

Albatros Rexhaj, MA¹

UDC: 343.85:343.352]:340.134(497.115)

**NEVOJA PËR KODIFIKIMIN LIGJOR TË PROBLEMATIKËS
SË NEPOTIZMIT NË KOSOVË**

**ПОТРЕБА ЗА ЗАКОНСКА КОДИФИКАЦИЈА
НА НЕПОТИЗМОТ ВО КОСОВО**

**THE NEED FOR LEGAL CODIFICATION OF THE PROBLEM
OF NEPOTISM IN KOSOVO**

Abstract

The purpose of this paper is to argue the need for the approval of law focused on the prevention of nepotism in Kosovo, the legal rationale behind it and to propose possible legal formulations. Various measurements of the public opinion conducted by credible organizations speak of a deep conviction of the citizens of Kosovo for the spread of nepotism at all levels of public institutions. These researches have shown that, along with other forms of corrupt behaviour, nepotism is also a factor that triggers the migration of intellectuals and professionals from the Kosovo middle class, arguing the loss of trust in public institutions. This paper also presents a potential draft law that could be a starting point for a general discussion.

Keywords: discrimination, nepotism, corruption, public institutions.

Hyrje

Përkundër faktit që deri sot nuk ka ndonjë hulumtim që ka matur në mënyrë të saktë nepotizmin në institucionet publike, megjithatë

¹ Albatros Rexhaj është doktorant në *Studime të sigurisë kombëtare* si dhe student i juridikut.

qytetarët e Kosovës kanë një bindje të fortë mbi përhapjen e nepotizmit në të gjitha nivelet e qeverisjes. Sipas hulumtimeve të realizuara nga ekipi i UNDP në Kosovë, deri në 70% të qytetarëve të Kosovës kanë përshlytjen që, në institucionet publike të Kosovës, praktikat nepotiste janë përcaktuesit kryesor në përzgjedhjen e shërbyesve publikë (UNDP-Kosovo, 2016). Ky konstatim pohohet edhe nga vetë Qeveria e Kosovës, në dokumentin “Strategjia kundër korrupsionit 2021-2023”, ku pohohet:

Favorizimi dhe nepotizmi në pozitave të punësuarve në tërë sektorin publik mbetet një shqetësim i madh për publikun dhe për tërë bashkësinë ndërkombëtare. Dëshmia e neglizhencës në punësimin e pozitave paraqitet nga lartë poshtë dhe nga administrata lokale në atë qendrore. (AKK, 2020)

Një shkallë kaq e lartë e mosbesimit në integritetin e institucioneve publike reflekton keq mbi imazhin e vendit si dhe e gërryen edhe besimin në shtet. Pra, nepotizmi, si një dukuri shoqërore që përjetohet si diçka e pranishme në të gjitha nivelet dhe porët e shtetit, nuk duhet të trajtohet vetëm si një shqetësim në raporte hulumtuese apo si një gogol, përherë i pranishëm, në debate politike. Nepotizmi duhet të përkufizohet brenda kornizës ligjore dhe të trajtohet me mekanizma ligjor. Ky punim synon të argumentojë nevojën që Kosova ka për një ligj të veçantë për parandalimin e nepotizmit, të argumentojë natyrën diskriminuese të nepotizmit si dhe të ofrojë një kornizë mbi atë çka duhet të përmbajë ky ligj.

Ndikimi i nepotizmit në funksionimin e administratës publike

Këshilli i Evropës e cilëson nepotizmin si një veprimtari korruptive me potencial që të gërryjë themelet e funksionimit të shtetit (CoE, 2019). Studime të ndryshme kanë ardhur në përfundimin që nepotizmi ndikon në zbehjen e meritokracisë dhe uljen e shkallës së profesionalizimit në institucione publike, pasi që individë më pak të kualifikuar punësohen dhe avancohen brenda sistemit. Studimet po ashtu kanë treguar që nepotizmi ndikon edhe në mbi-punësimin në sektorin publik (Raguska & Valeskaite, 2020), pra duplikimin dhe shpikjen e pozitave të panevojshme. Në kontekstin e brishtësisë ekonomike të Kosovës, padyshim që punësimi i tepruar/panevojshëm ka ndikim jo vetëm në performancën e institucioneve, por edhe në buxhetin e shtetit.

Disa studiuës të tjerë pohojnë që nepotizmi demotivon punëtorët, zbeh përkushtimin ndaj detyrës zyrtare dhe misionit të institucionit si dhe e gërryen lojalitetin ndaj organizatës (Kawo & Torun, 2020), në

këtë rast ndaj shtetit. Duhet theksuar që, në rastin e Kosovës, ky dimension i humbjes së besimit dhe zbehjes së lidhjes në raportin në mes të qytetarit dhe të shtetit është theksuar si një nga faktorët e migrimit masiv drejt Perëndimit të intelektualëve nga shtesa e mesme në Kosovë (AIIA, 2019). Zbehja e besimit në institucionet e shtetit të Kosovës ka potencial të rëndohet edhe më shumë përballë dështimit të vazhdueshëm të të gjitha partive politike që, pas ardhjes në pushtet, retorikën zgjedhore kundër nepotizmit ta konkretizojnë me veprime të prekshme.

