

Tiranë, 2.02.2024

LËNDA: ADRESIM REKOMANDIMESH PRIORITARE MBI REFORMËN ZGJEDHORE

**DREJTUAR: KOMISIONIT TË POSAÇËM PËR REFORMËN ZGJEDHORE
KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË**

Të nderuar deputetë,

Vendimi i Kuvendit 12/2022 pika 2, përcakton se “Komisioni ka për detyrë hartimin e ndryshimeve legislative për reformën zgjedhore, në veçanti trajtimin e rekomandimeve të raporteve të OSBE/ODIHR-it për zgjedhjet e 25 prillit 2021 dhe për zgjedhjet e mëparshme të patrajuara, rekomandimeve të institucioneve përgjegjëse për zgjedhjet, të partive politike parlamentare dhe organizatave jofitimprurëse”. Pavarësisht se kjo përgjegjësi nuk është përmbushur as për zgjedhjet e vitit 2023, thelbi i objektit mbetet i njëjtë dhe përfshin edhe gjetjet e rekomandimet e ODIHR/OSBE 2023. Si një organizatë që monitoron proceset politike dhe zgjedhore në Shqipëri, Instituti i Studimeve Politike (ISP) përfshihet në objektin e përgjegjësinë e cituar më lart të Komisionit dhe mbi këtë bazë, i adreson komisionit vlerësimet e mëposhtme.

ISP informon anëtarët e Komisionit se ne jemi të angazhuar në disa nisma që lidhen me fokusin e komisionit: lidhur me reformën zgjedhore dhe përfaqësimin, lidhur me integritetin në partitë politike dhe proceset zgjedhore, lidhur me jetësimin e dekriminalizimit, si dhe lidhur me progresin e anëtarësimin të Shqipërisë në BE.

Duke pasur angazhime të shumëfishta dhe po ashtu produkte publike periodike (sondazhe mbi reformën dhe prioritetet e saj, gjetje monitoruese, vlerësim të aspekteve të përfaqësimit, tryeza pune dhe konsultimi, konferenca me pjesëmarrjen edhe të përfaqësuesve të Komisionit të Reformës dhe të partive politike, etj), ISP rekomandon që fokusi i këtij Komisioni të mos jenë vetëm aspektet teknike të emergjencës, të nevojshme për disa rregullime lidhur me standardet dhe administrimin zgjedhor, por të mbahet premtimi i Këshillit Politik (2020) për një reformë trefishe: në legjislacionin zgjedhor, në legjislacionin mbi partitë politike dhe në legjislacionin lidhur me financat elektorale.

Duke shpresuar që Komisioni të ketë rezultate konkrete në përmbushje të përgjegjësisë ligjore dhe nevojës që ka Shqipëria për reformë zgjedhore solide, të qëndrueshme, efektive, transparente dhe gjithëpërfshirëse, po ju parashtrojmë disa rekomandime e sugjerime konkrete bashkëngjitur.

Me respekt



Afrim Krasniqi
Drejtor Ekzekutiv

REKOMANDIME PRIORITARE DREJTUAR KOMISIONIT PARLAMENTAR MBI REFORMËN ZGJEDHORE 2024-2025

Mungesa e vendimmarrjes nga Kuvendi për ndërhyrje përmirësuese në legjislacionin zgjedhor për të reflektuar akte me rëndësi, si janë, aktet e detyrueshme (Vendimet e Gjykatës Kushtetuese), si dhe rekomandimet me natyrë politike dhe juridike (rekomandimet e ODIHR 2019-2023 dhe Opinioni i Komisionit të Venecias) kanë rezultuar me mbledhjen e një numri të madh problematikash të patrajuara dhe të cilat meritojnë vëmendje prioritare.

Sugjerimi ynë metodik për Komisionin e Reformës është:

1. *Jetësimi në legjislacion të detyrimeve që burojnë nga vendimmarrjet e GJK*
2. *Trajtimi i rekomandimeve nga Komisioni i Venecias lidhur me ndryshimet 2020*
3. *Trajtimi i rekomandimeve të patrajuara ende nga raportet e ODIHR/OSBE 2019-2023*
4. *Trajtimi i rekomandimeve të ardhura nga KQZ dhe gjetjet e organeve të drejtësisë*
5. *Trajtimi i rekomandimeve të ardhura nga shoqëria civile dhe ekspertët*

Pas trajtimit të secilit prej elementëve të mësipërm,

- krijohet një bazë solide e draftuar mbi ndryshimet e propozuara, për të cilat duhet ë ketë proces konsultativ dhe në fund edhe legjislativ, sipas legjislacionit në fuqi.
- Proceset mund të jenë paralele dhe sa më transparente e gjithëpërfshirëse.

