



Strazburg, 11 dhjetor 2020

CDL-AD(2020)036

Opinion Nr. 1006 / 2020
ODIHR, Opinion Nr. ELE-ALB/396/2020

Or. Engl.

KOMISIONI EVROPIAN PËR DEMOKRACI PËRMES LIGJIT

(KOMISIONI I VENECIAS)

**ZYRA E OSBE-së PËR INSTITUCIONE DEMOKRATIKE DHE TË DREJTAT
E NJERIUT**
(OSCE/ODIHR)

SHQIPËRIA

OPINION I PËRBASHKËT

**MBI NDRYSHIMET NË KUSHTETUTË MË 30 KORRIK 2020 DHE NË
KODIN ZGJEDHOR MË
5 TETOR 2020**

**Miratuar nga Këshilli për Zgjedhje Demokratike në takimin e 70-të
(online, 10 dhjetor 2020)
dhe miratuar nga Komisioni i Venecias në Sesionin Plenar të 125-të
(online, 11-12 dhjetor 2020)
mbi bazën e komenteve nga**

Z. Eirik HOLMØYVIK (Anëtar Zëvendësues, Norvegji)

Z. Oliver KASK (Anëtar, Estoni)

Znj. Katharina PABEL (Anëtare Zëvendësuese, Austri)

Z. Don BISSON (Ekspert, OSBE/ODIHR)

Opinion co-funded
by the European Union



I. Hyrje

1. Me një letër të datës 21 tetor 2020, Z. Ilir Meta, Presidenti i Republikës së Shqipërisë, kërkoi një opinion urgjent të Komisionit të Venecias mbi ndryshimet zgjedhore të 30 korrikut dhe 5 tetorit 2020, që janë ndryshimet kushtetuese të miratuara nga Parlamenti më 30 korrik 2020 ([CDL-REF\(2020\)074](#)), si dhe Ligji Nr. 118 për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin Nr. 10019, të datës 29.12.2008 – Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë, i ndryshuar ([CDL-REF\(2020\)075](#)), i cili ndryshoi Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë, të ndryshuar, më 23 korrik 2020 ([CDL-REF\(2020\)073](#)).

2. Duke patur parasysh kohën e shkurtër para sesionit plenar të radhës dhe kompleksitetin e çështjes, Byroja e Komisionit vendoi të mos autorizojë procedurën urgjente. Prandaj, opinionin u përgatit me procedurë të rregullt. Sipas praktikës së krijuar, opinionin u përgatit bashkërisht nga Komisioni i Venecias dhe Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (më tutje “ODIHR”).

3. Z. Eirik Holmøyvik (Anëtar Zëvendësues, Norvegji), Z. Oliver Kask (Anëtar, Estoni) dhe Znj. Ms Katharina Pabel (Anëtare Zëvendësuese, Austri) shërbyen si raportues për Komisionin e Venecias. Z. Don Bisson shërbeu si raportues për ODIHR-in.

4. Për shkak të pandemisë së COVID-19, vizita në Tiranë nuk ishte e mundur, por më 23, 24 dhe 27 nëntor 2020, si dhe më 1 dhjetor 2020 u zhvilluan video-konferenca me Presidentin e Republikës, Kryeministrin, përfaqësuesit e grupeve parlamentare në Kuvend, partitë jashtëparlamentare, Ministrin e Drejtësisë, Komisionin Qendror të Zgjedhjeve, Avokatin e Popullit, si dhe organizatat joqeveritare dhe komunitetin ndërkombëtar të përfaqësuar në Tiranë.

5. Ky Opinion i Përbashkët jepet me qëllimin për të asistuar autoritetet shqiptare, partitë politike dhe shoqërinë civile në përpjekjet e tyre të vazhdueshme për të zhvilluar një kornizë ligjore të shëndoshë për zgjedhje demokratike.

6. Ky Opinion i Përbashkët u miratua nga Këshilli për Zgjedhje Demokratike në takimin e 70-të të zhvilluar online më 10 dhjetor 2020 dhe u miratua nga Komisioni i Venecias në Sesionin Plenar të 125-të të zhvilluar online më 11-12 dhjetor 2020 pas procedurës me shkrim që plotësonte takimet e nënkomisioneve.

II. Fushëveprimi i Opinioni të Përbashkët

7. Fushëveprimi i këtij Opinioni të Përbashkët mbulon vetëm rishikimet kushtetuese dhe legjislative që janë paraqitur zyrtarisht për rishikim (“ndryshimet”). Në veçanti, ai nuk adreson ndryshimet e sjella nga Ligji Nr. 101/2020 i miratuar më 23 korrik 2020. Me këto kufizime, Opinioni i Përbashkët nuk përbën rishikim të plotë dhe gjithëpërfshirës të të gjithë kuadrit ligjor dhe institucional që udhëheq zgjedhjet në Shqipëri.

8. Gjatë diskutimeve u ngritën çështja e kushtetutshmërisë së 1) procedurës për rishikimin e Kushtetutës dhe legjislacionit dhe 2) thelbi i disa elementëve të caktuar të legjislacionit të rishikuar. Sipas praktikës së tyre të vazhdueshme, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i nuk do ta trajtojnë këtë çështje, por do të fokusohen tek përputhshmëria e teksteve të parashtruara me standardet ndërkombëtare.