Nepotizmi si kërcënim për sigurinë kombëtare

Duke pasur parasysh që Kosova investon energji dhe resurse të konsiderueshme në projektimin e imazhit ndërkombëtar të Kosovës si një shtet tërësisht funksional atëherë nepotizmi duhet trajtuar edhe si një kërcënim indirekt për sigurinë kombëtare të Kosovës.

Që nga themelimi i Këshillit të Sigurisë të Kosovës, si institucioni kryesor koordinues i të gjitha politikave të sigurisë kombëtare, konsolidimi dhe fuqizimi i institucioneve të vendit është trajtuar si një prioritet strategjik i sigurisë kombëtare të Kosovës. Ky prioritet strategjik i Kosovës është në linjë me teoritë ekzistuese mbi shtet ndërtimin të cilat krahas elementit të sigurisë së shtetit theksojnë edhe elementin e stabilitetit politik dhe atij ekonomik (Persson, 2012). Stabiliteti politik ndërli-dhet me funksionimin e gjithmbarshëm të institucioneve, ndërkaq stabiliteti ekonomik ndërli-dhet me elementin e sigurisë së përgjithshme dhe funksionimin demokratik të institucioneve, përfshirë edhe komponentin e sundimit të ligjit.

Ky është një rast i mirë për të theksuar gjetjet e hulumtimit të një grupi studiuesish lituanë të cilët, duke analizuar sektorin publik dhe atë privat në Lituani, kanë ardhur deri në përfundimin që nepotizmi, si një nga format e manifestimit të korrupsionit në sektorin publik, përbën një kërcënim për qëndrueshmërinë e shtetit dhe sigurinë kombëtare të Lituanisë (Bekesine et al, 2021). Ky studim konfirmon pohimin e pikës 14.2 në Strategjinë e Sigurisë Kombëtare të Lituanisë² mbi korrupsionin si kërcënim të përgjithshëm:

² Strategjia e Sigurisë Kombëtare të Lituanisë është aprovuar nga parlamenti lituanuez me 17 Janar 2017. Pos korrupsionit. Në këtë strategji, lufta kundër korrupsionit vlerësohet si një nga masat e domosdoshme për të rritur sigurinë publike.

korrupsioni - përhapja e këtij fenomeni në sektorin publik, ekonominë dhe biznesin, mund të dëmtojë interesat legjitime të individëve dhe të shtetit, të diskreditojë shtetin e së drejtës, të ulë besimin e qytetarëve në vlerat demokratike, institucionet e shtetit demokratik dhe të ulë atraktivitetin e vendit për investitorët e huaj;

Strategjia e Sigurisë së Kosovës, një dokument i aprovuar nga qeveria në vitin 2010, por që asnjëherë nuk është aprovuar nga ana e Kuvendit të Kosovës, e identifikon korrupsionin si një sfidë për sigurinë kombëtare të Kosovës:

Korrupsioni ka ndikim të madh në siguri dhe zhvillim ekonomik. Ai dëmton vlerat shoqërore, zbehë besimin ndaj institucioneve qeveritare, ngadalëson reformat ekonomike, politike dhe ligjore dhe dekurajon investitorët.

Nëse i referohemi cilësimit nga Këshilli i Evropës për nepotizmin si një veprimtari korruptive me potencial për të gërryer themelet e funksionimit të shtetit, si dhe duke pasur në mendje përfundimet e sipërpërmendura të studiuesve lituanë, atëherë nepotizmi, si formë e veçantë e sjelljes korruptive, duhet trajtuar si një kërcënim ndaj prioritetit strategjik për konsolidimin dhe fuqizimin e institucioneve të Kosovës. Kjo qasje përlligjet edhe më shumë nëse problematika analizohet edhe nga këndvështrimi i nevojës për të rrumbullakosur procesin e njohjes ndërkombëtare të shtetësisë së Kosovës si dhe për t'u integruar në BE dhe në NATO. Pra, është e domosdoshme që lufta kundër nepotizmit të trajtohet si prioritet shtetëror.

