

Nr. 64 Prot.

Tiranë, 30.10.2019

**LËNDA: DËRGIM TË VLERËSIMEVE DHE SUGJERIMEVE LIDHUR ME DRAFTIN E
NDRYSHIMEVE NË KODIN ZGJEDHOR**

PËR: KOMISIONIN E POSAÇËM PARLAMENTAR PËR REFORMËN ZGJEDHORE

Të nderuar anëtarë të Komisionit,

Përmes interesimit tonë të vazhdueshëm tek Komisioni i Posaçëm i Reformës Zgjedhore në parlament u njohëm me draftin e projektligjit "Për disa shtesa dhe ndryshime ne ligjin nr. 10019, date 29.12.2008 "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë".

Siç theksohet në relacion, bazë referimi për draftin kanë qenë 4 dokumente: rekomandimet e ODIHR, puna e vetë Komisionit, rekomandimet e Grupit të Punës për Barazi Gjinore dhe një raport i Këshillit të Europës. Pra, hartuesit deklarojnë që në fillim se në hartimin e këtij drafti nuk është marrë në konsideratë asnjë prej shumë rekomandimeve dhe sugjerimeve që janë propozuar nga shoqëria civile dhe institucionet e tjera civile monitoruese brenda vendit.

Gjatë viteve 2017-2019 vetëm Instituti i Studimeve Politike ka adresuar në Komisionin Parlamentar për Reformën më shumë se katër materiale të detajuara me rekomandime e sugjerime, veprim që e kanë kryer rregullisht edhe disa prej organizatave të tjera civile aktive në problematikat zgjedhore. Me grupimin civil "Artikulli IX" ku bëjnë pjesë disa prej organizatave kryesore civile, kemi bërë gjithashtu adresime të vazhdueshme dhe së fundi edhe tryeza të mbyllura debati me përfaqësues të këtij Komisioni. Në vlerësimin tonë, mosmarrja në konsideratë as formalisht i këtij kontributi, është një sinjal negativ që vjen në kundërshtim edhe me vetë deklaratimet publike të Komisionit Parlamentar për Reformën si dhe kriteret e njohura tashmë ndërkombëtare, që sugjerojnë një reformë sa më gjithëpërfshirëse.

Reforma zgjedhore e plotë dhe funksionale kërkon shumë më tepër ndërhyrje sesa ndryshimet e ofruara në këtë draft. Gjithashtu kërkohet reformim tërësor i legjislacionit mbi partitë politike. Për sa kohë Komisioni ka konkluduar vetëm në këto rekomandime, ne jemi fokusuar në draftin e ofruar dhe mbi këtë bazë, në respekt të punës së bërë nga ekspertët e Komisionit për draftin e ndryshimeve në Kodin Zgjedhor, po ju parashtrojmë më poshtë vlerësimet dhe sugjerimet tona konkrete lidhur me elementët e propozuar në draft ligj.

A) LIDHUR ME REGJISTRIMIN E KANDIDATËVE / BARAZINË GJINORE

Mbështetur në rekomandimin e ODIHR 2017 është i mirëpritur ndryshimi sipas të cilit, çdo zonë zgjedhore duhet të ketë jo më pak se një në çdo tri emra të njëpasnjëshëm në renditje të listës shumë-emërore duhet t'i përkasë secilës gjini dhe se për zgjedhjet e organeve të qeverisjes vendore për çdo këshill bashkiak një në çdo dy emra të njëpasnjëshëm në renditje duhet t'i përkasë secilës gjini (neni 8). Gjithashtu përbën ashpërsim të ligjit propozimi i nenit 26, i cili vendos si sanksion të vetëm refuzimin për regjistrim dhe pjesëmarrje në zgjedhje të subjekteve zgjedhore kur nuk respektojnë kuotat.

