

# RAPORT<sup>1</sup>

## MBI KUFIZIMET E KANDIDIMIT DHE ANGAZHIMIT TË ZYRTARËVE NË FUSHATË

**Mars 2025**

AKADEMIA E STUDIMEVE POLITIKE  
Rr. Emin Duraku, Pallati Credins, kati 7, Tiranë  
Tel: +355 4 5629047, E-mail: info@asp.al  
Web: www.asp.al

INSTITUTI I STUDIMEVE POLITIKE  
Rr. Luigj Gurakuqi, Shk. A, P.89 K.3, Tiranë  
Email: contactaips@isp.com.al  
Web: www.isp.com.al

---

<sup>1</sup> Ky raport u zhvillua në kuadër të projektit “*Partneritete të forta për reforma të qëndrueshme - Forcimi i rolit të shoqërisë civile në adresimin e sfidave të zgjedhjeve të lira dhe të drejta*”, mbështetur nga Ambasada e Mbretërisë së Vendeve të Ulta përmes programit MATRA. Përmbajtja e dokumentit është përgjegjësi vetëm e ekipit realizues të APS & IPS dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e ambasadës.

---

## HYRJE

---

Keqpërdorimi i burimeve shtetërore në fushatat zgjedhore është një prej problematika kryesore të identifikuar në rritje nga raportet e vëzhguesve vendas dhe ndërkombëtarë gjatë zgjedhjeve në Shqipëri. Një prej këtyre formave të keqpërdorimit është përfshirja e drejtuesve të administratës shtetërore në aktivitetet politike gjatë fushatës elektorale. Nëpërmjet mos përcaktimit të qartë të një ndarjeje mes funksionarit publik dhe atij politik, ky angazhim i zyrtarëve ka krijuar perceptime ushtrimin e presionit ndaj punonjësve të administratës dhe votuesve të tjerë me përfitime për forcën politike në pushtet.

Këto shqetësime janë konstatuar edhe në vende të tjera në Evropë<sup>2</sup> ku keqpërdorimi i burimeve është kthyer në një kulturë politike duke evokuar perceptimin se një avantazh i tillë i partisë në pushtet është normal. Për të trajtuar këtë problematikë, janë hartuar rekomandime të përbashkëta<sup>3</sup> nga Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR për të përmirësuar kornizën ligjore në vende anëtare, me një vëmendje të veçantë për të siguruar një ndarje të qartë ndërmjet shtetit dhe partive politike<sup>4</sup> me qëllim që të sigurohet një fushë e barabartë loje midis garuesve të zgjedhjeve. Udhëzimet ndërkombëtare nënvizojnë se përdorimi disproporcional i burimeve shtetërore rrezikon integritetin e përgjithshëm të procesit zgjedhor dhe ngre pikëpyetje të transparencës dhe besimit të qytetarëve në proceset zgjedhore.

Ky raport synon të analizojë kornizën ligjore kandidimit të zyrtarëve shtetërore dhe angazhimit të tyre të drejtpërdrejtë në aktivitetet politike të fushatave zgjedhore dhe ofrojë rekomandime konkrete bazuar në praktikat më të mira.

---

<sup>2</sup> Rezoluta 402(2016) e Kongresit të Autoriteteve Vendore dhe Rajonale të Këshillit të Evropës - [CG31\(2016\)07final](#)

<sup>3</sup> Udhëzime të përbashkëta të Komisionit të Venecias/OSBE/ODIHR për parandalimin dhe reagimin ndaj keqpërdorimit të burimeve administrative gjatë proceseve zgjedhore (14 mars 2016), CDL-AD(2016)004

<sup>4</sup> Dokumenti i OSBE-së të Kopenhagës, Paragrafi 5.4., Seksioni 6.1.