Disa shembuj nga praktikat e vendeve të tjera

Përgjithësisht ka pak shtete të cilat kanë krijuar mekanizma ligjor për ta parandaluar nepotizmin. Për nevoja të këtij shqyrtimi duhet përmendur ligjin federal 5 U.S.C. § 3110 të aprovuar nga kongresi amerikan në vitin 1967 që ka formulime shumë të prera:

Një zyrtar publik nuk mund të emërojë, punësojë, promovojë, avancojë ose të mbështesë për emërim, punësim, promovim ose avancim, në ose në një pozicion civil në agjencinë në të cilën ai shërben ose mbi të cilën ai ushtron juridiksion ose kontroll, asnjë individ që është i afërm i zyrtarit publik. (US Code, 1967)

Përkufizime të ngjashme ka edhe Kodi shtetëror i Teksasit 573.041 (Thomas, 2016) që konsiderohet si një nga legjislacionet më koncize në rangun e njësive federale të SHBA.

Me 10 Gusht 2017, në përpjekjen e deklaruar për të rikthyer besimin në institucionet publike, me propozim të Presidentit Emanuel Macron, Asambleja Kombëtare e Francës aprovoi ligjin kundër nepotizmit, ku përfshihen masa ndëshkuese si gjobë prej 45000 euro si dhe burgim deri në 3 vite (France24, 2017).

Rast tjetër, i vlefshëm për shqyrtim, është ai i Filipineve ku nepotizmi përkufizohet si një formë korrupsioni ose shpërdorimi i autoritetit që shkel nenin IX(B), seksionin 2(2) të Kushtetutës së Filipineve të vitit 1987, e cila thotë, “Emërimet në shërbimin civil do të bëhen vetëm sipas meritës...” (GovPh, 2016). Kodi Administrativ i Filipineve i vitit 1987 përmban përkufizime të ngjashme me ato të ligjit federal në SHBA.

Përkufizimi ligjor i nepotizmit në Kosovë

Sipas fjalorit modern të gjuhës shqipe, nepotizmi përkufizohet si përkrahje/favorizim i fafesisit dhe i miqve, duke shpërdoruar pushtetin (Fjalori, 2021). Ky përkufizim korrespondon me përkufizimet edhe në gjuhët tjera (Oxford Dictionary, 2021), pra theksi bie te favorizimi i padrejtë i një të afërmi.

Kushtetuta dhe ligjet e Kosovës nuk kanë ndonjë përkufizim mbi atë se çfarë ligjërisht është nepotizmi. Pasi që përgjithësisht, nepotizmi kuptohet si një sinonim për korrupsionin (Veinhardt, 2012), brenda kornizës ligjore në Kosovë, nepotizmi mund të kategorizohet si një nga praktikatat korruptive të përkufizuara në pikën 1.3 të Ligjit për Agjencinë kundër Korrupsionit:

Korrupsion - çdo keqpërdorim të pushtetit apo çdo sjellje tjetër të personit zyrtar, personit përgjegjës apo personit tjetër me qëllim të arritjes së një përparësie apo përftimi të kundërligjshëm për veten apo për tjetrin.

Te ky përkufizim, theksi mund të bie te formulimi “me qëllim të arritjes së një përparësie”, megjithatë, së paku në aspektin hipotetik, në mungesë të një specifikimi të qartë, një gjykatë kompetente mund të vendosë që ky përkufizim nuk është i mjaftueshëm për të trajtuar një rast të nepotizmit. Kjo e shtron nevojën për një përkufizim të saktë ligjor mbi atë se çfarë nënkuptohet me fjalën “nepotizëm”.

Krahas kësaj është e domosdoshme që po ashtu të përcaktohet qartë se çfarë, ligjërisht, nënkuptohet me fjalët “farefis” dhe “i afërm”. Përkufizimi i saktë është i domosdoshëm, sepse pa një përkufizim të tillë do të krijohej hapësira për një interpretim shumë të gjerë të lidhjes farefisnore, mbase deri në theksimin e lidhjeve absurde që mund të mos korrespondojnë me realitetin.

Ligji për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik, në nenin 3, pika 1.6 jep këtë përkufizim:

Person i afërm me zyrtarin - bashkëshorti ose personi që bashkëjeton, të afërmit në vijë të drejtë të gjakut pa kufizime, të afërmit në vijë të tërthortë deri në shkallën e katërt, adoptuesi, i adoptuari, i afërmi në gjini të krushqisë deri në shkallën e dytë si dhe çdo person fizik apo juridik i cili ka pasur ose ka një lidhje të përbashkët interesi privat pasuror ose jopasuror me zyrtarin. Për qëllime të këtij ligji, personi juridik konsiderohet si person i afërm, sipas dispozitave të Kodit Penal të Republikës së Kosovës. (Ligji Nr.06/L-011, 2018)

Një shembull krahasues mbi mënyrën e përkufizimit të fjalës “farefis/i afërm”) është ligji federal 5 U.S.C. § 3110, i pasqyruar në kapitullin 7 të Kodit Etik të aprovuar nga Kongresi i SHBA. Sipas këtij kodi, i afërm konsiderohet "një individ që lidhet me zyrtarin publik si babai, nëna, djali, vajza, vëllai, motra, xhaxhai, tezja, kushërira e parë, nipi, mbesa, burri, gruaja, babai -kunati, vjehrra, dhëndri, nusja, kunati, kunata, njerku, njerka, njerka, njerka, njerka, vëllai gjysmë, ose motër e gjysmë" (US Congress, 2008).

