjekur nga Grupi për Studime Juridike dhe Politike është ndarë në dy nivele të ndryshme, por të ndërvarura. Sipas përcaktimit metodologjik, analiza ndjek metodën e vlerësimit nen-për-nen të akteve juridike, me anë të së cilës mëtohet të identifikohen kundërthëniet në mes të aktit në vetvete. Së dyti, vlerësimi i aktit juridik, poashtu, bazohet edhe në identifikimin e raporteve dhe/ose kundërthënieve të aktit të dhënë dhe akteve tjera të fuqisë më të lartë juridike dhe/ose fuqisë së njëjtë juridike që kanë objekt rregullimi sfera të njëjta të marrëdhënieve ndërinstitucionale. Duke u nisur nga kjo e fundit dhe mbi këtë bazë, në pjesën në vijim përmbledhet analiza e ligjeve kryesore që rregullojnë sferën e shërbimit të jashtëm, Ministrisë së Punëve të Jashtme, misioneve diplomatike dhe misioneve konsullore. Poashtu, në vazhdim të analizës, fokus të veçantë i ofrohet edhe akteve juridike të karakterit nënligjor që kryesisht burojnë nga Ligji për Shërbimin e Jashtëm, Ligji për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik, dhe Ligjin mbi Shërbimin Konsullor të Misioneve Diplomatike dhe Konsullore, dhe që rregullojnë shërbimin e jashtëm, emërimin dhe/ose përzgjedhjen e stafit të misioneve diplomatike dhe konsullore. Disa nga aktet nënligjore që burojnë nga këto ligje, duke marrë parasysh objektin e marrëdhënieve që ato rregullojnë, nuk janë përfshirë në analizë (p.sh. aktet në lidhje me përdorimin veturave të misioneve diplomatike, për sigurimet shëndetësore të stafit diplomatik, regjistrimin e inventarit, etj.)

Meqë analizimi i përputhshmërisë së tërë akteve juridike në fushën e shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë kërkon një periudhë kohore shumë më të gjërë, nga vlerësimi dhe analiza që i është bërë kornizës juridike në fjalë, janë identifikuar *disa* nga defektet kryesore në kuptim të përputhshmërisë në mes të ligjeve përkatëse dhe Kushtetutës, dhe në kuptim të përputhshmërisë në mes të akteve nënligjore dhe ligjeve përkatëse. Për t'i trajtuar këto defekte në mënyrë individuale, ky raport ndjek një renditje numërore që fillon me problemet që janë identifikuar në pjesën e lartë të hierarkisë dhe vazhdon me ato që gjenden në pjesët e mëposhtme.

- I. Neni 4 i Ligjit për Shërbimin e Jashtëm të Republikës së Kosovës përcakton që “Ministri i Punëve të Jashtme drejton dhe përfaqëson shërbimin e jashtëm të Republikës së Kosovës.”

Ky përcaktim i Ligjit në fjalë shkel në kufijtë kushtetues të kompetencave të Presidentit të Republikës si “udhëheqës i politikës së jashtme të vendit”.<sup>5</sup> Fillimisht, koncepti “politikë e jashtme” i përcaktuar me Kushtetutë ngërthen në vete edhe mekanizmin institucional i cili e sendërton dhe e zbaton atë. Thënë kjo, koncepti kushtetues që “Presidenti i Republikës udhëheq me politikën e jashtme” përfshin në vete edhe autoritetin e Presidentit të Republikës për të qenë të paktën nën autorizimin e vënies së objektivave dhe përcaktimit të drejtimeve të tërë mekanizmave që hyjnë nën ombrellën e politikës së jashtme, përfshirë Shërbimin e Jashtëm. Prandaj, kompetenca e qartë që Ligji mbi Shërbimin e Jashtëm i njëj Ministrit të Jashtëm si “drejtues” i Shërbimit të Jashtëm padyshim që shkel në kufijtë kushtetues të kompetencës së Presidentit të Republikës, sipas nenit 84.10 të Kushtetutës. Delimitimi i kësaj kompetence, natyrisht, vihet në dyshim dhe bishtnohet me Nenin 4 të Ligjit për Shërbimin e Jashtëm. Në përgjithësi, ky nen i Ligjit në fjalë ka zbehur dallimin në mes të kompetencës për të udhëhequr politikën e jashtme dhe asaj për të zbatuar direktivat që duhet ndjekur në politikën e jashtme.

**Rekomandim:** Rekomandohet që Neni 4 i Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm të riformulohet, në mënyrë që të lejoj dallimin e qartë në mes të kompetencës kushtetuese të Presidentit të Republikës si udhëheqës i politikës së jashtme, dhe kompetencës kushtetuese të Qeverisë si zbatues i politikës së jashtme. Kompetenca mbi drejtimin e Shërbimit të Jashtëm sipas Nenit 4 duhet riformuluar që të lejoj nënkuptimin që kompetenca mbi “drejtimin” parësor të Shërbimit të Jashtëm i takon Presidentit të Republikës.

