



Kingdom of the Netherlands



REFORMA ZGJEDHORE

Analiza dhe rekomandime mbi:

- Sistemi proporcional kombëtar dhe listat e hapura;
- Vota e Diasporës;
- Kufizimi i burimeve shtetërore
- Depolitizimi i administratës zgjedhore;
- Votimi elektronik;

Maj 2024



Shadow Report¹

SISTEMI ZGJEDHOR: ZONË KOMBËTARE DHE LISTA TË HAPURA?

Ndikimi i pragut zgjedhor dhe herësit në ndarjen e mandateve

Ndryshimi i sistemit zgjedhor nuk bën pjesë në rekomandimet e ODIHR/OSBE dhe as në prioritetet e rekomandimeve apo sugjerimeve të ardhura nga institucione të tjera ndërkombëtare apo Komisioni i Venecias. Raporti i ODIHR/OSBE (2005) ishte i fundit që trajtoi gjerësisht çështjen e sistemit zgjedhor, përpara se ky sistem të ndryshohej me ndërhyrjen në Kushtetutë në prill të vitit 2008. Në atë kohë OSBE vlerësonte² se nëse ruhej sistemi i atëhershëm zgjedhor *“Kodi Zgjedhor duhet të ndryshohet për të siguruar që objektivi i proporcionalitetit në raport sa më të afërt, sipas nenit 64.2 të Kushtetutës, të mund të arrihet në mënyrë më të efektshme”, “mandatet plotësuese duhen shpërndarë në përputhje me renditjen e kandidatit, siç është përcaktuar në listën shumëemërore para datës së zgjedhjeve”, si dhe “Kodi Zgjedhor duhet ndryshuar me qëllim shmangien e një situatë ku shpallja e pavlefshme e zgjedhjeve në një numër të vogël qendrash votimi të një zonë të vetme zgjedhore mund të çojë në përsëritje pa fund dhe në një vonesë të panevojshme për mbledhjen e Kuvendit të ri”*. Në fund OSBE sugjeronte *“autoritetet shqiptare mund të dëshirojnë të rishikojnë sistemin aktual zgjedhor në mënyrë përfshirëse dhe gjerësisht konsensuale”*.

Çështja e sistemit zgjedhor është nxitur kryesisht nga partitë e treta dhe të vogla politike, si dhe shoqëria civile. Bazuar në faktin se sistemi aktual zgjedhor nuk solli cilësi në jetën parlamentare dhe as përfaqësim proporcional të votave në mandate, si dhe nevoja për një sistem që dobëson pozitën monopol të kryetarëve të partive politike dhe që nxit prurje të reja politike janë motivet kryesore të propozimeve që lidhen me rishikimin e sistemit.

¹ 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 ASP & ISP dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e ambasadës.

² ODIHR/OSCE (2005). Albania, Parliamentary Elections, 3 July 2005: Final Report
<https://www.osce.org/odihr/elections/albania/16856>

Gjatë 6 muajve të fundit disa parti politike, përfshirë Partia Demokratike, Lëvizja për Zhvillim Kombëtar, Partia Republikane, Partia Agrare Ambientaliste, Nisma Thurje, etj, si dhe nisma të reja politike si “Shqipëria bëhet”, kanë propozuar ndryshimin e sistemit zgjedhor, duke kaluar në sistem proporcional kombëtar me një zonë zgjedhore dhe lista të hapura. Nismën ligjore ku citohet “zonë zgjedhore është tërësia e territorit të Republikës së Shqipërisë për zgjedhjet për Kuvend dhe bashkia për zgjedhjet e organeve të qeverisjes vendore” dhe “shpërndarja e mandateve fillon me rend zbritës, në bazë të numrit të votës parapëlqyese të secilit kandidat të listës shumë emërore”³ PD e ka propozuar në Kuvend dhe ishte pjesë e dokumenteve për shqyrtim nga Komisioni i Posaçëm i Reformës Zgjedhore.

Neni 64 i Kushtetutës vendos garancinë e kandidimit të balancuar gjinor, duke deklaruar se krahas detyrimit që garantimit që “votimit parapëlqyes t’i nënshtrohen jo më pak se dy të tretat e listës shumëemërore” të sigurojë edhe “përfaqësim gjinor”

I. PREMTIMET E PAPËRMBUSHURA TË SISTEMIT AKTUAL ZGJEDHOR

Motivet kryesore që artikulojnë liderit politikë (Berisha dhe Rama) në nismën e ndryshimit të sistemit zgjedhor për të kaluar në proporcional rajonal me lista të mbyllura në vitin 2008 ishin dy: evitimi i fragmentarizmit të parlamentit si dhe nevoja e një sistemi solid të bazuar në eksperiencën spanjolle.

- Motivi i parë lidhet me faktin se legjislatura e viteve 2005-2009 kishte një numër të madh grupesh parlamentare, produkt i sistemit të votës taktike (skema Dushkut), aplikuar masivisht nga PS dhe PD në zgjedhjet e vitit 2005. Pra, në thelb, ishin vetë partitë e mëdha që krijuan një sistem monster të kalimit të votave tek partitë aleate fiktive për të siguruar më shumë mandate parlamentare përmes një skeme taktike, - dhe vetë ato e kërkuan zgjidhjen jo tek ndryshimi i qasjes së tyre ndaj zgjedhjeve, por tek ndryshimi i sistemit zgjedhor. Kjo u bë edhe për të penalizuar partitë e vogla politike, të cilat mund të përbënin kërcënim për mazhorancat qeverisëse.
- Motivi i dytë është parimisht i qenësishëm, Shqipëria meritonte një sistem zgjedhor të aplikueshëm në vende të suksesshme europiane. Por etiketimi i modelit të ri si sistemi spanjoll i zgjedhjeve, përbën një zgjidhje të sforcuar dhe jo realiste. Përveçse Spanja përbën një demokraci me traditë dhe maturim politik, ajo ka sistem parlamentar me dy dhoma, ka formë qeverisëse monarki kushtetuese dhe ka zona autonome të nevojshme për përfaqësim, tri cilësi që nuk gjenden në rastin dhe realitetin shqiptar.

Ndryshimet kushtetuese të vitit 2008 dhe ato të vitit 2020 patën gjithashtu të njëjtin premtim: hyrjen në parlament të elitave politike, largimin e individëve spekulantë që trafikojnë vota ose kanë lidhje kriminale, si dhe garantimin e stabilitetit në sistemin përfaqësues.

³ Reporter.al. PD kërkon ndryshimin e sistemit zgjedhor dhe votën e emigrantëve
<https://www.reporter.al/2023/12/01/pd-kerkon-ndryshimin-e-sistemit-zgjedhor-dhe-voten-e-emigranteve/>

Asnjëra prej këtyre qëllimeve nuk u arrit. Legjislaturat pasuese, përfshirë ajo aktuale, nuk bëjnë dallim pozitiv në cilësinë e tyre, përjashtimi i elitave liberale dhe moderatore politike dhe zgjedhja deputet e individëve me rekorde kriminale detyroi parlamentin të miratojë ligjin e dekriminalizimit më 2015.

Sistemi i vitit 2020 (proporcional me listë pjesërisht konkurruese, aplikimi i herësit, etj), gjithashtu nuk solli ndryshim. Në tërësi vetëm dy deputetë e tejkaluan herësin, një politikan (Elbasan) dhe një prurje e rastësishme në politikë (Tiranë), i njohur jo për angazhim politik por për shkak të babait të tij, ish deputet i larguar nga ligji i dekriminalizimit. Sistemi i ri zgjedhor nuk solli as rritje të përqindjes së pjesëmarrjes qytetare në zgjedhje, si dhe nuk solli prurje të reja në politikë.

II. IMPAKTI HIPOTETIK I KALIMIT NË NJË ZONË TË VETME KOMBËTARE

Propozimi për kalimin në një zonë zgjedhore është një prej pikave kryesore të shumicës së partive të vogla dhe të reja, si pjesë e një pakete që vijon me kërkesën për lista të hapura dhe ndryshime të tjera. Nëse merret në konsideratë ideja e një sistemi me një zonë (votë kombëtare) duhet të merren parasysh edhe impakti politik që passjell ky sistem. Referuar modeleve të vendeve ku aplikohet, përfshirë Kosova dhe disa vende të rajonit, sistemi me një zonë zgjedhore jep efekte të ndryshme në varësi nga pjesëmarrja në zgjedhje, numrit të partive në nivel kombëtar, numrit të liderëve politikë me ndikim dhe atyre populistë.

Sistemi i votimit në një zonë të vetme kombëtare vlerësohet se:

Del më në pah natyra proporcionale e mbështetjes politike të subjekteve, pasi kufizohet ndjeshëm numri i votave të pavlefshme dhe humbja e votave për shkak të kalkulimit në formulën e ndarjes së mandateve

1. Krijon legjitimitet më të madh për partinë/partitë politike fituese, pasi siguron bazë proporcionale kombëtare, të pidentifikuar me zona të caktuara
2. Detyron partitë të veprojnë në nivel kombëtar, duke evituar krijimin e zonave lokale bastione dhe ul nivelin e votës klienteliste
3. Imponon fushatë në nivel kombëtar dhe detyrimin që partitë të kenë program kombëtar dhe me ekip që përfaqëson të gjitha zonat/prurjet/grupet mbështetëse
4. Administrimi i votës është më i shpejtë, shkurtohet administrata zgjedhore dhe koha e nxjerrjes së rezultateve
5. Lehtëson hapësirën e kryetarëve të partive të vogla ose të reja për ta përcjellë mesazhin në nivel kombëtar dhe nxit interesin e tyre për të tërhequr figura publike në listë, nëse pragu elektoral është i kapërcyeshëm.
6. Lehtësohet përfshirja e votës së diasporës dhe kalkulimi i saj në ndarjen e mandatave parlamentare.
7. Lehtësohet përfaqësimi gjinor përmes kuotave fikse jo vetëm kandidimi, por edhe zgjedhjeje.

Sistemi me një zonë (votë kombëtare) ka gjithashtu tregues që mund të passjellin efekte negative. Ndër më kryesoret janë:

1. Dobësohet lidhja e deputetit me zonën elektorale apo rajonin e tij, dhe për pasojë, edhe sistemi llogaridhënës i deputetit para elektoratit
2. Pamundësohet kandidimi i pavarur për deputet, pasi kandidatët nuk kanë zonë fikse kandidimi dhe as hapësirë gjeografike fushate.
3. I nxit partitë të krijojnë elita politike fikse, aq sa mandate janë statistikisht të mundshme, duke e bazuar fushatën tek lideri politik më shumë sesa tek ekipi zgjedhor
4. Vota individuale bëhet më pak e rëndësishme/e identifikueshme për zgjedhësin, pasi në nivel kombëtar vota mund të përkthehet në mandat për individë që nuk kanë lidhje me zonën ku votuesi voton.
5. Fushata në nivel kombëtar kërkon financim kombëtar, strukturë kombëtare dhe burime njerëzore në dispozicion, asete që i kanë vetëm partitë e mëdha politike
6. Fushata kombëtare i jep fuqi të madhe medias qendrore, si dhe grupeve të interesuara për ndikim në zgjedhje, të cilat mund të kenë interesa lobuese specifike.

Referuar të dhënave zgjedhore të vitit 2021, nëse ato kalkulohen nga 12 zona në një zonë të vetme kombëtare, rezulton se diferenca është e vogël dhe kryesisht prek humbjen e mandateve nga LSI dhe PSD, si dhe kalimin e këtyre mandateve tek PD. Në tërësi niveli i mazhorancës (PS) mbetet i pandryshueshëm në dy sistemet, 74 mandate. Gjithsesi kalkulimi është numerik, pa marrë në konsideratë faktin se në një zonë kombëtare fushata mund të ishte ndryshe, aleancat mund të ndryshonin dhe situata zgjedhore mund të kishte impakt më të madh në bilancin e partive kryesore.

SISTEMI ZGJEDHOR	PS	PD	LSI	PSD
2021 PROPORCIONAL RAJONAL	74	59	4	3
2021 PROPORCIONAL KOMBËTAR	74	64	1	1
DIFERENCA (1 ZONË)	0	+5	-3	-2

IMPAKTI KRYESOR? RISHPËRNDARJA E VOTAVE SIPAS QARQEVE

Aktualisht ndarja e mandateve për zonat zgjedhore (12 zona) bëhet në mënyrë matematike mbi bazën e numrit të votuesve dhe numrit të mandateve në parlament, por gjithsesi është pranuar tashmë se të dhënat e Regjistrit Kombëtar të Gjendjes Civile nuk është i saktë dhe se të vetmet të dhëna të sakta janë numri real i votuesve në proceset zgjedhore.

Bazuar në të dhënat zyrtare të zgjedhjeve të vitit 2021, në një sistem me një zonë zgjedhore impaktin më të madh do ta kishte përfaqësimi i qarqeve aktuale në parlament. Në këtë rast është e rëndësishme niveli i pjesëmarrjes në zgjedhje dhe numri i qytetarëve që janë aktiv në fushatë elektorale. Sipas tabelës në vijim, në një votim me një zonë zgjedhore do të kishte 14 deputetë të ndryshëm nga ata të zgjedhur në zgjedhjet e fundit (2021).

Konkretisht, qarqet Fier dhe Vlorë do të humbitnin nga 2 mandate parlamentare, qarqet Gjirokastrë, Tiranë dhe Shkodër gjithashtu do të humbitnin nga 1 mandat. Mandatet do tu kalonin qarqeve të tjera, ku më fituesi do të ishte qarku Dibër me 3 mandate më shumë sesa ka aktualisht, Kukësi me 2 mandate më shumë, Berati dhe Korça nga 1 mandat më shumë.