Megjithatë, për të shmangur keqkuptime apo keqinterpretimet e qëllimshme - rreth asaj çfarë nënkuptohet me p.sh vija e tërthortë deri në shkallën e katërt apo krushqi deri në shkallën e dytë apo çfarë nënkuptohet me nip, mbesë (në kontekstin social të Kosovës, fjala “nip” ka një kuptim shumë të gjerë dhe jo patjetër reflekton ndonjë afërsi faktike) - është i domosdoshëm përdorimi i përkufizimeve më të sakta.

Nepotizmi si formë e veçantë e diskriminimit

Kushtetuta e Kosovës, si një kushtetutë progresive, i kushton rëndësi të veçantë të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Përkufizimet e gjera në kushtetutë krijojnë hapësirën për përkufizimin e nepotizmit si një veprimtari që cenon të drejtat dhe liritë themelore.

Në aspektin kushtetues, nepotizmi përbën një shkelje të nenit 24 të kushtetutës (barazia para ligjit), rrjedhimisht edhe të nenit 1 të ligjit për mbrojtjen nga diskriminimi. Nepotizmi po ashtu përbën edhe shkelje të nenit 23 (dinjiteti i njeriut).

Pika 2 e nenit 24 të kushtetutës thotë:

Askush nuk mund të diskriminohet në bazë të racës, ngjyrës, gjinisë, gjuhës, fesë, mendimeve politike ose të tjera, prejardhjes kombëtare a shoqërore, lidhjes me ndonjë komunitet, pronës, gjendjes ekonomike, sociale, orientimit seksual, lindjes, aftësisë së kufizuar ose ndonjë statusi tjetër personal.

Ligji për mbrojtjen nga diskriminimi, në nenin 2, përcakton që mbrojtja nga diskriminimi, ndër të tjera, zbatohet edhe te “*kushtet për qasje në punësim, vetëpunësim dhe punësimin në profesion, përfshirë këtu kushtet e punësimit, kriteret e përzgjedhjes, pa marrë parasysh aktivitetin në të gjitha nivelet e hierarkisë profesionale, përfshirë avancimet*” (Ligji Nr.05/L-021, 2015). Për nevojat e këtij shqyrtimi, te ky formulim, theksi bie te togfjalëshi “... kriteret e përzgjedhjes”.

Në kornizat e teorisë së besimit publik³, qeveria e ka për detyrë që të veprojë si mbrojtës i interesave të caktuara publike (LLI, 2021). Institucionet publike përbëjnë një kategori të veçantë të interesit publik, pasi që pikërisht këto institucione përbëjnë mekanizmin me anë të cilit sovrani, në këtë rast populli i Kosovës, e vë në veprim autoritetin e vet. Pra, integriteti i këtyre institucioneve mund të klasifikohet si çështje e interesit më të lartë publik. Rrjedhimisht, krahas kriterëve profesionale, politikat e punësimit në këto institucione duhet të pasqyrojnë në tërësi parimin e trajtimit të barabartë, të shprehur në nenin 24 të kushtetutës dhe nenin 1 të ligjit për mbrojtje nga diskriminimi.

Të imagjinojmë një situatë hipotetike ku për një pozitë publike aplikojnë personi X, Y dhe Z. Nga këta të tre, personi Z ka lidhje farefisnore me zyrtarin që merr vendime apo një zyrtar tjetër me ndikim në procesin e vendimmarrjes. Prandaj, edhe pse profesionalisht ishte më pak i përgatitur se personat X dhe Y, personi Z përzgjidhet për pozitën e shpallur në konkursin publik. Në pikë vështrimin e personave X dhe Y, brenda kornizës që ofron pika 2 e nenit 24 të kushtetutës, nepotizmi

³ Doktrina e besimit publik: Parimi se disa resurse natyrore dhe kulturore ruhen për përdorim publik, dhe se qeveria duhet t'i mbrojtë dhe ruajë këto resurse për përdorim publik. Edhe pse, në kohën kur ka nisur të aplikohet kjo doktrinë, institucionet publike nuk kishin kuptimin që kanë sot, në kohë moderne, sidomos në shoqëri demokratike, institucionet publike janë një resurs vital shoqëror. Rrjedhimisht, qeveria e ka për detyrë të mbrojtë integritetin e tyre (shënim i autorit).

i manifestuar përbën kategorinë e diskriminimit brenda përkufizimit kushtetues "...ose ndonjë statusi tjetër personal. Në kontekstin e këtij shqyrtimi, statusi tjetër personal është lidhja farefisnore. Pra, personi X dhe Y diskriminohen sepse nuk janë farefis me zyrtarin që merr vendime apo që ka ndikim në procesin e vendimmarrjes.