2. Duke marr parasysh kompetencën kushtetuese të Kuvendit për të “mbikëqyrur” politikën e jashtme, sipas Nenit 65.12 të Kushtetutës, Ligji mbi Shërbimin e Jashtëm nuk e substancializon këtë detyrim kushtetues në nivel ligjor. Në këtë mënyrë, Ligji në fjalë nuk e ndërton detyrimin e Shërbimit të Jashtëm për t’i raportuar Kuvendit, dhe nuk përcakton asnjë mekanizëm përmes së cilit “mbikëqyrja” parlamentare mbi Shërbimin e Jashtëm duhet zbatuar. Prandaj, konsiderohet që ky defekt i Ligjit në fjalë për të konkretizuar përcaktimin kushtetues mbi kompetencën mbikëqyrëse të Kuvendit, vë në hamendje nëse Shërbimi i Jashtëm “mund t’i ekspozohet mbikëqyrjes parlamentare”, që në fakt është një kompetencë e qartë kushtetuese e Kuvendit.

**Rekomandim:** Rekomandohet që Ligji mbi Shërbimin e Jashtëm duhet të konkretizoj detyrimin kushtetues dhe mekanizmin që e mundëson mbikëqyrjen substanciale parlamentare të Shërbimit të Jashtëm, siç përcaktohet edhe me Nenin 65.12 të Kushtetutës.

3. Neni 14.3 i Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm përcakton që: “Shefi i misionit përgjigjet përpara Ministrin të Punëve të Jashtme për zbatimin e politikës së jashtme të Republikës së Kosovës në shtetin pranues dhe vepron në pajtim me detyrat dhe përgjegjësitë e dhëna nga ky ligj, si dhe me udhëzimet e dhëna nga strukturat përkatëse në Ministrinë e Punëve të Jashtme”. Përderisa, Neni 14.4 i të njëjtit ligj përcakton që: “Shefat e misioneve për çështje të interesit të veçantë mund të dërgojnë një raport ose rekomandim edhe te Presidenti, Kryeministri,

---

<sup>5</sup> Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 84, paragrafi 10.

dhe Ministrat e tjerë në kuadër të kompetencave dhe përgjegjësi të tyre.” Prandaj, Neni 14.3 dhe 14.4 prodhojnë implikime kushtetuese mbi funksionin e shefave të misioneve diplomatike të Republikës së Kosovës. Shikuar prej perspektives së neneve 14.3 dhe 14.4, shefat e misioneve diplomatike “shndërrohen” në autoritete të cilët kanë përgjegjësi vetëm përballë Ministrit të Jashtëm. Duhet thënë që, në përputhje me Nenin 84.10 dhe Nenin 84.25 të Kushtetutës, shefat e misioneve diplomatike janë përfaqësues të shtetit të Kosovës dhe kanë përgjegjësi të drejtpërdrejtë vetëm përballë Presidentit të Republikës, Qeverisë dhe Kuvendit. Andaj, vija e drejtpërdrejtë e përgjegjësisë së shefave të misioneve diplomatike vetëm dhe *thjeshtë* ndaj Ministrit të Jashtëm siç përcaktohet me Nenin 14.3 të Ligjit në fjalë - përderisa sipas Nenit 14.4 përgjegjësia ndaj Presidentit të Republikës, Qeverisë dhe Kuvendit mbetet thjeshtë fakultative dhe në diskrecionin e shefave të misioneve – është kundërkushtetuese dhe kundërthënëse. Lejimi që bën Neni 14.4 që shefat e misioneve diplomatike të vlerësojnë sipas diskrecionit të tyre nëse dëshirojnë t’i raportojnë institucioneve tjera përveç Ministrit të Jashtëm është thjeshtë në kundërshtim me parimet kushtetuese, dhe e vë në rrezik modelin pluroinstitucional të udhëheqjes dhe mbikëqyrjes së politikës së jashtme, përfshirë Shërbim e Jashtëm. Duhet bërë e qartë që, në linjë me logjikën kushtetuese, shefat e misioneve diplomatike përbëjnë mekanizma shtetëror, dhe nuk lejohet që të shndërrohen në instrumente administrative të Ministrit të Jashtëm.

**Rekomandim:** Rekomandohet që Neni 14.4 i Ligjit për Shërbimin e Jashtëm të hiqet tërësisht, meqë është kundërkushtetues, përderisa Neni 14.3 të riformulohet, dhe të përcaktoj linjat e përgjegjësisë që kanë shefat e misioneve diplomatike përballë Presidentit të Republikës, Qeverisë dhe Kuvendit, duke vazhduar më pastaj me institucionet tjera në rangun institucional.