9. Në kërkesën e tij, Presidenti i Republikës ka shtruar disa çështje specifike. Ky Opinion nuk i trajton ato veç e veç, por i trajton në kuadër të analizës së përgjithshme të ndryshimeve kushtetuese dhe legjislative që janë parashtruar për rishikim.

10. Ky Opinion i Përbashkët është bazuar në përkthime jozyrtare në anglisht. Mund të ketë gabime për shkak të përkthimit.

III. Përmbledhje ekzekutive

11. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i shprehin keqardhje që procedura për miratimin e ndryshimeve të Kushtetutës dhe të Ligjit Nr. 118 ishin jashtëzakonisht të nxituara. Para ndryshimit të teksteve të tilla themelore, duhet të ishin zhvilluar konsultime të zgjeruara ndërmjet aktorëve politikë dhe organizatave joqeveritare, duke siguruar afate kohore të mjaftueshme.

12. Po ashtu, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i shprehin keqardhje që pothuajse të gjithë deputetët e partive opozitare në atë kohë të pranishëm në Parlament dhanë dorëheqjen në vitin 2019 dhe që nga ajo kohë kanë krijuar opozitën jashtëparlamentare. Fakti që Parlamenti nuk përbëhet nga numri i plotë i anëtarëve në vetvete nuk është problematik, sa i përket standardeve ndërkombëtare, nëse vepron në përputhje me kuorumin e paraparë nga Kushtetuta.

13. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i nxisin forcat politike shqiptare – si jashtë dhe brenda parlamentit – të sigurojnë funksionimin normal demokratik të institucioneve në vend, në interes të popullit shqiptar. Ata theksojnë edhe njëherë nevojën për rikthimin në funksion të Gjykatës Kushtetuese sa më parë që të jetë e mundur.

14. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i risjellin në vëmendje se zotimi politik për të zbatuar tërësisht legjisllacionin zgjedhor në mirëbesim është element bazë për reformë të suksesshme zgjedhore dhe ritheksojnë nevojën absolute për dialog dhe bashkëpunim të vërtetë ndërmjet institucioneve shtetërore.

15. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i bëjnë rekomandimet kyçe në vijim që duhen ndjekur para zgjedhjeve parlamentare të prillit 2021:

- A. Të gjitha autoritetet të hyjnë në një dialog konstruktiv dhe të bëjnë çmos për të zbatuar ligjin zgjedhor në kohë; ato duhet të fillojnë sa më parë që të jetë mundur, dhe në mënyrë transparente, të sqarojnë ndikimin e ndryshimeve, ndërkohë që administratës zgjedhore duhet t'i sigurohen mjete të nevojshme për t'i zbatuar ato;
- B. Të shmangen ndryshime të tjera të legjisllacionit zgjedhor para zgjedhjeve të ardhshme parlamentare; në veçanti, kufinj të zonave zgjedhore nuk duhet të ndryshohen;
- C. Udhëheqësit e partive politike duhet të shmangin kandidimin e tyre në disa zona zgjedhore.

16. Për më tepër, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rekomandojnë që pas zgjedhjeve parlamentare të vitit 2021:

- A. Të hiqet mundësia për drejtuesit e partive politike të garojnë në disa zona zgjedhore;
- B. Të respektohen të drejtat e barabarta për të gjitha partitë në një koalicion për të apeluar veprimet dhe vendimet e koalicionit;
- C. Të prezantohet mundësia që kandidatët individualë të apelojnë kundër ndarjes së vendeve brenda një liste;
- D. Të qartësohet përkufizimi i pragut për zgjedhjet vendore në kuptimin e zbatimit në nivel bashkie, nëse është e nevojshme edhe përmes akteve nënligjore;
- E. Të rishikohet Neni 67(4) i Kodit Zgjedhor në mënyrë që të reduktohet numri minimal i kandidatëve që paraqiten në një listë;
- F. Të merret parasysh mundësia për të bërë përjashtim nga pragu kombëtar prej 1% për pakicat kombëtare;
- G. Të vazhdohet me adresimin e çdo rekomandimi të pazbatuar dhe të ardhshëm të ODIHR-it që ka lidhje me zgjedhjet.

17. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i janë të gatshëm të ndihmojnë autoritetet shqiptare, në veçanti për të lehtësuar zbatimin e Kodit Zgjedhor të rishikuar.

IV. Analiza dhe rekomandimet

18. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i do të shqyrtojnë përputhshmërinë e procedurës si dhe përmbajtjen e ndryshimeve me standardet ndërkombëtare. Sikurse është thënë, opinioni nuk do të adresojë kushtetutshmërinë e ndryshimeve. Kjo duhet të jetë detyrë e Gjykatës Kushtetuese sapo të bëhet sërish funksionale. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i tashmë e kanë bërë të qartë se për Shqipërinë është me rëndësi jetike të rikthejë në funksion Gjykatën Kushtetuese sa më shpejt që të jetë e mundur, aq më tepër në një kohë kur janë paraqitur çështje tepër komplekse që kanë të bëjnë me kushtetutshmërinë e çështjeve publike.¹ Sidoqoftë, situata e pakënaqshme lidhur me Gjykatën Kushtetuese nuk duhet të çojë në ndalimin e plotë të veprimeve legjislative. Në mungesë të Gjykatës Kushtetuese, të gjitha autoritetet duhet të sigurojnë, në mënyrë shumë të plotë, përputhshmërinë me Kushtetutën të procedurës që ata ndjekin, si dhe të teksteve që propozojnë për miratim dhe që përfundimisht do t'i miratojnë.

