



REPUBLIKA E SHQIPËRISE
KUVENDI

Këshilli i Legjislacionit

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut

Dokument Parlamentar
Tiranë, më 15.07.2020

**RAPORT
PËR
PROJEKTLIGJIN
“PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 8417, DATË 21.10.1998
“KUSHTETUTA E REPUBLIKËS SË SHQIPËRIË”, TË NDRYSHUAR**

I. Hyrje

Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, është nismë e propozuar nga 28 deputetë të opozitës parlamentare në përputhje me parashikimin e pikës 1 të nenit 177 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

Nisma është depozituar në Kuvend më datë 15.06.2020.

Bazuar në pikën 2 të nenit 177 të Kushtetutës, kjo nismë u përfshi në Kalendarin e Punimeve të Kuvendit, pas përfundimit të afatit të gjendjes së fatkeqësisë natyrore të shpallur me vendimin nr. 243, datë 24.03.2020 të Këshillit të Ministrave dhe zgjatjes së afatit të miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë me vendimin nr. 18/2020 “Për dhënien e pëlqimit për zgjatjen e gjendjes së fatkeqësisë natyrore, të shpallur me vendimin nr. 243, datë 24.3.2020, të Këshillit të Ministrave, deri në datën 23.6.2020”.

Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (Komisioni i Ligjeve - këtej e tutje) dhe Këshilli për Legjislacionin shqyrtoi projektligjin në mbledhjet e përbashkëta të datave 30.06.2020, 1.07.2020, 3.07.2020, 6.07.2020, 7.07.2020, 8.07.2020, 10.07.2020, 13.07.2020.

Shqyrtimi i nismës nga mbledhja e përbashkët u përmbyll në mbledhjen e datës 14.07.2020 me diskutimin, nen për nen e në tërësi.

II. QËLLIMI I PROJEKTLIGJIT

Amendamentet e propozuara si nismë e jo më pak se një të pestës së deputetëve, synojnë që sistemi zgjedhor aktual i llojit proporcional me konkurrim rajonal me lista të mbyllura të zbatohet me lista të hapura ose pjesërisht të hapura. Sistemi me lista të hapura, në vlerësimin e propozuesve referon në mënyrë më demokratike vullnetin e zgjedhësve. Për këtë qëllim amendamentet parashikojnë që pa ndryshuar sistemin zgjedhor në fuqi në Shqipëri, të kalohet nga votimi me lista të mbyllura të kandidatëve në votimin me lista të hapura. Listat e hapura mundësohen nga parashikimi në tekstin kushtetues të së drejtës së zgjedhësit për votën parapëlqyese për kandidatët e listave shumëmemërore.

Në vlerësimin e propozuesve kriteret dhe rregullat për zbatimin e sistemit zgjedhor proporcional rajonal me lista të hapura duhet të detajohen në Kodin Zgjedhor, por që kjo të mundësohet. Kushtetuta duhet të garantojë për votuesit të drejtën për të dhënë votën parapëlqyese për kandidatët për deputetë.

Amendamentet kushtetuese të propozuara sjellin disa risi në zbatimin e sistemit zgjedhor që garanton të drejtën e zgjedhësve për të votuar dhe leximin sa më të drejtë të votës së tyre parapëlqyese, ndër të tjera:

- Dhënia e mundësisë së votuesve për të zgjedhur nga lista e kandidatëve të subjekteve zgjedhore, kandidatët më të parapëlqyer prej tyre;
- Garantimin e mekanizmave për rritjen e përgjegjësisë të kandidatët ndaj votuesve të tij dhe uljen e rolit të drejtuesit të partive politike për t'iu imponuar kandidatëve të zgjedhur;
- Zvogëlimi i mundësisë së korrupsionit dhe rritja e pavarësisë së kandidatëve në rolin e tyre si përfaqësues të votuesve në Kuvend;
- Favorizimi i kandidatëve më të kualifikuar duke qenë se përzgjedhja e tyre do të behet drejtpërdrejt nga populli.

Në propozimin për votimin me lista të hapura, deputetët propozues i janë referuar dhe modeleve të zbatueshme në disa vende evropiane me demokraci të zhvilluar si Islanda, Letonia, Monako, Norvegjia dhe Zvicra.

Përveç propozimit për sistemin zgjedhor me lista të hapura, nisma parashikon dhe pragun elektoral në nivel kombëtar si një përqindje të votave të vlefshme (5%) që përbën kusht për shpërndarjen e mandateve të partive politike sipas zonave zgjedhore.

Gjithashtu, referuar sistemit me lista të hapura, nisma propozon dhe heqjen e mundësisë për koalicione parazgjedhore.

III. BAZA KUSHTETUESE DHE LIGJORE DHE SHQYRTIMI I NISMËS

Shqyrtimi i nismave ligjore për rishikimin e Kushtetutës rregullohet në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe në Rregulloren e Kuvendit të Shqipërisë.

Neni 177 i Kushtetutës parashikon se:

"1. Nisma për rishikimin e Kushtetutës mund të ndërmerret nga jo më pak se një e pesta e anëtarëve të Kuvendit.

2. Asnjë rishikim i Kushtetutës nuk mund të ndërmerret gjatë kohës kur janë vendosur masat e jashtëzakonshme.

3. Projekti miratohet nga jo më pak se dy të tretat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

4. Kuvendi mund të vendosë, me dy të tretat e të gjithë anëtarëve të tij, që projektamendamentet kushtetuese të votohen me referendum. Projektligji për rishikimin e Kushtetutës hyn në fuqi pas ratifikimit me referendum, i cili bëhet jo më vonë se 60 ditë nga miratimi i tij në Kuvend.

5. Amendamenti kushtetues i miratuar i nënshtrohet referendumit, kur këtë e kërkon një e pesta e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

6. Presidenti i Republikës nuk ka të drejtë ta kthejë për rishqyrtim ligjin e miratuar nga Kuvendi për rishikimin e Kushtetutës.

7. Ligji i miratuar në referendum shpallet nga Presidenti i Republikës dhe hyn në fuqi në datën e parashikuar në këtë ligj.