4. Neni 23.2 i Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm përcakton që “Tërheqja e të gjithë përfaqësuesve të tjerë diplomatikë, duke mos e përfshirë shefin e misionit [...] bëhet me urdhrin e Ministrit të Punëve të Jashtme.” Duhet thënë që, përveç pozitës së shefit të misionit diplomatik, të gjitha pozitat tjera në Shërbimin e Jashtëm hyjnë në kategorinë e shërbyesve civil. Neni 3.4 i Ligjit mbi Shërbimin Civil përcakton që: “Personeli diplomatik dhe konsullor (përveç shefave të misioneve diplomatike), si dhe personeli administrativ i dërguar jashtë vendit ose i punësuar në Ministrinë e Punëve të Jashtme të Kosovës, është pjesë e Shërbimit Civil të Kosovës dhe i nënshtrohet këtij ligji dhe legjislacionit përkatës në fuqi.” Thënë kjo, parimi kryesor që qeveris me Shërbimin e Jashtëm është që të gjitha pozitat brenda shërbimit, përveç shefave të misioneve diplomatike si të emëruar politikë, janë dhe mbajnë statusin e shërbyesit civil, dhe garancionet tjera që rrjedhin nga ky status. Neni 23.2 i Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm i jep Ministrit të Jashtëm kompetencë për të vendosur mbi “tërheqjen” e nëpunësve në Shërbimin Civil, përveç shefave të misioneve diplomatike. Në këtë mënyrë, Neni 23.2 i Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm lejon që Ministri i Jashtëm, si një zyrtar politik, të ketë kompetencë direkte mbi menaxhimin dhe tërheqjen e shërbyesve civil në Shërbimin e Jashtëm, që është në kontradiktë direkte me Ligjin mbi Shërbimin Civil, i cili qeveris me çdo pozitë në Shërbimin e Jashtëm përveç pozitës së shefit të misionit diplomatik.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Gjithashtu në kundërshtim edhe me Nenin 8 të Ligjit Nr. 03/L-207 mbi Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 03/L-044 për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të Republikës së Kosovës.

**Rekomandim:** Neni 23.2 i Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm duhet të riformulohet, dhe të përshtatet me parimet e menaxhimit jo-politik të shërbyesve civil, sipas Ligjit mbi Shërbimin Civil. Prandaj, kompetenca e Ministrisë në këtë fushë duhet të zëvendësohet me kompetencën e mekanizmave civil që menaxhojnë me shërbimin civil brenda Shërbimit të Jashtëm, në këtë rast, shefit të drejtpërdrejtë civil të shërbyesit përkatës civil, sipas garancioneve të Ligjit mbi Shërbimin Civil.

5. Neni 35.1 i Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm përjashton aplikimin e rregullave për shërbimin civil për gradat ndërmjet Gradës Ambasador dhe gradave personel administrativ (pra, i përjashton nga rregullat e Ligjit mbi Shërbimin Civil këto grada: ministër, ministër këshilltar, këshilltar, sekretar i parë, sekretar i dytë, sekretar i tretë, atashe, konsull i përgjithshëm, konsull, zëvendëskonsull, dhe agjent konsullor). Duhet thënë që, Neni 3.4 dhe Neni 4.1 i Ligjit mbi Shërbimin Civil e bën të qartë që të gjitha gradat në Shërbimin e Jashtëm, përveç të emëruarve politik (në këtë rast, shefat e misioneve diplomatike), janë dhe gëzojnë statusin e shërbyesit civil. Për më tepër, Neni 35.1 i Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm bie ndesh edhe me Nenin 8 të Ligjit mbi Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik, i cili e ripërsërit që anëtarët e shërbimit diplomatik (përveç të emëruarve politik) janë pjesë e Shërbimit Civil të Kosovës. Prandaj, Neni 35.1 i Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm duhet të definojë që të gjitha gradat në Shërbimin e Jashtëm, përveç gradës ambasador, janë shërbyes civil, dhe të hiqet përcaktimi që “vetëm personeli administrativ dhe teknik” bartin statusin e shërbyesve civil.

**Rekomandim:** Rekomandohet që Neni 35.1 i Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm të vihet në përputhje me Ligjin mbi Shërbimin Civil. Duhet theksuar që mbi të gjitha pozitat në Shërbimin e Jashtëm që *nuk janë të emëruar politikë* duhet aplikuar rregullat e Ligjit mbi Shërbimin Civil. Prandaj, fjalia e fundit e Nenit 35.1 të Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm duhet hequr tërësisht.