QARKU VOTAT 2021	PROPORCIONAL ME 12 ZONA RAJONALE	PROPORCIONAL ME 1 ZONË KOMBËTARE	DIFERENCA NË MANDATE
BERAT	7	8	+1
DIBËR	5	8	+3
DURRËS	14	14	0
ELBASAN	14	14	0
FIER	16	14	-2
GJIROKASTËR	4	3	-1
KORÇË	11	12	+1
KUKËS	3	5	+2
LEZHË	7	7	0
SHKODËR	11	10	-1
TIRANË	36	35	-1
VLORË	12	10	-2
TOTALI	140	140	14

SISTEMI I RI ZGJEDHOR: NDRYSHIMI VETËM ME NDËRHYRJE NË KUSHTETUTË

Shqipëria bën pjesë në grupin e pak vendeve europoriane që e kanë përcaktuar sistemin zgjedhor në Kushtetutë. Vendimi i marrë në vitin 1998 u bë për të pamundësuar ndryshimin e sistemit zgjedhor sa herë mazhorancat politike kishin interesa elektorale në prag të zgjedhjeve parlamentare. Sistemi zgjedhor është ndryshuar dy herë dhe në dy rastet përmes ndërhyrjes në Kushtetutë, fillimisht në prill 2008 dhe më pas në korrik 2020. Sipas nenit 64 të Kushtetutës së RSH, ndryshuar së fundmi më 2020, *“Kuvendi përbëhet nga 140 deputetë, të zgjedhur sipas një sistemi zgjedhjesh proporcional me konkurrim rajonal dhe prag kombëtar”*. Në vijim, pika 3 përcakton se *“përcaktimi i kriterëve dhe rregullave të zbatimit të sistemit zgjedhor, zonave zgjedhore, pragut kombëtar, numrit të mandateve për secilën zonë, shpërndarjes së mandateve dhe masës së shtrirjes së votimit parapëlqyes i delegohet për trajtim ligjit zgjedhor”*.

Nga ky lexim kushtetues rezulton se nisma për ndryshimin e sistemit të zgjedhjeve nga “proporcional me konkurrim rajonal dhe prag kombëtar” në sistem “proporcional me konkurrim kombëtar”, pra me një zonë zgjedhore, nuk mund të bëhet përmes ndryshimeve në Kodin Zgjedhor (84 vota), por përmes ndërhyrjeve në Kushtetutë (92 vota). Ndryshimet kushtetuese kërkojnë vullnet të gjerë politikë, mbështetje të partive kryesore politike, dakordësi nga institucione partnere si Komisioni i Venecias, si dhe siguri se është në përputhje me standardet kushtetuese (Gjykata Kushtetuese).

Ndryshimi i Kushtetutës për të ndryshuar sistemin zgjedhor duket i pamundur në situatat e sotme për disa arsye:

1. Zgjedhjet parlamentare zhvillohen në prill-maj 2025 dhe ndryshimet nuk duhet të bëhen në vitin zgjedhor. Një praktikë e ndryshme në korrik 2020 u kritikua gjerësisht nga raportet ndërkombëtare, përfshirë Komisioni i Venecias dhe ODIHR/OSBE.
2. Partia Socialiste në mazhorancë nuk ka interes specifik elektorale dhe as presion për të ndryshuar sistemin aktual, me të cilin ka fituar tri zgjedhje parlamentare. Një sistem kombëtar konkurrimi do të krijonte vështirësi të reja për PS për të siguruar më shumë se 71 mandate.
3. Grupimi i dytë më i madh në opozitë (Rithemelimi) nuk është gjithashtu i interesuar për ndryshimin e sistemit zgjedhor, i cili e vendos atë në një konkurrencë të fortë dhe bazuar në statistikat zgjedhore, të pamundur për të qenë fituese e zgjedhjeve.
4. PD zyrtare dhe partitë e vogla parlamentare janë nxitëse të ndryshimit të sistemit, por ato nuk posedojnë numrin e nevojshëm të vendeve (28 deputetë) dhe se pjesa më e madhe e tyre nuk kanë struktura në nivel kombëtar dhe as mjete në dispozicion për fushatë kombëtare.
5. Ndryshimi i sistemit në një zonë kombëtare do të duhet të shoqërohet me rishikimin e pragut zgjedhor, nga minimumi 1% aktualisht në një prag tjetër (midis 2.5% deri 5%), prag që favorizon dy partitë e mëdha dhe penalizon ndjeshëm partitë e vogla dhe reja politike.

6. Faktori ndërkombëtar (delegacioni i BE, OSBE, Këshilli i Europës, etj) nuk kanë qëndrim specifik lidhur me këtë debat dhe nuk pritet të nxisin ndryshimin dhe as ta negociojnë atë.

Rekomandimi:

- I. *Shqipëria ka nevojë për një konsensus të gjerë politik për të aplikuar një sistem zgjedhor të pandryshuar në së paku tri procese zgjedhore radhazi, në mënyrë që sistemi të krijojë kulturë politike, të ndikojë në sjelljen elektorale të partive dhe qytetarëve, të krijojë bazë të qëndrueshme administrimi dhe mundësi analize shtruese për efektet, përparësitë dhe problematikat. Praktika e kërkesave për ndryshim sistemi në çdo proces zgjedhor është e gabuar dhe siç ka rezultuar, jo efektive për integritetin, besueshmërinë dhe efikasitetin e zgjedhjeve.*
- II. *Përfshirja e votës së diasporës do të kërkojë rishikim të sistemit zgjedhor dhe në këtë kuadër, Kuvendi do të duhet të trajtojë të gjitha kërkesat për të nxitur debat publik aktual për zgjedhjet parlamentare 2029, pra për një proces zgjedhor, në të cilin asnjëra palë politike nuk është në dijeni paraprake të pozitës së vet startuese (nëse do të jetë në opozitë ose në qeveri).*

PROBLEMATIKA E PRAGUT ZGJEDHOR

Kushtetuta (neni 64, pika 1) përcakton se deputetët zgjidhen sipas një sistemi zgjedhesh proporcional “me konkurrim rajonal dhe prag kombëtar”. Shqipëria ka aplikuar disa modele të pragut elektorale prej vitit 1991-2021. Midis tyre është aplikuar pragu 2%, 2.5%, 4% për subjektet politike dhe 5% ose më shumë për koalicionet politike. Me ndryshimet në Kodin Zgjedhor (tetor 2020)⁴ mazhoranca pranoi kërkesën e partive të vogla, të cilat e ndihmuan të ndryshonte Kushtetutën, për të ulur pragun zgjedhor nga 3% në 1% në nivel kombëtar.

Në dallim nga sistemi zgjedhor, koncepti i pragut kombëtar vendoset nga Kodi Zgjedhor, pra me 84 vota, nga të cilat PS dhe aleatët e saj (PSD) kanë aktualisht 77 vota në dispozicion dhe ndaj nuk do të ishte e vështirë për atë të siguroheshin edhe 7 vota të tjera nga aleancat fluide parlamentare. Kodi Zgjedhor citon disa herë kriterin 1% të votave në nivel kombëtar (saktësisht 8 herë), duke e kushtëzuar atë kryesisht me pragun minimal për mbështetjen financiare të partive dhe subjekteve politike nga Buxheti i Shtetit⁵. Ndërhyrja e mundshme për të ndryshuar pragun zgjedhor do të

⁴ CEC. The Electoral Code. https://kqz.gov.al/ep-content/uploads/2023/02/Kodi-Zgjedhor-2020_perditesuar1.pdf

⁵ Neni 88 i Kodit Zgjedhor e lidh të drejtën e partive politike për të fituar mbështetje nga buxheti shtetëror me pragun elektorale 1% në nivel kombëtar. Sipas pikës 1 të këtij neni “partitë politike pjesëmarrëse në zgjedhje dhe që kanë marrë jo më pak se 1 për qind të votave në shkallë vendi në zgjedhjet më të afërta pararendëse të të njëjtit lloj, përfitojnë fonde nga Buxheti i Shtetit, në bazë të numrit të votave që secila parti ka marrë në ato zgjedhje”. Neni 69, i cili lidhet

kërkonte rishikimin e Kodit Zgjedhor edhe në këto raste, për të pasur përputhshmëri midis kritereve zgjedhore dhe postzgjedhore.

Gjykata Kushtetuese, me vendimin 31/2021 shfuqizoi të papajtueshëm me Kushtetutën kriterin se pragu 1% në nivel kombëtar vlen edhe për kandidatët e pavarur, por GJK nuk e vuri në diskutim ekzistencën e një pragu zgjedhor të arsyeshëm. Sipas arsytimit të GJK edhe GJEDNJ-ja ka theksuar se pragu mund të veprojë si rregullator i nevojshëm që bën korrigjime në sistemin proporcional, kurdoherë i pranuar si sistem që mundëson shprehjen e lirë të opinionit të njerëzve, ndonëse mund të jetë në dëm të partive të vogla, kur shoqërohet nga një prag të lartë (*shih Yumak dhe Sadak kundër Turqisë, Dhoma e Madhe, datë 08.07.2008, § 122*). Ndërsa për sa i përket nivelit të pragut, GJEDNJ-ja ka vlerësuar se pragu 5% si kusht për të marrë pjesë në ndarjen e vendeve në parlament, është në përputhje me nenin 3 të Protokollit nr. 1, pasi nxit në një shkallë të mjaftueshme rrymat e mendimit dhe ndihmon në shmangien e një copëzimi të tejskajshëm të tij (*shih partia "Janie Demokratë" dhe partia "Mūsu Zeme" kundër Letonisë, datë 29.11.2007*).

Gjykata vëren se Raporti i datës 02.10.2020 i Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriu për dy projektligjet "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.10019, datë 29.12.2008 "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", shprehet se: "Ndryshimi në nenin 162 të Kodit parashikon uljen e pragut për ndarjen e mandateve nga 3 në 1%. Ky ndryshim, i cili u bë sipas kërkesës së opozitës parlamentare, parashikon se, që të përfshihet në formulën e ndarjes së mandateve në zonën përkatëse zgjedhore, një subjekt zgjedhor (parti/koalicion/kandidat i pavarur) duhet të ketë grumbulluar së paku 1% të totalit të votave të vlefshme në rang kombëtar. Ky konsiderohet një prag natyral pasi është i përafërt me numrin e votave që i takojnë një mandati deputeti.". Edhe sipas përfaqësueses së Kuvendit, synimi i nivelit 1% ka qenë inkurajimi i partive të vogla që të marrin pjesë në procesin zgjedhor dhe të kenë mundësi të bëhen pjesë e Kuvendit.

Referuar të dhënave përfundimtare të zgjedhjeve ndryshimi i pragut zgjedhor nga 3% në 1% në nivel kombëtar nuk pritej të kishte ndikime thelbësore në përbërjen e parlamentit. Kjo konstatohet edhe nga Opinioni i Përbashkët të datës 11.12.2020 të Komisionit të Venecias dhe OSBE/ODIHR "Për ndryshimet kushtetuese të datës 30 korrik 2020 dhe Kodit Zgjedhor të datës 5 tetor 2020" (CDL-AD(2020)036), ku theksohet se zëvendësimi i pragut rajonal nga 3% (për partitë) ose 5% (për koalicionet) me prag kombëtar 1% nuk solli ndryshim thelbësor.

- Sipas të dhënave të KQZ në zgjedhjet e fundit parlamentare, ato të vitit 2021, PSD siguroi 3 mandate parlamentare me vetëm 2.2% të votave në nivel kombëtar, mandate të cilat nuk do të ishin siguruar në kushtet e një pragu kombëtar 3%. Nga kalkulimet, 2 prej këtyre mandateve do ti kishin kaluar opozitës (PD / LSI) dhe 1 PS-së, por në thelb rezultati i përgjithshëm zgjedhor do të mbetej në raporte të njëjta 74-75 me 65-66.
- Referuar të dhënave të zgjedhjeve parlamentare 2017 gjithashtu ndryshimi do të ishte +/1%, duke hequr mandatin e fituar nga PSD.

me të drejtën e zgjedhësve për të paraqitur ose mbështetur kandidatët të pavarur. Sipas nenit, kriter është mbështetja nga "jo më pak se 1 për qind të listës së zgjedhësve të zonës zgjedhore, por në çdo rast jo më shumë se 3,000 zgjedhës"...

- Referuar zgjedhjeve të vitit 2013, pragu zgjedhor 3% me konkurrim jashtë koalicioneve politike do të kishte impakt më të madh sesa më 2017 dhe 2021. Konkretisht, PDIU me 2.6% të votave do të kishte humbur 4 mandatet e fituara, ndërkohë që aleatët e PS-së, PBDNJ dhe Kristiandemokratët do të kishin humbur 2 mandatet e fituara. Në thelb, 4 mandatet e PDIU do t'i kalonin PD-së dhe 2 mandatet e PBDNJ dhe PKD do t'i kalonin PS-së, pra ndikuar në ndarjen finale të raporteve midis pakicës dhe shumicës së re parlamentare.

Në kushtet e diskutimit për një sistem me listë proporcionale kombëtare (një zonë elektorale), detyrimisht do të duhet të rishikohej edhe pragu zgjedhor. Në shumicën e modeleve zgjedhore europiane dominon pragu zgjedhor 5%, përfshirë vende ish komuniste si Rumania, Hungaria, Sllovakia, Polonia, Moldavia, Çekia, Armenia, Estonia, Lituania, Kosova, etj. Modeli kushtetues i vitit 1998 u mor nga Spanja, vend që ka prag zgjedhor 3% -5% në varësi të zgjedhjeve, kurse modeli gjerman që shpesh artikullohet në legjislacionin tonë zgjedhor ka gjithashtu prag zgjedhor 5%.

Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se një sistem zgjedhor proporcional i pakufizuar mund të rezultojë në ndarjen e votave të qytetarëve ndërmjet një numri shumë të madh partish politike dhe, për pasojë, në një kërcënim për funksionimin dhe vazhdimësinë e sistemit parlamentar, në kuptim të kapaciteteve për të arritur në një vendimarrje brenda tij (*shih vendimin nr. 32, datë 21.06.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

Pragu zgjedhor do të duhet të zgjidhë, por edhe të parandalojë disa problematika. Kryesisht pragu do të duhet:

- 1) Të bëj ndarjen sa më proporcionale të vlerës së votave dhe mandateve
- 2) Të sigurojë përfaqësimin e partive politike relevante
- 3) Të shmang fragmentarizmin ekstrem të jetës politike
- 4) Të nxisë nevojën e qeverisjes së qëndrueshme paszgjedhore
- 5) Të sigurojë akses dhe barazi për prurjet e reja politike
- 6) Të mundësojë përfaqësimin e pakicave kombëtare
- 7) Të minimizojë numrin e votave të pavlefshme dhe të papërfaqësuar
- 8) Të krijojë kohezion përfaqësues, krahinor dhe gjinor
- 9) Të evitojë nismat populiste dhe ekstremiste

Rekomandimi:

- I. *Në sistemin aktual zgjedhor çështja e pragut zgjedhor nuk ka arsye të rishikohet. Sistemi proporcional rajonal imponon një prag faktik zgjedhor, vetëm në sistemet e votimit kombëtar pragu merr vlerë dhe luan rol të rëndësishëm në konfigurimin politik.*
- II. *Nëse sistemi ndryshon, - në praktikën shqiptare të tranzicionit bazuar edhe në rezultatet e zgjedhjeve rezulton se pragu më i arsyeshëm zgjedhor është 2.5% deri në 3%, prag i cili nënkupton që një forcë politike të fitojë midis 40 dhe 50 mijë vota në nivel kombëtar. Në kushtet kur një parti politike krijohet me 3000 firma mbështetëse është e kuptueshme që*

suksesi i një partie politike duhet të bazohet së paku në 10-15 herë më shumë se numri minimal i firmave themeluese.

III. Reformimi i legjislacionit të partive politike (ligji mbi partitë), do të duhet të ketë përputhshmëri me konceptin e pragut zgjedhor, në mënyrë që të marrë zgjidhje problematika e ekzistencës së partive lokale, etnike, fetare dhe individuale, partive informale dhe atyre pa struktura, partive pa rregulla të brendshme demokratike apo atyre të krijuara ose që mund të nxiten nga jashtë.

KONCEPTI I HERËSIT: GJK RUAN HERËSIN, POR KËRKON ULJEN E PRAGUT

Bazuar në të dhënat e KQZ për zgjedhjet e vitit 2021 herësi ndryshoi nga 10,091 deri në rreth 14 mijë vota, pavarësisht se me ligj herësi nuk duhej të ishte më i lartë se 10,000 vota.

HERËSI/VOTA PËR NJË MANDAT PËR PARTITË DHE KOALICIONET												
	BR	DI	DR	EL	FR	GJK	KO	KU	LE	SHK	TR	VL
PD	11,519	9,673	10,572	9,646	10,780	14,004	10,096	12,036	8,499	9,441	12,156	8,032
PS	8,471	14,371	9,616	10,778	10,175	8,201	10,091	13,856	9,090	10,099	12,602	7,378
PSD										8,213	13,273	
LSI					12,312					10,100	13,973	

Tabela vijuese jep rastet e kapërcimit të herësit nga politikanët, - ku dukshëm rezultojnë se figura të njohur politike, sidomos tek PS, e kaluan pragun 10 mijë vota. Gjithsesi rastet më të rëndësishme janë ato që passollën marrjen e mandatit të një deputeti që ishte në krye/fillim të listës së partisë. Të tilla janë 2-3, në Tiranë kandidati i PS-së O. Rakipi fitoi mandat megjithëse ishte në 12 vende larg numrit të fundit rendor të mandateve të partisë së tij (ishte numër 30 dhe u rendit i treti për shkak të votave) apo F. Xhafaj, i cili ishte në renditje në numrin 23 dhe doli me numër 15 në listën finale për shkak të herësit). Tek PD rasti më i njohur është L. Boçi në Elbasan, i cili fitoi duke kapërcyer kryetarin e partisë lokale.

DEPUTETËT QË KALUAN HERËSIN ZGJEDHOR NË ZGJEDHJET PARLAMENTARE 2021						
QARKU	NR. FITUES	NR. NË LISTË	KANDIDATI	PARTIA	VOTA	POZITA
ELBASAN	8	8	TAULANT BALLA	PS	21604	DREJTUES QARKU
TIRANË	15	23	FATMIR XHAFAJ	PS	16738	DREJTUES ZONE
TIRANË	1	1	LULZIM BASHA	PD	16195	KRYETAR PARTIE

DURRËS	8	8	EDI RAMA	PS	15871	KRYETAR PARTIE
TIRANË	3	30	ORNALDO RAKIPI	PS	15697	PA CV POLITIKE
FIER	1	1	ERION BRAÇE	PS	15622	DREJTUES QARKU
TIRANË	10	10	BELINDA BALLUKU	PS	15361	ZV/KRYEMINISTRE
TIRANË	6	6	AGRON SHEHAJ	PD	13855	PA POZITË DREJTUESE
TIRANË	12	12	ETJEN XHAFAJ	PS	12782	DREJTUES ZONE
BERAT	5	5	BLENDI KLOSI	PS	12399	DREJTUES QARKU
GJIROKAS ËR	3	3	BLEDAR ÇUÇI	PS	11932	DREJTUES QARKU
TIRANË	10	10	BELIND KËLLIÇI	PD	11601	KRYETAR, FRPD
ELBASAN	5	5	SAIMIR HASALLA	PS	11518	DREJTUES ZONE
KORÇË	6	6	NIKO PELESHI	PS	11475	DREJTUES QARKU
VLORË	12	8	EDI RAMA	PS	11412	KRYETAR PARTIE
TIRANË	5	5	ARBEN AHMETAJ	PS	11287	ZV/KRYEMINISTER
ELBASAN	5	7	LUÇIANO BOÇI	PD	10930	DREJTUES PARTIE
FIER	9	10	GRAMOZ RUÇI	PS	10292	DREJTUES QARKU

Gjykata Kushtetuese me vendimin 28/2021 ka vendosur shfuqizimin e pikës 3 të nenit 163 të Kodit Zgjedhor, si të papajtueshëm me Kushtetutën (herësi me 10 mijë vota). Herësi u aplikua në zgjedhjet e vitit 2021 dhe tashmë është detyrim që Kuvendi të përcaktoj një herës të ri, si parakusht për të pasur një formulë të qartë të shpërndarjes së mandatave në zgjedhjet parlamentare të vitit 2025.

LIDHUR ME PROPOZIMIN PËR APLIKIMIN E LISTAVE TË HAPURA

Disa parti politike dhe grupe të shoqërisë civile kanë iniciuar nisma për kalimin 100% me sistem proporcional me listë të hapur. Ndryshimi i kushtetutës më 2020 lejoi një formë të listës së hapur, ndërkohë që gjatë tranzicionit janë aplikuar disa forma të “hapjes”. Për shembull, ka pasur raste si zgjedhjet vendore të vitit 2000 ku renditja e kandidatëve fitues në këshilla bëhej pas zgjedhjeve, shembuj si në zgjedhjet e vitit 2005, kur parti të caktuara politike depozituan marrëveshje paraprake në KQZ, sipas të cilës ndryshohej lista pas zgjedhjeve në funksion të përfaqësimit gjinor apo të ndarjes së mandatit legjislativ 4 vjeçar në mandate 2 vjeçare midis kandidatëve të ndryshëm.

Kodi Zgjedhor, neni 67/5, përcakton⁶ se subjekti zgjedhor nuk mund të ndryshojë renditjen e kandidatëve të listës pas regjistrimit të saj. Në zgjedhjet e vitit 2021 u aplikuan dy modele të listës së hapur, - koncepti i herësit, (lejon që kandidatët me mbi 10 mijë vota të dalin në krye të renditjes), si dhe koncepti i listës 100% të hapur pas ndarjes së mandateve (kandidatët që nuk fituan, por që janë pjesë e listës shumëemërore rirenditen sipas numrit të votave personale). Partitë kryesore, përfshirë PS, vlerësojnë vazhdimisht se sistemi aktual është de facto listë e hapur, por analiza e thelluar e sistemit e kundërshton këtë tezë.

Kalimi nga 100% listë e mbyllur (2009, 2013, 2017) në listë pjesërisht të hapur (2021) nuk shkoi në përputhje me gjendjen reale brenda partive politike (sistemi i zgjedhjes dhe emërimit të kandidatëve) dhe as me natyrën e fushatës elektorale (detyrimi që kandidatët të bëjnë fushatë për partinë jo për veten e tyre). Gjithashtu sistemi u komprometua edhe nga privilegji i krijuar me ligj për kryetarët e partive për të qenë drejtues të listës shumëemërore në katër qarqe të ndryshme, pra duke pasur katër shanse për zgjedhje ndaj 1 shansi që kanë të gjithë kandidatët e tjerë. Në rastin e vitit 2021 dy kryetarë partish (PS dhe LSI) morën mandate në së paku dy qarqe, duke vendosur vetë (jo elektorati) se cilin prej mandateve do të merrnin pas zgjedhjeve.

Një prej paradokseve të zgjedhjeve parlamentare të vitit 2021 ishte sistemi disproportional midis kandidatëve që nuk fituan por kishin numër shumë më të lartë votash sesa kandidatët që fituan mandate parlamentare. Tabela në vijim ofron të dhëna për listën shumëemërore të PS 2021, ku jepen të dhëna për deputetët që nuk fituan mandate dhe përballë tyre ata që fituan për shkak të sistemit zgjedhor. Ndër deputetët që nuk fituan mandate janë kalkuluar ata që nuk ishin pjesë e listës së parë zyrtare të KQZ, jo deputetët që morën mandatet ndërkohë që u krijuan mandate të lira gjatë legjislaturës.

SISTEMI ME NJË ZONË DHE ME LISTË 100% TË HAPUR TË BAZUAR NË REZULTATET E VITIT 2021								
RENDITJE	DUHEJ TË ISHIN FITUES ME LISTË TË HAPUR				RENDITJE	FITUAN PËR SHKAK TË SISTEMIT ZGJEDHOR		
18	TIRANË	PANDELI MAJKO	8785		76	KORÇA	ENSLEMVERA ZAKE	3080
34	KORÇA	BLEDI ÇOMO	5875		78	TIRANË	KLOTILDA BUSHKA	2973
38	TIRANË	MIMI KODHELI	5598		79	VLORË	PRANVERA RESULAJ	2919
44	KORÇA	ARIAN JAUPLLARI	5164		81	DURRES	KLODIANA SPAHIU	2731
45	DIBER	DIONIS I MERAJ	5152		82	FIER	BAFTJAR ZEQAJ	2726
47	LEZHË	GENTIAN MALOTAJ	5052		83	SHKODER	EDONA BILALI	2711
49	TIRANË	DALLËNDYSHE BICI	5013		84	ELBASAN	FLORENC SPAHO	2618
52	DIBER	MELAIM DAMZI	4604		85	VLORË	ANDUEL TAHIRAJ	2542
59	ELBASAN	SHKËLQIM BULLARI	4257		86	ELBASAN	KLEVIS XHOXHI	2536
62	TIRANË	PLARENT NDRËCA	4010		87	GJIROKASTER	MIRELA KUMBARO	2528
63	SHKODER	ILIR BEQAJ	3920		90	FIER	ISMET BEQIRAJ	2391

⁶ CEC. The Electoral Code. https://kqz.gov.al/ep-content/uploads/2023/02/Kodi-Zgjedhor-2020_perditesuar1.pdf

67	KUKES	PETRIT MALAJ	3666	91	TIRANË	ERMONELA VALIKAJ	2311
69	ELBASAN	ALBANA HANA	3553	92	FIER	TATIANA PIRO	2270
71	FIER	ADELA HYSENAJ	3475	94	DURRES	ALBAN XHELILI	2148
75	TIRANË	ELJO HYSKO	3132	99	VLORË	TEUTA RAMAJ	1738

Siç rezulton nga tabela, p.sh., Majko kishte 8,7 mijë vota por nuk fitoi mandat direkt, ndërkohë që në qarkun e tij në Tiranë mori mandat një deputet me 2,3 mijë vota, Çomo në Korçë nuk mori mandat me 5,8 mijë vota, por në qarkun e tij një kandidat tjetër siguroi mandat me vetëm 3 mijë vota. Edhe nga deputetët që fituan mandate për shkak të vendeve vakante të krijuara, rezultojnë se për shkak se janë në lista të qarqeve të ndryshme krijojnë disproporcionalitet. Për shembull, tek PS fituan mandate Bullari apo Ndreca me përkatësisht 4,2 dhe 4 mijë vota, por ndërkohë nuk fituan mandate emra të tjerë që kanë nga 5,1 deri në 5,8 mijë vota.

Të njëjtat kontraste midis deputetëve që siguruan mandat për shkak të sistemit zgjedhor (lista të mbyllura përtej herësit) dhe deputetëve që nuk siguruan mandat, megjithëse kanë numër shumë më të lartë votash. Rekord tek PD dhe në tërësi tek të gjithë lista e kandidatëve është kandidati i saj në Fier Kapllanaj, i cili nuk arriti të bëhet deputet ndonëse siguroi 9,2 mijë vota personale, më shumë se çdo kandidat tjetër jofitues. Me më pak vota se Kapllanaj kanë siguruar mandate më shumë se 70% e deputetëve aktual në parlament.

Tabele krahasuese në PD tregon se në qarkun e tij ku Kapllanaj u “penalizua” për shkak të vendit në listë, janë dhënë mandate parlamentare për kandidatë me 1,2 deri 2,5 vota, pra shumëfish më pak. I njëjti arsyetim vlen edhe për kandidatët e tjerë vijues. Spahia mori 7,2 mijë vota në Shkodër, por për shkak të sistemit zgjedhor ai nuk fitoi ndërkohë që fitues rezultuan kolegë të tij me vetëm 1,3 deri 2,7 mijë vota. Edhe në PD, nga kandidatët që siguruan mandat për shkak të vendeve vakante ka disproporcionalitet, - mandat siguroi deputetë me përkatësisht 5,6 mijë, 5,9 mijë apo 5,1 mijë vota, ndërkohë që për shkak të sistemit nuk morën mandat kandidatë me 9,2 mijë vota apo me 6,2 mijë vota. Tek PD rekord përbën fitorja e mandatit nga kandidati Dule me vetëm 848 vota, më shumë se shtatë herë më pak vota sesa kandidati më i votuar jofitues në qarkun e tij në Tiranë.