Nga ana tjetër, ISP vlerëson se propozimi i nenit 23, sipas të cilit, mandati i ndërprerë i kalon fillimisht kandidatit vijues të listës së të njëjtës parti politike në zonën zgjedhore përkatëse mbi bazën e parimit gjinor, dhe kur kjo listë konsumohet, "mandati i kalon kandidatit të gjinisë përkatëse të partisë politike të koalicionit me herësin më të lartë" është i tepruar, madje përbën cenim të parimit kushtetues që lidh votën me përfaqësimin politik dhe krijon disproporcionalitet midis të zgjedhurve dhe zgjedhësve. Qytetari zgjedh kandidatin ose partinë, ai nuk zgjedh gjininë, ndaj kalimi i mandatit partive/subjekteve të tjera politike në koalicion nuk ka sens, është diskriminim, nuk gjen modele referuese përëndimore dhe krijon bazë për kontestim politik. Partitë në koalicione kanë kontrata politike parazgjedhore, por ato nuk janë identitete të njëjta politike dhe nuk mundet t'i marrin njëra tjetrës mandatet përfaqësuese të dhëna nga qytetarët përmes votës.

Praktikë shumë më e këshillueshme do të ishte "mandati i kalon kandidatit të gjinisë përkatëse të partisë politike në një qark tjetër me herësin më të lartë" nëse ruhet ky sistem zgjedhor, ose ku kjo pamundësohet, mandati mbetet në të njëjtin subjekt por subjekti duhet të penalizohet me gjobë të arsyeshme, pasi në këtë rast penalizimi nuk është çështje e vullnetit politik, por e situatave të veçanta të krijuara gjatë legjislaturës.

ISP mendon gjithashtu se edhe pjesa tjetër e propozimit, sipas të cilit "në rastin e partisë politike që ka konkurruar e vetme në zgjedhje dhe kur vakanca nuk plotësohet nga gjinia më pak e përfaqësuar atëherë partia politike ndëshkohet nga KQZ-ja me gjobë në shumën 2 milion lekë" masa e propozuar nuk ka sens. Partia sipas nenit 26 penalizohet nëse ka devijim nga kuotat, ndaj nuk mund të ketë një penalizim të dytë gjatë një legjislatore për një proces që nuk është më në vullnet të partisë. Për më tepër, vendosja e gjobës 2 milionë lekë është pa një bazë referuese dhe argumentim.

I njëjti arsyetim vlen në dy rastet edhe për nenin 24 për rastin e këshillave bashkiakë.

B) LIDHUR ME VOTIMIN FAMILJAR DHE VOTIMIN PËR TË TRETËT

ISP vlerëson se sqarimi i këtyre dy praktikave është pozitiv, por legjislati duhet në radhë të parë të penalizojë zyrtarët e KQV/KZAZ që e lejojnë një votim të tillë dhe jo individin që tenton ose dëshiron të votojë familjarisht apo për të tretët. Qytetarët mund të kenë

formim të ndryshëm dhe mund të jenë edhe viktimë e padijes apo dezinformimit, kurse komisionerët janë zyrtarë publikë, paguhen me taksat tona, janë të trajtuar dhe janë përgjegjës për standardet e zgjedhjeve.

C) LIDHUR ME FINANCIMIN ELEKTORAL

ISP mirëpret sugjerimin e Këshillit të Evropës për **uljen e kostos së zgjedhjeve** sipas përcaktimit në relacion si dhe disa masa të propozuara për rritjen e transparencës financiare, rregullimet lidhur me afishimin e materialeve propagandistike, përcaktimet e nenit 14 lidhur me masën e shpenzimeve në raport me fondet publike, etj. Risi pozitive është shtrirja e **periudhës së monitorimit deri 6 muaj përpara zgjedhjeve**, kufizimi i të drejtës së donatorëve për të fituar fonde publike në vjet, uljen e pragut të deklarimit në banka, krijimi i një portali të dedikuar nga KQZ, etj.