6. Neni 4.1 dhe 4.2 i Ligjit mbi Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik përcaktojnë kompetencën për Ministrinë e Punëve të Jashtme, ndër të tjera, që të “nënshkruan” marrëveshje ndërkombëtare, në kuptim të marrjes së detyrimeve kontraktuale ndërkombëtare sipas të drejtës ndërkombëtare publike. Duhet thënë që, Kushtetuta e Kosovës në Nenin 84.7 në ndëryprim me Nenin 18.2 dhe 18.3 përcakton që kompetenca e nënshkrimit të marrëveshjeve ndërkombëtare i takon vetëm Presidentit të Republikës (si në rastet e traktateve kur ratifikimi duhet bërë në Kuvend, ashtu edhe në ato raste kur nuk kërkohet ratifikimi në Kuvend). Prandaj, Neni 4.1 dhe 4.2 i Ligjit mbi Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik janë në kundërshtim me kompetencën kushtetuese ekskluzive të Presidentit të Republikës për të nënshkruar traktatet ndërkombëtare. Ministri i Jashtëm *mund* të nënshkruaj marrëveshje ndërkombëtare *vetëm nën autorizimin dhe autoritetin* e Presidentit të Republikës. Përndryshe, kompetenca direkte dhe personale që Neni 4.1 dhe 4.2 i Ligjit mbi Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik i japin Ministrisë të Jashtëm është në kundërshtim me Nenin 84.7 dhe 18.2 të Kushtetutës.

**Rekomandim:** Rekomandohet që Neni 4.1 dhe 4.2 i Ligjit mbi Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të riformulohet, dhe të përcaktoj që Ministri i Jashtëm, apo shefat e misioneve diplomatike të Republikës së Kosovës, *mund* të nënshkruajnë marrëveshje ndërkombëtare që i

veshin Kosovës obligime sipas të drejtës ndërkombëtare vetëm nën *autorizimin* dhe nën *autoritetin* e Presidentit të Republikës.

7. Neni 5.1 dhe 5.2 i Ligjit mbi Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik lejnë dyshime mbi autoritetin dhe funksionin kushtetues të Presidentit të Republikës përballë misionëve diplomatike të Republikës së Kosovës. Prandaj, argumentet e thëna në pikën I të këtij Raporti, duhet të shihen kujdesshëm edhe në nenet 5.1 dhe 5.2 të këtij Ligji.
  
8. Neni 7.10 dhe Neni 7.11 i Ligjit Nr. 03/L-207 mbi Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 03/L-044 për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të Republikës së Kosovës, i shndërrojnë pozitën e Konsullit të Përgjithshëm dhe Konsujve në *emërime politike*. Fillimisht, këto dy nene janë në kundërshtim me Nenin 28 të Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm, i cili përcakton që përveç gradës ambasador, të gjitha gradat tjera në Shërbimin e Jashtëm jepen nga Komisioni i Gradave dhe Disiplinës, një mekanizëm jo-politik. Në anën tjetër, Nenet 7.10 dhe 7.11 në fjalë, i përjashtojnë automatikisht nga statusi i shërbyesit civil konsujt e përgjithshëm dhe konsujt, sipas Ligjit mbi Shërbimin Civil. Prandaj, ka një konflikt dhe kundërthënie në mes të Nenit 7.10 dhe Nenit 7.11 të Ligjit mbi Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 03/L-044 për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të Republikës së Kosovës, dhe Nenit 28 të Ligjit për Shërbimin e Jashtëm në ndërveprim me Nenin 3.4 të Ligjit për Shërbimin Civil. Në versionin aktual sipas Ligjit në fjalë (Nr. 03/L-207), pozitën e konsullit të përgjithshëm dhe konsullit janë emërime politike, dhe nuk e gëzojnë statusin e shërbyesit civil. Gjithashtu, lejimi që gradat “Konsull i Përgjithshëm” dhe “Konsull” të jenë grada që fitohen mbi bazë të emërimit politik sjell kundërshti edhe në kuptim të Nenit 27 të Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm, meqë kjo e vë në dyshim modelin e barasvlerave të gradave, sepse lejon që një i emëruar politik (p.sh. Konsulli) të kalojë në një gradë të shërbyesit civil (Sekretar i Parë) dhe anasjelltas. Kjo barasvlerë e gradave, pastaj, shkon në kundërshtim me parimet e Shërbimit Civil, ku gradimi në të është plotësisht i ndryshëm nga emërimet/gradimet politike.

**Rekomandim:** Rekomandohet që të qartësohet nëse pozitën “Konsull i Përgjithshëm” dhe “Konsull” duhet bartur nga të emëruarit politik apo duhet të jenë grada që fitohen në kuadër të sistemit të rregullt të shërbimit civil. Kjo dispozitë kërkon riformulim/ndryshim të neneve 7.10 dhe 7.11 të Ligjit Nr. 03/L-207 mbi Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit Nr. 03/L-044 për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të Republikës së Kosovës, ose riformulim të neneve 27, 28 dhe 30 të Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm. Sjellja në konformitet e tre ligjeve përkatëse sa i përket kësaj çështjeje është e detyrueshme.

9. Ligji mbi Shërbimin e Jashtëm e përcakton Komisionin e Gradave dhe Disiplinës si mekanizëm që ushtron funksionin e dhënies së gradave diplomatike dhe konsullore, përveç gradës ambasador si i emëruar politik, dhe të shqyrtimit të ankesave të nëpunësve të Shërbimit të Jashtëm, dhe shqyrtimin e rasteve të shkeljeve të rënda të kryera nga nëpunësit e Shërbimit.<sup>7</sup> Prandaj, në përputhje me parimet e Ligjit të Shërbimit Civil, Komisioni i

---

<sup>7</sup> Ligji mbi Shërbimin e Jashtëm i Republikës së Kosovës, neni 28 dhe 30.