SISTEMI ME NJË ZONË DHE ME LISTË 100% TË HAPUR TË BAZUAR NË REZULTATET E VITIT 2021							
RENDITJE	DUHEJ TË ISHIN FITUES ME LISTË TË HAPUR			RENDITJE	FITUAN PËR SHKAK TË SISTEMIT ZGJEDHOR		
7	FIER	AGRON KAPLLANAJ	9274	60	VLORË	INA ZHUPA	3511
14	SHKODER	BARDH SPAHIA	7219	62	GJIROKASTER	TRITAN SHEHU	3364
15	DURRES	IGLI ÇARA	6952	63	TIRANË	ORJOLA PAMPURI	3301
20	DURRES	MANJOLA LUKU	6108	65	DURRES	MERITA BAKIU	3159
22	TIRANË	PETRIT DODA	5988	66	TIRANË	ALBANA VOKSHI	2931
26	TIRANË	ORJELA NEBIJAJ	5610	67	DIBER	DHURATA ÇUPI	2870
28	KORÇA	ANDREA MANO	5469	71	SHKODER	GRETA BARDELI	2753

36	TIRANË	ASLLAN DOGJANI	5186	74	FIER	NUSTRET AVDULLA	2506
37	DIBER	EDMOND ISAKU	5098	78	TIRANË	MESILA DODA	2358
39	TIRANË	IVI KASO	5089	79	TIRANË	ALFRED RUSHAJ	2339
45	DIBER	LUAN HAKA	4374	80	LEZHË	LINDITA METALIAJ	2328
48	ELBASAN	QANI XHAFA	4193	85	ELBASAN	ZHENI GJERGJI	2221
51	DURRES	REZEART TUSHA	3875	100	ELBASAN	FLUTURA AÇKA	1793
53	SHKODER	LODOVIK HASANI	3810	107	KORÇA	SORINA KOTI	1622
55	ELBASAN	EUGEN ISAJ	3696	112	VLORË	ARBI AGALLIU	1484
56	SHKODER	IZMIRA ULQINAKU	3683	115	SHKODER	EMILJA KOLIQUI	1364
57	KUKES	SHYRETE KOKA	3622	118	FIER	ERALDA BANO (TASE)	1295
58	BERAT	BUJAR HOXHAI	3560	131	TIRANË	VANGJEL DULE	848

Listat e hapura aplikohen në disa vende, përfshirë Kosova. Në Kosovë në dy procese zgjedhore figurat më të rëndësishme politike kanë rezultuar edhe më të votuarit, duke krijuar përputhshmëri midis votës kombëtare dhe përgjegjësisë politike postzgjedhore (Zonja Osmani ishte më e votuara dhe u zgjodh Presidente, zoti Kurti ishte më i votuari dhe u zgjodh kryeministër). Vlerat më pozitive të listës së hapur 100% kryesisht janë:

- **Dobëson pushtetin dhe kontrollin e kryetarit të partisë** mbi kandidatët/deputetët e partisë së vet, pasi më të votuarit kanë legjitimitet më të madh dhe sigurojnë edhe pavarësi më të madhe në ushtrimin e mandatit.
- **Siguron pjesëmarrje më të lartë në zgjedhje** sepse vota për individin nxit konkurrencë jo vetëm midis partive / kandidatëve të ndryshëm, por edhe midis kandidatëve të së njëjtës parti, nxit mobilitet maksimal dhe interes të qytetarëve dhe të medias ndaj kandidatëve.
- **Deputetët e zgjedhur janë më përfaqësues, kanë legjitimitet më të lartë dhe vota lokale/kombëtare me listë të hapur krijon elita politike me mbështetje më të gjerë sesa rajoni i banimit/vendlindja/zona e influencës.**
- **Parlamenti fiton legjitimet më të lartë dhe politikanët në parlament** fitojnë më shumë akses e nxitje për të qenë më shumë besnik përpara qytetarëve votues sesa urdhrave arbitrarë të partisë politike / liderit politik.

Nga ana tjetër, aplikimi 100% i listës së hapur në nivel kombëtar ose lokal ka gjithashtu edhe disa tipare kritike, të cilat sugjerojnë një vlerësim të thelluar dhe balancë vendimmarrëse midis impaktit pozitiv dhe negativ. **Ndër pasojat kritike mund të llogariten:**

- **Aksesi i gjerë dhe mundësia e dominimit të prurjeve nga biznesi/grupet informale,** të cilat mund të sigurojnë vota klienteliste. Në kushtet e një ekonomie me nivel të lartë informal dhe lidhjeve informale të liderëve me “oligarkët”/financuesit elektoralë, modele të tilla mund të shfaqen masivisht në të gjitha qarqet

- **Lista e hapur nxit qasje populiste dhe rendjen e partive pas kandidatëve me imazh publik,** të cilët jo domosdoshmërisht janë politikanë apo ekspertë të ligjit/qeverisjes. Për shembull në Kosovë fitojnë rregullisht prurje nga arti, sporti, muzika, etj, ndonëse thuhet asnjë prej tyre nuk ka arritur të sjell cilësi përfaqësimi në aktivitetin parlamentar.
- **Lista e hapur duhet të krijojë garanci ligjore për përfaqësimin gjinor,** ndryshe gratë dhe vajzat do ta kenë të vështirë të sigurojnë përfaqësimin në kuotat e sotme (minimumi 30%), pasojë që mund të shfaqet edhe tek përfaqësimi i pakicave kombëtare, grupeve të veçuara apo brezit të ri.
- **Një numër i madh partish simbolike konkurrojnë me individë që “gjejnë partinë”** pa pasur lidhje reale me të, ndërkohë që pas zgjedhjeve bëhet e vështirë sigurimi i shumicave qeverisëse të qëndrueshme.

Natyrisht ekzistojnë një numër i madh treguesish të tjerë pozitiv apo negativ, në varësi nga sistemi i administrimit zgjedhor (numërim elektronik apo mekanik), zgjerimi i votës me diasporën, numri i mandateve në dispozicion, numri i subjekteve konkurruese, etj.

KONKLUZIONE

Sistemet zgjedhore nuk janë domosdoshmërisht sisteme të mira apo negative. Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar⁷ në përcaktimin e një sistemi zgjedhor duhet të merren në konsideratë shumë faktorë, siç janë ata historikë, politikë, etnikë, kulturorë, shoqërorë apo gjeografikë. Çdo sistem zgjedhor në një shoqëri demokratike synon të sigurojë stabilitet dhe qeverisje efektive e të qëndrueshme dhe, njëkohësisht, një përfaqësim sa më të gjerë të popullit dhe shprehje sa më të plotë të vullnetit të tij. Në parim, çdo sistem zgjedhor konsiderohet, në tërësinë e tij, demokratik në qoftë se nëpërmjet tij respektohen të gjitha rregullat e konkurrimit të drejtë e të barabartë. Në radhë të parë, sistemi zgjedhor dhe procedurat që lidhen me zbatimin e tij duhet të garantojnë e të vënë në zbatim përfaqësimin real të komunitetit dhe ushtrimin adekuat të sovranitetit të popullit (*shih vendimin nr. 1, datë 30.01.2004 të Gjykatës Kushtetuese*).

Shqipëria ka eksperimentuar disa sisteme zgjedhore prej vitit 1991 (mazhoritar i pastër, mazhoritar me dy ose një raund me korrektim proporcional, proporcional rajonal). Propozimet për ndryshime të reja në sistem (proporcional me një listë kombëtare apo 100% me lista të hapura) janë tregues i mosbesimit tek sistemet aktuale zgjedhore dhe mënyrat sesi ato janë aplikuar në Shqipëri.

Debati mbi sistemin zgjedhor lidhet de facto më shumë me vullnetin politik për zgjedhje të lira, të drejta dhe konkurruese, sesa me teknikalitet dhe produktet numerike të sistemeve. Secili prej sistemeve të aplikuar, përfshirë edhe ai i tanishëm mund të siguronte zgjedhje të lira nëse legjislacioni dhe administrimi zgjedhor do të zbatoheshin me saktësi dhe me integritet.

⁷ GJK. Vendim 31/20

Në vlerësimin e ISP, partitë dhe jo sistemi më vehte janë zgjidhja.

- I. Thelbi i suksesit, - më shumë sesa debati listë e hapur vs listë e mbyllur vs listë pjesërisht e hapur, etj, është mënyra sesi funksionojnë dhe marrin vendime partitë politike. Nëse ato janë forca politike demokratike, me sistem meritokracie dhe transparence, nëse promovojnë kandidatë cilësorë apo individë me rekorde kritike, nëse duan të bëjnë zgjedhje me standarde apo “fitore me çdo kusht”, nëse duan një qeverisje të qëndrueshme apo ndarje informale të pushtetit, nëse reformohet sistemi i financimit dhe administrimit elektoral, etj.

- II. Një sistem me lista të hapura apo pjesërisht të hapura do të duhet të shoqërohet me sistem primaresh brenda vetë partive politike, me verifikime paraprake të rekordeve të kandidatëve, me një regjistër anëtarësie të verifikueshëm dhe me ekzistencën e partive demokratike në koncept e përfaqësim, jo grupime të njësuara me liderin dhe peng i shumicës destruktive militante.

Në rrethanat aktuale të mosbesimit dhe kulturës, sipas të cilës, kur kemi një problem, nuk e shmangim dhe as ndryshojmë qasjen tonë ndaj tij, por e ndryshojmë ligjin, debati për sistemin zgjedhor dhe sistemin përfaqësues mund të jetë në interes afatgjatë dhe mund të jetë efektiv nëse bazohet në analiza profesionale, konsultim të gjerë dhe gjithëpërfshirje. Partitë nismëtare mund të nxisin debat dhe dialog institucional dhe publik për rrugëzgjidhje sa më të qëndrueshme, efektive dhe afatgjatë, si dhe mund të marrin në konsideratë edhe nevojën e një distancimi më real dhe më të madh të partive nga “shteti”, depolitizimin e procesit të administrimit zgjedhor dhe përdorimin e praktikave të mira të ish vendeve komuniste tashmë anëtare në BE, për demokratizimin e partive dhe integritetin e kandidatëve dhe të proceseve zgjedhore.

*Shadow Report*¹

Pengesat për mundësimin e votës së Diasporës

Prill 2024

Vota e diasporës mbetet një nga çështjet e Reformës Zgjedhore për të cilën të gjithë aktorët politike janë dakord, por që ende nuk po merr jetë. Për t'i mundësuar votimin qytetarëve shqiptarë që jetojnë jashtë vendit është shprehur me një vendim të saj në dhjetor 2022 edhe Gjykata Kushtetuese. Ky vendim konstatoi cenimin e së drejtës kushtetuese të votës së diasporës në zgjedhjet e vitit 2021 dhe përcaktoi afate kohore të qarta për të mundësuar zbatimin e këtij procesi në zgjedhjet e ardhshme të përgjithshme.

Tashmë që ky afat u tejkalua dhe kanë mbetur 12 muaj nga zhvillimi i zgjedhjeve të vitit 2025, Kuvendi dhe Komisioni Qendror i Zgjedhjeve nuk kanë ndërmarrë ende hapat e nevojshme për të mundësuar këtë votim.

Ky raport synon të prezantojë një analizë të ndryshimeve të nevojshme ligjore në Kodin Zgjedhor që duhet të miratohen nga Kuvendi, si dhe akteve nënligjore që mund të aprovojë Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, por mbi të gjitha, konsensusin e nevojshëm politik, që do të mundësonte votimin e diasporës në zgjedhjet parlamentare të vitit 2025.

I. Hapat drejt votës së diasporës

5 qershor 2020

Marrëveshja në të ashtuquajturin Këshillin Politik dakordëson parimisht edhe për votën e diasporës.

23 korrik 2020

Kuvendi miraton ndryshimet në Kodin Zgjedhor, duke futur në rrugë institucionale procesin e votës së diasporës.

¹ 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 ASP & ISP dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e ambasadës.

Tetor 2020

Konstituimi i KQZ të re. Komisioneri Shtetëror dhe Ministri i Shtetit për Diasporën nisin konsultimet me Diasporën për të mundësuar aktet nënligjore.

Janar 2021

Ngec draftimi i akteve normative dhe procesi konsiderohet i pamundur nga Komisioneri për zgjedhjet e vitit 2021 pa ndërhyrje nga Kuvendi.

Shkurt 2022

Organizata “Diaspora Për Shqipërinë e Lirë” dorëzon padi në Gjykatën Kushtetuese.

Gusht 2022

Përfundon draftimi i aktit të parë nënligjor - Regjistrimi i zgjedhësve jashtë vendit. Komisioneri nxjerr urdhër me shkrim që të gjitha aktet të përfundojnë deri në Shtator 2023.

Tetor 2022

Partive politike u kërkohet të japin urgjentisht mendimet e tyre rreth aktit të parë. Pas miratimit, fillon puna për draftimin e akteve të tjera.

9 dhjetor 2022

Gjykata Kushtetuese konstaton cenimin e së drejtës kushtetuese të votës së diasporës për shkak të boshllëkut ligjor. I kërkohet Kuvendit plotësimi i boshllëkut ligjor brenda një viti nga hyrja në fuqi e këtij vendimi.

9 janar 2024

Tejkalohet afati një vjeçar. Diskutimet në komisionin e posaçëm parlamentar për Reformën Zgjedhore ngrenë pikëpyetje nëse është e nevojshme të ndryshojë Kodi Zgjedhor apo KQZ mund të mundësojë votimin nëpërmjet plotësimi me akte nënligjore.

Burimi: Faqja e internetit e “Diaspora për Shqipërinë e Lirë” - <https://votaediaspores.com/>

II. Dakordësia politike që nuk u materializua

Numri i qytetarëve shqiptarë që jetojnë jashtë territorit të Shqipërisë, apo diaspora shqiptare, sipas INSTAT në vitin 2020 - të dhënat më të fundit – [përlllogaritej](#)² të ishte 1.68 milionë persona apo rreth 37% të popullsisë. Pavarësisht se votues në moshë madhore, me te drejtë votimi, përlllogariteshin vetëm 1.25 milionë persona, këto të dhëna dëshmojnë se një përqindje e konsiderueshme qytetarësh shqiptarë nuk ushtrojnë të drejtën e tyre për t’u përfaqësuar politikisht.