8. Rishikimi i Kushtetutës për të njëjtën çështje nuk mund të bëhet përpara se të ketë kaluar një vit nga dita e rrëzimit të projektligjit në Kuvend dhe jo më përpara se të kenë kaluar 3 vjet nga dita e rrëzimit të tij në referendum.”

Rregullorja e Kuvendit, në kreun II/1 “Shqyrtimi i nismave ligjore për rishikimin e Kushtetutës” përmban rregulla të detajuara për këtë procedurë parlamentare, konkretisht në nenet 77/a dhe 77/b. Komisioni i Ligjeve dhe Këshilli për Legjislacionit e shqyrtuan nismën për rishikimin kushtetues në bazë të rregullave të mësipërme.

Sipas nenit 77/a, paragrafi 1 të Rregullores së Kuvendit: “...Kryetari i Kuvendit njofton Kuvendin në seancën plenare më të parë dhe u shpërndan deputetëve tekstin e projektligjit. Projektligji futet menjëherë në programin e punës së Kuvendit”. Depozitimi i nismës “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar është njoftuar në seancën plenare të datës 18.06.2020. Ky projektligj, bazuar në nenin 77/a, pika 1 të Rregullores, është futur automatikisht në Programin e Punimeve të Kuvendit, pas përfundimit të afatit të gjendjes së fatkeqësisë natyrore të shkaktuar nga pandemia COVID-19. Nisma u publikua menjëherë në faqen zyrtare të Kuvendit si dhe u shpërnda deputetëve.

Paragrafi i 2 i nenit 77/a të Rregullores parashikon se: “Projektligji shqyrtohet në mbledhjen e përbashkët të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut dhe Këshillit për Legjislacionin jo më parë se dy javë nga data e depozitimit. Mbledhja drejtohet nga Kryetari i Kuvendit”. Jo më parë se dy javë nga data e depozitimit, filloi procedura për shqyrtimin e tij në mbledhjen e përbashkët, drejtuar nga Kryetari i Kuvendit. Me urdhrin nr. 29, datë 24.06.2020, Kryetari i Kuvendit kërkoi thirrjen e mbledhjes së përbashkët të Këshillit për Legjislacionin dhe Komisionit për Çështjet Ligjore Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut më datë 30.06.2020, me rend dite si më poshtë:

“1. Miratimi i procedurës dhe kalendarit të shqyrtimit të projektligjit “Për disa ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.

- Prezantimi i nismës nga nismëtarët;
- Caktimi i relatorëve;
- Caktimi i mënyrës së njohjes së projektligjit nga zgjedhësit;
- Miratimi i ekspertëve konstitucionalistë;

2. Miratimi i kalendarit të seancave dëgjimore.

Bazuar në rregullat e parashikuara në paragrafin 3 të nenit 77/a të Rregullores së Kuvendit, sipas të cilit: *“Në mbledhjen e parë caktohen jo më pak se dy relatorë. Mbledhja vendos për mënyrën e njohjes së projektit nga zgjedhësit, si dhe thirrjen e ekspertëve konstitucionalistë të fushës”*, mbledhja e përbashkët e Komisionit të Ligjeve dhe e Këshillit për Legjislacionin parashikoi për diskutim çështjet e përfshira në rendin e ditës, konkretisht: projektligjin e propozuar për rishikimin e Kushtetutës, relacionin shoqërues të tij, shkresën përcjellëse, një projekt-kalendar të veprimtarisë së komisionit për diskutim dhe plotësim nga anëtarët e mbledhjes, emrat e relatorëve, emrat e ekspertëve konstitucionalistë, mënyrën e njohjes së projektit nga zgjedhësit; datat për zhvillimin e seancave dëgjimore, datën për shqyrtimin në parim, datat për shqyrtimin nen për nen dhe në tërësi, datën për shqyrtimin në seancë plenare.

Në respekt të parashikimeve të paragrafit 4, të nenit 77/a të Rregullores, mbledhjet për shqyrtimin e nismës dhe seancat dëgjimore u zhvilluan të hapura për median dhe publikun, nëpërmjet sistemit të komunikimit elektronik Cisco Eëbex, të miratuar me vendimin e Konferencës së Kryetarëve nr. 21, datë 29.06.2020.

Prezantimi i nismës në emër të nismëtarëve u bë nga zëvendëskryetari i Kuvendi të Shqipërisë z. Myslym Murrizi. Mbledhja caktoi relatorët që u propozuan respektivisht nga shumica dhe pakica parlamentare përkatësisht nga shumica parlamentare relatorë u caktuan deputetët Klotilda Bushka dhe Alket Hyseni. Nga opozita parlamentare relatorë u caktuan Korab Lita dhe Ediola Braha.

Në mbledhje u caktuan edhe ekspertët konstitucionalistë: z. Ilir Rusmali, znj. Elira Kokona, znj. Adea Pirdeni dhe z. Erind Mërkuri.

Mbledhja diskutoi dhe miratoi mënyrën e njohjes së nismës nga zgjedhësit. Lidhur me këtë çështje, mbledhja e përbashkët ra dakord që mënyrat e njohjes së projektligjit nga zgjedhësit të jenë: së pari, publikimi në faqen zyrtare të Kuvendit; udhëhequr nga parimi i transparencës (publikimi u bë që në momentin e njoftimit të nismës në seancë publike); së dyti, mbledhjet e hapura të cilat ndiqen në live stream; së treti, konsultimi me grupe interesi dhe publikun. Këto forma u parashikuan në kalendarin e punimeve të hartuar dhe miratuar për këtë nismë.

Komisioni i Ligjeve dhe Këshilli për Legjislacionin zhvilluan 9 mbledhje të përbashkëta për shqyrtimin e projektligjit, duke filluar me mbledhjen e përbashkët të datës 30.06.2020 dhe duke vijuar me seancat dëgjimore me grupe interesi, organizata të shoqërisë civile, përfaqësues të botës akademike, përfaqësues të institucioneve të pavarura dhe organizatave ndërkombëtare. Mbledhjet e përbashkëta pas zhvillimit të seancave dëgjimore vijuan me opinionin e ekspertëve konstitucionalistë dhe më pas me shqyrtimin në parim, nen për nen dhe në tërësi të nismës.