Gradave dhe Disiplinës (në tekstin e mëposhtëm: KGD) është mekanizëm i Shërbimit Civil dhe ka në funksion menaxhimin e dhënies së gradave për të gjithë shërbyesit civil të Shërbimit të Jashtëm. Përpara se të sqarojmë që shumë aspekte të KGD sipas Rregullores për Shërbimin e Jashtëm janë në kundërshtim me Ligjin mbi Shërbimin e Jashtëm, është e rëndësishme të ceket që vet Ligji mbi Shërbimin e Jashtëm ka një konflikt të brendshëm në mes të Nenit 21, Nenit 28 dhe Nenit 30. Në njërën anë, në Nenin 28 dhe 30 të Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm përcaktohet që promovimi apo ngritja në detyrë e shërbyesve civil të Shërbimit të Jashtëm, përveç gradës ambasador, bëhet nga KGD. I njëjti Ligj, në Nenin 21, përcakton që ngritja në detyrë e shërbyesit civil të Shërbimit të Jashtëm (pra, promovimi) bëhet me vendim të Ministrit të Jashtëm në bazë të propozimit të Drejtorit të Përgjithshëm. Prandaj, siç shihet, Ligji mbi Shërbimin e Jashtëm në njërën anë kompetencën e gradimit dhe promovimit të tërë shërbyesve civil në Shërbimin e Jashtëm ia njeh KGD-së, ndërsa, në anën tjetër, me anë të Nenit 21, këtë kompetencë e dublifikon dhe ia vesh edhe Ministrit të Jashtëm. Ky konflikt i normave të vet Ligjit humb uniformitetin e Ligjit, dhe prodhon paqartësi mbi atë se si procesi i gradimit të nëpunësve civil të Shërbimit të Jashtëm të mund të bëhet me vendime të Ministrit.

10. Në të njëjtën kohë, Ligji mbi Shërbimin e Jashtëm përcakton detyrimin e Qeverisë që të nxjerr një Rregullore që bën konkretizimin e funksionit dhe organizimit të KGD-së. Thënë kjo, sipas Rregullores për Shërbimin e Jashtëm, të miratuar nga Qeveria, KGD përbëhet nga shtatë anëtarë, si vijon: a) Sekretari i Përhershëm, i cili është kryesues i Komisionit; b) Drejtori i Përgjithshëm; c) Dy ambasadorë/Të ngarkuar me punë/Shefa të Misionit, që janë në shërbim; d) Një përfaqësues i Zyrës së Presidentit; e) Një përfaqësues i Zyrës së Kryeministrit; dhe, f) Një përfaqësues i komunitetit jo-shumicë. Duke marrë parasysh cilësinë dhe natyrën e KGD-së si mekanizëm i Shërbimit Civil, në përputhje me parimet e Ligjit mbi Shërbimin Civil, kompozicioni i KGD-së sipas Rregullores mbi Shërbimin e Jashtëm lejon hapësirë për anëtarësi politike. Kompozicioni i KGD-së me anëtarë si përfaqësuesi i Zyrës së Presidentit, Përfaqësuesi i Kryeministrit dhe Një Përfaqësues i Komunitetit Jo-shumicë, nuk garanton anëtarësi jo-politike. Duhet thënë këtu që, kompozicioni i KGD-së, si një mekanizëm që duhet të funksionoj sipas Ligjit të Shërbimit Civil, duhet të ketë në vete thjeshtë dhe vetëm anëtarë jo-politikë, në mënyrë që të garantojë që parimi i meritës, karrierës dhe profesionalizmit sipas Ligjit të Shërbimit Civil të materializohen në vendimet e saj. Prandaj, Rregullorja mbi Shërbimin e Jashtëm nuk e vë detyrimin që përfaqësuesi i Zyrës së Presidentit, i asaj të Kryeministrit, etj, të jenë vetëm shërbyes civil (e jo p.sh këshilltar politik). Ky defekt mundëson që KGD-ja të mund të ketë në vete anëtarë politik, prandaj, Neni 13 i Rregullores për Shërbimin e Jashtëm nuk është në linjë me parimet e Ligjit mbi Shërbimin Civil, gjë që vë në paragjykim edhe meritën e vendimeve të KGD-së.