Komisioni i Reformës ka përgjegjësinë të ofrojë standarde të larta integriteti në funksion dhe vendimmarrje, si dhe të ndikojë në rritjen e besimit publik tek legjislacioni zgjedhor dhe proceset e ardhshme zgjedhore.

Lidhur me problematikat dhe rekomandimet nga shoqëria civile, ISP ka adresuar pothuajse çdo vit dokumente me rekomandime në Kuvendin e Shqipërisë, duke supozuar se ato janë administruar nga komisionet përkatëse për reformën zgjedhore dhe grupet parlamentare.

Në rastin konkret, nisur edhe nga specifikat e prioriteteve dhe problematikave ISP ka vendosur të adresojë disa çështje me impakt në diskursin publik, si dhe disa prioritete, për ne thelbësore, që lidhen edhe me legjislacionin plotësues për partitë politike, financimin dhe dekriminalizimin në kuadrin e zgjedhjeve parlamentare të vitit 2025.



LIDHUR ME SISTEMIN ZGJEDHOR

- Shqipëria ka provuar disa sisteme zgjedhore, dallim i ndjeshëm nga vendet e tjera në rajonin e BP. Aktualisht kemi një sistem të miratuar me ndryshimet kushtetuese 2008 dhe 2020, ndërkohë që ka nisma për rishikim të sistemit. Në praktikën e vendeve demokratike sistemi proporcional siguron përfaqësim elitash politike dhe nxit koalicionet para e paszgjedhore. Vota proporcionale ka si parakusht ekzistencën e partive politike konkurruese, me programe dhe demokratike në funksionimin e tyre. Në rastin tonë sistemi u bazua në kushte të ndryshme, - me pak parti kombëtare konkurruese, me parti që nuk kanë demokraci të brendshme të qëndrueshme dhe me parti që gjithnjë e më pak kanë programe elektorale. Kjo ishte një ndër arsye që sistemi tek ne dha rezultate të ndryshme nga aplikimi i të njëjtit sistem në disa vende me demokraci funksionale në Europë.
- **Konkluzioni:** nuk është sistemi zgjedhor që përcakton rezultatin dhe as standardin e përfaqësimit, është mënyra sesi aplikohet sistemi, sesi jetësohen parimet e tij dhe sesi reagojnë qytetarët dhe partitë konkurruese ndaj sistemit. Kalimi në sistem me një zonë kombëtare mund të jetë një zgjidhje më e mirë sesa aktuale, por në thelb nuk i zgjidh problematikat e sistemit aktual, thjesht vjen një formë tjetër e tij, që madje rrit akoma më shumë pushtetin e kryetarëve të partive politike dhe stafëve të tyre besnike në parti. Nga përvoja jonë sistemi 100 zona në mazhoritar dhe 40 në proporcional rezultojnë se ka qenë sistemi më efikas, më përfaqësues dhe me legjislatura parlamentare më funksionale.
- **Sugjerimi:** Ndryshimi i sistemit zgjedhor aktual kërkon ndryshim në Kushtetutë dhe kjo kërkon një konsensus të gjerë parlamentar në votim, gjë që aktualisht duket e pamundur. Gjithashtu ndryshimi i sistemit zgjedhor vetëm 1 vit përpara zgjedhjeve nuk është praktikë e sugjeruar nga Komisioni i Venecias, pasi kalkulimet politike përfituese janë afatshkurtra dhe koha në dispozicion e partive dhe zgjedhësve për t'iu përshtatur sistemit të ri është e pamjaftueshme. Megjithatë Komisioni, përmes ekspertizës së thelluar vendase dhe ndërkombëtare, mund të adresojë shqetësimin dhe propozimet, duke ofruar një sistem zgjedhor efektiv (paketë me ndryshimet ligjore për zgjedhjet dhe partitë) për zgjedhjet pasuese 2029.

LIDHUR ME VOTËN E DIASPORËS

- Kushtetuta e ka ligjëruar të drejtën e votës pa kufizim për shtetasit shqiptarë. Institucionet kanë përgjegjësi jetësimin e këtij parimi kushtetues. Vendimi i GJK nuk u respektua nga parlamenti, qeveria dhe as KQZ. Komisioni i Reformës nuk e adresoi këtë çështje në kohë dhe duket se gjerësisht ka një përpjekje për pamundësimin e saj.