A. Stabiliteti i ligjit dhe i procedurës zgjedhore

19. Stabiliteti i ligjit zgjedhor është thelbësor për të siguruar besimin në procesin zgjedhor dhe sidomos për të përjashtuar çdo dyshim për manipulim të kuadrit legjislativ zgjedhor. Sipas Kodit të Praktikës së Mirë në Çështje Zgjedhore të Komisionit të Venecias dhe sikurse është shpjeguar në deklaratën interpretuese të ligjit zgjedhor², brenda 12 muajve nga zgjedhjet nuk duhet të ketë ndryshime të parimeve (lidhur me elementët themelorë, për shembull sistemin zgjedhor, përbërjen e organeve të menaxhimit të zgjedhjeve dhe hartimin e kufijve të zonave zgjedhore).

20. Rregulli njëvjeçar zbatohet vetëm për *elementët themelorë* të sistemit zgjedhor. Sidoqoftë, sa më pranë zgjedhjeve të miratohen ndryshimet e legjislacionit zgjedhor, aq më shumë mund të ndikojnë ato mbi rezultatin e zgjedhjeve. Ndryshimet në fjalë kanë të bëjnë me tre elementë kryesorë: zonat zgjedhor, paraqitjen e listave të hapura dhe shuarjen e koalicioneve (*apparentements*).

21. Ndërsa ndryshimet kushtetuese ndryshuan rregullat për caktimin e zonave zgjedhore, të cilat ka të ngjarë të çojnë në të ardhmen në ndryshime në caktimin e tyre, ato në fakt nuk u modifikuan me Ligjin Nr. 118. Prandaj, në këtë fushë, stabiliteti i ligjit zgjedhor nuk është vënë në pikëpyetje. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rekomandojnë fuqishëm të mos ndryshohet caktimi i zonave zgjedhore para zgjedhjeve të ardhshme sepse kjo do të shkelte hapur parimin e stabilitetit të ligjit zgjedhor.

22. Është e vështirë të parashikohet efekti në rezultatet zgjedhore i paraqitjes së listave pjesërisht të hapura. Votimi preferencial ka efekt vetëm nëse arrin një prag të caktuar: për të ndryshuar renditjen në listë, një kandidat duhet të marrë më shumë vota preferenciale se sa mesatarja e numrit të votave të marra për secilën nga vendet e fituara nga partia ose koalicioni; në çdo rast, koeficienti nuk mund të jetë më i madh se 10,000 vota (Neni 163.3 i Kodit Zgjedhor). Efekti i kësaj risie do të varet nga sjellja e votuesve, më saktësisht nga përdorimi më i zgjeruar apo jo i mundësisë për të votuar për një kandidat të caktuar. Edhe nëse një numër i vogël i mandateve mund të shpërndahet ndryshe bazuar në këtë ndryshim për zgjedhjet e ardhshme, sërish mund të ketë njëfarë ndikimi mbi taktikat e fushatave. Disa bashkëbisedues të Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it janë të mendimit se ky ndryshim nuk do të ketë ndikim madhor në rezultatet zgjedhore. Niveli i ndikimit në bazë të këtij ndryshimi duhet të shihet në zgjedhje, por

¹ Komisioni i Venecias, Opinioni për emërimin e gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë, (CDL-AD(2020)010), sidomos para. 101 et seq. ODIHR: Raporti Final për zgjedhjet vendore të vitit 2019 në Shqipëri, rekomandimi Nr 5.

² Komisioni i Venecias, Kodi i Praktikës së Mirë në Çështje Zgjedhore, CDL-AD(2002)023rev2-cor, II.2; Deklarata interpretuese për Stabilitetin e Ligjit Zgjedhor (CDL-AD(2005)043).

nuk mund të përjashtohet që ndryshimi të ndryshojë sjelljen e shumë votuesve dhe të ketë gjithashtu ndikim edhe mbi fushatën. Edhe pse efektet e tij ende mbeten për t'u vlerësuar, duket se kjo risi nuk duhet të konsiderohet si një ndryshim thelbësor.

23. Nuk ka ndonjë ndryshim thelbësor me zëvendësimin e pragut nga 3% (për partitë) apo 5% (për koalicionet) në nivel rajonal në 1% në shkallë vendi (Neni 162(1) i Kodit Zgjedhor). Ashtu si më parë, pragu i ri duhet të jetë joefektiv për shkak të pragut të natyrshëm që ndërlidhet me madhësinë e zonave zgjedhore, me përjashtim, ndoshta, për kandidatët individualë dhe partitë që përfaqësojnë pakicat kombëtare (të vogla, të përqendruara). Përjashtimi për këta të fundit mund të vlerësohet pas zgjedhjeve të vitit 2021.