Megjithatë ISP vlerëson se **as risitë e drafti dhe as masat e propozuara nuk arrijnë të përmbushin përgjegjësitë që burojnë nga neni 9 i Kushtetutës së Shqipërisë, sipas të cilit, burimet financiare të partive, si dhe shpenzimet e tyre bëhen kurdoherë publike**. Drafti e konfirmon KQZ në qendër të mekanizmit kontrollues dhe garantues të transparencës financiare, përgjegjësi që KQZ as e ka përmbushur, as nuk ka pasur dhe as ka vullnet politik, profesional dhe institucional për ta përmbushur. Për më tepër KQZ është në konflikt interesi për sa kohë 6 anëtarë të tij janë të përzgjedhur politikë të partive që konkurrojnë në zgjedhje me partinë e tjera, pra të partive që ata ngarkohen të kontrollojnë e të penalizojnë në rast shkeljesh. Kritikat e ashpra ndaj KQZ, rolit dhe vendimmarrjes së tij të njëanshme në raportin e fundit të ODIHR janë një tregues më shumë se ky organ nuk mund të jetë zgjidhja, por është vetë pjesë e problemit që kërkon zgjidhje.

Koncepti i auditimit të pavarur, i cili ka rol edhe në masa të forta penalizuese (neni 14) **mbetet relativ dhe jo i besueshëm**. Praktika me audit të pavarur e proceseve të fundit zgjedhore ka treguar se nuk ka pasur ndonjë impakt pozitiv në rritjen e transparencës financiare të zgjedhjeve. Gjithashtu, nuk mund të penalizohet një parti për 5 vjet nga një raport "i pavarur" dhe as nga një vendim i KQZ. Vendimi final mund e duhet të merret nga një trupë më e besueshme dhe më e pavarur që mund të jetë Kolegji Zgjedhor.

Sipas nenit 16, partitë me më shumë se 0.5% të votave në zgjedhjet pararendëse përfitojnë 90% të buxhetit shtetëror për fushatën. Për shkak të situatës që u krijua me zgjedhjet lokale 2019, atëherë rezulton se vetëm disa parti të një krahu politik marrin 90% të buxhetit në zgjedhjet e radhës lokale. **Formula mund të jetë më proporcionale nëse bazohet në rezultatet zgjedhore në tri proceset e fundit zgjedhore apo një tregues tjetër që mund të sjellë më shumë barazi financimi në një fushatë**. Edhe formula, sipas të cilës dy të tretat e fondeve jepen përpara zgjedhjeve dhe një e treta pas zgjedhjeve është jo normale. Bëhet fjalë për fonde zgjedhore dhe ato duhet të jepen 100% përpara zgjedhjeve. Pas zgjedhjeve, partitë që nuk respektojnë detyrimet ligjore në deklarim le të gjobiten ose të marrin masa të tjera penalizuese.

Në nenin 90/1 përcaktohet detyrimi i deklarimit 60 ditë pas shpalljes së rezultateve finale të zgjedhjeve, periudhë e cila tradicionalisht shkon 100-120 ditë nga data e zgjedhjeve. Kjo periudhë është shumë e largët dhe e shkëputur nga procesi zgjedhor, ndaj le të aplikohet i njëjti standard që aplikohet për qytetarët e thjeshtë / biznesin e vogël edhe për partitë: deklarimi të bëhet 10-30 ditë pas ditës së zgjedhjeve për shpenzimet elektorale, pasi rezultati final lidhet me procesin e animimeve jo me garën/fushatën elektorale. Po ashtu mund të përforcohej detyrimi i deklarimit javor në fushatën elektorale.

Pika vijuese e detyrimit që partitë të ruajnë dokumentacionin financiar deri në 7 vjet është angazhim deklarativ dhe jo funksional. Shumica absolute e 129 partive politike në Shqipëri nuk kanë aktivitet legal afatgjatë, nuk kanë seli dhe as mjedise pune, ndaj ruajtja e dokumentacionit për 7 vjet është teorikisht dhe praktikisht e pamundur.