Partia Socialiste u zotua në vitin 2017 se do të garantonte votën e diasporës në zgjedhjet e ardhshme parlamentare dhe këtë zotim e vendosi si një prej kërkesave të saj në diskutimet e të

² INSTAT – Të dhënat statistikore për diasporën - <https://www.instat.gov.al/media/7848/diaspora-ne-shifra-2020.pdf>

ashtuquajturit Këshilli Politik, platformës politike të ndërtuar nga Kuvendi për të diskutuar reformën zgjedhore të vitit 2020. Pas dakordësimit në marrëveshjen politike të 5 qershorit 2020, ndryshimet e Kodit Zgjedhor të votuara nga Kuvendi me [ligjin nr. 101/2020](#), datë 23 korrik 2020, përfshinë të drejtën e shqiptarë me banim të përhershëm jashtë territorit për të votuar në zgjedhjet parlamentare.

Më konkretisht Kodi Zgjedhor përcaktoi:

- Neni 24, pika 1: *“KQZ-ja udhëheq dhe mbikëqyr procesin për përgatitjen e kushteve dhe zbatimin e masave që mundësojnë votimin nga jashtë vendit në zgjedhjet për Kuvendin, për zgjedhësit që kanë vendbanimin e përhershëm jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë, kanë të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Gjendjes Civile adresën e vendbanimit të përhershëm jashtë vendit dhe kërkojnë nga KQZ-ja që të pajisen me dokumentacionin e votimit nga jashtë.”*
- Neni 24, pika 2: *“Votimi nga jashtë vendit organizohet dhe administrohet nga KQZ-ja në të gjithë komponentët e tij, pasi Rregullatori (Komisioni Rregullator pranë KQZ) të ketë miratuar të gjitha aktet nënligjore që kërkojnë për votimin nga jashtë vendit, sipas këtij ligji”.*
- Neni 184 : *“Ngarkohet KQZ-ja të nxjerrë aktet nënligjore në zbatim të këtij ligji brenda gjashtë muajve nga hyrja në fuqi e tij.”* (Publikimi në fletore zyrtare u krye në 4 gusht 2020)

Ristrukturimi i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve dhe konstituimi i strukturës së tij të re, mes të cilëve edhe Komisioni Rregullator, vetëm në muajin tetor 2020, rreth 7 muaj para zhvillimit të zgjedhjeve të 25 prillit 2021, krijuan sfida për organizimin e procesit zgjedhor në tërësi dhe jo vetëm për votën e diasporës.

Në muajt në vijim, Komisioneri Shtetëror i Zgjedhjeve, Ilirjan Celibashi, kërkoi zyrtarisht nga Kuvendi plotësime të mëtejshme ligjore dhe dakordësinë politike për procesin dhe administrimin zgjedhor, duke mundësuar materializimin në praktikë me aktet nënligjore që mund të ndërmarre KQZ për votimin nga jashtë vendit.

Më konkretisht, sipas Komisionerit Shtetëror, paqartësitë që duhet të dakordësohen parimisht në nivel politik dhe më pas ligjor në Kodin Zgjedhor nga Kuvendi janë:

- Qartësimi se kush do të konsiderohet votues nga jashtë vendit dhe dokumentacioni që duhet të disponojnë për identifikim – (diasporat e hershme nuk kanë dokumenta të vlefshme shqiptare si dhe shqiptarët me statusin e refugjatit/ azilkërkuesit);

- Zona zgjedhore ku do të përfaqësohen votat e diasporës - në një zonë zgjedhore të veçantë vetëm për diasporën apo sipas vendbanimit të mëparshëm në Shqipëri;
- Mënyra e votimit dhe administrimit bazuar në shembuj të ndryshëm në vendet e tjera (ngritje të qendrës së votimit në selitë diplomatike, dërgimit me postë të votës apo elektronike).

Të njëjtat pikëpyetje nuk kanë marrë përgjigje ende dhe sot dhe faktorët politikë kanë shprehur qëndrime të kundërta dhe mosbesim në alternativat e propozuara. Nevojitet të qartësohet se dhe Komisioni Rregullator, struktura që funksionon pranë KQZ, e ngarkuar nga Kodi Zgjedhor për të hartuar aktet normative, funksionon në vendimmarrje mbi votën e pesë anëtarëve të tij, 3 nga të cilët të propozuar nga mazhoranca dhe 2 nga opozita. Pa një konsensus politik vendimmarrja mbi aktet dytësore që mund të jetë të natyrës teknike nuk mund të sigurojë mbështetjen e duhur nga anëtarët.

III. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese dhe implikimet

Pas dështimit të jetëzimit në zgjedhjet e kaluara, organizata “Diaspora Për Shqipërinë e Lirë” dorëzoi në shkurt 2022 një padi në Gjykatën Kushtetuese duke kërkuar “*Konstatimin e cenimit të së drejtës kushtetuese të votës së emigrantëve në zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë më 25.04.2021*”.

Nëpërmjet [vendimit](#)³ nr. 38, datë 9.12.2022, **Gjykata Kushtetuese njohu boshllëkun ligjor** në Kodin Zgjedhor dhe i kërkoi Kuvendit të Shqipërisë që të plotësonte rregullimet e nevojshme për të mundësuar votën e diasporës një vit nga shpallja e vendimit (afati maksimal 12 janar 2024⁴).

Në [mbledhjen](#) e **Këshillit të Legjislacionit**⁵ të Kuvendit, në datë 3 prill 2023, anëtarët e mazhorancës dhe opozitës dakordësuan që kërkesat për plotësime ligjore duhet të ishte pjesë e punës së komisionit të posaçëm parlamentar për reformën zgjedhore. Përgjatë një viti të vakët të punimeve të tij, ky komision nuk adresoi këtë detyrim të përcaktuar nga Gjykata Kushtetuese.

Përfaqësuesit e mazhorancës në [takimet konsultuese](#) me organizatat e diasporës ngritën gjithashtu pikëpyetje mbi ndryshimet ligjore që nevojiten për votën e diasporës. Një përgjigje për këtë vendimmarrje të detyrueshme ligjore e ka dhënë vendimi i Gjykatës Kushtetuese, i cili ka konstatuar se formulimi i nenit 184 të Kodit Zgjedhor, (*detyrimi i KQZ për të nxjerrë aktet nënligjore për votën e diasporës*) nuk plotëson kërkesat e nenit 118 të Kushtetutës, duke cenuar

³ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr. 38, datë 9.12.2022 - [https://www.asp.al/pdf/vend.38_22_\(2\).docx](https://www.asp.al/pdf/vend.38_22_(2).docx)

⁴ Vendimi botuar në Fletoren Zyrtare nr 5, datë 12.1.2023.

⁵ Procesverbal i mbledhjes datw 03.04.2023 -

https://www.asp.al/pdf/202310031105015644Keshilli_i_legjislacionit__3.4.2023.pdf

kështu realizimin e ushtrimit të së drejtës kushtetuese për të votuar të zgjedhësve me vendbanim të përhershëm jashtë territorit të Republikës së Shqipërisë.

[Neni 118 i Kushtetutës](#) përcakton se aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë dhe se ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.

*“Kjo paqartësi e normës, - thekson Gjykata - jo vetëm cenon parimin e sigurisë juridike, por, në fakt, përbën një boshllëk ligjor që cenon të drejtën kushtetuese të votës së kësaj kategorie, e cila, për shkak të këtij boshllëku, ka mbetur thjesht një parashikim deklarativ, i pazbatueshëm efektivisht në praktikë, duke mbetur në thelbin e saj iluzive. **Është detyrim i Kuvendit të plotësojë boshllëkun ligjor të lartpërmendur brenda një afati, që në rastin konkret konsiderohet të caktohet një vit nga hyrja në fuqi e këtij vendimi**”.* (Paragrafi nr. 64 i Vendimit)

Ashtu siç nënvizohet në raportin e relatores në Këshillin e Legjislacionit, znj. Etilda Gjonaj, *“Ky detyrim që i vendoset Kuvendit nëpërmjet vendimit të Gjykatës Kushtetuese nr. 38, datë 9.12.2022 është i detyrueshëm për t’u zbatuar prej tij referuar edhe përcaktimeve të [nenit 132 të Kushtetutës](#), sipas të cilit vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë përfundimtare dhe të detyrueshme për zbatim nga të gjitha organet kushtetuese, autoritetet publike dhe gjykatat.”*

Nevojitet të nënvizohet se një pjesë e mirë e argumentimit të Gjykatës Kushtetuese i dedikohet rëndësisë së **afateve të nevojshme** brenda të cilit Kodi Zgjedhor *“të ofrojë dhënien e autorizimit për nxjerrjen e akteve nënligjore lidhur me rregullat për regjistrimin e votuesve nga jashtë vendit, për procedurat e tyre të votimit, për administrimin dhe numërimin e votave nga jashtë vendit dhe përfshirjen e tyre në rezultatin e përgjithshëm të zgjedhjeve për Kuvendin”*. (Paragrafi nr.65 i Vendimit). Kur kanë mbetur rreth 12 muaj nga zhvillimi i zgjedhjeve të vitit 2025, afatet e nevojshme kohore për KQZ për të përcaktuar akte normative mund të jenë përsëri në rrezik.

IV. Përfundime dhe rekomandime

Me mbarimin e mandatit të komisionit të posaçëm të reformës zgjedhore në muajin mars, vendimi i Gjykatës Kushtetuese vijon të mbetet i paadresuar zyrtarisht në tryezat e diskutimeve që po zhvillohen aktualisht në një format të ri, atë të Komisionit të Dialogut. Një komision që funksionon deri më sot pa një agjendë të miratuar në strukturat zyrtare të Kuvendit dhe një kalendar të përcaktuar. Mbetet ende e hapur mundësia që komisioni të plotësojë boshllëqet ligjore të kërkuara në Kodin Zgjedhor, por çdo vonesë kohore do të vendosë në rrezik plotësimin e duhur me akte nënligjore nga KQZ dhe organizimin e duhur të procesit në mbi 30 vende të ndryshme të botës ku ekzistojnë grupime të konsoliduara të diasporës shqiptare.

Grupimet përfaqësuese të diasporës që vijojnë prej vitesh lobimin për realizimin e kësaj të drejte të votës së diasporës nevojitet që të nxisin më tej regjistrimin e emigrantëve në **regjistrin e zgjedhësve jashtë vendit** nëpërmjet platformës E-albania, të mundësuar prej gushtit 2022 me vendimmarrjen e KQZ. Të dhënat e deritanishme dëshmojnë për një numër të ulët, vetëm 10.400 qytetarë në moshë votimi me banim jashtë vendit të regjistruar në këtë regjistër, duke zbehur pritshmëritë dhe ndoshta dhe presionin e duhur ndaj partive politike për të vënë në jetë këtë zotim të ndërmarrë.

Përtej detyrimit të Kuvendit për të zbatuar një vendim të Gjykatës Kushtetuese, vota e diasporës, e përlllogaritur si 37 % e popullsisë kombëtare, është e lidhur ngushtësisht me një konsensus politik. Pa dakordësinë dhe besimin e duhur për procesin nga subjektet politike do të jetë e pamundur që të pranohet nga garuesit në zgjedhje çdo akt normativ që mund të hartohet nga KQZ.

*Shadow report*¹

Kufizimi i përdorimit të burimeve shtetërore në zgjedhje

Maj 2024

Përdorimi i burimeve shtetërore në zgjedhje krijon kushte të pabarabarta për subjektet politike duke dëmtuar standartet zgjedhore, cilësinë e demokracisë si dhe funksionimin e institucioneve publike. Ky keqpërdorim mbetet një nga problematikat e rëndësishme të konstatuara në zgjedhjet e fundit në vendin tonë. Rekomandimet e raporteve të OSBE/ODIHR dhe organizatave të tjera monitoruese theksojnë shqetësimin në rritje për të adresuar rolin e aparaturës së administratës qendrore dhe vendore në fushatat zgjedhore.

Nëse në zgjedhjet e vitit 2015 problematika e përdorimit të burimeve shtetërore në zgjedhje ishte rekomandimi numër 11, në 2017 ajo u bë rekomandimi i tretë dhe në 2019 gjendja u përkeqësua duke u bërë rekomandimi i dytë.

Për të adresuar këtë problematikë në rritje, reforma zgjedhore e vitit 2020 përcaktoi dispozita të reja kufizuese në Kodin Zgjedhor², të cilat parashikonin ndalimin e investimeve infrastrukturore në një periudhë katër mujore para ditës së zgjedhjeve si dhe kontrollin e përdorimit të administratës shtetërore dhe asetëve publike në fushatën zgjedhore.

¹ 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 ASP & ISP dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e ambasadës.

²Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë - https://kqz.gov.al/wp-content/uploads/2023/02/Kodi-Zgjedhor-2020_perditesuar1.pdf

I . Kufizimet e parashikuara në Kodin Zgjedhor

Dispozita e Kodit Zgjedhor parashikojnë këto kufizime në kuadër të burimeve shtetërore:

Neni	Pika	Kufizimet e parashikuara
Neni 91	Pika 1	Nuk mund të përdoren ose të vihen në mbështetje të kandidatëve, të partive politike ose të koalicioneve në zgjedhje burime të organeve apo enteve publike në nivel qendror ose vendor, apo çdo lloj enti tjetër ku shteti zotëron kapitale apo kuota ose/dhe emëron shumicën e organit mbikëqyrës apo organit administrues të entit, pavarësisht nga burimi i kapitalit ose pronësia.
	Pika 3	Gjatë fushatës zgjedhore ndalohet marrja në punë, pushimi nga puna, lirimi, lëvizja dhe transferimi në detyrë në institucionet apo entet publike, me përjashtim të rasteve të përligjura.
	Pika 4	Katër muaj para datës së zgjedhjeve deri në formimin e qeverisë së re pas zgjedhjeve ndalohet propozimi, miratimi ose nxjerrja e akteve ligjore ose nënligjore, të cilat parashikojnë dhënien e përfitimeve për kategori të caktuara të popullsisë, të tilla si aktet që parashikojnë rritjen e pagave, pensione, mbështetjes ekonomike apo sociale, uljen ose heqjen e taksave, vendosjen e amnistive fiskale, privatizimin apo dhënien e pasurive a të shpërblimeve, etj., përveçse kur nisma kushtëzohet nga gjendje të fatkeqësisë natyrore.
Neni 92	Pika 1	Institucionet publike, qendrore dhe vendore, si dhe agjencitë dhe/ose ndërmarrjet shtetërore, janë të detyruara të raportojnë në KQZ të gjitha veprimtaritë me karakter publik që planifikojnë të zhvillojnë në periudhën katër muaj para datës së zgjedhjeve deri ditën e zgjedhjeve. Formojnë veprimtari publike të gjitha veprimtaritë që janë të hapura për pjesëmarrjen e publikut apo të medias, si dhe ato që kanë në agjendë informimin, në periudhën katër muaj para datës së zgjedhjeve deri ditën e zgjedhjeve, e publikut rreth tyre.