IV. STANDARTET NDËRKOMBËTARE PËR SISTEMET DHE PROCESET ZGJEDHORE

Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut, neni 3 i Protokollit nr. 1 (1952)

Jurisprudenca e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut:

(X. k. Gjermanisë; Hirst k. Mbretërisë së Bashkuar (no. 2) [GC], §§ 59 dhe 62; Mathieu-Mohin dhe Clerfayt k. Belgjikës, § 51); Partija "Jaunie Demokrāti" dhe Partija "Mūsu Zeme" k. Latvia (dec.). (Rıza etj. k. Bullgarisë, § 148); (Bompard k. Francës (dec.)); (Mattheës k. Mbretërisë së Bashkuar [GC], § 64).

Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, neni 21

Pakti Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike, neni 25

Dokumenti i Kopenhagen, 1990

Karta e Parisit ODHIR, 1990

Kodi i Praktikave të Mira në Cështjet Zgjedhore CDL AD (2002) 023

Deklarata Interpretuese e Komisionit të Venecias mbi Qëndrueshmërinë e Legjislacionit Zgjedhor CDL AD (2005) 043

Konventa e Kombeve të Bashkuara për Eliminimin e të gjitha formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW), neni 7

Platforma e Pekinit për Veprim e OKB e miratuar në Pekin në 1995, neni 183

V. NJOHJA E ZGJEDHËSVE DHE KONSULTIMI PUBLIK I NISMËS

Bazuar në kalendarin e miratuar si dhe në praktikat e mira të konsultimit publik nga ana e Kuvendit të Shqipërisë, mbledhja e përbashkët zhvilloi tre seanca dëgjimore.

Në datën 03.07.2020 mbledhja e përbashkët zhvilloi seancë dëgjimore me përfaqësues të shoqërisë civile në fushën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut, si dhe përfaqësuesve të organizatave të angazhuara në fushën e monitorimit të proceseve zgjedhore. U ftuan të për të marrë pjesë në këtë mbledhje përfaqësues të shoqërisë civile në fushën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe në fushën e monitorimit të proceseve zgjedhore: Shërbimi Ligjor Falas, Qendra Res Publica, Komiteti Shqiptar i Helsinkit, Qendra për Nisma Ligjore dhe Qytetare, Partners Albania, Instituti për demokraci dhe Zhvillim, Avokatët Penaliste, Fondacioni Moisiu, CRCA, QSHDNJ, Civil Rights Defenders, IDRA, EMA, Grupi Shqiptar për të Drejtat e Njeriut, ACER, Qendra ALTRI, Klinika Ligjore për të Mitur, Qendra e Aleancës Gjinore për Zhvillim; Koalicioni i vëzhguesve vendorë etj.

Në këtë dëgjësë morën pjesë përfaqësues nga Partners Albania for Change and Development, përfaqësues nga CRCA, përfaqësues nga Instituti i Studimeve Politike, përfaqësues nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit, përfaqësues nga ResPublica, përfaqësues nga Shoqata për Kulturë Demokratike, Koalicioni për Reforma, Integrim dhe Institucione

të Konsoliduara. Organizatave që nuk kanë pasur mundësi të jenë të pranishme në seancën dëgjimore u ftuan të paraqesin mendimet dhe sugjerimet e tyre mbi nismën, me shkrim pranë sekretarisë së Këshillit të Legjislacionit dhe të Komisionit të Ligjeve.

Në datën 06.07.2020 mbledhja e përbashkët zhvilloi seancë dëgjimore me përfaqësues të botës akademike ku morën pjesë dhe u dëgjuan pedagogë të Universitetit Aleksandër Moisiu, Durrës dhe pedagogë të Universitetit "Mesdhetar" të Shqipërisë, ndërkohë që u ftuan të marrin pjesë në këtë mbledhje: Fakulteti i Drejtësisë Tiranë, Fakulteti i Drejtësisë Durrës, Fakulteti i Drejtësisë Vlorë, Universiteti "Mesdhetar", Universiteti "European", Universiteti "Marin Barleti", etj.

Në datën 07.07.2020 mbledhja e përbashkët zhvilloi seancë dëgjimore me përfaqësues të institucioneve të pavarura dhe organizatave ndërkombëtare. Në këtë seancë dëgjimore morën pjesë, znj. Erinda Ballanca, Avokate e Popullit, z. Besnik Dervishi, Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, z. Robert Gajda, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, përfaqësues të Prezencës së OSBE dhe të Zyrës së Këshillit të Evropës. Ishin ftuar për të marrë pjesë në këtë dëgjuesë: Avokati i Popullit, Prokurori i Përgjithshëm, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale dhe të Drejtën e Informimit, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, Delegacioni i Bashkimit European, Këshilli i Europës, Prezenca OSBE, Zyra e UNDP- së, UNICEF etj.

Nga dëgjesat e zhvilluara, në mënyrë të përbashkët rezultojnë se përfaqësuesit e shoqërisë civile, organizatave ndërkombëtare dhe institucioneve të pavarura parashtruan se:

- Përfaqësuesit sollën në vëmendje se ndryshimet kushtetuese duhet të shoqërohen me studime të plota, objektive dhe profesionale, duke analizuar për çdo sistem, që mund të jetë i përshtatshëm për vendin tonë, avantazhet dhe disavantazhet, suksesin e tij në vendet nga do të adoptohet, të cilat kanë histori, realitete politike, social ekonomike, kulturore të ngjashme me vendin tonë.
- Diskutantët sollën në vëmendje jurisprudencën e Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, praktikën e Komisionit të Venecias, apo akte ndërkombëtare që sanksionojnë standarte lidhur me sistemet dhe proceset zgjedhore që duhen mbajtur parasysh në shqyrtimin dhe miratimin e nismës.
- Referuar vendeve të Bashkimit European, diskutantët vlerësuan se në Kushtetutë duhen parashikuar parimet themelore të sistemit zgjedhor, duke ia lënë përcaktimin e modaliteteve të sistemit ligjit për zgjedhjet: çështje si pragu elektoral apo koalicionet zgjedhore mund të gjejnë rregullim në Kodin Zgjedhor.
- Në lidhje me listat e hapura: Nisma është pozitive, në aspektin që sot ka një shumicë shqiptarësh, të verifikuar nga sondazhet dhe të dhënat e ndryshme, që kërkojnë rishikimin e sistemit zgjedhor; në një sistem zgjedhor me lista të hapura, ku votuesi shpreh preferencën e tij, përgjegjshmëria individuale e kandidatëve është më e lartë; ndryshimi i propozuar për listat e hapura garanton të drejtën e zgjedhësve për të zgjedhur lirisht përfaqësuesit e tyre; ky mekanizëm vlerësohet si një mënyrë për të realizuar dhe për të forcuar marrëdhënien e komunikimit midis zgjedhësit dhe përfaqësuesit; disa përfaqësues patën mendimin se kalimi në sistemin me lista të hapura mund të sjellë konkurrencën krahinore, gjeografike, fetare brenda partisë politike dhe