**Rekomandim mbi pikat 10 dhe 11:** Rekomandohet që Neni 21 dhe Nenet 28 dhe 30 të Ligjit mbi Shërbimin Civil të harmonizohen në mënyrë të tillë që Ministri i Jashtëm të zhvishet nga kompetenca mbi gradimin e shërbyesve civil të Shërbimit të Jashtëm, meqë kjo është kompetencë e KGD-së, dhe që një kompetencë e tillë e Ministrit është në kundërshtim edhe me Ligjin mbi Shërbimin Civil dhe parimin e meritës dhe karrierës në shërbimin civil të Shërbimit të Jashtëm. Gjithashtu, rekomandohet që Neni 13 i Rregullores për Shërbimin e Jashtëm të ndryshohet, dhe të përcaktohet qartësisht që përfaqësuesit e Zyrës së Presidentit, Zyrës së Kryeministrit dhe

përfaqësuesit e komuniteteve jo-shumicë të jenë shërbyes civil dhe jo staf politik. Kjo, në mënyrë që përbërja e KGD-së të jetë në pajtim me parimet e Shërbimit Civil, sipas Ligjit mbi Shërbimin Civil.

11. Neni 14.1 i Rregullores mbi Shërbimit të Jashtëm ka kundërshti me Ligjin mbi Shërbimin e Jashtëm. Sipas Nenit 14.1 të Rregullores në fjalë, KGD-ja ka kompetencë “që të konfirmojë dhënien e gradave për anëtarët e rinj të shërbimit të karrierës, përfshirë Ambasadorët...” Thënë kjo, KGD-ja këtu është veshur me një kompetencë ekskluzive të Presidentit të Republikës sipas Nenit 84 të Kushtetutës, gjë që është edhe në kundërshtim me Nenin 28.2 dhe 28.3 të Ligjit mbi Shërbimin e Jashtëm dhe Nenin 7 të Ligjit për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik. Dhënia e gradës “ambasador”, si i emëruar politik, dhe shfave të misioneve, është kompetencë ekskluzive e Presidentit të Republikës sipas ligjeve të përmendura.
12. Neni 14.3, në anë tjetër, përcakton që “Rezultatet e konfirmimit të Komisionit për dhënien e gradave raportohen te Ministri, i cili duhet të miratojë vendimet përfundimtare të dhëna..” Prandaj, Neni 14.3 është kundërthënës, dhe në kundërshtim me Ligjin për Shërbimin e Jashtëm i cili e autorizon në mënyrë ekskluzive KGD-në për dhënien e gradave diplomatike dhe konsullore për shërbyesit civil të Shërbimit të Jashtëm, dhe nuk kërkon përfshirjen e konfirmimit të Ministrit të Jashtëm në procesin e vendimmarrjes. Natyrshëm, kompetenca ekskluzive e KGD-së për vendosjen për dhënien e gradave, përveç ambasadorëve, për Shërbimin e Jashtëm është edhe në linjë me parimet e Shërbimit Civil. Prandaj, Neni 14.3 i Rregullores për Shërbimin e Jashtëm është i kundërligjshëm, përderisa kompetenca rrjedhëse e Ministrit nga ky nen është gjithashtu e kundërligjshme.

**Rekomandim A:** Rekomandohet që Neni 14.1 i Rregullores për Shërbimin e Jashtëm të ndryshohet dhe të vihet në përputhje me Ligjin mbi Shërbimin e Jashtëm dhe Ligjin mbi Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik. Gjithashtu, rekomandohet që Neni 14.3 i Rregullores për Shërbimin e Jashtëm të hiqet tërësisht, në mënyrë që Rregullorja të jetë në përputhje me Ligjin mbi Shërbimin e Jashtëm dhe Ligjin mbi Shërbimin Civil.

**Rekomandim B:** Rekomandohet që të qartësohen dispozitat që rregullojnë procedurat e dhënies dhe fitimit të gradave sipas emërimit politik dhe gradave sipas procedurës së promovimit të nëpunësve civil të Shërbimit të Jashtëm, si në Ligjin mbi Shërbimin e Jashtëm ashtu edhe në Rregulloren mbi Shërbimin e Jashtëm. Gjithashtu, rekomandohet që Ligji dhe Rregullorja në fjalë të përcaktojnë saktësisht konceptin e “gradës diplomatike dhe konsullore” përballë “emërimit në pozitë diplomatike dhe konsullore”. Me dispozitat aktuale nuk është e qartë nëse termi “emërim” dhe “gradim” janë dhe i referohen të njëjtës procedurë, apo nëse “gradimi” është parakusht për “emërim”.

13. Neni 3.2 i Udhëzimit Administrativ 02/2012 për Plotësimin dhe Ndryshimin e Udhëzimit Administrativ nr. 3/2009 për Procedurat e Emërimit të Kandidatëve për Nëpunës të Misionit Diplomatik përcakton që “Ministri nxjerr vendimin për shpalljen e konkursit të hapur” për vende vakante në Shërbimin Diplomatik. Ky paragraf i Udhëzimit në fjalë është në kundërshtim me Ligjin mbi Shërbimin Civil dhe Rregulloren nr. 02/2010 për Procedurat e Rekrutimit në Shërbimin Civil (Neni 4, 5 dhe 6), meqë hapja e vendeve vakante për shërbyes