Për zbatimin e kufizimeve të mësipërme, Kodi Zgjedhor ngarkoi Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) me kompetencat e një organi që heton proaktivisht denoncimet ndaj subjekteve zgjedhore, partive politike dhe organeve të administratës publike për përdorimin e burimeve shtetërore dhe më gjerë.

Ndryshimet e [ligjit nr. 150/2020](#) “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve”, parashikuan të drejtën e KQZ për “marrjen dhe trajtimin e sinjalizimeve nga publiku” si dhe “zhvillimin e hetimit administrativ ndaj denoncimeve të mbërritura”. Pas përfundimit të shqyrtimit administrativ, ky institucion mund të vendosë ndalimin e aktiviteteve publike të zyrtarëve, caktimin e masave administrative (gjobë), dhe në rast se konstatohen elementë të veprës penale, depozitimin e kallzimit pranë prokurorisë përkatëse.

II . Problematika e zbatimit

Dispozitat e reja për parandalimin e përdorimit të burimeve shtetërore nuk sollën rezultatet e pritshme në dy zgjedhjet e fundit. Në raportin përfundimtar të OSBE/ODIHR për zgjedhjet e 14 maj 2023, përdorimi i burimeve shtetërore ishte rekomandimi i parë prioritar së bashku me shitblerjen e votës dhe presioneve ndaj votuesve³.

Disa prej arsyeve të mungesës së efektivitetit të zbatimit të kufizimeve janë konstatuar tashmë në raportet e monitoruesve ndërkombëtarë në përputhje të plotë me gjetjet⁴ e publikuara më parë⁵ nga ASP & ISP, më konkretisht:

- Mungesën e vullnetit nga zyrtarët e lartë qendrore dhe vendorë për të bërë një ndarje të qartë mes aktiviteteve të kandidatit në fushatë dhe detyrave funksionale gjatë periudhës zgjedhore;
- Ndryshimet e frymës së Kodit Zgjedhor në aktin normativ për rregullimin e ndalimit të investimeve publike në periudhën 4 mujore para zgjedhjeve (Vendimi nr.9/2020 i Komisionit Rregullator pranë KQZ);
- Mungesa e kompetencave të KQZ për të ushtruar mbikqyrje të duhur dhe masa bllokuese ndaj vendimmarrjes kolegjiale (akte ligjore, VKM, apo vendimeve të Këshillave Bashkiakë) që sjell përfitime për votuesit;
- Kufizimet e shqyrtimit administrativ të KQZ, i cili nuk rezulton efikas për rastet e denoncimeve ndaj punonjësve shtetërorë të angazhuar në fushata si dhe përdorimin e

³ Raporti final i OSBE/ODIHR – Rekomandimet - Faqe 27- <https://www.osce.org/odihr/elections/albania/553972>

⁴ Monitorimi në zgjedhjet e 25 prill 2021 - <http://www.asp.al/pdf/report-tot-alb.pdf>

⁵ Raporti final mbi zgjedhjet 14 maj 2023- https://www.asp.al/pdf/14.11_Raporti_final_mbi_burimet_shteterore_ne_zgjedhjet_14_maj_23_-_APS_IPS.docx

aseteve publike. KQZ aktualisht gjykon vetëm mbi raportimet e bëra nga vetë institucionet publike dhe nuk mund t'i monitorojë ato në rast mosraportimi⁶.

- Nevojën e zhvillimit të një praktike të KQZ për zbatueshmërinë e kufizimeve duke evituar kontradiktat në interpretimin e kufizimeve mes Komisionerit Shtetëror dhe Komisionit të Ankesave dhe Sanksioneve;

III . Përfundime dhe rekomandime

Problematikat e konstatuara më sipër janë një dëshmi e mëtejshme për nevojën e qartësisht të zbatimit të kufizimeve të parashikuara aktualisht në Kodin Zgjedhor si dhe përmirësimit të akteve dytësore rregullatore. Rritja e masave penalizuese ndaj shkelësve apo zgjatja e mëtejshme e periudhës së ndalimit të promovimeve publike përtej 4 muajve nga dita e zgjedhjeve, mund të mos sigurojnë rezultatet e pritshme pa përmirësimin e nevojshëm të kuadrit institucional për zbatimin e këtyre kufizimeve.

Sipas nenit 118 të Kushtetutës⁷, aktet nënligjore që mund të prodhohen nga Komisioni Rregullator pranë KQZ për të përmirësuar zbatimin e këtyre kufizimeve duhet të nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjit apo Kodit Zgjedhor. Pa këtë autorizim të nevojshëm ligjor, por edhe një dakordësi politike mes forcave kryesore politike në Kuvend, KQZ nuk mund të ndërmarrë hapat e mëtejshme për të përmirësuar procedurat dhe kompetencat në ndalimin e përdorimit të burimeve shtetërore.

Më poshtë renditen disa rekomandime në drejtim të përmirësimit të kuadrit rregullator dhe institucional:

- **Shtrirja e kufizimeve për vendimmarrjen që sjell përfitime** për qytetarët në periudhën parazgjedhore edhe në zgjedhjet vendore duke evituar standarte të dyfishta mes zgjedhjeve të përgjithshme dhe atyre lokale.
- **Qartësimi i kompetencës së KQZ** për të kufizuar vendimmarrjen kolegjiale në shkelje të Kodit Zgjedhor të institucioneve legjislative dhe normuese në krye të hierarkisë institucionale të vendit (Kuvendi, Këshilli i Ministrave apo këshillat bashkiakë).

⁶ Rekomandimet e KQZ pranë Komisionit të Posacëm të Reformës Zgjedhore, 4 tetor 2022 - https://kqz.gov.al/wp-content/uploads/2022/10/221004_rekomandimet_e_kqz.pdf

⁷ Kushtetura e Republikës së Shqipërisë, fq 31, Neni 118:
//komentarielektronik.magjistratura.edu.al/sq/eli/fz/1998/8417/118

- Detyrimi për plotësimin me **akte dytësore dhe rregullore të brendshme të Këshillit të Ministrave** për të përcaktuar qartësisht ndarjen mes detyrës dhe angazhimit politik të ministrave që kandidojnë apo drejtojnë fushatën partiake. Kodet e Sjelljes dhe hartimi i Praktikave të mira mund të shërbejnë si një nxitje e mëtejshme për kontrollin e përdorimit të aseteve publike.
- Monitorimi i **kufizimeve për emërimet/largimet në administratë** gjatë fushatës zgjedhore nga një autoritet pranë KQZ (nivel nënkryetari) ose strukturë e posaçme, e propozuar nga opozita ose përfaqësues i shoqërisë civile. Struktura aktuale e menaxhimit të administratës shtetërore, e bën të pamundur kontrollin e plotë të situatës, ndërkohë që task-forca apo format e kontrollit të brendshëm institucional janë provuar jo efikase.
- Përfshirja e Kontrollit të Lartë të Shtetit në kontrollin e kufizimeve mbi përdorimin e aseteve publike në fushatë si shfrytëzimi i automjeteve zyrtare, stafit të kabinetit, apo dhe vendime si reduktime në mbledhjen e detyrimeve apo falje të sanksioneve administrative.
- Inkurajohet rritja e transparencës së institucioneve publike nëpërmjet **raportimit postzgjedhor apo vjetor pranë Kuvendit mbi shpenzimet** për udhëtimet, biletat, dietat, karburantin etj. nga anëtarët e Këshillit të Ministrave dhe zyrtarët e tjerë të lartë që kandidojnë në zgjedhje, sipas praktika më të mira të Open Data dhe Open Government.
- Njohja e **promovimit të veprimtarive në hapësirën online** (faqe interneti, rrjete sociale apo çdo format tjetër online) nga zyrtarët publikë dhe palë të treta, si pjesë e veprimtarive publike të ndaluara të zhvilluara fizikisht.

Shadow Report¹

Potenciali i depolitizimit të administratës zgjedhore

Mars 2024

Depolitizimi i administratës zgjedhore është një rekomandim i hershëm i OSBE-ODIHR si një mundësi për të përmirësuar standartet e zgjedhjeve në Shqipëri. Në marrëveshjen politike të 5 qershorit 2020, u dakordësua nga mazhoranca dhe opozita jetësimi i këtij depolitizimi në zgjedhjet e ardhshme parlamentare të vitit 2025.

Marrëveshja parashikonte një formulë mikse të administrimit të procesit ku peshën kryesore teknike në komisione dhe grupet e numërimit i besojë punonjësve të shërbimit publik ndërsa roli i përfaqësuesve të partive politike reduktohej vetëm në monitorimin dhe kontestimin e procesit.

Partia Socialiste nuk ka ndryshuar qëndrim dhe ka hedhur së fundi për diskutim në tryezat teknike të reformës zgjedhore një draft që parashikon një formulë të ngjashme me atë të marrëveshjes së katër viteve më parë.

Mbetet ende për t'u provuar gatishmëria e opozitës së sotme për të kapërcyer pengesën kryesore të realizimit të depolitizimit të trupës zgjedhore, mungesën e besimit për paanshmërinë e administratës publike.

Më poshtë do të analizohen mundësitë dhe sfidat për të realizuar një depolitizim të trupës zgjedhore në zgjedhjet e ardhshme.

I. Funkcionimi aktual i administratës zgjedhore

Kodi Zgjedhor ngarkon Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) si institucionin përgjegjës për organizimin dhe administrimin e zgjedhjeve dhe referendumeve. Me caktimin e datës së

¹ 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 ASP & ISP dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e ambasadës.

zgjedhjeve të përgjithshme dhe ato vendore, KQZ ka kompetencën për të ngritur administratën zgjedhore, në tre nivele, të rekrutuar bazuar mbi propozimet e subjekteve garuese politike.

Më konkretisht, formula aktuale e përbërjes së administratës zgjedhore mbështetet mbi një kontroll ekskluziv të partive politike fituese të zgjedhjeve të mëparshme.

Struktura aktuale ndahet në:

- Komisionet e Zonave të Administrimit Zgjedhor (KZAZ) – 92 komisione të përbëra nga 7 anëtarë të propozuar nga subjektet politike.
- Komisionet e Qendrave të Votimit (KQV) – 5213 komisione të përbëra nga 7 anëtarë të propozuar nga subjektet politike.
- Grupet e Numërimit të Votave (GNV) – 427 tavolina numërimi, për të cilat krijohen 2 grupe numërimi me 4 anëtarë të propozuar nga subjektet politike.

Në zgjedhjet e fundit vendore të 14 maj 2023 u ngritën komisionet si më poshtë:

Komisionet	Struktura	Anëtarë të parashikuar	Anëtarë të angazhuar	Kosto financiare nga buxheti KQZ (Lekë)
Komisionet e Zonave të Administrimit Zgjedhor - KZAZ	92	736	1,030	27,600,000
Komisionet e Qendrave të Votimit - KQV	5,213	36,491	35,485	137,500,000
Grupet e Numërimit të Votave - GVN	471	3,400	2,983	21,600,000
Total		40,627	39,498	49,200,000

Burimi: Raporti i KQZ për zgjedhjet vendore 14 maj 2023

Së bashku me këtë armatë të madhe të komisionerëve politikë, subjektet politike angazhuar edhe rreth 27,000 vëzhgues politikë në qendrat e votimit dhe gjatë numërimit të votave.

Procesi i verifikimit elektronik të votuesve i zbatuar në të gjithë vendin në zgjedhjet e fundit si dhe pilotimi i votimit elektronik angazhuan gjithashtu rreth 5,300 operatorë të rekrutuar mbi aplikime të hapura për individët.

Kompozimi referuar formulës aktuale të përcaktuar në Kodin Zgjedhor dikton angazhimin e rreth 73,600 qytetarëve, një angazhim të jashtëzakonshëm në raport me votuesit që marrin pjesë në zgjedhje. Në një përlllogaritje rreth 5% e zgjedhësve të regjistruar janë të angazhuar në administratën zgjedhore ditën e votimit.

Ky mekanizëm i kontrollit të plotë politik të trupës zgjedhore krijon një mbingarkesë njerëzore në qendrat e votimit, por gjithashtu edhe një kosto totale prej 295 milionë lekë nga buxheti për zgjedhjet. Sigurisht, një kosto shumë më e lartë për shpërblimin për këta komisionerë mbulohet nga partitë që i propozojnë në këto struktura.