24. Një ndryshim që mund të duket si thelbësor ka të bëjë me shuarjen e koalicioneve siç lejohej nga versioni i mëparshëm i Kodit (*apparentements*: koalicioni konsiderohet si listë e vetme në ndarjen e parë të vendeve). Nuk ka gjasa që kjo të çojë në ndryshime në caktimin e një numri të madh vendesh. Mirëpo, në gara të ngushta zgjedhore, ndryshime të tilla mund të jenë vendimtare për të siguruar shumicën e vendeve në Parlament. Kërkesa e shumicës së cilësuar për rishikim të disa pjesëve të legjislacionit, përfshirë ligjin zgjedhor (Neni 81(1) i Kushtetutës) dhe natyrisht, për rishikim kushtetues (Neni 177(3)), duhet gjithashtu të merret në konsideratë. Duhet të theksohet se në vitin 2017, rregulli për koalicionet nuk u zbatua në përputhje me marrëveshjen konsensuale politike ndaj, në praktikë, nuk do të kishte ndonjë ndryshim të vërtetë në krahasim me zgjedhjet e fundit parlamentare.

25. Në këto kushte, ka dyshime se ndryshimet në rregullat për koalicionet, siç parashikohen në versionin e mëparshëm të Kodit, mund të konsiderohen si një ndryshim thelbësor.

26. Prandaj, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i konsiderojnë se ndryshimet në Kushtetutë dhe në Kodin Zgjedhor, të bëra më vete ose të kombinuara, nuk janë të tilla që të përfaqësojnë një ndryshim thelbësor të sistemit zgjedhor në Shqipëri. Mirëpo, këto ndryshime mund të kenë ndikim mbi sjelljen e aktorëve zgjedhorë, strategjitë zgjedhore, shpërndarjen e burimeve zgjedhore, fushatën dhe përzgjedhjen e kandidatëve për secilën zonë zgjedhore.

27. Sidoqoftë, udhëzimet e Komisionit të Venecias për stabilitetin e ligjit zgjedhor bëjnë disa përjashtime lidhur me mundësinë e miratimit të ndryshimeve, përfshirë të rregullave themelore, më vonë se sa një vit nga zgjedhjet. Një prej tyre ka të bëjë me tekstet e "shkruara në Kushtetutë ose në nivel më të lartë se ligji i zakonshëm". Ky përjashtim nuk duhet të kuptohet në mënyrë formale por si mundësues që ndryshimet të bëhen me konsensus – sikurse ndryshimet e 23 korrikut 2020 në Shqipëri, të cilat u bënë nëntë muaj para zgjedhjeve të caktuara për 25 prill 2021.

28. Ndryshimet kushtetuese duhej të miratoheshin në përputhje me Nenin 177(3) të Kushtetutës, me jo më pak se dy të tretat e anëtarëve të Kuvendit. Ndryshimi i Kodit Zgjedhor duhej të vendosej me një shumicë të cilësuar prej tre të pestave (Neni 81(1) c i Kushtetutës). Të dyja ndryshimet u miratuan nga shumica dërrmuese në Kuvend.

29. Mirëpo, shumica dërrmuese në Kuvend duhet të konsiderohet në kontekstin e veçantë të Shqipërisë në vitin 2020. Pothuajse të gjithë deputetët nga partitë e opozitës të pranishme në Parlament në vitin 2019 dhanë dorëheqje dhe që prej atëherë përbëjnë opozitën jashtëparlamentare. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i nuk munden veçse të ndejnë keqardhje që deputetët e opozitës e braktisën Parlamentin, dhe në këtë mënyrë nuk patën ndonjë ndikim politik mbi ato ndryshime. Këta deputetë u zëvendësuan nga parlamentarët vijues në lista (tani këta deputetë përbëjnë "opozitën parlamentare" – tani Parlamenti përbëhet nga 122 anëtarë në vend të 140). Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i risjellin në vëmendje se mandatet parlamentare u përkasin deputetëve individualë dhe jo partive, konform parimit të mandatit të lirë dhe të pavarur

dhe se “mandati i administruar nga partia” shkon kundër trashëgimisë zgjedhore evropiane.³ Pamundësia për të hequr mandatin është e ndërlidhur fort me parimin e mandatit të lirë. Për më tepër, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i konsiderojnë se fakti që Parlamenti nuk përbëhet nga numri i plotë i anëtarëve në vetvete nuk është problematik duke patur parasysh standardet ndërkombëtare, pasi vepron në përputhje me kuorumin e parashikuar me Kushtetutë.

30. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rikujtojnë se reforma e suksesshme zgjedhore ndërtohet mbi së paku tre elementët në vijim: 1) legjislacionin i qartë dhe gjithëpërfshirës që përmbush standardet ndërkombëtare dhe adreson rekomandimet e mëparshme; 2) miratimin e legjislacionit me konsensus të gjerë pas konsultimeve të gjera publike me të gjithë palët e interesit; 3) angazhim politik për ta zbatuar në tërësi dhe në mirëbesim legjislacionin zgjedhor. Debati për sistemin zgjedhor duhet të jetë i gjerë dhe t’u mundësojë palëve të interesit të parashtrojnë efektet pozitive dhe negative të kësaj reforme.⁴

31. Kjo nuk do të thotë se të gjitha ndryshimet në sistemin zgjedhor duhet të jenë konsensuale dhe në veçanti të marrin dakortësinë e partive që nuk përfaqësohen në Parlament (edhe nëse janë larguar me nismën e tyre). Sidoqoftë, ndryshimet legjislative që kanë të bëjnë me institucione shoqërore dhe politike kyçe, sikurse ligjet zgjedhore, duhet të bëhen pas proceseve gjithëpërfshirëse me pjesëmarrjen e publikut të gjerë.⁵ Kjo është edhe më e vërtetë për ndryshimet kushtetuese.⁶ Ndryshimet kushtetuese nuk duhet të bëhen me nxitim dhe “duhet të bëhen vetëm pas diskutimeve të gjera, të hapura dhe të lira publike”⁷ ku përfshihen “forca të ndryshme politike, organizata joqeveritare dhe shoqata të qytetarëve, akademia dhe media”⁸ dhe të sigurohet “afati i duhur kohor”.⁹

32. Procedura për miratimin e ndryshimeve në Kushtetutë ishte jashtëzakonisht e nxituar. Edhe pse Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i nuk do ta analizojnë pajtueshmërinë e procesit të rishikimit me ligjin e brendshëm, ata nuk mund të mos vërejnë se procedura zyrtare në Kuvend ishte jashtëzakonisht e shkurtër (rreth një javë) dhe se i gjithë procesi që nga paraqitja e nismës e deri tek miratimi zgjati vetëm një muaj. Nuk ka ndonjë standard ndërkombëtar se sa duhet të zgjasë procedura në Kuvend, por duhet të garantojë diskutim publik të thelbit të ndryshimeve. Autoritetet shqiptare informuan Komisionin e Venecias dhe ODIHR-in se nisma për rishikimin e Kushtetutës u prezantua më 30 qershor; që seancat dëgjimore me përfaqësues të shoqërisë civile nga fusha e mbrojtjes së të drejtave të njeriut u zhvilluan më 3 korrik, me përfaqësues të botës akademike më 6 korrik, me institucionet shtetërore dhe partnerë ndërkombëtarë më 7 korrik. Mirëpo, seancat dëgjimore u mbajtën vetëm pak ditë nga prezantimi i nismës, gjë që shtrën pyetjen nëse palët e interesit në fjalë ishin në gjendje që të vlerësonin si duhej draftin me ndryshimet. Edhe pse Kryeministri shpjegoi se mundësia për të organizuar konsultime publike ishte e kufizuar për shkak të masave kundër COVID-19, qëndron fakti se i gjithë procesi ishte i nxituar, duke patur parasysh rëndësinë e mundshme të ndryshimeve kushtetuese për zgjedhjet e ardhshme. Për më tepër, miratimi i ndryshimeve në Kushtetutë u bë më pak se 9 muaj para zgjedhjeve të radhës. Në një rast të tillë, konsultimet midis aktorëve politikë dhe organizatave

³ Komisioni i Venecias, Raport për Mandatin e Detyrueshëm dhe Praktika të Ngjashme ([CDL-AD\(2009\)027](#)), sidomos para. 39.

⁴ Shih, p.sh., Komisioni i Venecias, [CDL-AD\(2017\)012](#), Opinioni i Përbashkët për projektligjet për ndryshimin dhe plotësimin e disa akteve të caktuara legjislative të Republikës së Moldavisë (sistemi zgjedhor për zgjedhjen e Parlamentit), para. 10, 25-28.

⁵ Shih Komisioni i Venecias, [CDL-AD\(2016\)007](#), Lista e Sundimit të Ligjit, II.5.iv.

⁶ Raport për ndryshimet kushtetuese ([CDL-AD\(2010\)001](#)), sidomos para. 204, 245.

⁷ Komisioni i Venecias, [CDL-AD\(2004\)030](#), Opinioni për Procedurën e Ndryshimit të Kushtetutës së Ukrainës, para. 28.

⁸ Komisioni i Venecias, [CDL-AD\(2011\)001](#), Opinioni për Tri Çështje Ligjore që u Paraqitën gjatë Procesit të Hartimit të Kushtetutës së Re të Hungarisë, para. 19. ; Opinion i Përkohshëm Urgjent për projekt Kushtetutën e re të Bullgarisë, [CDL-PI\(2020\)016](#), para. 15.

⁹ Komisioni i Venecias, [CDL-AD\(2011\)001](#), Opinioni për Tri Çështje Ligjore që u Paraqitën gjatë Procesit të Hartimit të Kushtetutës së Re të Hungarisë., para. 18.

joqeveritare është veçanërisht me rëndësi. Të njëjtat shqetësime kanë të bëjnë edhe me miratimin e ndryshimeve të 5 tetorit në një legjislacionin themelor siç është Kodi Zgjedhor.