---

## PRAKTIKA LIGJORE MBI KUFIZIMET E ZYRTARËVE

---

### Ndalimet për kandidimin e zyrtarëve

Legjislacioni shqiptar<sup>5</sup> përcakton një sërë funksionesh publike, të cilat konsiderohen të papajtueshme me statusin e kandidatit politik. Më konkretisht, detyrohet dorëheqja përpara kandidimit për funksionarët e mëposhtëm:

- Gjyqtarët dhe prokurorët,
- ushtarakët, punonjësit e policisë dhe sigurimit kombëtar,
- përfaqësuesit diplomatikë
- kryetarët e bashkive dhe prefektët
- anëtarët e komisioneve zgjedhore
- Presidenti i Republikës dhe funksionarët e lartë të administratës shtetërore të parashikuar nga ligji.

Reformat e mëparshme zgjedhore kanë diskutuar mundësinë e dorëheqjes të ministrave dhe drejtuesve të institucioneve kryesore në vend me synim kufizimin e vënies të strukturave shtetërore në shërbim të fushatës elektorale, apo ushtrimit të presionit ndaj punonjësve për mënyrën e votimit në zgjedhje.

Një precedent i tillë dorëheqjesh, edhe pse pa një ligj të caktuar, u vu në zbatim gjatë zgjedhjeve të vitit 2005, kur kandidatët e majtë në postet e zëvendësministrave dhanë dorëheqjen nga postet drejtuese. Gjithashtu, marrëveshja e 17 maj 2017 mes PS-PD krijoi për herë të parë modelin e dorëheqjes së gjashtë ministrave kryesorë për të emëruar përfaqësues të opozitës në këto dikastere me synim monitorimin e administratës gjatë fushatës zgjedhore. Ky model nuk solli rezultatin e pritur dhe nuk u pa me interes për t'u kthyer në një praktikë në zgjedhjet e ardhshme.

Ndryshimet e Kodit Zgjedhor të vitit 2020, përcaktuan kufizime për zyrtarët shtetërorë në kuadër të kufizimit të përdorimit të burimeve shtetërore. Ndalimet për pjesëmarrje në aktivitetet

---

<sup>5</sup> Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, neni 69 - <https://qbz.gov.al/preview/635d44bd-96ee-4bc5-8d93-d928cf6f2abd>

politike dhe promovimet e ndryshme me përfitime elektorale gjatë orarit zyrtar përfshinë edhe zyrtarët e enteve publike dhe administratorët e shoqërive aksionere (sh.a) me kapital publik.

Pavarësisht se këta drejtues u detyruan të raportojnë aktivitetin e tyre publik pranë KQZ në periudhën 4 mujore përpara zgjedhjeve, këta drejtues të enteve publike nuk i nënshtrohen kufizimeve ligjore për kandidimin, prezencën e tyre si drejtues të fushatave në qarqe të caktuara dhe angazhimin në aktivitete elektorale, nën argumentin se këtë angazhim partiak e kryejnë jashtë orarit zyrtar.

Eksperiencat në kandidimet dhe drejtimin e fushatave në qarqe të ministrave me portofole të rëndësishme për administrimin e zgjedhjeve, siç është rasti i ministrit të Brendshëm; drejtorët e enteve publike (Kadastra, Tatimet, Shëndetësia dhe Arsimi) apo drejtues të kompanive që administrojnë shërbimet bazike për qytetarët dhe me numër të lartë punësimesh (OSHEE, Albpetrol, Ujësjellës-Kanalizime), ngrenë shqetësimin për krijimin e kushteve të pabarabarta ndaj kandidatëve në fushatë dhe ushtrimin e ndikimit ndaj votuesve.

### Angazhimi i zyrtarëve në fushatë

Kodi Zgjedhor përfshiu në vitin 2020 disa rregullime të mëtejshme për sjelljen e administratës shtetërore në periudhën parazgjedhore.