II. Problematikat e konstatuara nën administrimin politik

- Ndikimi politik që sjell tensione dhe konflikte mes komisionerëve; interpretime të kundërta për të njëjtat procedura teknike; urdhëra për bllokimin apo vonesa të qëllimshme të procesit.
- Vonesat në propozimet e kandidatëve nga subjektet politike dhe zëvendësimet e shpeshta pas nisjes së detyrës ndikojnë në nivelin e trajnimit dhe përgatitjes të komisionerëve.
- Vështirësi për të gjetur njerëz të kualifikuar në zonat rurale për shkak të migrimit apo pamundësisë të angazhimit për shkak të punësimit në administratën lokale. Në nivelin e qendrave të votimit vështirësi për të caktuar sekretarë që minimalisht kanë përfunduar arsimin e mesëm. Konstatohet rritje e moshës mesatare të komisionerëve, ku në nivelin e KZAZ mbizotërojnë komisionerët e moshës së tretë.
- Mosazhurnim me aktet administrative nga komisionerët në Qendrat e Votimit duke sjellë një mungesë standartizimi në proceset bazike të punës lidhur me materialin zgjedhor (vendosja e shenjave dalluese, mbajtja e radhës, ndarja e detyrave, plotësimin e librit të protokollit të mbledhjeve etj.)
- Vështirësi e partive opozitare për të plotësuar të gjithë kandidaturat për anëtarë në Komisionet e Qendrave të Votimit si dhe Grupet e Numërimit. Në zgjedhjet e fundit u regjistruan 5% më pak anëtarë në GNV për shkak të mungesës së propozimeve të subjektit PDIU dhe PD.
- Shpërblim i konsideruar jo i mjaftueshëm për të përballuar ngarkesën dhe kostot që u krijojnë komisionerëve dhe numëruesve (masa e shpërblimit 3.500 – 4.000 lekë dita për KQV dhe 6.000 lekë për numëruesit). Është i njohur fakti që janë subjektet dhe kandidatët që plotësojnë peshën kryesore të shpërblimit dhe trajtimit gjatë ditëve të votimit për këta komisionerë.

III . Mundësitë për një depolitizim të trupës zgjedhore

Formula e dakordësuar në marrëveshjen e Këshillit Politik në 5 qershor 2020 parashikon një reduktim gradual të kontrollit politik të administratës zgjedhore. Më konkretisht, në pikat 4 - 6 të marrëveshjes² është dakordësuar për reduktim të anëtarëve si dhe “dorëzim” të pjesëm të kontrollit të trupës zgjedhore tek administrata publike, në një formulë si më poshtë:

- Pika 4 - Grupet e numërimit: Dy grupe zyrtarësh jo-politikë, një prej të cilëve numëron dhe tjetri ndihmon dhe ndërrojnë rolet me çdo kuti votimi. Anëtarët e tjerë do të jenë ose dy monitorues një nga pushteti e një nga opozita, ose një monitorues nga secila prej katër partive kryesore parlamentare nga zgjedhjet e 2017.
- Pika 5 & 6 - Komisionet Zonale dhe ato të Qendrave të votimit: Dy anëtarë të komisionit përfaqësues politikë me të drejta dhe përgjegjësi të kufizuara për monitorim dhe të drejtë kontestimi, një nga pushteti dhe një nga opozita, dhe tre të emëruar me short nga KQZ, nga të cilët vetëm një do të veprojë si kryetar dhe merr vendime. Dy të tjerët do të shërbejnë si asistentë, pa të drejtë vote”.

Drafti i paraqitur ditët e fundit nga juristët e mazhorancës³ në një tryezë diskutimesh teknike me ndërmjetësimin e ekspertëve të OSBE/ODIHR, konfirmoi qëndrimin e Partisë Socialiste pro formulës së dakordësuar katër vite më parë.

Në propozimin e saj, PS kërkon që trupa e komisionerëve të depolitizuar të krijohet nga përzgjedhja mes radhëve të administratës shtetërore që kanë statusin e nëpunësit civil, punonjësit e arsimit, dhoma e avokatëve, dhoma e noterisë, si dhe çdo shtetas tjetër që përmbush kriteret arsimore dhe të pastërtisë.

Në linjë edhe me qëndrimin publik të Komisionerit Shtetëror të Zgjedhjeve, z. Ilirjan Celibashi, këta administratorë publikë duhet t’i nënshtrohen paraprakisht trajnimit të detyrueshëm dhe certifikimit nga KQZ. Përzgjedhjen e komisionerëve, propozohet që të organizohet me short nga lista e atyre që janë të trajnuar.

Për të siguruar plotësimet e duhura në rast mungesash apo zëvendësimesh të komisionerëve të përzgjedhur jashtë partive politike do të duhej që minimalisht të jenë të trajnuar dhe certifikuar rreth 65 mijë punonjës publikë (3 kandidatë për çdo pozicion).

²Marrëveshja e arritur në 5 qershor 2020 në Këshillin Politik: <https://abcnews.al/dokumenti-kjo-eshte-marreveshja-e-nenshkruar-mes-paleve-per-reformen-zgjedhore/>

³ Propozimi i PS për zgjedhjet e 2025: Regjistrimi deri në 90 ditë para zgjedhjeve - <https://top-channel.tv/2024/03/14/emigrantet-vote-me-poste-propozimi-i-ps-per-zgjedhjet-e-2025-regjistrimi-deri-ne-90-dite-para-zgjedhjeve/>

Të dhënat e fundit të punonjësve të administratës shtetërore dëshmojnë për një numër total prej 182 mijë të punësuarish⁴ në institucionet qendrore dhe ato vendore, një armatë e mjaftueshme për të siguruar këtë trupë zgjedhore jopolitike të arsimuar dhe me përgjegjësi më të lartë për të mos penalizuar karrierën e tyre profesionale në rast shkeljesh zgjedhore. Angazhimi si pjesë e detyrës së tyre publike mund të reduktojë edhe koston që përballohet aktualisht si shpërbllim për administratën zgjedhore nga buxheti i akorduar për zgjedhjet.

Përtej këtyre aspekteve shpresëdhënëse për një administrim jashtë kontrollit strikt partiak, pengesa kryesore mbetet besueshmëria e opozitës tek paanshmëria e administratës publike.

Drafti zyrtar i PD i dorëzuar në dhjetor 2023 pranë Komisionit të Posaçëm Parlamentar të Reformës Zgjedhore nuk e prekte këtë pikë të nxehët të depolitizimit të trupës zgjedhore. Mbetet për t'u parë propozimet dhe garancitë që mund të shprehen në vijim nga opozita me formatin e ri të negocimit politik të reformës.

Tabela e mëposhtme prezanton modelet e formatimit të administratës zgjedhore në vendet e rajonit:

Vendi	Organizimi i zgjedhjeve (Struktura qendrore)	Administrata zgjedhore (komisionet)
Shqipëri	I pavarur	Të treja nivelet e përkohshme dhe të propozuara nga partitë politike
Kosovë	I pavarur	Niveli i parë jo politik & Komisionerët politikë
Maqedoni e Veriut	I pavarur	Niveli i parë nga punonjes civilë & Komisionerët përbërje mikse profesionale & politikë
Mali i Zi	I pavarur	Niveli teknik nga këshillat vendorë & Komisionerët nga partitë politike
Serbia	I pavarur	Propozuar nga partitë politike
Bosnje Hercegovina	I pavarur	Niveli teknik nga këshillat vendorë & Komisionerët nga partitë politike
Greqi	Qeveritar	Niveli i parë nga gjyqësori dhe administrata vendore & komisionerët të përzgjedhur nga lista e votuesve – Pjesëmarrja detyrim

⁴ INSTAT - Të dhëna administrative të tregut të punës - <https://www.instat.gov.al/al/temat/tregu-i-pun%C3%ABs-dhe-arsimi/t%C3%AB-dh%C3%ABna-administrative-t%C3%AB-tregut-t%C3%AB-pun%C3%ABs/#tab2>

Itali	Qeveritar	Niveli i parë Gjyqësori dhe administrata vendore & votues që aplikojnë për të qënë komisionerë
Turqi	Qeveritar	Niveli i parë Gjyqësori dhe administrata shtetërore & Komisionerët nëpunës civile/ administratë publike dhe nga partitë politike

Burimi: Databaza e të dhënave e [International IDEA](#) & Raportet e monitorimit të OSBE/ODIHR

IV. Rekomandime

Një administratë publike profesionale dhe larg presioneve për t'u përfshirë në fushata politike mbetet kushti kryesor për të siguruar klimën e duhur të besimit për funksionimin e një depolitizimi të trupës zgjedhore.

Katër vite që u kërkuan si periudhë prove për depolitizimin e administratës publike nga opozita e ulur në Këshillin Politik kaluan shpejt dhe me pak arritje për t'u shënuar edhe në raportet e monitorimit të Bashkimit Evropian. Kritikën kryesore vijnë të jenë në drejtim të konkurseve të rekrutimit dhe sistemit të vlerësimit dhe karrierës në administratën publike⁵.

Për më tej, format e patronazhimit⁶ ndaj administratës për të nxitur "pëlqimet" apo ndarjet e aktiviteteve politike të mazhorancës gjatë fushatave zgjedhore të fundit mbeten gjithashtu shqetësim për krijimin e një besimi të duhur ndaj administratës shtetërore.

Disa rekomandime të mëtejshme në drejtim të forcimit të besimit tek angazhimi i administratës publike janë:

- Funksionimi i mekanizmave të kontrollit të opozitës ndaj funksionarëve të administratës gjatë fushatës zgjedhore. Ekzistenca e një strukture apo komisioneri të monitorimit të administratës nga rradhët e opozitës mund të sigurojë më shumë besim për mbarëvajtjen e procesit, por edhe mospërdorimin më të gjerë të burimeve shtetërore në fushatë.
- Hetimi dhe vendimmarrja e shpejtë e KQZ për të zëvendësuar nga detyra zgjedhore zyrtarët shtetërore të denoncuar nga opozita dhe organizatat e tjera si të përfshirë në fushatën zgjedhore të kandidatëve politikë.
- Trajnimi dhe certifikimi për administrimin zgjedhor për punonjësit e administratës nevojitet të jetë i detyrueshëm dhe të bëhet një nga kushtet për ecurinë në karrierë.

⁵ Raporti i Komisionit Evropian 2023 – (fq 13-15) - https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2023_en

⁶ Raporti i OSBE/ODIHR – <https://www.osce.org/sq/odihr/elections/albania/542511>

- Ngritja e një qendre trajnimi të vazhdueshëm pranë KQZ dhe regjistri kombëtar të punonjësve publikë të certifikuar për të ndjekur kualifikimin dhe vlerësimin në proceset zgjedhore të këtyre punonjësve publikë.
- Parashikimi i masave penalizuese në karrierë dhe vijimin e detyrës në rast të braktisjes së detyrës zgjedhore, përshirjes në shkelje të ndryshme apo çdo formë tjetër abuzimi politik.

Reduktimi i qendrave të votimit është një tjetër mundësi për të minimizuar problematikat që mund të haset edhe në një administratë zgjedhore apolitike. Një rekomandim mund të jetë që qendra e votimit të referohej edhe me kriterin e votuesve në zgjedhjet e fundit pararendëse. Pra një qendër votimi që ka jo më pak se 300 votues në dy zgjedhjet pararendëse. Kjo diktohet nga fakti që historikisht numri i zgjedhësve në raport me votuesit është në masën 50/50. Ky kriter do të diktonte uljen e qendrave të votimit dhe rrjedhimisht edhe të administratës së zgjedhjeve.

Shadow report¹

Sfidat për shtrirjen e votimit elektronik në zgjedhjet e vitit 2025

Prill 2024

Përdorimi i Teknologjive të Informacionit dhe Komunikimit (TIK) në zgjedhje është rritur në mënyrë të ndjeshme gjatë viteve të fundit. Sot, pothuajse të gjitha proceset zgjedhore përdorin, në një mënyrë apo në një tjetër, teknologjitë e reja duke nisur nga regjistrimi i zgjedhësve deri tek plotësimi i tabelave të rezultateve.

Në Shqipëri, identifikimi i votuesve nëpërmjet skanimit të shenjës së gishtit si dhe votimi dhe numërimi elektronik janë dakordësuar nga faktori politik dhe zbatuar në dy zgjedhjet e fundit - identifikimi në nivel kombëtar, ndërsa votimi elektronik vetëm në nivel pilotimi në zona të caktuara.

Pavarësisht kësaj eksperience të fituar, zbatimi i votimit elektronik në shkallë të gjerë mbetet ende një sfidë për t'u menaxhuar në nivel teknik, financiar dhe njerëzor. Ky raport synon të prezantojë problematikat e hasura, nevojën për rregullime ligjore dhe administrimin e procesit si dhe rekomandime konkrete për të siguruar besimin e duhur në shtrirjen e plotë të votimit dhe numërimit elektronik të votës në zgjedhjet e ardhshme.

I . Pilotimi i votimit elektronik

Përdorimi i votimit elektronik ishte një prej masave të kërkuara nga opozita në prag të zgjedhjeve të vitit 2021 si një mundësi për të kufizuar manipulimet në procesin e votimit dhe numërimin e

¹ 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 ASP & ISP dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht pikëpamjet e ambasadës.

votave. Ky propozim i Partisë Demokratike u dakordësua nga mazhoranca në marrëveshjen politike² të 5 qershor 2020, të zyrtarizuar në [ndryshimet në Kodin Zgjedhor](#)³ të miratuara në 23 korrik 2020.

Në nenin 22, pika 1, Kodi Zgjedhor mandatoi KQZ-në me kompetencën për të eksperimentuar dhe vendosur mbi përdorimin në zgjedhje të sistemeve apo pajisjeve teknologjike për të mbuluar aspekte te vecanta të procesit zgjedhor. Ky nen parashikoi gjithashtu që përdorimi i sistemeve apo pajisjeve të teknologjisë së informacionit ta zbatohet nëpërmjet projekteve pilot, në jo më pak se 10% të numrit të zgjedhësve për çdo fazë të implementimit.

Komisioni Rregullator me vendimin nr. 4/2020⁴ miratoi rregullat për llojin dhe karakteristikat teknike që duhet të plotësojnë sistemet dhe pajisjet e votimit dhe numërimit elektronik duke e fokusuar alternativën vetëm tek pajisjet elektronike të votimit dhe të numërimit duke mbuluar të gjitha aspektet e procesit të votimit, ndërsa për pajisjen elektronike të identifikimit u caktua që pajisja të marrë gjurmët biometrike të zgjedhësve që paraqiten për të votuar.