civil nuk lejohet të jetë kompetencë e Ministrit. Me implikime ligjore paraqitet edhe Neni 5 i Udhëzimit Administrativ në fjalë. Ky nen përcakton që Komisioni Përzgjedhës për nëpunës të ri në Shërbimin Diplomatik duhet të bëhet nga një komision tre anëtarësh i zgjedhur nga Ministri i Jashtëm. Thënë kjo, Neni 5 i Udhëzimit Administrativ në fjalë është në kundërshtim në Ligjin mbi Shërbimin Civil dhe rrjedhimisht Rregulloren nr. 02/2010 për Procedurat e Rekrutimit në Shërbimin Civil (Neni 7), i cili përcakton që përbërja e komisionit përzgjedhës duhet të jetë pesë-anëtarësh dhe të formohet me vendim të zyrtarit më të lartë administrativ, pra jo Ministrit. Neni 6 i Udhëzimit Administrativ, gjithashtu, është në kundërshtim me Ligjin mbi Shërbimin Civil.

14. Nenet 6, 7, 8 dhe 9 të Udhëzimit Administrativ 02/2012 për Plotësimin dhe Ndryshimin e Udhëzimit Administrativ nr. 3/2009 për Procedurat e Emërimit të Kandidatëve për Nëpunës të Misionit Diplomatik janë të kundërligjshme, meqë lejojnë që Ministri i Jashtëm të bëjë përzgjedhjen e Panelit Intervistues dhe emërimin e nëpunësit të Shërbimit të Jashtëm. Kjo praktikë është në kundërshtim të hapur me Ligjin mbi Shërbimin Civil (në ndërlidhje me Nenin 8.1 të Ligjit për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik), dhe veçanërisht në kundërshtim me Rregulloren nr. 02/2010 për Procedurat e Rekrutimit në Shërbimin Civil dhe Rregulloren nr. 07/2010 për Emërimin e Nëpunësve Civil të Republikës së Kosovës. Kjo kundërligjshmëri e Neneve 6, 7, 8 dhe 9 të Udhëzimit Administrativ 02/2012 të Ministrisë së Jashtme lidhet me faktin që Ministrit, kundërligjshëm, i është dhënë kompetenca për formimin e Paneleve Intervistuese dhe kompetenca për emërimin e nëpunësve civil në Shërbimin e Jashtëm.

15. Sikur në pikën e mësipërme (pika 14), edhe në Udhëzimin Administrativ 01/2012 për Plotësimin dhe Ndryshimin e Udhëzimit Administrativ nr. 2009/2 për Procedurat e Emërimit të Kandidatëve për Drejtues dhe Nëpunës tjerë të Misionit Konsullor janë vërejtur disa nene të kundërligjshme, me të njëjtat argumente sikur në pikën 14. Prandaj, nenet 3, 6, 8 dhe 10 janë të kundërligjshme, dhe bien në kundërshtim me legjislacionin e Shërbimit Civil.

**Rekomandim** (sipas pikave 13, 14 dhe 15): Rekomandohet që procedura për përzgjedhjen e nëpunësve civil të Shërbimit të Jashtëm të bëhet sipas kriterëve të Ligjit mbi Shërbimin Civil, Rregullores nr. 02/2010 për Procedurat e Rekrutimit në Shërbimin Civil dhe Rregullores nr. 07/2010 për Emërimin e Nëpunësve Civil të Republikës së Kosovës. Kjo nënkupton që nenet 3.2, 6, 7, 8, 9, 10 të Udhëzimit Administrativ 02/2012 për Plotësimin dhe Ndryshimin e Udhëzimit Administrativ nr. 3/2009 për Procedurat e Emërimit të Kandidatëve për Nëpunës të Misionit Diplomatik duhet t'i përshtatet kriterëve dhe procedurave të rekrutimit/emërimit në Shërbimin Civil, meqë përveç gradës ambasador, të gjithë nëpunësit tjerë të Shërbimit të Jashtëm kanë statusin e nëpunësit civil (që sendërtohet në Nenin 3.4 të Ligjit mbi Shërbimin Civil në ndërlidhmëni me Nenin 8.1 të Ligjit mbi Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimit Diplomatik). Kjo kundërligjshmëri e vërejtur në dy Udhëzimet Administrative përkatëse të Ministrisë së Punëve të Jashtme përbën shqetësim serioz juridik.



## IV. Përfundim

Nga observimi i kornizës juridike që rregullon fushën e shërbimit të jashtëm dhe diplomacisë, ky Raport ka identifikuar një numër kundërshtish në mes të akteve juridike të niveleve të ndryshme dhe të nivelit të njëjtë. Ky Raport Vlerësues, megjithatë, nuk identifikon në tërësi defektet juridike që bart korniza juridike në fjalë, meqë një vlerësim më i thellë kërkon një periudhë më të gjatë kohore dhe një qasje më të gjerë në dokumentet zyrtare. Ky Raport, në fund, i Rekomandon Komisionit për Punë të Jashtme të Kuvendit të Kosovës që problemet e identifikuara t'i shtroj në diskutim më të gjerë, edhe në kuptim të mbikëqyrjes parlamentare të Ministrisë së Punëve të Jashtme, dhe të procedoj me ndryshimet e propozuara sipas rekomandimeve të dhëna më sipër. Duhet thënë që është tejet e rëndësishme jo thjeshtë për kushtetutshmërinë dhe ligjshmërinë e akteve juridike në këtë fushë, por edhe për vet uniformitetin dhe qartësinë e legjislacionit përkatës që rekomandimet e propozuara me këtë Raport të adresohen dhe të procedohen sa më shpejtë.