Më konkretisht, Kodi Zgjedhor përcakton si sjellje të ndaluara:

- *Përdorimin e detyruar në fushatën zgjedhore të administratës së institucionit brenda orarit të punës për qëllime zgjedhore. [Neni 91, pika 2]*
- *Premtimin ose ofrimin e përfitimeve ndaj nëpunësve publike, ose studentëve për të marrë pjesë në aktivitete që lidhen me fushatën ose të ushtruarit e presionit mbi to për këtë qëllim. [Neni 91, pika 2]*
- *Punësimin, pushimin nga puna, lëvizjen dhe transferimin në detyrë në institucione ose ente publike gjatë fushatës zgjedhore, përveç rasteve të justifikuara. [Neni 91, pika 3]*

Mbështetur mbi këto kufizime, vendimi nr. 9/2020 i Komisionit Rregullator pranë KQZ përcakton detyrimet për raportimin e çdo aktiviteti publik nga zyrtarët shtetërore dhe administratorët e shoqërive aksionere me kapital shtetëror. Në këtë vendim përfshihet detyrimi për një sjellje sa më të balancuar të aktivitetit publik të drejtuesve të enteve publike në një periudhë katër mujore përpara zgjedhjeve. Pavarësisht detyrimit për të raportuar aktivitetet publike dhe autorizimit të

KQZ për të shqyrtuar dhe ndaluar aktivitetet që mund të përbëjnë përfitim politik për partinë në pushtet, mbetet e vështirë që të ketë një filtër efektiv të abuzimeve të mundshme.

Sipas të dhënave zyrtare të saj, KQZ administroi në kuadër të zgjedhjeve të vitit 2023 mbi 449 denoncime për shkelje të parashikuara në dispozitat e lidhura me burimet shtetërore. Peshën kryesore të denoncimeve ishte e fokusuar mbi mungesën e raportimeve të aktiviteteve publike me 229 raste të tilla dhe më pas 23 raste për postim me përmbajtje elektorale në rrjetin social të faqes zyrtare të Kryetarit të Bashkisë, 19 raste për kryerje aktiviteti me praninë e përfaqësuesve politikë, 12 raste për kryerje aktiviteti me përmbajtje elektorale si dhe 11 raste të detyrimit të administratës për pjesëmarrje në takime elektorale.

Një nga këto raste ishte kallëzimi për drejtoreshën e Përgjithshme të Agjencisë Shtetërore të Kadastrës, Dallëndyshe Bici, e denoncuar për pjesëmarrjen në një aktivitet politik në një objekt shkollor në Kukës, objekt gjykimi i Kolegjit Zgjedhor<sup>6</sup> me anë të Vendimit Nr.20, dt. 18.05.2023. Shqyrtimi i këtij denoncimi për keqpërdorim të burimeve shtetërore, nxori në pah domosdoshmërinë për interpretimin nga gjykata në frymën e parimeve kushtetuese dhe atyre të Kodit Zgjedhor lidhur me paanshmërinë e zyrtarëve publikë për të mos përdorur pozicionet e tyre për të ndikuar në mënyrë të padrejtë në zgjedhje.

Ky rast evidentoi nevojën për përcaktimin e detajuar të kufizimeve që mund të kenë drejtorët e përgjithshëm të institucioneve publike qeveritare, në përfshirjen e tyre në fushatat elektorale, të cilat mund të përfshijnë kufizime në përdorimin e burimeve qeveritare për qëllime fushate, ndalime për përfshirjen në aktivitete politike partiake gjatë kohës që janë në detyrë dhe kërkesat për të marrë leje ose dorëheqje nga pozicionet e tyre nëse dëshirojnë të marrin pjesë aktive në një fushatë<sup>7</sup>.

Një pjesë e këtyre rregullimeve të nevojshme mund të adresohen gjithashtu nëpërmjet ligjeve të funksionimit të këtyre institucioneve dhe kodeve përkatëse të punës apo etikës.

---

<sup>6</sup> Vendimi nr. 20/2023 i Kolegjit Zgjedhor <https://gjykata.gov.al/media/3863/vendimi-nr20-date-18052023-dall%C3%ABndyshe-bici.pdf>

<sup>7</sup> Raport studimor - Vendimmarrjet e Kolegjit Zgjedhor Gjyqësor 2023 - [https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2024/06/Raport-Studimor\\_KZGJ.pdf](https://ahc.org.al/wp-content/uploads/2024/06/Raport-Studimor_KZGJ.pdf)

---

## KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME

---

Në përpjekje për të rishikuar dhe përmirësuar kriteret për kandidimin dhe angazhimin në drejtimin e fushatave zgjedhore të zyrtarëve publikë është e rëndësishme të konsiderohen praktikat ndërkombëtare dhe udhëzimet që garantojnë standardet e zgjedhjeve.