përsëri listat do të jenë ekskluzivitet i kryetarëve të partive politike. Në përgjithësi, kalimi në votimin me lista të hapura konsiderohet si një hap pozitiv për fuqizimin e votuesve dhe i mirëpritur nga pjesëmarrësit në këto dëgjesa.

- Sipas disa prej diskutantëve sistemi me lista të hapura nuk garanton kuotën gjinore, siç në fakt e bën sistemi me lista të mbyllura, ku rezerva e hartimit të listës është e partisë ose e kryetarit të partisë dhe çështja e kuotës gjinore është sanksionuar me ligj. Në kushtet kur hapen listat, çështjet e kuotës gjinore duhen sanksionuar në Kushtetutë.
- Disa përfaqësues vlerësuan se sanksionimi i njëkohshëm i ndalimit të koalicioneve parazgjedhore dhe vendosja e një pragu të lartë, mund të rrezikojë përjashtimin e partive të vogla nga mundësia për t'u përfaqësuar, ndërsa disa të tjerë mendojnë se listat e hapura nuk garantojnë me sistemin e koalicioneve; listat e hapura duhet të ndikojnë në afrimin e votuesit dhe të zgjedhurit; vota për kandidatin duhet të përputhet me votën për partinë jo për koalicionin; listat e hapura duhet të konvergojnë me partitë politike dhe jo me listat e koalicioneve; Gjatë diskutimeve u ngritën dhe pyetje nëse ndalimi i koalicioneve parazgjedhore përbën një shkelje të së drejtës së subjekteve politike për të kandiduar, (për këtë pyetje përgjigja e të cilës ishte se nuk përbën shkelje të së drejtës për t'u zgjedhur dhe për shumicën e pyetjeve të tjera që u ngritën gjatë dëgjësave ekspertët konstitucionalistë në mbledhjet në vijim dhanë sqarime shteruese).
- Në lidhje me prapun ektoral disa përfaqësues sugjeruan uljen e nivelit të propozuar nga nismëtarët për të rritur mundësitë e diversifikimit të ofertave politike dhe për të mos ndikuar në përfaqësimin e partive të vogla, ndërsa disa të tjerë çmuan të natyrshëm prapun ektoral 5% duke iu referuar analizave mbi përgjegjshmërinë në përfaqësimin zgjedhor.
- Disa nga përfaqësuesit shprehën mendime se sistemi zgjedhor duke qënë se Shqipëria është shtet unitar të jetë kombëtar dhe jo rajonal; pati dhe sugjerime që partitë politike duhet të ridimensionojnë proceset e përzgjedhjes së kandidatëve dhe ligji për partitë politike të ketë parashikime specifike që nxisin demokratizimin dhe garën brenda partive.

Seancat dëgjimore dhe opinionet e parashtruara, diskutimi mes përfaqësuesve të organizatave, botës akademike dhe institucioneve të pavarura shërbeu për të sqaruar disa aspekte të rëndësishme të nismës dhe rishikimin e saj në frymën e rekomandimeve të dhëna me qëllim sigurimin e të drejtës kushtetuese për të zgjedhur dhe për t'u zgjedhur.

Në cilësinë e relatorëve të projektligjit, shprehim falenderimet për të gjithë pjesëmarrësit dhe ekspertët që morën pjesë në seancat dëgjimore dhe shprehën mendimet dhe sugjerimet e tyre për nismën dhe procesin e konsultimit publik.

VI. PËRMBLEDHJE E VLERËSIMEVE TË EKSPERTËT KONSTITUCIONALISTË PËR NISMËS

Sikurse është shprehur më lart, për vlerësimin e nismës, deputetët në mbledhjen e përbashkët adresuan pyetje për ekspertët. Në mbledhjen e datës 08.07.2020, ekspertët konstitucionalistë dhanë opinionet e tyre lidhur me këtë nismë, bazuar në pyetjet e

parashtruara nga deputetët/et e Komisionit të Ligjeve dhe Këshillit për Legjislacionit. Relatorët shprehin falenderimet për angazhimin e ekspertëve jo vetëm për përgjigjet e pyetjeve drejtuar atyre, por për angazhimin dhe kontributin e cmuar profesional gjatë gjithë procesit të shqyrtimit të nismës si në zhvillimin e seancave dëgjimore ashtu dhe gjatë shqyrtimit të nismës në parim, nën për nën dhe në tërësi.