## Shtojca I

Tabela I, që tregon listën e akteve juridike të marra në shqyrtim gjatë procedurës së vlerësimit

Emërtimi i Aktit Juridik	Data e hyrjes në fuqi/apo miratimit të aktit juridik	Autoriteti/Institucioni që miraton aktin
<b>I. Ligji për Shërbimin e Jashtëm 03/ L-122 (16.12.2008)</b>	<b>Data e hyrjes në fuqi/apo miratimit:</b>	<b>Miratohet/Nxirret nga:</b>
1. Udhëzim Administrativ 06/2012 për regjistrimin e pasurisë në misionet diplomatike a konsullore të Republikës së Kosovës	08.05.2012	Ministri i Punëve të Jashtme
2. Udhëzim Administrativ 05/2012 për pagat e personelit vendor në misionet diplomatike a konsullore të Republikës së Kosovës	08.05.2012	Ministri i Punëve të Jashtme
3. Udhëzim Administrativ 04/2012 për përdorimin e automjeteve të misioneve diplomatike dhe konsullore të Republikës së Kosovës	08.05.2012	Ministri i Punëve të Jashtme
4. Udhëzim Administrativ 03/2012 për shpenzimet personale dhe operacionale në misionet diplomatike dhe konsullore të Republikës së Kosovës	08.05.2012	Ministri i Punëve të Jashtme
5. Udhëzim Administrativ 02/2012 për plotësimin dhe ndryshimin e udhëzimit administrativ nr. 3/2009 për procedurat e emërimit të kandidatëve për nëpunës të misionit diplomatik	26.01.2012	Ministri i Punëve të Jashtme
6. Udhëzim Administrativ 01/2012 për plotësimin dhe ndryshimin e udhëzimit administrativ Nr. 2009/2 për procedurat e emërimit të kandidatëve për drejtues dhe nëpunës tjerë të misionit Konsullor	26.01.2012	Ministri i Punëve të Jashtme
7. Udhëzim Administrativ nr. 02/2010 për pajisjen me orendi	09.02.2010	Ministri i Punëve të Jashtme

të banesave private të përfaqësuesve diplomatik dhe konsullor		
8. Udhëzim Administrativ nr. 06/2009 për plotësim-ndryshimin e udhëzimit administrativ 01/2008 për organizimin dhe strukturimin e brendshëm të Ministrisë së Punëve të Jashtme	09.09.2009	Ministri i Punëve të Jashtme
9. Rregullore për Shërbimin e Jashtëm	01.04.2009	Qeveria
<b>II. Ligji për Shërbimin Konsullor të Misioneve Diplomatike dhe Konsullore të Republikës së Kosovës (Nr. 03/L-125)</b>	<b>16.12.2008</b>	<b>Kuvendi</b>
1. Rregullore për Shërbimin Konsullor	24.04.2009	Ministri i Punëve të Jashtme
2. Udhëzim Administrativ nr. 02/2011 për plotësim-ndryshimin e Udhëzimit Administrativ 05/2010 për taksat konsullore	07.06.2011	Ministri i Punëve të Jashtme
3. Udhëzim Administrativ nr. 01/2011 për procedurat e ofrimit të shërbimeve konsullore	08.04.2011	Ministri i Punëve të Jashtme
4. Udhëzim Administrativ nr. 05/2010 për taksat konsullore	07.06.2010	Ministri i Punëve të Jashtme
<b>III. Ligji për Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe Shërbimin Diplomatik të Republikës së Kosovës ( Nr. 03/L-044)</b>	<b>13.03.2008</b>	<b>Kuvendi</b>
1. Udhëzim Administrativ nr. 01/2010 për sigurimet shëndetësore në misionet diplomatike dhe konsullore të Republikës së Kosovës	14.01.2010	Ministri i Punëve të Jashtme
<b>IV. Ligji për Shërbimin Civil të Republikës së Kosovës (Nr. 03/L-149)</b>	<b>13.05. 2010</b>	<b>Kuvendi</b>
1. Rregullore nr. 02/2010 për Procedura e Rekrutimit në Shërbimin Civil	20.09.2010	Ministri i Administratës Publike
2. Rregullore nr. 07/2010 për Emërimin e Nëpunësve Civil të Republikës së Kosovës	21.12.2010	Ministri i Administratës Publike