Neni 23 i kushtetutës thotë:

Dinjteti i njeriut është i pacenueshëm dhe është bazë e të gjitha të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.

Në rastin e mësipërm, injorimi i kredencialeve profesionale të kandidatëve X dhe Y, të cilët profesionalisht ishin dukshëm më të përgatitur se kandidati Z përbën edhe një rast serioz të cenimit të dinjtetit të tyre, në këtë rast aspektit profesional të dinjtetit të tyre.

Nga shqyrtimi i mësipërm nënkuptohet që një ligj, që ka për synim parandalimin e nepotizmit, në pjesën e përkufizimit të parimeve themelore, duhet të theksojë obligimin kushtetues për ta luftuar këtë dukuri.

Karakteristikat e shërbimit publik në Kosovë

Korniza ligjore në Kosovë dallon këto kategori të shërbyesve publikë: funksionarët e zgjedhur publik, funksionarët publikë me status të veçantë (gjyqtarët, prokurorët, policët, ushtarakët, doganierët etj.), nëpunësit civilë, nëpunësit e shërbimit publik, nëpunësit e kabinetit, nëpunësit administrativo-teknik dhe mbështetës si dhe personeli i ndërmarrjeve publike (Ligji Nr. 06/L - 114, 2019).

Sipas ligjit për zyrtarët publikë, gjatë rekrutimit, procedurës së konkursit publik, i nënshtrohen nëpunësit civilë, nëpunësit e shërbimit publik dhe nëpunësit administrativo-teknik dhe mbështetës⁴ (Ligji Nr. 06/L - 114, 2019). Kjo procedurë është e rregulluar me nenin 6 të këtij ligji:

⁴ Ligji Nr. 06/L-114, Ligji për zyrtarët publikë të Kosovës:

Nëpunës civil - është zyrtari publik në kuadër të Shërbimit Civil, i cili ushtron detyrën në një pozitë, duke filluar nga zyrtari profesional deri në pozitën e sekretarit të përgjithshëm në administratën e Presidentit, në administratën e Kuvendit, në Zyrën e Kryeministrit, në ministri, në agjenci ekzekutive, në agjenci dhe në një degë lokale të tyre, në administratën e institucioneve të sistemit të drejtësisë, në institucion të pavarur, në agjenci të pavarur, në administratën komunale dhe çdo nëpunës i përcaktuar drejtpërdrejt me ligj të veçantë.

Nëpunës i Shërbimit Publik - është personeli i nivelit të lartë drejtues, drejtues, profesional dhe i shërbimeve të brendshme në administratën e shërbimeve publike, pjesë e administratës shtetërore apo në administratën e shërbimeve publike, pjesë e një komune të cilët ofrojnë shërbime publike të drejtpërdrejta për qytetarët në fushën e arsimit, shëndetësisë, kulturës, artit si dhe shërbime tjera të ngjashme publike.

1. Pranimi në detyrë i nëpunësit civil, nëpunësit të Shërbimit Publik dhe nëpunësit administrativo-teknik dhe mbështetës, bazohet në parimet e mundësive të barabarta, meritës dhe integritetit, mosdiskriminimit dhe përfaqësimit të drejtë dhe proporcional gjinor dhe të komuniteteve.

2. Pranimi, sipas paragrafit 1 të këtij neni, kryhet nëpërmjet një procesi përzgjedhës profesional, transparent e të drejtë, që garanton mundësi të barabarta për kushte të barabarta dhe përzgjedhjen e kandidatëve më të kualifikuar për kryerjen e detyrave përkatëse, duke garantuar përfaqësim minimal të komuniteteve dhe të gjinive.

3. Procesi përzgjedhës, sipas paragrafit 2 të këtij neni, bazohet në vlerësimin e njohurive, aftësive dhe cilësive profesionale të kandidatëve, nëpërmjet një konkurrimi të përgjithshëm, që përfshin një testim me shkrim dhe me gojë, si dhe çdo formë tjetër të përshtatshme të vlerësimit.

Sipas ligjit për zyrtarët publikë, procedurat e rekrutimit për shërbyesit publikë me status të veçantë rregullohen me akte të veçanta ligjore. Megjithatë duhet cekur që korniza ligjore që rregullon gjykatat, prokuroritë, policia, dogana e Kosovës etj., brenda specifikave të veçanta të secilit shërbim, po ashtu bazohet në parimet e mundësive të barabarta, meritës dhe integritetit, mosdiskriminimit dhe përfaqësimit të drejtë dhe proporcional gjinor dhe të komuniteteve. Pra, nëse do të aprovohej një ligj që për qëllim ka parandalimin e nepotizmit, parimet e atij ligji duhet të vlejnjë për të gjitha situatat ku rekrutimi realizohet nëpërmjet një konkursi publik.