Ekspertëve konstitucionalistë iu drejtuan këto pyetje:

1. Propozimi parashikon konceptin e “rajonit zgjedhor”. Çfarë difference ka ky koncept i ri në lidhje me dispozitën aktuale të nenit 64, i cili parashikon “zonën zgjedhore”. A ndikon ky koncept i ri në numrin e votuesve për njësi territoriale?
2. Propozimi i zgjedhjes së 140 deputetëve të Kuvendit të Shqipërisë me një “Sistem zgjedhor proporcional me konkurim rajonal” a propozon një sistem të ri zgjedhor? A garanton ky sistem zgjedhor të drejtën e votës të parashikuar në Kushtetutë dhe në Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut? A mund të identifikohen sisteme zgjedhore më garantuese të kësaj të drejte sipas praktikës më të mirë të vendeve anëtare të Këshillit të Europës? A duhet të parashikohet sistemi zgjedhor në Kushtetutë? Bazohet ky propozim në ndonjë model evropian apo rajonal? A ka mekanizma korigjues ky sistem zgjedhor?
3. Propozimi konsiston në rritje të pragut elektoral në 5%. A çënon ky prag të drejtën kushtetuese për të zgjedhur dhe për t’u zgjedhur? A duhet ky parashikim të jetë në nivel kushtetues?
4. Propozimi për ndryshim të nenit 68 të Kushtetutës, në cilin model të vendeve të tjera bazohet? A çënohet e drejta e votës? A çënohen parashikimet e deklaratës së Kopenhagen-it të OSBE? A duhet të jetë ky parashikim në nivel kushtetues?
5. A kërkon ky propozim ndryshim në Kodin zgjedhor? Në cilat nene? Ky propozim a ndryshon sjelljen e qytetarëve në kutitë e votimit? Ky propozim a sjell ndryshim të besimit të qytetarëve në administrimin e votës? A ndikon ky propozim në mënyrën e administrimit të votës? A garanton ky propozim respektimin e standartit dhe garancive kushtetuese?
6. A duhen, ose (nëse mendoni se nuk duhen) pse nuk duhen koalicionet parazgjedhore në Shqipëri?
7. A duhet të jetë Kushtetuta akti i duhur ku të shprehen rregullimet për çështjen e koalicioneve?
8. Nëse Kushtetuta, apo qoftë edhe një akt tjetër më i ulët në hierarkinë e akteve, ndalon koalicionet parazgjedhore, a besoni ju se me këtë parashikim shkelen të drejtat kushtetuese të partive politike?
9. A cenohet liria e votës nga ndalimi i koalicioneve parazgjedhore?
10. A cenohet barazia e votës nga ndalimi i koalicioneve parazgjedhore?
11. Propozimi i opozitës parasheh një sistem votimi të quajtur si votim me lista të hapura. Çfarë shihni pozitive tek listat e hapura dhe çfarë shihni negative?
12. A ka një standart evropian, apo më gjerë një standard të vendeve demokratike për pragun elektoral?
13. Çfarë sugjerohet nga dokumentat ndërkombetare si një prag i përshtatshëm?
14. A ndikon propozimi nga nismëtarët në respektimin e parimit të barazisë gjinore?
15. Këto propozime a adresojnë në mënyrë të drejtëpërdrejtë rekomandimet e OSBE-ODIHR dhe cilat pika konkretisht?
16. A eliminon kjo nismë precedentin e moskandidimit të personave me të shkuar kriminale?

17. Zgjedhjet e lira garantohen nga raporti i drejtë “përfaqësim dhe përgjegjësi”, a garantohet ky raport me ndryshimet e propozuara?
18. Referuar parashikimeve të normave kushtetuese si neni 1, pika 3; neni 2, pika 1 dhe 2; neni 70, pika 1; dhe neni 45, pika 4; nëpërmjet kësaj nisme ligjore a respektohen dhe a garanton diktatin e këtyre normave kushtetuese nisma për ndryshime kushtetuese?
18. A është i plotë projektligji i propozuar në aspektin tekniko - legjislativ, për funksion të objektivave të parashtruara? A do pasuruar me amendamente te reja?
19. A garantojnë këto propozime shmangien e deformimit të vullnetit të zgjedhësit në sajë të frymës demokratike që sjellin listat e hapura?
20. A janë të mjaftueshme këto ndryshime për të garantuar një Parlament më cilësor në të ardhmen, mbështetur dhe në modele të ngjashme të demokracive të tjera?
21. Si vlerësohet pragu natyral i propozuar në interesin e partive të vogla, për një konkurim gjithpërfshirës, në shmangie të një parlamenti dypartiak?
22. Përsa i përket votës së emigrantëve, a është e nevojshme të parashikohet një dispozitë kushtetuese e veçantë, me qëllim shmangien e ndërhyrjeve të ardhshme në Kushtetutë të diktuar nga këto rrethana dhe në respekt të ruajtjes së standardeve të zgjedhjeve të drejta dhe të ndershme?
23. Nëse do të kemi propozim për sistem proporcional kombëtar me lista të hapura në një zonë zgjedhore, vota e Diasporës a do të ishte lehtësisht e realizueshme?

Ekspertët në mënyrë të përmbledhur dhanë përgjigjet e mëposhtme:

Ekspertja, znj. Elira Kokona:

Projektligji nuk propozon një sistem të ri zgjedhor, në kuptimin e tij të ngushtë, për aq kohë sa edhe sistemi i referuar në projektligj është sistem elektoral proporcional rajonal. Ajo çka sjell si risi projektligji është ndryshimi në natyrën e influencës së votuesve në përzgjedhjen dhe votimin e kandidatëve për deputetë. Ky ndryshim i referohet një prej elementeve të rëndësishme të sistemit zgjedhor sic janë listat e kandidatëve. Aktualisht, sistemi zgjedhor në fuqi i referohet sistemit proporcional. Sipas vlerësimit të ekspertes rregulli i listave të hapura apo të mbyllura nuk ndikon drejtpërdrejt në raportin votues – mandat, ndryshimi i sistemit nga lista të mbyllura në të hapura nuk mund të thuhet se sjell ndryshim të sistemit zgjedhor në kuptimin e tij të ngushtë.

Në dispozitat aktuale kushtetuese sistemi proporcional “Rajonal” identifikohet nga leximi i kombinuar i paragrafit të 1 dhe të 2 të nenit 64 të Kushtetutës. Fakti që në propozimin e dispozitës së nenit 64 është hequr referenca e pikës 2 të tij dhe në pikën 1 ka përcaktuar në mënyrë taksative natyrën e sistemit zgjedhor (proporcional) çon në përfundimin se ndryshimet e propozuara nga opozita parlamentare nuk sjellin ndryshim në natyrën e sistemit zgjedhor, për aq sa projektligji njësoj si sistemi aktual propozon një sistem zgjedhor proporcional, me zonat elektorale rajonale. Pra, termi “rajonal”, i parashikuar në versionin e propozuar nuk sjell risi për sa i përket natyrës së sistemit apo madhësisë /përmasave të zonës zgjedhore - e cila do të ndjekë parashikimet e referuara në dispozitat përkatëse të Kodit- por merr rëndësi vetëm në kuptim të përcaktimit të qartë dhe taksative të sistemit të zbatueshëm në Shqipëri.