Integriteti i nevojshëm i procesit zgjedhor dhe nevoja që rezulton për të parandaluar keqpërdorimin e burimeve administrative mund të rrjedhin nga e drejta për pjesëmarrje politike siç përfshihet në nenin 25 të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike<sup>8</sup> të OKB, i cili mbron të drejtat politike strictu sensu, në veçanti të drejtën për zgjedhje të mirëfillta dhe të lira.

Standardet për të shmangur keqpërdorimin mund të nxirren gjithashtu nga traktatet rajonale të së drejtave të njeriut, veçanërisht Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut<sup>9</sup>. Neni 3 i Protokollit Nr. 1 i KEDNj-së mbi zgjedhjet 'e lira' supozon formimin e lirë të vullnetit zgjedhor. Keqpërdorimi i burimeve shtetërore në favor të pushtetarit aktual mund të kundërshtojë këto objektiva.

Gjithashtu në Dokumentin e OSBE-së të Kopenhagës<sup>10</sup> 1990, Shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së u zotuan për standardet kryesore për keqpërdorimin e burimeve administrative në fushatat zgjedhore. Paragrafi 5.4 i Dokumentit të Kopenhagës thekson rëndësinë e një ndarje të qartë të partive politike nga shteti.

Po kështu, Kodi i Praktikave të Mirë të Komisionit të Venecias në Çështjet Zgjedhore<sup>11</sup> (2002) parasheh kriteret e rëndësishme për të parandaluar keqpërdorimin e burimeve shtetërore duke theksuar barazinë e mundësive për garim mes partive dhe kandidatëve.

Bazuar mbi këto standarde ndërkombëtare si dhe mbi problematikat e konstatuara më sipër në fushatat zgjedhore në Shqipëri, rekomandohet një përmirësim i mëtejshëm i kornizës ligjore dhe monitorim i angazhimit të zyrtarëve të lartë shtetërorë në aktivitetet politike.

Më konkretisht:

**Garantimi i ndarjes së qartë mes zyrtarëve si përfaqësues politikë dhe administratorëve të funksioneve shtetërore**

---

<sup>8</sup> Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike - <https://hrrp.eu/alb/docs/CCPR-a.pdf>

<sup>9</sup> Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_sqj](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_sqj)

<sup>10</sup> Dokumenti i Kopenhagës i OSBE-së i vitit 1990 - <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

<sup>11</sup> Kodi i praktikave të mira për çështjet zgjedhore -

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-alb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-alb)

Zyrtarët e lartë shtetërore që kandidojnë në zgjedhje është e nevojshme të heqin dorë nga pozicionet e tyre në administratën publike në një periudhë largimi të përcaktuar qartë në kohë, përtej periudhës 30 ditore të fushatës dhe procedura për shmangien e konfliktit të interesit apo keqpërdorimeve të burimeve që mund të krijojnë avantazhe të padrejta.

Për të adresuar këtë çështje, duhet të merret parasysh niveli i ndikimit që pozicioni administrativ ka në politikën dhe vendimmarrjen publike.

Drejtues të institucioneve, drejtorë të përgjithshëm, zyrtarë të nivelit të ministrive, dhe poste të ngjashme, kanë një ndikim të madh dhe shpesh janë të përfshirë në fushata politike ose të lidhur ngushtë me strukturat politike. Gjithashtu, drejtuesit e ndërmarrjeve publike apo institucioneve të financuara nga shteti që ofrojnë shërbime publike (p.sh., energjia, uji, transporti) shpesh kanë qasje mbi burime dhe mund të kenë lidhje të ngushta me strukturat politike lokale ose kombëtare.

Në këto nivele të larta drejtuesish ekziston rreziku i përdorimit të burimeve publike për qëllime politike si dhe krijimi i perceptimit të ushtrimit të ndikimit ndaj punonjësve vartës të tyre dhe qytetarëve të tjerë.