Në këtë pikë të shqyrtimit duhet rikujtuar disa parime të rëndësishme nga ligji për parandalimin e konfliktit të interesit në ushtrimin e funksionit publik:

(Neni 5.3) Zyrtari gjatë ushtrimit të funksionit publik, duhet të veprojë në mbrojtje të interesit publik dhe nuk ka të drejtë që interesin e tij privat ta vë para interesit publik.

(Neni 5.9) Zyrtari nuk mund të përdorë pozitën apo funksionin e vet për t'i avancuar interesat e veta personale apo të personave të afërm.

Nëpunës administrativo-teknik - dhe mbështetës është zyrtari publik, që kryen veprimtari ndihmëse, të mirëmbajtjes, ruajtjes, vozitjes, si dhe veprimtari të tjera të ngjashme në institucionet e administratës publike.

(Neni 9.1.3) Zyrtari e ka të ndaluar të ndikojë në vendimin e ndonjë zyrtari apo organi për arsye të përfitimit të padrejtë për vete apo të çdo personi tjetër fizik dhe juridik.

Pra, nepotizmi përbën shkelje të dyfishtë të ligjit: është shpërdorim detyre (ligji për parandalimin e konfliktit të interesit) si dhe është padrejtësi ndaj viktimës së shpërdorimit të autoritetit (ligji për mbrojtjen nga diskriminimi). Në këtë pikë të shqyrtimit mund të konkludohet që tolerimi i nepotizmit përbën një shkelje të nenit 3 të kushtetutës, përkatësisht të parimit të respektimit të plotë të sundimit të ligjit⁵.

Një propozim për përmbajtjen e mundshme të ligjit

Në shqyrtimin e mësipërm u argumentua nevoja për përkufizime të sakta ligjore, pra çfarë nënkuptohet me fjalët “nepotizëm”, pastaj “farefis” dhe “i afërm”. Po ashtu u argumentua edhe nevoja shoqërore për një kodifikim ligjor të kësaj problematike - si një mekanizëm për të rikthyer besimin në institucione publike dhe për të parandaluar gërryerjen e funksionimit të institucioneve - si dhe obligimi kushtetues për të luftuar nepotizmin, në prizmin e shkeljes së drejtave të njeriut si dhe të parimit të sundimit të ligjit.

Më poshtë mund të gjeni propozimin e detajuar mbi atë si mund të duket një ligj i tillë:

(***)

Në bazë të nenit 65 (1) të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, Kuvendi i Republikës së Kosovës miraton:

LIGJ PËR PARANDALIMIN E NEPOTIZMIT

Neni 1

Qëllimi

Ky ligj përcakton përkufizimin juridik të nepotizmit si dhe përcakton kufizimet e detyrueshme për bartësit e institucioneve, por edhe të zyrtarëve të tjerë, gjatë procesit të rekrutimit dhe të avancimit të stafit në institucione publike.

⁵ Neni 3.1: Republika e Kosovës është shoqëri shumetnike, e përbërë nga shqiptarët dhe komunitetet tjera e cila qeveriset në mënyrë demokratike, me respektim të plotë të sundimit të ligjit, përmes institucioneve të veta legjislative, ekzekutive dhe gjyqësore. (Kushtetuta e Republikës së Kosovës)

Neni 2

Fushëveprimi

Dispozitat e këtij Ligji zbatohen për të gjitha institucionet dhe ndërmarrjet publike në Republikën e Kosovës.

Neni 3

Përkufizimet

1. Nocionet dhe shprehjet e përdorura në këtë ligj kanë këtë kuptim:

1.1 **Kushtetutë** - Kushtetuta e Republikës së Kosovës.

1.2 **Nepotizëm** - favorizimi i padrejtë i një individi për shkak të lidhjes farefisnore me titullarin e institucionit apo ndonjë zyrtar tjetër me ndikim në procesin e vendimmarrjes.

1.3 **Lidhje farefisnore** - burri, gruaja, babai, nëna, djali, vajza, djali i adoptuar, vajza e adoptuar, vëllai, motra, nipi, mbesa, xhaxhai, halla, daja, tezza, fëmijët e xhaxhait, fëmijët e hallës, fëmijët e dajës, fëmijët e tezes, vjehrra, vjehrra, kunati, kunata, dhëndri, nusja, njerka, njerku, fëmijët e njerkut, fëmijët e njerkes. fëmijët e burrit/gruas, fëmijët e të fejuarit/fejuarës,

1.4 **I afërm** - në zbatimin e këtij ligji, vlen përkufizimi sipas pikës 1.3.

1.5 **Titullar institucioni** - Presidenti i Republikës, Kryeministri, Kryetari i Kuvendit, Ministri, Kryetari i Komunës, Drejtori Komunal.

1.6 **Zyrtar tjetër** - udhëheqës i një institucioni publik si dhe të gjithë personat e përfshirë në procesin e rekrutimit.