Propozimi në nenin 90/2 për caktimin nga KQZ të një numri personash për monitorimin e zgjedhjeve (financimin dhe shpenzimet elektorale) është gjithashtu deklarativ, gjysmak dhe jo funksional. Ky monitorim nuk sjell rezultat, nuk ka besueshmëri dhe vetë KQZ nuk ka një sistem përzgjedhjeje të besueshëm e profesional të monitoruesve. Praktika e emërimeve "kryesisht" gjatë 2019 e tregoi këtë dhe ODIHR e konfirmoi në raport.

Propozimi i nenit 90/3 për krijimin e portalit për denoncime në lidhje me financimet është pozitiv, por i pa mjaftueshëm. Duket arritje fakti që KQZ krijon mundësi për denoncim, por nuk ka një sistem reagimi nga KQZ lidhur me transparencën mbi denoncimet apo të dhënat. Bazuar edhe në përvojën e dy zgjedhjeve të fundit KQZ vetëm sa ka protokolluar ankimimet/denoncimet, nuk ka kryer as hetime dhe as nuk i ka trajtuar ato administrativisht.

Të gjitha përcaktimet e nenit 173 "sanksione në lidhje me financimin e fushatës" kanë pësuar ndryshime, janë rritur masat penalizuese, por vetë sistemi i adresimit të këtyre sanksioneve është e mbetet i pazgjedhur dhe i paqartë. Dënimi i personit përgjegjës për financat në partitë politike është jo funksional, për sa kohë shumica e 129 partive politike nuk kanë person përgjegjës, por vendimet merren nga drejtuesi më i lartë në administrimin e partive, që është Sekretari i Përgjithshëm. Pra, adresimi i gjobës duhej të ishte tek titullari politik që merr vendime, jo tek zyrtari që urdhërohet të kryejë veprime.

Po ashtu, koncepti "mosbashkëpunimi i subjektit" është i përgjithshëm dhe abuziv për ti dhënë shkak KQZ të dënojë një parti deri në 5 vjet privim nga financimi. Për shembull, çfarë ndodh kur vetë KQZ/auditët nuk bashkëpunojnë? Masa penalizuese është e njëanshme dhe jo proporcionale.

Dika pika të këtij neni përcaktojnë masën e konfiskimit të fondeve nga KQZ ose kalimit të fondeve në KQZ. Këto janë dy koncepte të ndryshme që marrin zgjidhje nga legjislacioni penal në vend. Për më tepër, **përse KQZ duhet të bëhet përfitues i fondeve përmes gjobave? Fondet elektorale kanë ardhur nga buxheti i shtetit dhe në çdo rast masat**

penalizuese duhet të përcaktojnë se fondet i kalojnë buxhetit të shtetit, jo KQZ, i cili në këtë rast ka konflikt interesi në vendimmarrje dhe në përfitimin financiar nga penalizimet.

Pika 10, përcakton një standard të ri penal në vend, sipas të cilit, “ankimi nuk pezullon ekzekutimin e vendimit të gjobës së dhënë në bazë të këtij neni”. Në fakt model shumë më i mirë do të ishte modeli i Kosovës, sipas të cilit gjohet deri në një vlerë (p.sh, 5 mijë euro në Kosovë) ekzekutohen direkt nga KQZ, kurse të tjerat mbi këtë shifër kalojnë për shqyrtim e vendim nga Kolegji ose një trupë tjetër gjyqësore.

D) LIDHUR ME PROBLEMET E BLERJES SË VOTËS/FINANCIMIT INFORMAL

Problematikat e cituara në nenin 7 janë headline në listën e shqetësimeve në dy zgjedhjet e fundit, ndërkohë që zgjidhja që ofrohet nga drafti i propozuar është jo vetëm krejtësisht i parëndësishëm, por edhe jo serioz në gjuhë e zgjedhje. Konkretisht, sipas nenit 7 mjafton një deklaratë e kryetarëve të partive politike (nuk përfshihet të paktën formalisht as kandidati i pavarur, kandidati për deputet, kandidati për bashki, etj, por vetëm institucioni i kryetarit të partisë!!) – dhe çështje konsiderohet e mbyllur. Përveç se përdorimi i termave pompozë dhe pa domethënie si “angazhimi solemn”, propozimit i mungojnë të gjithë elementët që mund ta përfshijnë atë në një “reformë elektorale”.