- **Sugjerimi:** Kuvendi ka kohë në dispozicion të adresojë nevojën e akteve nënligjore për jetësimin e votës, së paku përmes një eksperimenti të pjesshëm, si dhe Komisioni duhet të ofrojë alternativa të votimit dhe të përfaqësimit (zonë 13 për emigrantët, përfaqësim me kuota, vende të rezervuara, etj), si dhe të ndryshojë legjislacionin zgjedhor, përfshirë atë të partive politike për ligjërimin e aktivitetit të partive jashtë territorit të RSH, (ndryshe nga neni 5 i ligjit aktual që e kufizon aktivitetin vetëm brenda RSH), fushë-shtrirjen e veprimit të legjislacionit penal dhe akteve administrative (jashtë territorit), etj. Komisioni duhet të kishte konsumuar fazën analitike të problematikës dhe të kishte të gatshme opsionet e ndryshme për shqyrtim e vendimmarrje.

LIDHUR ME LIGJIN MBI PARTITË POLITIKE

- Ligji aktual mbi partitë politike (ligji 2000, i ndryshuar) në shumë elementë është jo funksional, i vjetërsuar, në kontrast me aktivitetin e sotëm të partive politike dhe nuk siguron një sistem transparent të krijimit, veprimit, ekzistencës dhe ligjshmërisë së partive politike. Konflikti i viteve të fundit lidhur me legjitimitetin në një prej dy forcave kryesore politike vetëm sa e konfirmoi këtë realitet, dhe situata të tilla mund të ketë po ashtu në të ardhmen.
 - **Sugjerimi:** Ligji ka nevojë për riformatim të plotë, përshtatje të ligjit me parimet e sanksionuara në nenin 9 të Kushtetutës së RSH, sigurimin e një sistemi transparent mbi ekzistencën dhe funksionimin e partive politike. Modeli i Kosovës, i bazuar në një zyrë specifike në KQZ, me mandat të pavarur, përbën një rast pozitiv që mund të aplikohet lehtësisht edhe në Shqipëri, së paku për pjesën e legjitimitetit, funksionalitetit dhe respektimit të përgjithshëm të kuadrit demokratik e funksional të partive politike.
- Ligji aktual ka procedura lidhur me krijimin e partive politike, por nuk parashikon një trupe ligjore ose mekanizëm të **verifikimit të aktivitetit dhe ekzistencës së partive politike**. Në listën e partive politike ligjore të regjistruara në Gjykatën Tiranë figurojnë aktive disa parti politike me emrat e kryetarëve të tyre, kur këta të fundit kanë vite që kanë ndërruar jetë.
 - **Sugjerimi:** Në ligjin **“Për partitë politike”**, të përcaktohet detyrimi i shtetit për të bërë transparencën e pronave të partive politike, duke krijuar një mekanizëm kontrolli pranë KQZ (Kosova ka një model funksional në këtë pikë), si dhe duke krijuar strukturë funksionale për partitë në proporcion me votat e tyre parlamentare. Në trajtim të përfshihen edhe kandidatët e pavarur apo subjektet kolektive elektorale.



- Kushtetuta e RSH, aneks 1, përcaktohet si kriter konkurrimi për poste në gjyqësor, prokurori, etj, kushti që individi “nuk duhet të ketë mbajtur funksione politike në administratën publike ose pozicione drejtuese në një parti politike gjatë 10 vjetëve të fundit përpara kandidimit”. Aktualisht nuk ka një regjistër verifikues mbi strukturat e partitë politike, duke krijuar pamundësi faktike dhe subjektivizëm në vlerësim lidhur me plotësimin e këtij kriteri kushtetues.
 - **Sugjerimi:** Në ligjin “Për partitë politike”, të përcaktohet detyrimi që partitë politike të depozitojnë çdo vit strukturat e tyre të zgjedhura pranë gjykatës Tiranë, të detyrohen të jenë subjekte aktive dhe konkurruese elektorale, si dhe nëse ato marrin më pak se 3000 vota (minimumi për krijimin e një partie politike) automatikisht të konsiderohen të shpërndara.