Në zgjedhjet parlamentare të 25 prill 2021, për shkak të afatit të ngushtë kohor, KQZ arriti të vinte në zbatim identifikimin elektronik të votuesve (përmes shenjave të gishtërinjve) në të gjitha qendrat e votimit, si dhe të pilotonte votimin elektronik në Zonën Administrative Zgjedhore (ZAZ) nr. 40, Qarku Tiranë, duke mbuluar vetëm 23,600 votues, më pak se 1 përqind të zgjedhësve.

Duke konsideruar se [lidhja e kontratës](#) me kompaninë e shpallur fituese në tender për pajisjet elektronike që mundësojnë votimin dhe numërimin elektronik, u realizua vetëm në 29 Mars 2021, më pak se një muaj përpara datës së zgjedhjeve, pilotimi u realizua në kufijtë e një misioni të pamundur.

Pajisja Elektronike e Votimit dhe Numërimit (PEVN) është një njësi votimi elektronik me ekran me prekje, e cila mundëson votimin elektronik si dhe përlllogaritjen e rezultatit përfundimtar në nivel të Qendrës së Votimi pas mbylljes së procesit të votimit. Votimi elektronik bëhet në pajisje lokale që nuk janë të lidhura me internetin, ndërsa procesi i identifikimit të zgjedhësve është i ndarë proceduralisht dhe teknologjikisht nga procesi i votimit për të garantuar fshehtësinë e votës.

Verifikimi pazgjedhor i KQZ për fletët e votimit në Njësinë 10 në Tiranë, konstatoi se nuk kishte asnjë diferencë apo parregullsi⁵. Si rrjedhojë, bazuar mbi nenin 22, pika 8 të Kodit Zgjedhor, KQZ-ja rekomandoi shtrirjen më të gjerë të procesit të votimit dhe numërimit elektronik në zgjedhjet e ardhshme.

² Marrëveshja e arritur në 5 qershor 2020 në Këshillin Politik: <https://abcnews.al/dokumenti-kjo-eshte-marreveshja-e-nenshkruar-mes-paleve-per-reformen-zgjedhore/>

³ Ligji nr. 101/2020, datë 23.07.2020 "Për disa shtesa dhe ndryshime në "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë"

⁴ Vendimi nr. 4/2020 i Komisionit Rregullator

⁵ Raporti i KQZ-së mbi zgjedhjet parlamentare 2021 - <https://kqz.gov.al/raporte/>

Të njëjtat pajisje u testuan në zgjedhjet e pjesshme për kryetar bashkie, të datës 6 mars 2022, në Bashkinë Vorë, duke kaluar përsëri me sukses testin.

Në zgjedhjet vendore të 14 maj 2023, pilotimi u zgjerua në bashkitë Vorë, Kamëz dhe Elbasan, por duke mos arritur përsëri kuotën e parashikuar në Kodin Zgjedhor të mbulimit të *“jo më pak se 10 përqind të listës së zgjedhësve”*.

Kjo shtrirje u kufizua për shkak të mungesës së fondit në dispozicion për blerjen e pajisjeve të nevojshme elektronike dhe kostove të tjera për operimin e tyre. Për të zbatuar votimin dhe numërimin elektronik në 401 qendra votimi që bënin pjesë në këto 3 bashki, u blenë 760 pajisje të reja duke e çuar numrin total të pajisjeve që disponohen në 828 copë.

Disa nga konkluzionet mbi implementimin e Votimit dhe Numërimit Elektronik në këto bashki në raportin vjetor të KQZ⁶ për vitin 2023 janë:

- Duhet një vëmendje e shtuar ndaj procesit të rekrutimit dhe trajnimit të operatorëve teknikë të ngarkuar me përdorimin e pajisjes PEVN;
- Duhet të zgjerohen fushata gjithëpërfshirëse për edukimin e votuesve për të familjarizuar votuesit me funksionimin e makinerive elektronike të votimit. Kjo ndihmon në ndërtimin e besimit, në zbutjen e shqetësimeve dhe do të siguronte që votuesit të kuptojnë se si t'i përdorin makinat në mënyrë efektive;
- Është thelbësore të krijohen mekanizma për verifikimin dhe auditimin e pavarur të sistemeve të votimit elektronik;
- Duhet të rishikohet mënyra e shpërndarjes dhe dorëzimit të PEVN-ve duke vlerësuar mundësinë e transportimit nga KQZ ne KZAZ. Me rritjen e numrit të QV-ve ku implementohet votimi elektronik shpërndarja e pajisjeve është sfiduese dhe me rrezik të lartë.

Duhet të theksohet gjithashtu se pati denoncime për votues që kërkuan ndihmën për të votuar në ekranet e pajisjeve duke krijuar shqetësime për votim të ndikuar si dhe shqetësime për ruajtjen e fshehtësisë së votës në pozicionimin e pajisjeve në qendrat e mbipopulluara të votimit me komisionerë politikë dhe operatorë të sistemeve elektronike.

⁶ Raporti i KQZ mbi zgjedhjet vendore 202, faqe 74 - <https://kqz.gov.al/raporte/>

Ankimimi i kualicionit “Bashkë Fitojmë” për disa parregullsi në votimin në qendrat e votimit në Elbasan⁷, solli rinumërimin e tre kutive të votimit, që përkonin me qendrat ku ishin raportuar problematika në sistemin e identifikimit elektronik ditën e zgjedhjeve. Ky rinumërim dëshmoi që votat elektronike përputheshin me votave fizike në kuti dhe nuk pati ndryshim të rezultatit final.

KQZ-ja filloi publikimin e rezultateve paraprake të votimit nga qendrat pjesë e projektit pilot të votimit elektronik rreth orës 20:40 të ditës së zgjedhjeve, duke dëshmuar përfitimin kryesor të këtij sistemi votimi, shkurtimin e vonesave dhe evitimin e problematikave të tjera që hasen gjatë procesit të numërimit të votave.

II . Pro dhe kundër për shtrirjen e votimit elektronik

Shtrirja e votimit dhe numërimit elektronik rikthehet ende në tryezën e diskutimeve për reformën zgjedhore si një mundësi që kërkon ende kapërcimin e disa pengesave.

Në zgjedhjet e ardhshme për vitin 2025, Komisioneri Shtetëror i Zgjedhjeve, Ilirjan Celibashi ka shprehur ambicjen për të zhvilluar votimin në vetëm 5 qarqe. Zbatimi në nivel kombëtar duket i vështirë për faktorin financiar dhe kohor, por edhe kufizimin e aftësive teknologjike të votuesve dhe operatorëve që nevojiten të rekrutohen në zonat të thella dhe më reduktim të ndjeshëm popullsisë.

Bazuar mbi kostot e kontratës së fundit për pajisjes elektronike të votimit dhe numërimit, është llogaritur nga KQZ se mbulimi i të gjitha qendrave të votimit në vend do të ketë një kosto shtesë prej rreth 50 milionë euro për buxhetin e zgjedhjeve.

Ky financim nevojitet të dakordësohet të paktën një vit përpara zgjedhjeve për t’i dhënë kohën KQZ të kryejë procedurat e prokurimit të pajisjeve, edukimit të zgjedhësve, rekrutimit dhe trajnimit të operatorëve apo edhe ribërjen e akteve nënligjore dhe konsultimin e tyre me subjektet politike.

Shtrirja e votimit elektronik në të gjithë vendin është një sfidë komplekse dhe përfshin një varg mundësish dhe problematikash. Disa prej tyre janë:

⁷ Kolegji Zgjedhor rrëzon padinë për Kamzën dhe Elbasanin - <https://www.reporter.al/2023/06/20/kolegji-zgjedhor-rrazon-padite-per-kamzen-dhe-elbasanin/>

POTENCIALI

1. Siguria e Procesit: Sistemi i votimit elektronik mund të jetë i sigurt dhe të mbrojë integritetin e votës, duke shmangur incidentet e manipulimit ose mashtrimin zgjedhor.
2. Efikasiteti: Votimi elektronik mund të rrisë efikasitetin e procesit zgjedhor, duke lehtësuar administrimin e zgjedhjeve dhe duke përmirësuar shpejtësinë dhe saktësinë e numërimit të votave.
3. Përmirësimi i aksesueshmërisë dhe pjesëmarrjes: Mund të rrisë pjesëmarrjen e votuesve për shkak të besimit të teknologjia dhe veçanërisht për ata që jetojnë jashtë vendit ose në zonat rurale të largëta (ku mund të ndiqet e njëjta procedure si ato që votojnë jashtë vendit), përfshirë personat me aftësi të kufizuara.
4. Transparenca: Mund të rrisë transparencën e procesit zgjedhor, duke lejuar monitorimin e vazhdueshëm dhe verifikimin e rezultateve të zgjedhjeve.
5. Inovacioni dhe Modernizimi: Përputhet me trendet globale të digitalizimit dhe modernizimit të proceseve qeveritare dhe zgjedhore.

SFIDAT

1. Buxheti dhe Kostoja: Shtrirja e votimit elektronik ka një kosto të lartë dhe kërkon burime njerëzore. Nevojitet dhënia e fondeve shumë kohe para zhvillimit të zgjedhjeve dhe të ndryshojë financimi i zgjedhjeve nëpërmjet fondeve rezervë të qeverisë. Kjo do të sillte një mirëmanaxhim të procesit të prokurimit, mirëmbajtjes dhe përdorimit të fondeve publike.
 2. Përfshirja dhe Aftësia Teknologjike: Moshë, shkalla e alfabetizimit digjital dhe aksesibiliteti i teknologjisë mund të bëjnë që disa segmente të popullsisë të kenë vështirësi në përdorimin e sistemeve elektronike të votimit.
 3. Burimet njerëzore: Mungesa e aplikimeve për operatorë dhe staf teknik mund të çënojë mbarëvajtjen e procesit. Nevojitet që edhe komisionerët apo stafi teknik të jenë më të përgatitur dhe bashkëpunues.
- Në zgjedhjet e fundit KQZ hasi vështirësi për të rekrutuar 5200 operatorët e Pajisjes të Identifikimit Elektronik, duke lënë 1% të qendrave të votimit me mungesë mbikqyrje.

III . Përfundime dhe rekomandime

Në kapërcimin e afateve kohore të prezantuara më sipër, duket e vështirë që votimi elektronik të zbatohet në të gjithë vendin në zgjedhjet e ardhshme parlamentare të vitit 2025.

Disa rekomandime për hapat që nevojiten të ndërmerren në kuadër të reformës zgjedhore për shtrirjen e votimit elektronik janë:

- **Nevoja për të plotësuar legjislacionin për elektronikën në zgjedhje**

Kuvendi nevojitet që të plotësojë më tej në Kodin Zgjedhor normimin e harmonizimit të standardeve të procedurave të votimit që ndikohen nga aplikimi i teknologjisë si sigurinë, privatësinë dhe mbrojtjen e të dhënave personale. Mungesa e autorizimeve ligjore të qarta krijoi kosto të shtuara në zgjedhjet e fundit ndërkohë që elektronika duhej të shërbente për uljen e tyre.

Pas mandatimit të duhur nga Kodi Zgjedhor, KQZ nevojitet të hartojë aktet nënligjore për zbatimin e memorandumit shpjegues të [Rekomandimit](#) CM/Rec(2017)5⁸ i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës për vendet anëtarë për standarde e votimit elektronik.

- **Administrimi dhe burimet njerëzore**

Ndryshe nga përdorimi i klasik i procedurave standarde të zgjedhjeve teknologjia kërkon që edhe komisionerët apo stafi teknik të ketë përgatitjen e duhur dhe familjarizim me procesin. Në praktikën aktuale të administrimit zgjedhor do të hasen vështirësi për të rekrutuar staf të përgatitur në të gjitha qendrat e votimit. Rekrutimi vullnetar i operatorëve për pajisjet elektronike është ndeshur me mungesë aplikimesh dhe në disa raste edhe mosparaqitje në detyrë në ditën e votimit.

Për këtë arsye zbatimi i gjerë i votimit elektronik mund të jetë e lidhur me zbatimin e depolitizimit të administratës zgjedhore, të përbërë nga nëpunës civilë apo profesionistë të tjerë të familjarizuar me teknologjinë, të cilët kanë një përgjegjësi të mëtjeshme ligjore për të marrë pjesë në administrimin e procesit.

- **Siguria dhe auditueshmëria/verifikueshmëria**

Sistemi aktual i votimit elektronik i zgjedhur nga KQZ garantohet se nuk është i aksesueshëm nga interneti dhe nuk ka rrezik për sulme nga jashtë sistemit. Megjithatë, nuk përjashtohet mundësia që sistemi mund të tentohet të manipulohet fizikisht. Për këtë arsye rekomandohet klasifikimi i teknologjisë së zgjedhjeve si infrastrukture kritike prioritare dhe të sigurohen proceset e duhura të auditimit tërësor të pavarur për të nxjerrë në pah vulnerabilitetet e sistemit të ofruesit të shërbimit. Krijimi i procedurave të kontrollit dhe rritja e transparencës së procedurave nevojitet të rritet për të krijuar gjithashtu besimin e duhur të aktorëve politikë dhe publikut në teknologjinë e zgjedhjeve.

⁸ Rekomandimi CM/Rec(2017)5 i Komitetit të Ministrave të vendeve anëtare të Këshillit të Evropës për standartet e e-voting - [0900001680726f6f \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/dah/ta/Convention/CM/Rec(2017)5.pdf)

- **Zgjidhje hibride si një alternativë**

Përdorimi i zgjidhjeve hibride për procese të caktuara të numërimit apo votimit, mund të jetë një mundësi për të kapërcyer problematikat e një votimit elektronik të plotë dhe sjellë përfitime të dyanshme. Përshembull, përdorimi i vulës në procesin e votimit dhe jo shkrimit me stilolaps, mund të lehtësojë procesin e numërimit të votave nga pajisjet ekzistuese të KQZ-së duke mundësuar vetëm blerjen e programeve për leximin e tabulimin e votës. Votimi me vulë mund të minimizojë gjithashtu riskun e pavlefshmërisë së votave apo pilotimit të votave përkundrejt pagesës apo presionit (votimi në një mënyrë të caktuar për të treguar se ai/ata zgjedhës kanë votuar në favor të një kandidati përkundrejt të cilit i është kërkuar kjo shenjë).