Një trajtim serioz i kësaj problematike mund të çonte në zgjidhje të tjera shumë më efektive dhe të kishte integrim të masave të propozuara me legjislacionin mbi dekriminalizimit të miratuar më 2015. Për shembull, penalizimi me 10-15fishin e shumës financiare të një partie politike/subjekti politik që gjatë legjislaturës provohet se ka përfituar donacione nga burime kriminale ose të paligjshme. E dyta, mund të llogaritej përjashtimi nga administrata publike dhe sektori publik, etj, për një periudhë 4-5 vjeçare të çdo individi që përfshihet në praktikën e trafikimit të votës, përfshirë komisionerët. E treta mund të ishte penalizimi me 10% të financimit në zgjedhjet e radhës të partive/kandidatëve që në zgjedhjet paraprake janë provuar se kanë përfituar fonde nga burime kriminale. Dhe së fundi, penalizimi i të gjithë drejtuesve të degës partiake, stafit elektorale, etj, përfitues financimi nga burime kriminale, për emërim në poste drejtuese në administratën publike dhe sektorin shtetëror.

E) PËRDORIMI I BURIMEVE ADMINISTRATIVE/SHTETËRORE

Në relacion janë cituar 3 palë rekomandime të ODIHR (2013, 2015, 2019) dhe është lënë jashtë rekomandimi konkret i vitit 2017, cili në fakt është ka më shumë rëndësi se tri rekomandimet e tjera. Konkretisht, më 2017 ODIHR rekomandoi se “Qeveria duhet të analizojë efektshmërinë e përpjekjeve të mëparshme për të luftuar shpërdorimin e burimeve shtetërore dhe presionet e lidhura me vendin e punës mbi zgjedhësit. Ajo duhet të marrë në konsideratë ngritjen e një organi transparent, të pavarur dhe përfshirës me detyrën dhe kompetencën e veprimit dhe të ndjekjes nëse vihet në dijeni për çështje të tilla

në periudhën para dhe pas-zgjedhore. Kjo strukturë mund të ngrihet edhe në nivel vendor në një kohë të mjaftueshme përpara zgjedhjeve të radhës”.

Asnjë nga propozimet në draftin aktual nuk i jep përgjigje këtij rekomandimi. Po ashtu ISP në kuadër të një projekti mbi monitorimin e përdorimit të burimeve shtetërore në zgjedhjet 2019 mbështetur nga USAID ka adresuar disa rekomandime të detajuara në Komisionin e Reformës (përfshirë gjatë muajit tetor 2019), të cilat siç duket ende nuk janë marrë në shqyrtim dhe në konsideratë, - një e drejtë e Komisionit, por një shqetësim në kuadër të rritjes së transparencës dhe gjithëpërfshirës në çështjet e reformës zgjedhore.

Propozimi për ta zgjatur periudhën e monitorimit deri në 6 muaj përpara zgjedhjeve është pozitiv dhe ka mbështetjen tonë të plotë. Megjithatë ka nevojë për ndërhyrje përmirësuese, pasi p.sh, në nenin 4 në fillim përcaktohet detyrimi i deklarimit 6 muaj përpara të aktiviteteve dhe në fjalinë e fundit kërkohet njoftim 48 orë përpara. Edhe kërkesa për detaje, siç janë të ftuarit, folësit, etj, duken të ekzagjeruara. Askush nuk mund të planifikojë 6 muaj përpara axhendën e folësve në një aktivitet rutinë në vend. Pika 4 e nenit 4 përcakton kufizime transmetimi në edicione lajmesh ose kronika për zgjedhjet, por një TV mund të japë dokumentar ose kronikë të detajuar e të zgjeruar të aktivitetit jashtë këtyre edicioneve, ndaj kufizimi duhet të jetë për të gjithë programacionin gjatë fushatës elektorale.