33. Kjo bie ndesh me procesin që çoi deri në ndryshimet e 23 korrikut të Kodit Zgjedhor, ku, pozitivisht, autoritetet dhe partitë politike u përfshinë në diskutim të hapur dhe gjithëpërfshirës të shumë komponentëve të reformës zgjedhore. Ky proces ishte dhe më gjithëpërfshirës duke patur parasysh kontekstin e veçantë politik në Shqipëri, pasi përfshiu edhe opozitën jashtëparlamentare. Këto zhvillime demonstuan qëndrim konstruktiv nga qeveria dhe opozita, gjë që mundësoi adresimin e disa rekomandimeve për zgjedhje që ishin bërë më 2015-2019 nga ODIHR-i dhe aktorë të tjerë në vend. Ndryshimet në Kodin Zgjedhor të miratuara nga parlamenti më 23 korrik janë në përputhje me marrëveshjen që partitë arritën më 5 qershor 2020 dhe mbështeten mbi rekomandimet e ODIHR-it.

34. Edhe pse nuk është në kuadër të mandatit të Komisionit të Venecias dhe ODIHR-it që të hetojnë negociatat politike që mund të jenë bërë prapa skenave dhe që kanë çuar në miratimin e ndryshimeve të 5 tetorit, ata nuk mund të mos shprehin sërish keqardhje që ndryshimet kushtetuese ranë ndesh me shumicën e rregullave bazë të ligjbërjes demokratike, duke supozuar madje se objekti i ndryshimeve ishte diskutuar më parë me opozitën jashtëparlamentare. Demokracia e udhëhequr nga sundimi i ligjit nuk ka të bëjë vetëm me respektimin formal të procedurave që i mundësojnë shumicës të udhëheqë, por edhe me diskutimet dhe shkëmbimin kuptimplotë të pikëpamjeve ndërmjet shumicës dhe opozitës. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i nxisin forcat politike shqiptare – si brenda, ashtu edhe jashtë parlamentit – që të sigurojnë funksionimin normal demokratik të institucioneve në vend në interes të popullit shqiptar.

35. Pavarësisht sa thelbësor dhe konsensual ishte miratimi i ndryshimeve, një tjetër kusht ka të bëjë me: “Në përgjithësi, çdo reformë e legjislacionit zgjedhor që do të zbatohet gjatë zgjedhjeve duhet të bëhet mjaftueshëm herët që të jetë vërtet e zbatueshme në zgjedhje”.¹⁰ Kjo nënkupton se ndryshimet duhet të jenë të kuptueshme dhe të zbatueshme nga administrata zgjedhore, nga kandidatët, votuesit dhe vëzhguesit.

36. Në këtë kontekst, duhet të vihet në dukje se ndryshimet hynë në fuqi pas shpalljen nga Presidenti të zgjedhjeve, pra pas hapjes së procesit zgjedhor.

37. Gjatë takimeve të mbajtura me palët shqiptare të interesit, anëtarët e Komisionit Qendror Zgjedhor të sapo krijuar dhe përfaqësuesit e OJQ-ve argumentuan se zbatimi i ndryshimeve në shqyrtim ngrinte disa vështirësi sa i përket sigurisë ligjore. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i nuk janë në gjendje të vlerësojnë nëse ndryshimet do të sjellin vështirësi serioze në praktikë. Ata risjellin në vëmendje se zotimi politik për të zbatuar në tërësi dhe në mirëbesim legjislacionin zgjedhor është element themelor i një reforme zgjedhore të suksesshme dhe rritësojnë nevojën absolute për dialog dhe bashkëpunim të vërtetë ndërmjet institucioneve shtetërore.¹¹ Prandaj, ata u rekomandojnë të gjitha autoriteteve që të hyjnë në një dialog konstruktiv dhe të bëjnë çmos që ligji të zbatohet në kohë; ata duhet të nisin sa më parë që është e mundur, dhe në mënyrë transparente, që të qartësojnë ndikimin e ndryshimeve teksa administratës zgjedhore i duhen siguruar mjetet e mjaftueshme për ta zbatuar atë. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i janë në dispozicion të autoriteteve shqiptare dhe në veçanti të Komisionit Qendror Zgjedhor për të siguruar çfarëdo ndihme të nevojshme për të lehtësuar zbatimin e ligjit.

B. Thelbi

38. Sipas Kodit të Praktikës së Mirë në Çështje Zgjedhore, “[m]bi bazën e zbatimit të parimeve (të tjera) (të mishëruara në Kod), mund të zgjidhet çdo sistem zgjedhor”.¹² Në rrethana të

¹⁰ Deklarata Interpretuese për Ligjin Zgjedhor ([CDL-AD\(2005\)043](#)), II.5.

¹¹ Opinioni për emërimin e gjyqtarëve pranë Gjykatës Kushtetuese të Shqipërisë, ([CDL-AD\(2020\)010](#)), para. 108.