Instrumentet ndërkombëtare apo organizmat që monitorojnë zbatimin nga shtetet të të drejtave të njeriut shmangin ofrimin apo rekomandimin e ndonjë sistemi specifik zgjedhor.

Përzgjedhja e këtyre sistemeve i lihet në çmim shteteve duke kërkuar prej tyre që në zgjedhje të marrin parasysh respektimin e parimeve themelore të të drejtave të njeriut për zgjedhje të lirë.

Në vlerësimin e ekspertës sistemet e ndryshme zgjedhore proporcionale çojnë në shkallë të ndryshme të garantimit të së drejtës së votës apo të rolit të zgjedhësve në përzgjedhjen e kandidatëve, në varësi të sistemit proporcional të aplikuar si dhe në varësi të mekanizmave korrektues që secili vend vendos të përshtatë në përputhje me kushtet, traditën dhe nevojat e sigurimit të garancive themelore të së drejtës për zgjedhje të lira.

Në lidhje me ndikimin e zgjedhësve në përzgjedhjen e kandidatëve, sistemet proporcionale ndahen në ato me lista të hapura dhe lista të mbyllura.

Në të vërtetë, në sistemet me lista të mbyllura ndikimi i zgjedhësve në përzgjedhjen e kandidatëve kufizohet në ç'ka propozohet nga partitë në listat e hartuara prej tyre, sipas rregullave të tyre statutores, duke lënë kështu jashtë mundësinë që votuesit të përcaktojnë renditjen e kandidatëve brenda listës. Si pasojë e kësaj, votuesit tashmë e dinë para zgjedhjeve se cili kandidat merr vendin e parë, të dytin, të tretin etj, sipas përzgjedhjes së lidhshpimit të partisë dhe preferenca e tyre nuk do të mund të ndryshojë këtë renditje.

Edhe pse lista e mbyllur është shumë proporcionale, ato fuqizojnë partitë dhe jo votuesit duke i dhënë lidhshpimit të partive kontrollin se kush kandidat zgjidhet. Në çdo rast vlen të theksohet se edhe në përzgjedhjen e përfaqësuesve të listave të kandidatëve në raport me votuesin shtetet kanë një marzh të gjerë vlerësimi dhe GJEDNJ-ja në praktikën e saj ka konsideruar se listat e mbyllura nuk cenojnë të drejtën për zgjedhje të lira, parashikuar nga neni 3 i protokollit 1 të Konventës.

Ekspertja sqaroi anëtarët e Këshillit të Legjislacionit dhe të Komisionit të Ligjeve se në disa sisteme zgjedhore, pragu përcaktohet me ligj në mënyrë artificiale. Ky njihet si pragu ligjor (ose artificial, ose formal). Partitë që nuk marrin numrin minimal të votave të përcaktuara me ligj, nuk marrin asnjë vend. Shtetet me prag ligjor ndryshojnë sipas përqindjes së zgjedhur. Për shtetet anëtare të Komisionit të Venecias ky diapazon është midis 0.67% më i ulëti (në Holandë) deri në 10% më i larti (në Turqi). Në praktikën e saj gjyqësore, GJEDNJ-ja ka konstatuar se pragu i 5% të votave që duhej të arrihej nga një listë e kandidatëve në mënyrë që të konsideroheshin të zgjedhur dhe të merrnin pjesë në ndarjen e mandateve ishte në përputhje me nenin 3 të protokollit nr. 1, me argumentin se inkurajon rrymat e përfaqësimit të mjaftueshëm të mendimit dhe ndihmon për të shmangur një copëzim të tepërt të Parlamentit.

Në lidhje me pyetjen se nëse duhet të parashikohet sistemi zgjedhor në Kushtetutë, ekspertja theksoi se siç rekomandohet në "Kodin e praktikave të mira për çështjet zgjedhore" të Komisionit të Venecias, për të siguruar stabilitetin në legjislacion, elementet themelore të ligjit zgjedhor duhet të shkruhen në Kushtetutë. Duke marrë parasysh edhe traditën e Kushtetutës shqiptare, e cila parashikon në dispozitat e saj shumicën e elementeve të një sistemi zgjedhor, si natyrën e sistemit (proporcional), zonat elektorale (rajonale), subjektet zgjedhore, sugjerohet që edhe natyra e sistemit zgjedhor të shkruhet në Kushtetutë.

Në lidhje me koalicionet zgjedhore: Për subjektet zgjedhore, vlen të përmendet se standardi minimal, siç parashikohet në paragrafin 7.5 të dokumentit të Kopenhagen të OSBE-së, njeh të drejtën e qytetarëve për të kandiduar për poste politike **individualisht** ose si **përfaqësues të partive ose organizatave politike**, pa asnjë diskriminim.-Znj. Kokona parashtrori dhe nevojën për ndryshime në Kodin Zgjedhor, duke referuar nenet përkatëse, pas ndryshimeve kushtetuese sipas nismës.