Punonjësit e nivelit të mesëm dhe specialistët e thjeshtë në administratën publike, të cilët nuk kanë rol drejtues apo vendimmarrës, por thjesht kryejnë funksione teknike, janë në një situatë të ndryshme. Ndikimi i tyre mbi proceset politike dhe vendimmarrëse është minimal dhe zakonisht nuk janë të përfshirë në vendime strategjike.

## I. Rekomandim

Në legjislacionin që normon funksionimin e administratës shtetërore<sup>12</sup> mund të shtohet / parashikohet një dispozitë që detyron zyrtarët e lartë (sekretarët e përgjithshëm, drejtorët e përgjithshëm të institucioneve publike dhe ndërmarrjeve shtetërore) të japin dorëheqjen në një periudhë të caktuar para dhe pas kandidimit për të shmangur avantazhin e padrejtë.

Ky parashikim të pasohet me sanksione për diskualifikimin e kandidatëve nga lista shumëemërore e propozuar nga ana e subjektit zgjedhor.

---

<sup>12</sup> Ligji nr. 90/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore"; Ligji nr. 152/2013 "Për nëpunësin Civil" i ndryshuar, apo në aktet nënligjore të dala në zbatim të tyre; Ligji nr. 9131 dt. 8.9.2003 "Për rregullat e etikës në administratën publike"

## **Rritja e transparencës mbi përfshirjen e zyrtarëve në organizimin e fushatës zgjedhore partiake**

Angazhimi i ministrave dhe zyrtarëve të tjerë të lartë shtetërore në drejtimin e fushatës partiake është i argumentuar si pjesë e të drejtës të çdo qytetari për të qenë aktiv politikisht “jashtë orarit zyrtar”. Rregullimet e deritanishme ligjore në Kodin Zgjedhor dhe denoncimet pranë KQZ kanë dëshmuar vështirësinë për të kontrolluar këtë mundësi abuzimi me burimet shtetërore. Është e pamundur të ndahet për shkak të orarit ditor zyrtari që ushtron funksionet e tij në zbatim të detyrave shtetërore dhe drejtuesit politik që kërkon pas orarit të punës votën për partinë e tij.

Ky dyzim vendos në pikëpyetje edhe perceptimet për aktivitetin ditor të administratës dhe enteve publike që mund të kërkojnë kontrolle, ndëshkime me masa administrative apo edhe ofrimin të shërbimeve bazike të barabarta për qytetarët pavarësisht bindjeve të tyre politike.

Rekomandimi kryesor në këtë aspekt është ai i rritjes së transparencës publike mbi aktivitetet e administratës dhe enteve të tjera publike si dhe raporteve financiare që mund të jenë subjekt i kontrolleve të mëtejshme nga KQZ apo edhe komisioneve të posaçme parlamentare mbikëqyrëse bipartizane.

### **II. Rekomandim**

Në kuadër të ligjit për etikën në administratën publike dhe legjislacionit për menaxhimin financiar dhe kontrollin, mund të parashikohet një mekanizëm ligjor apo nënligjor për të përfshirë dispozita të detajuara që ndalojnë çdo zyrtar të përdorë ambientet, automjetet, pajisjet, mjetet e punës dhe stafin në varësi apo të kontraktuar për qëllime politike. Gjithashtu të përcaktohen sanksione më të forta për rastet e shkeljes së këtij rregulli.

Këshilli i Ministrave dhe Departamenti i Administratës Publike (DAP) duhet të miratojnë një rregullore të detajuar, duke përcaktuar ndalesat dhe detyrimet për punonjësit e administratës publike gjatë fushatës.

Njëkohësisht me rregullimet normative është e nevojshme të rritet më tej monitorimi i shoqërisë civile mbi keqpërdorimin e burimeve shtetërore duke hetuar dhe bërë publike më tej rastet e abuzimeve me burimet shtetërore. Informimi dhe ndërgjegjësimi i publikut mbi këto abuzime mund të nxisë zhvillimin e një kulture etike të duhur për të mos pranuar si të mirëqene përfitimet e kandidatëve në pushtet në garën e ardhshme zgjedhore.