Oferta e ndërhyrjeve të tjera specifike (neni 17) që përmbledh drafti lidhur me burimet shtetërore në fushatë elektorale është minore, e paplotë, deklarative dhe nuk sjell garanci përmirësimi në fushatat e ardhshme elektorale. Në draft gjenden edhe përcaktime që kërkojnë sa paku redaktim ligjor, si p.sh pagesa në “të holla” koncept që nuk ekziston në terminologjinë financiare, apo citimi i vetëm dy kategorive nën presion, “nëpunës publikë ose nxënës” kur ka edhe kategori të tjera që mund të ishin pjesë e të njëjtit përcaktim.

F) MONITORIMI I FUSHATËS ZGJEDHORE

Vendimi për t’i dhënë më shumë rol AMA në monitorimin e mediave gjatë fushatës elektorale është pozitiv, pasi në çdo rast AMA është strukturë më e besueshme dhe më me shumë kapacitete sesa Bordi i Monitorimit të Medias, i cili rregullisht ka qenë i përbërë nga gazetarë militantë të partive politike.

Nga ana tjetër, masat e propozuara për ndërhyrje nga AMA janë të paplota, dhe për shembull, të gjitha mediat sociale, përfshirë reklamat zyrtare dhe elektorale në mediat sociale, propaganda politike në mediat sociale, reklamat negative në mediat sociale nga partitë dhe kandidatët, etj, janë tërësisht jashtë objektivit monitorues. **Aktualisht 90% e deklarimeve politike vijnë nga mediat sociale, jo nga mediat televizive.** Këto të fundit vetëm sa citojnë mediat sociale. Në zgjedhjet 2019 një kandidat për kryetar bashkie përdori mediat sociale për një reklamë elektorale me stemën e bashkisë Tiranë dhe KQZ refuzoi

ndërhyrjen ligjore në respekt të ligjit, duke deklaruar se nuk ka bazë ligjore për shkeljet e ligjit përmes mediave sociale..!!!.

G) PROBLEMATIKA TË TJERA TË DRAFTIT

Në nenin 11 përcaktohet detyrimi që "jo më vonë se 35 ditë para datës së zgjedhjeve, kryetari i bashkisë, në mënyrë të drejtë dhe të paanshme, përcakton vendet publike në territorin e bashkisë përkatëse për afishimin prej partive politike dhe subjekteve zgjedhore të materialeve propagandistike". Përveç nevojës për heqjen e fjalëve pa kuptim në këtë rast, **"në mënyrë të drejtë dhe të paanshme", propozimi nuk i jep përgjigje** rasteve si ai i Vlorës, ku një parti politike mori në përdorim sheshin kryesor të qytetit për të gjithë muajin elektoral dhe praktika të njëjta abuzive të zgjedhjeve të kaluara.

Në nenin 5 thuhet se "Kryetari i bashkisë të paktën një herë në javë, si dhe sa herë i kërkohet nga KQZ-ja raporton për zbatimin e përcaktimeve të bëra në këtë nen". Për të qenë funksional së paku ky nen duhej të ishte "*institucioni i bashkisë*" në vend të "*kryetari i bashkisë*".

Të nderuar deputetë,

Duke vlerësuar bashkëpunimin institucional të deritanishëm dhe duke shprehur gatishmërinë tonë për thellimin e këtij bashkëpunimi në të ardhmen, shpresojmë shumë se sugjerimet tona mbi draftin e ekspertëve tuaj do të merren në konsideratë gjatë shqyrtimit tuaj në Komision.

Ne jemi të gatshëm të japim informacion më të detajuar lidhur me sugjerimet e shprehura në këtë komunikim. Gjithashtu ne do të mirëprisnim thellimin e objektit të punës së Komisionit për të trajtuar edhe çështje më thelbësore për reformën zgjedhore sesa problematikat teknike të përfshira në këtë draft paraprak.

Me konsideratë,

Afrim Krasniqi
Drejtor Ekzekutiv