1.7 **Institucion publik** - institucion i themeluar direkt nga kushtetuta, nga Kuvendi i Kosovës, Qeveria e Kosovës apo një komunë e Republikës së Kosovës.

1.8 **Ndërmarrje publike** - ndërmarrjet e organizuara sipas ligjit për ndërmarrje publike, nr.03/L-087

1.9 **Shërbim publik** - zyrtarët publikë të përkufizuar me nenin 2.2 të ligjit për zyrtarët publikë, Ligji Nr.06/L-114.

Neni 4

Parimet themelor të luftës kundër nepotizmit

1. Nepotizmi është një dukuri korruptive dhe shpërdorim i autoritetit zyrtar që dëmton integritetin dhe funksionimin e institucioneve publike.

2. Si praktikë e veçantë diskriminuuese, nepotizmi përbën shkelje të drejtave të garantuara me kushtetutë, përkatësisht të së drejtës për trajtim të barabartë, të rregulluar me nenin 24 të kushtetutës.

Neni 5

Kufizimet ndaj titullarëve të institucioneve

1. Asnjë i afërm i Presidentit nuk mund të rekrutohet në asnjë pozitë brenda shërbimit publik në institucionet publike që janë brenda fushëveprimit të Presidentit.

2. Asnjë i afërm i Kryeministrit, si titullar i përgjithshëm i qeverisë, nuk mund të rekrutohet në asnjë pozitë brenda shërbimit publik në institucionet që janë në vartësi të qeverisë.

3. Parimet e pikës 2 të këtij neni vlejné edhe për të gjithë zëvendësit e kryeministrit.

4. Asnjë i afërm i ministrit, si anëtar i qeverisë, nuk mund të rekrutohet në asnjë pozitë brenda shërbimit publik në institucione që janë në vartësi të qeverisë.

5. Parimet e pikës 4 të këtij neni vlejné edhe për zëvendësit e ministrit.

6. Asnjë i afërm i Kryetarit të Kuvendit nuk mund të rekrutohet në asnjë pozitë brenda shërbimit publik në institucione që janë në vartësi të Kuvendit.

7. Parimet e pikës 6 të këtij neni vlejné edhe për të gjithë nënkryetarët e kuvendit.

8. Asnjë i afërm i Kryetarit të komunës, si titullar i përgjithshëm i administratës komunale, nuk mund të rekrutohet në asnjë pozitë brenda administratës komunale.

9. Parimet e pikës 8 të këtij neni vlejné edhe për të gjithë nënkryetarët e komunës.

10. Asnjë i afërm i drejtorit, si anëtar i qeverisë komunale, nuk mund të rekrutohet në asnjë pozitë brenda administratës komunale.

11. Parimet e pikave 1 deri në 10 të këtij neni vlejné edhe në procesin e avancimit në detyrë.

Neni 6

Kufizimet ndaj zyrtarëve të tjerë

1. Asnjë i afërm i udhëheqësit të institucionit publik apo të ndërmarrjeve publike, apo edhe zëvendësve të tij/saj, nuk mund të rekrutohet në asnjë pozitë brenda institucionit në vartësi të udhëheqësit.

2. Asnjë i afërm i zyrtarit të përfshirë në procesin e rekrutimit nuk mund të rekrutohet në asnjë pozitë brenda institucionit ku ky zyrtar ka ndikim.

3. Parimet e pikave 1 dhe 2 të këtij neni vlejnë edhe në procesin e avancimit në detyrë.

Neni 7

Autoriteti mbikëqyrës

Agjencia kundër korrupsionit (AKK) është autoriteti që mbikëqyr zbatimin e dispozitave të këtij ligji si dhe të akteve nënligjore.

Neni 8

Dispozitat ndëshkuese

Çdo rekrutim/emërim/avancim i realizuar në kundërshtim me dispozitat e këtij ligji, dhe që verifikohet nga ana e AKK-së, është ligjërisht i pavlefshëm.

Neni 9

Nxjerrja e akteve nënligjore

Qeveria e Kosovës mund të nxjerrë akte nënligjore për të rregulluar masat e nevojshme disiplinore kundrejt shkelësve të dispozitave të këtij ligji.

Neni 10

Hyrja në fuqi

Ky ligj hyn në fuqi pesëmbëdhjetë (15) ditë pas publikimit në Gazetën Zyrtare të Republikës së

Kosovës.

(***)

Nevoja për formulime të ashpra

Disa mund të pohojnë që masat ligjore kundër nepotizmit shkelin të drejtat e familjarëve të zyrtarit publik, por, duke pasur në mendje gjetjet tejet negative të hulumtimeve të bëra nga organizata kredibile, mbi nivelin e lartë të pranisë së nepotizmit, si dhe kritikave të vazhdueshme ndërkombëtare, nxjerrja e një ligji për parandalimin e nepotizmit, apo amendamenti i një ligji ekzistues me dispozita të qarta që cak kanë nepotizmin, është domosdoshmëri politike dhe shoqërore.