¹² Komisioni i Venecias, Kodi i Praktikës së Mirë në Çështje Zgjedhore, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.4.

caktuara, vetë natyra e sistemit zgjedhor mund të jetë problematike në një vend të caktuar.¹³ Nuk ka asnjë element të na bëjë të gjykojmë se i tillë është rasti me sistemin zgjedhor në Shqipëri pas miratimit të ndryshimeve që po shqyrtohen, rrezja e veprimit të të cilave është relativisht e kufizuar.

39. Në veçanti, nuk ka standarde ndërkombëtare që kanë të bëjnë me zgjedhjen ndërmjet listave të mbyllura dhe të hapura dhe, nëse zgjidhen këto të fundit, shkallën dhe ndikimin e preferencave të shprehura nga votuesit. Kjo është e vërtetë gjithashtu për pranimin ose jo të koalicioneve zgjedhore për qëllime të ndarjes së vendeve (*apparentements*) dhe ekzistencës së një pragu mjaft të ulët në nivel rajonal (sikurse në tekstin e mëparshëm) apo në nivel vendor (siç prezantohet nga ndryshimet).

40. Shumica e ndryshimeve të 5 tetorit në Kodin Zgjedhor janë teknike, ndonjëherë të lidhura me gabime teknike nga grupi i fundit i ndryshimeve në Kod. Ndryshimet kanë të bëjnë me procedurën e shpalljes së datës së zgjedhjeve, sistemin e drejtësisë zgjedhore, regjistrimin e koalicioneve zgjedhore dhe listave të kandidatëve, paraqitjen e fletës së votimit dhe vlefshmërinë e saj, rregullat për numërimin e votave preferenciale dhe ndarjen e vendeve. Këto ndryshime janë të arsyeshme pasi pasqyrojnë në shkallë të gjerë ndryshimet kushtetuese të fundit dhe mund të kenë ndikim pozitiv mbi proceset zgjedhore.

41. Sidoqoftë, ndryshime të veçanta meritojnë shqyrtim të mëtejshëm. Në koalicionet e partive politike, që tani janë lista të përbashkëta, një parti politike duhet të ketë rolin kryesor (neni 65 (3) i Kodit Zgjedhor).¹⁴ Në rast se partitë e vogla politike do të preferonin bashkëpunim të bazuar në barazi, këto koalicione nuk lejohen. Edhe pse nuk ka standarde ndërkombëtare që kanë të bëjnë me modalitetet e paraqitjes së listave të përbashkëta të kandidatëve, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i u informuan për pakënaqësinë e partive të vogla sa i përket barazisë së partnerëve në koalicion. Është me rëndësi të shënohet se parimi i votimit të barabartë që garantohet me traktate dhe standarde ndërkombëtare si Neni 25 i ICCPR-së dhe Protokolli i Parë i KEDNJ-së, Neni 3 nuk zbatohen direkt në marrëdhëniet ndërmjet partnerëve të koalicionit, nëse nuk ka rregulla specifike që diskriminojnë individët në të drejtën e tyre për të garuar në zgjedhje.

42. Marrëdhëniet ndërmjet partnerëve të koalicionit, përfshirë dhe vendimmarrjen dhe statusin e mundshëm të barazisë, janë kryesisht subjekt i marrëveshjes së përbashkët. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i kanë rekomanduar më herët se legjislatori nuk duhet të mbirregullojë aktivitetet e brendshme të partive politike. Në të njëjtën kohë, teksa marrin si të mirqenë diskrecionin e gjerë të partive politike në funksionimit të tyre, përfshirë edhe me parti të tjera politike, duhet gjithnjë të ketë një vend për zgjedhjen e mosmarrëveshje të brendshme. Prandaj, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rekomandojnë rishikimin e Nenit 65 pas zgjedhjeve parlamentare në vitin 2021 për të siguruar të drejtën individuale të anëtarëve të koalicionit për të apeluar ndaj vendimeve dhe veprimeve të koalicionit. Ndërkohë, partitë në koalicion duhet të zotohen se nuk do të marrin vendime pa marrëveshje me njëra-tjetrën.

43. Sipas Nenit 67(3) të Kodit Zgjedhor të rishikuar, lideri i partisë politike mund të emërohet si kandidat në deri katër zona zgjedhore për zgjedhje parlamentare. Ky është përjashtim nga rregulli i përgjithshëm ku çdo person mund të jetë kandidat vetëm në një listë dhe vetëm në një zonë zgjedhore. Në përputhje me parimin e votimit të barabartë që garantohet me traktate dhe standarde ndërkombëtare, të gjithë personat duhet të kenë të drejtën të garojnë në zgjedhje në kushte të barabarta.¹⁵ Ka mjaft dyshime se trajtimi preferencial i drejtuesve të partive ndjek

¹³ Shih, për shembull, Opinionin e Përbashkët për ligjin mbi ndryshimin dhe plotësimin e disa akteve legjislative (Sistemi zgjedhor për zgjedhjen e Parlamentit) të Republikës së Moldavisë ([CDL-AD\(2018\)008](#)), para. 21.

¹⁴ Sikurse është vënë në dukje, Komisioni i Venecias dhe ODIHR nuk do ta vlerësojnë përputhshmërinë e ndryshimeve legjislative në Kushtetutë, përfshirë fshirjen e termit "koalicion" nga Neni 68. Termi "koalicion" mbetet në Nenin 96.