LIDHUR ME ADMINISTRIMIN / ADMINISTRATËN ZGJEDHORE

- Sugjerimi për kalimin drejt një administrate zgjedhore **të depolitizuar** (tërësisht ose pjesërisht pa përfaqësim të partive politike) mbetet prej vitesh rekomandim dhe sugjerim i shoqërisë civile dhe ODIHR/OSBE. Komisionerët partiakë janë në konflikt interesi dhe e dobësojnë integritetin dhe besimin tek procesi. Megjithatë, në kushtet e një sistemi qeverisës ku një parti politike qeveris e vetme prej dy legjislaturash dhe për pasojë, administrata publike është e identifikuar dukshëm me partinë në pushtet, besimi se administrata mund të ketë kapacitete për administrim të pavarur e profesional është i pabazuar.
- Problematike kanë qenë edhe vendimmarrjet e strukturave të KQZ, **të ndryshme për të njëjtin rast / dispozitë**, si dhe shqetësimet lidhur me leximin ndryshe të legjislacionit nga trupa zgjedhore në tërësi.
 - **Sugjerimi:** ekzistojnë mekanizma reduktimi të politizimit të administrimit zgjedhor, siç mund të jenë aplikimi i sistemit elektronik, zëvendësimi i komisionerëve me studentë të fakulteteve juridike, me stafe profesionale nga sistemi bankar e drejtim nga një gjyqtar/prokuror për KZAZ, etj.
 - **Komisioni duhet të rishohë kompetencat e KSHZGJ, KAS, KRR**, tri strukturave në KQZ, për vlerësim nëse strukturat ishin funksionale, për të zgjidhur me ligj mosmarrëveshjet rreth kompetencave, si dhe për të siguruar aplikim të standardeve të njëjta ligjore në vendimmarrje.



- **Sugjerimi:** KQZ duhet të ngarkohet të hartojë **komentarin mbi Kodin Zgjedhor** dhe legjislacionin zgjedhor, për të njësuar terminologjitë, praktikat dhe elementët teknikë të procesit zgjedhor.

LIDHUR ME ELEMENTË TË TJERË SPECIFIK TË LEGJISLACIONIT ZGJEDHOR

- **Koncepti i herësit / listave të hapura.** Vendimi i GJK 28/2021 ka shfuqizuar dispozitën aktuale lidhur me herësin, por Kuvendi duhet të miratojë një ndryshim ligjor të përshtatshëm, për ta sjellë atë në frymën kushtetuese dhe për të siguruar sa më shumë barazi për votën.
 - **Sugjerimi:** Vendorsja e herësit në 40%-50% të shifrës së aplikuar në zgjedhjet e vitit 2021 mund të jetë opsion i mirë, gjë që reflekton edhe një prag natyral prej 2-3% të votave kombëtare, por edhe kalimi në listë të plotë të hapur mund të jetë opsion i dytë nëse Komisioni pranon të zgjerojë bazën e legjitimitetit të deputetëve të rinj.
- **Jetësimi me integritet i procesit të dekriminalizimit.** Jetësimi në praktikë i procesit të dekriminalizimit është shoqëruar me vonesa në verifikim, debate rreth standardeve, vendimmarrje mbi më shumë se dy standarde, shtrirjen e dekriminalizimit vetëm në numrin e deputetëve fitues/me potencial fitues dhe e njëjtë edhe në zgjedhjet vendore.
 - **Sugjerimi:** të gjithë kandidatët në zgjedhje të verifikohen brenda afatit ligjor.
 - **Sugjerimi:** Ligji mbi partitë politike (neni 11) të përcaktojë detyrimin e verifikimit të dekriminalizimit edhe në strukturat drejtuese të partive politike (kryetar dhe kryesi) në qendër dhe degë.
 - **Sugjerimi:** Kur një subjekt penalizohet me gjetje/ndërprerje mandati për një deputet për shkak të dekriminalizimit, mandati të mos vijojë tek emri pasues, por t'i kalojë subjektit politik të dytë më afër koeficientit të sigurimit të një mandati. Ky penalizim do ishte real dhe do detyronte partitë për proces paraprak verifikimi.
 - **Sugjerimi:** Kur gjatë legjislaturës/mandatit KQZ merr të dhëna të reja nga institucione, subjekte, monitorues, etj, për burime kriminale financimi në fushatat e ndonjë subjekti/kandidati, pavarësisht periudha kur të dhënat ofrohen, të iniciojë hetim dhe penalizim me vlera të mëdha financiare për subjektin / kandidatin fajësia e të cilëve provohet nga të dhënat e reja.