Disa teoricienë, por edhe zyrtarë institucionalë, mund të kenë rezerva mbi kufizimet e ashpra të formuluar në nenin 5. Po të njëjtit mund të pohojnë që ndalesat duhet të kufizohen vetëm brenda fushës së autoritetit dhe përgjegjësisë të titullarit të një institucioni të caktuar, sic p.sh është te shumica e legjislacioneve ekzistuese në botë. Ky pohim hipotetik po ashtu ka një vlefshmëri debati, por ndalesa kolektive ndaj të gjithë anëtarëve të qeverisë, si në nivelin qendror ashtu edhe në atë komunal, është e domosdoshme në mënyrë që të shmanget situata ku titullarët e institucioneve të ndryshme të shkëmbejnë favore duke punësuar apo avancuar të afërmit e njëri-tjetrit.

Conclusions

Along with other forms of corruption, the problem of nepotism, as a particular form of illegal favoritism, has eroded trust in Kosovo's public institutions and damaged the image of the new state. At the same time, this phenomenon poses a serious obstacle to the realization of Kosovo's strategic goals for rounding off the state-building process and EU and NATO integration. Legal mechanisms are the only way to establish frameworks of collective social action to prevent the spread of nepotism. Also, only through strict and accurate formulations, by minimizing the possibility of bending legal norms, can confidence in the integrity of public institutions be restored.

Recensentë:

Prof. Dr. Metush Sulejmani

Prof. Dr. Afrim Osmani

Referencat:

Akte ligjore:

Kuvendi i Kosovës. *KUSHTETUTA E REPUBLIKËS SË KOSOVËS*, 2008.

Ligji Nr.06/L-114, *PËR ZYRTARËT PUBLIKË*, 2019.

Ligji Nr. 06/L-011, *PËR PARANDALIMIN E KONFLIKTIT TË INTERESIT NË USHTRIMIN E FUNKSIONIT PUBLIK*, 2018.

LIGJI Nr. 05/L -021 *PËR MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI* 2015.

Ligji Nr.03/L- 159, *PËR AGJENCINË KUNDËR KORRUPSIONIT*, 2009

5 U.S.C. 3110 - *Employment of relatives; restrictions*. 2011.

Dokumente:

Council of Europe. *Fighting nepotism within local and regional authorities*. 2019.

AKK, *Strategjia kundër korrupsionit 2021-2023*, 2020.

UNDP Kosovo. *Public Pulse on Corruption*, 2016.

Thomas Zindia, *Texas Nepotism Laws Made Easy*, 2016, Texas Municipal League.

US Congress. *House Ethics Manual Committee on Standards of Official Conduct*, 2008.

Revista shkencore:

Bekesiene, S.; Petrauskaite, A.; Kazlauskaite Markeliene, R. *Nepotism and Related Threats to Security and Sustainability of the Country: The Case of Lithuanian Organizations*. *Sustainability* 2021, 13, 1536.

Rimvydas Ragauskas & Ieva Valeškaitė (2020) *Nepotism, political competition and overemployment*, *Political Research Exchange*, 2:1, 1781542, DOI:

Kawo, J.W., Torun, A. (2020). *The relationship between nepotism and disengagement: the case of institutions in Ethiopia*. *Research Journal of Business and Management (RJBM)*, V.7(1), p.53-65.

Materiale nga interneti:

Building a State or Maintaining the Occupation? International Support for Fayyad's State-building Project, 2012, Centre for Strategic Research and Analysis. <https://cesran.org/building-a-state-or-maintaining-the-occupation-international-support-for-fayyads-state-building-project.html>. Accessed November 10, 2021.

CSC REMINDS INCOMING GOV'T OFFICIALS: AVOID NEPOTISM, 2013, Civil Service Commission. <https://contactcenter-ngbayan.gov.ph/28-csc-reminds-incoming-gov-t-officials-avoid-nepotism> Accessed November 12, 2021.

French MPs approve reforms after scandal-plagued election, 2017, France24. <https://www.france24.com/en/20170729-france-macron-public-life-bill-politics-fraud-nepotism> Accessed November 14, 2021

Legal Information Institute, Public trust doctrine, 2021. https://www.law.cornell.edu/wex/public_trust_doctrine# Accessed November 13, 2021

To prevent brain drain, Kosovo must eradicate corruption. Australian Institute for International Affairs, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/to-prevent-brain-drain-kosovo-must-eradicate-corruption/>. Accessed November 11, 2021.

Fjalori i gjuhës shqipe, <https://fjale.al/nepotiz%C3%ABm> Accessed November 09, 2021.

Oxford English Dictionary, <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/>, Accessed November 09, 2021.