¹⁵ Shih edhe, për shembull, Kodin e Praktikës së Mirë në Çështje Zgjedhore, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.2.3, për barazinë e mundësive.

ndonjë qëllim legjitim. Për më tepër, të jesh kandidat në disa qarqe mund të ketë ndikim pozitiv në publicitetin e kandidatëve, gjë që sërish mund të çojë në situatë të privilegjuar. Një dispozitë e ngjashme, që është kritikuar në Raportin Përfunditar të ODIHR-it të zgjedhjeve parlamentare të vitit 2009,¹⁶ është hedhur poshtë sipas rekomandimeve të ODIHR-it. Udhëheqësit politikë duhet të angazhohen që të mos kandidojnë në disa zona zgjedhore dhe kjo dispozitë duhet të rishikohet pas zgjedhjeve parlamentare të vitit 2021.

44. Sipas Nenit 67(4), numri i kandidatëve në listat shumëmemërore mund të mos jetë më pak se numri i vendeve që do të plotësohen për zonën zgjedhore përkatëse, plus dy. Kjo mund të paraqesë sfidë për disa parti politike të vogla apo edhe koalicione, nëse niveli i mbështetjes për ta do t'i linte me një numër të vogël vendesh në Parlament. Shumica e personave në listat e kandidatëve nuk do të kishin mundësi reale për t'u zgjedhur. Nëse qëllimi i kërkesës është të shmanget një situatë ku vendet në Parlament mund të mbeten të zbrazëta, mund të sigurohet një rregullore specifike për plotësimin e vendeve të lira. Neni 164 parashikon masa mbrojtëse kundrejt një situatë të tillë. Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rekomandojnë rishikimin e Nenit 67(4) pas zgjedhjeve parlamentare të vitit 2021 për të reduktuar numrin minimal të kandidatëve në listë.

45. Përfshirja e votimit preferencial, që në kushte të caktuara bën që vendet të mos ndahen sipas renditjes në listë, mund të shkaktojë mosmarrëveshje sa i përket ndarjes së vendeve brenda listës së kandidatëve. Prandaj, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rekomandojnë që të prezantohet mundësia që kandidatët individualë të bëjnë ankesë dhe të apelojnë kundër ndarjes së vendeve brenda listës.

46. Neni 163(5) bën një përjashtim në ndarjen e mandateve sipas numrit të votave preferenciale në rast se kandidati me më pak vota i përket gjinisë më pak të përfaqësuar. Ky sistem për garantimin e barazisë gjinore në Parlament në shpërndarjen e mandateve shkon përtej Kodit të Praktikës së Mirë në Çështje Zgjedhore dhe deklaratës interpretuese të vitit 2006, që pranon vetëm zbatimin e parimit të barazisë në radhët e kandidatëve.¹⁷ Qëndrimi i mbajtur gjatë shtjellimit të Kodit i ka dhënë përparësi votimit të lirë përmbi barazinë, në bazë të opinionit se, nëse votuesit i jepet zgjedhje e plotë ndërmjet kandidatëve, dispozitat për barazi gjinore mund të shkojnë kundër kësaj. Sipas Kodit Zgjedhor të rishikuar, zgjedhja e votuesve ka veçse ndikim të kufizuar mbi përcaktimin se cilët kandidatë të listës zgjidhen; nën këto rrethana, garancia për përfaqësim gjinor të balancuar nuk paraqet problem, por përkundrazi, duhet të lëvdohet.

47. Për zgjedhjet parlamentare, Kodi Zgjedhor (Neni 162.1) përcakton qartë prapësi mbarëkombëtar të votave të hedhura prej 1 përqind që t'u lejojë partive ose koalicioneve të hyjnë në Kuvend. Për zgjedhjet vendore, Kodi Zgjedhor nuk përcakton qartë ndonjë prag minimal që lejojnë partitë dhe koalicionet garuese të shpërndajnë vendet në këshillat vendor. Në të vërtetë, Neni 166.3 i referohet Nenit 162 për qëllime të ndarjes së vendeve në këshillat vendor. Mungon qartësia se në çfarë territori i duhet secilës parti dhe koalicion garues të marrin së paku 1 përqind të votave të hedhura - në secilën zonë zgjedhore përkatëse apo në shkallë vendi. Kjo duhet të zbatohet në nivel bashkie në mënyrë që pakicat të mos përjashtohen nga këshillat vendorë. Në përputhje me parimin e sigurisë ligjore, Komisioni i Venecias dhe ODIHR-i rekomandojnë qartësimin e përkufizimit të pragut për zgjedhje vendore në kuptim të zbatimit të tij në nivel bashkie, nëse është e nevojshme edhe me akt nënligjor. Një ndryshim i Kodit Zgjedhor mund të parashihet përpara zgjedhjeve të ardhshme vendore.

¹⁶ Rekomandimi Nr. 2.

¹⁷ Komisioni i Venecias, Kodi i Praktikës së Mirë në Çështje Zgjedhore, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), l.2.5; shih edhe Deklaratën e Përfaqësimit të Grave në Zgjedhje ([CDL-AD\(2006\)020](#)).