Eksperti z. Ilir Rusmajli:

Koalicionet parazgjedhore realizojnë në themel përqendrimin e alternativave politike dhe elektorale, kurse konkurrimi pa koalicione diversifikon ofertën politike dhe elektorale. Forma e parë redukton konkurrueshmërinë, kurse e dyta e rrit atë. Në vlerësimin e ekspertit koalicioni parazgjedhor që ne kemi në fuqi, është adoptuar në praktikën politike për dy shkaqe themelore:

- i. Partitë e vogla e duan koalicionin parazgjedhor për të anashkaluar pragun ligjor të zgjedhjes. Nëpërmjet bashkimit me një parti të madhe, partitë që nuk kanë fuqi të marrin tre për qind të votave dhe që ligji, për këtë shkak nuk i njeh për "madhore" bëhen "madhore", jo për vullnet të zgjedhësve, por në sajë të një truku ligjor.
- ii. Partitë e mëdha e duan koalicionin parazgjedhor për të reduktuar konkurrueshmërinë në zgjedhje, sidomos në pjesën e tyre të spektrit politik. Reduktim i konkurrueshmërisë do të thotë reduktim i mundësive të zgjedhësit për të bërë zgjedhjen që do, do të thotë ndërhyrje (nuk është ende cënim, por është vetëm ndërhyrje) në të drejtën e tij për të zgjedhur. Fakti që koalicioni është me listë të përbërë dhe partitë e koalicionit votohen gjithsesi, nuk e zhbën këtë synim, sepse ai heq garën midis tyre, neutralizon fushatën për vete dhe kundër njeri-tjetrit, sikundër dobëson gradualisht aftësitë dhe kapacitetet politike të partive të vogla, deri në pikën e shpërbërjes së alternativës që ato përfaqësojnë.

Koalicioni me listë të përbërë, për shkak të formulës që ka adoptuar në Shqipëri lidhur me shpërndarjen e mandateve brenda koalicionit, shkakton në çdo zgjedhje transferim të votës nga një parti tek një tjetër. Sasia e votave që transferohen është e matshme deri në çdo votë. Nganjëherë ajo është disa mijëra, nganjëherë disa qindra, por nuk është asnjëherë irrelevante, sepse transferimi i votës prodhon mandate deputetësh. Ky transferim votash është modifikim i vullnetit të zgjedhësve, është tjetërsim i votës. Modifikimi i vullnetit të zgjedhësve dhe tjetërsimi i votës përbëjnë cënim të të drejtës themelore kushtetuese të zgjedhjes.

Në kontekstin e të drejtave kushtetuese të partive politike mund të flitet vetëm për lirinë e organizimit (neni 46 i Kushtetutës). Koalicionet parazgjedhore janë formacione me karakter elektorale dhe të përkohshëm, pa personalitet juridik. Formimi i tyre nuk shkrin as anulon identitetin dhe personalitetin juridik të partive pjesëmarrëse në to. Kjo do të thotë, se ato nuk përfshihen dot brenda nocionit kushtetues të nenit 46. Formimi i koalicioneve parazgjedhore nuk është as e drejtë, as liri kushtetuese. Në kuptim ligjor, koalicioni parazgjedhor është mekanizëm apo teknikë elektorale atje ku është i parashikuar nga ligji, sikurse nuk ekziston atje ku nuk është i parashikuar nga ligji. Nëse bëjmë arsyetimin e kundërt: po të ishin pjesë e konceptit kushtetues të lirisë së organizimit, atëherë shtetet demokratike që nuk i njohin dhe nuk i parashikojnë në legjisllacionin e tyre zgjedhor (p.sh. Gjermania, Suedia, Danimarka), sot do kishin një problem real me cënimin e lirive themelore. Në vlerësimin e ekspertit nuk ka asnjë cënim të të drejtave kushtetuese të partive politike, nëse preferohet që të mos ketë koalicione parazgjedhore.

Liria e votës mund të shihet në raport me koalicionet parazgjedhore, së pari në kontekstin e ofertës elektorale që i vihet përpara. Në këtë kontekst, praktika shqiptare e koalicioneve ka sjellë ndikim negativ në lirinë e votës, sepse ka reduktuar ofertën që i paraqitet zgjedhësit. Zgjedhja kundër koalicioneve parazgjedhore do t'a çlironte lirinë e votës nga ky ndikim negativ. Në kontekstin e koalicioneve parazgjedhore me listë të përbërë, cënimi i lirisë së votës shënohet kur ndodh tjetërsimi i saj, sepse liria e votës është liri për të zgjedhur me vullnet të lirë atë që do. Kur vota shkon për të zgjedhur dikë tjetër, atëherë liria cënohet. Zgjedhja kundër koalicioneve parazgjedhore me listë të përbërë do ta çlironte lirinë e votës nga ky cënim.

Eksperti analizoi sistemin e propozuar në nismën ligjore atë të "sistemit proporcional me konkurrim rajonal". Në vlerësimin e tij termi rajon zgjedhor sipas amendamenti kushtetues me termin "zonë zgjedhore" të Kodit nuk kanë kontradiktë. Ndërkohë votimi parapëlqyes është një term i përgjithshëm, i cili nuk parashikon formën se si do realizohet ky votim, nëse do jetë me lista të hapura apo me lista gjysmë të hapura apo me ndonjë formë tjetër. Termi votim parapëlqyes prezanton të drejtën e zgjedhësit për të përzgjedhur midis kandidatëve të subjektit personin ose personat që preferon të mandatohen si deputetë. Avantazhi i këtij mekanizimi qëndron në faktin se i njeh zgjedhësit mundësinë që të shkojë dhe t'i japë mbështetjen kandidatit të përveçëm. Pushteti i zgjedhësit me këtë mekanizëm është më i madh, krahasuar me mekanizmat e sistemit proporcional klasik. Ai shtrihet jo vetëm mbi subjektin, por edhe mbi kandidatët e tij.

Përfshirja e partive të vogla në koalicione ka qenë heqje de facto e pragut për to. Në Shqipëri shumica e partive të vogla kanë konkurruar me pragun faktik zero në disa zgjedhje. Ky fenomen është shoqëruar me fenomenin tjetër: nga zgjedhja në zgjedhje, shumica dërrmuese e partive të vogla kanë shkuar gradualisht drejt zvogëlimit, deri në kufijtë e ekzistencës. Nga ana tjetër, heqja e de facto e pragut nëpërmjet koalicioneve nuk ka ndihmuar aspak në lindjen dhe forcimin e partive të reja. Prezenca e koalicioneve dhe zhvillimi i garës me taktikën elektorale të koalicioneve ka krijuar mjedis acid ndaj tyre dhe ato nuk kanë mundur të ngrihen dot. Prandaj sipas ekspertit zgjidhja për rigjallërimin e partive të vogla nuk ka kuptim të kërkohej tek ulja e pragut (më poshtë se zero, pragun nuk e bëjmë dot). Zgjidhja për rigjallërimin duhet kërkuar tek qëndrimi që duhet të mbajmë ndaj koalicioneve. Atje është potenciali më i lartë për të ndryshuar situatën. Pasi të kemi zgjidhur këtë çështje, atëherë duhet të kujdesemi që pragu të vendoset në një nivel të tillë, i cili të mos bëhet dot pengesë për rigjallërimin e partive të vogla, por të jetë nxitës dhe motivues në proceset e tyre politike.