- **Sugjerimi:** Të përcaktohen nene penalizuese e përjashtuese për individët me rekorde kriminale (objekt i dekriminalizimit) për të marrë me qira ose blerë media vizive, audio ose të shkruara, me objekt përdorimin në fushatat elektorale.
- **Sugjerimi:** Ligji 138/2015 dhe Vendimi i Kuvendit 17/2016 duhet të përfshijë edhe vende që nuk janë në BE (UK, Zvicra, etj, si dhe vendet e rajonit apo kontinente të tjera jo anëtare në BE.
- ODIHR sugjeron për **një mekanizëm monitorimi të rolit të administratës** në zgjedhje dhe të përdorimit të burimeve shtetërore në fushatë.
 - **Sugjerimi:** Ngritjen e këtij mekanizmi të pavarur jo në KQZ, por tek një njësi më e pavarur (Avokati i Popullit, ILDKPKI, Prokurori, etj), si dhe shtrirjen e monitorimit nga data e dekretit të Presidentit.
- **Kriteret e regjistrimit, kandidimit dhe angazhimit në administratën zgjedhore /** struktura të partive politike. Legjislacioni aktual nuk është shterues me një listë funksionesh që krijojnë papajtueshmëri me kandidimin në zgjedhje ose përfshirjen në administrimin zgjedhor dhe strukturat e partive, si dhe nuk kërkon që partitë të kenë programe elektorale.
 - **Sugjerimi:** Kodi Zgjedhor të përcaktojë detyrimin që subjektet e regjistruara në KQZ të depozitojnë dhe të publikohet në KQZ **programi politik/elektoral i subjektit.**
 - **Sugjerimi:** Listimi i funksioneve nga KQZ/DAP, etj, si dhe miratimin me akt nënligjor detyrues, si dhe **një mekanizëm** monitorimi aktiv nga KQZ/DAP për të gjitha rastet.
- **E drejta e votës** duhet të garantohet edhe për të një **kategori të caktuar zgjedhësish** për të cilët Kodi Zgjedhor parashikon kufizim të bazuara në aftësi të kufizuara intelektuale dhe psikosociale. Reforma zgjedhore duhet të duhet të konsiderojë heqjen e këtij kufizim, dhe kjo kërkon edhe ndërhyrje ligjore.
- Legjislacioni ynë është **penalizues ndaj prurjeve të reja politike dhe kandidatët e pavarur.** Një kandidat i pavarur dhe një listë mbështetëse të pavarur të tij në Tiranë kërkon më shumë firma nënshkruese paraprake sesa numri i votave me të cilat de facto zgjidhet kryetari i bashkisë Tiranë. Komisioni i Venecias ka sugjeruar rishikimin e kësaj problematike edhe në zgjedhjet parlamentare.
 - **Sugjerimi:** Të aplikojmë standardet e vendeve të BE kur pengesat ligjore (numri i firmave, dokumentacionit shoqërues, etj) të jenë shumë më liberale, sidomos në zgjedhjet lokale. Heqja e kufizimeve ekstreme (ulja e numrit të firmave



mbështetëse dhe lehtësimit i procedurave) ofrojnë më shumë alternativa për qytetarët, dhe për pasojë, më shumë demokraci përfaqësuese.

- **Financimi vjetor dhe ai elektoral.** Formula e ndarjes së fondeve mbetet shumë subjektive, e bazuar në rezultatet e zgjedhjeve paraardhëse dhe pa marrë parasysh ndryshimet që mund të ndodhin në përfaqësim gjatë legjislaturës. Gjithashtu deputetë apo këshilltarë firmosin deklarata fiktive në emër të partive / koalicioneve për t'i legjitimuar ato në regjistrim në KQZ, ose për grupe parlamentare fiktive.
 - **Sugjerimi:** financimi të bëhet bazuar në numrin pa prag të votave për secilin subjekt politik, përfshirë kandidatët e pavarur, si dhe mbi bazën e përbërjes faktike të parlamentit 9 muaj përpara zgjedhjeve, kur del edhe dekreti i Presidentit.
 - **Sugjerimi:** Kuvendi të ndryshojë praktikën e formimit të grupeve fiktive dhe deputetët që në nisjes të procesit zgjedhor deklarohen në emër të subjekteve të tjera, të konsiderohen të tillë edhe pas zgjedhjeve, me impakt në financimin e subjektit, legjitimitetin në përfaqësim, etj. Zyra e partive në KQZ të ndjekë jetësimin me integritet e transparencë të këtij procesi.