Ekspertët znj. Adea Pirdeni dhe z. Erind Mërkuri:

Ekspertët iu referuan Rekomandimeve të Misionit të OSBE-ODIHR për përmirësimin e procesit zgjedhor brenda kuadrit kushtetues, aktualisht në fuqi, nga ku rezulton se nuk ka rekomandime të drejtpërdrejta në lidhje me sistemin zgjedhor. Në mënyrë jo të drejtpërdrejtë, ka disa rekomandime të cilat preken pjesërisht nga projektamendamenti kushtetues i propozuar dhe më konkretisht: Përsa i përket Raportit të këtij misioni për zgjedhjet parlamentare të datës 28 qershor 2009 (Varshavë 14.9.2009), rekomandimet që adresohen nga projektamendamenti kushtetues janë: *Duke pasur parasysh parimet e barazisë dhe mosdiskriminimit, duhet rishikuar dispozita e Kodit Zgjedhor që u jep*

kryetarëve të partive politike të drejta të veçanta kandidimi. Duhet siguruar që zgjedhësit të dinë paraprakisht kandidatët të cilët mund të zgjidhen si rezultat i mbështetjes së tyre.

Ky rekomandim i cili kërkonte që të hiqte pozitën e preferuar të kryetarëve të partive në zgjedhjet parlamentare, adresohet pjesërisht nga ana e projektligjit për amendim kushtetues, i cili parashikon votimin në një sistem proporcional me lista të hapura. Megjithatë duhet theksuar se ky rekomandim është adresuar nga ligji nr. 74/2012, neni 38 (i cili ndryshoi nenin 67 të Kodit Zgjedhor).

Përsa i përket Raportit të këtij misioni për zgjedhjet parlamentare të datës 25 qershor 2017 (Varshavë 28.9.2017), rekomandimi që adresohet nga projektamendamenti kushtetues është: *“Shteti duhet të garantojë të drejtën për të bërë një zgjedhje të lirë dhe të fshehtë. Duhet të parandalohet çdo formë presioni për të zbuluar se për kë synojnë të votojnë zgjedhësit apo për kë kanë votuar. Asnjë lidhje midis zgjedhësit dhe një vote specifike nuk duhet të jetë e mundur”.*

Megjithëse ky rekomandim në thelb ka të bëjë me mos identifikimin e votës së hedhur nga votuesi, pranimi i mundësisë së votimit me listë të hapur rrit rëndësinë e këtij rekomandimi.

Nisma kushtetuese i respekton dhe i garanton këto parime kushtetuese të sovranitetit popullor dhe të votës. Në këtë rast duhet të theksojmë se, sipas sistemit aktual në fuqi, populli nuk arrin të zgjedhë vetë përfaqësuesit e tij mbi baza individuale, por e zgjedh atë mbi bazën e përkatësisë politike (përfshirë kandidatët e pavarur). Pra, në këto raste, zgjedhësit zgjedhin forcën politike dhe jo vetë kandidatin që dëshirojnë.

Në lidhje me nivelin e llogaritjes së pragut, aksesit i partive të vogla mund të ndikohet nga madhësia e zonës zgjedhore në të cilën aplikohet pragu. Sa më e vogël zona zgjedhore dhe sa më i ulët numri i mandatave që dalin nga ajo zone, aq më të ulta shanset e partive të vogla. Në fjalë të tjera, përcaktimi i madhësisë së zonës zgjedhore është një prag ligjor në vetvete,¹ i quajtur ndryshe pragu natyror. Pragu natyror është % e votave që duhet për të fituar një mandat në nivel zone zgjedhore, dhe varet më së shumti nga madhësia e zonës. Sa më shumë mandate që ka një zonë zgjedhore aq më i ulët është pragu natyror. Në vende si Suedia, Finlanda, Irlanda dhe Islanda nuk aplikohet një prag zgjedhor ligjor, por duke qenë se zonat zgjedhore janë të vogla, pragu natyror ka praktikisht të njëjtin efekt sikur të kishte një prag ligjor. Bazuar në sa më sipër, në përcaktimin e një pragu zgjedhor të arsyeshëm, çdo konkluzion që mund të nxirret mbi krahasimin e nivelit të pragut zgjedhor ekzistues me një të ri duhet të paraprihet nga llogaritje të detajuara dhe analiza gjithëpërfshirëse, përmes metodave që shfrytëzohen në shkencat politike me qëllim e një zgjedhje politike të mirinformuar.

Ekspertët gjykojnë se kuadri kushtetues nuk është pengesë për garantimin e së drejtës së votës për emigrantët por gjithashtu inkurajon marrjen e masave pozitive për realizimin e të drejtave të shtetasve shqiptarë me banim të përhershëm ose të përkohshëm jashtë vendit. Sipas ekspertëve nuk është e nevojshme të parashikohet një dispozitë e posaçme kushtetuese që të sanksionojë në mënyrë të shprehur votën e emigrantëve/diasporës. Megjithatë nëse do të rregullohet kjo e drejtë me ligj, ky rregullim ligjor do të duhet të parashikohet në përputhje me kuadrin kushtetues ekzistues.

¹ Komisioni për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), Raport Krahasues mbi pragun dhe aspekte të tjera të cilët pengojnë aksesin e partive politike në Parlament, CDL-AD (2008)037, fq. 8

Nëse marrim të mirëqenë ndryshimin e sistemit në proporcional kombëtar, në varësi të modelit që do të zgjidhet do të duhet të bëhen dhe ndryshimet përkatëse në Kushtetutë. Konkretisht, nëse mendohet se mënyra optimale e alokimit të votave të shqiptarëve të diasporës është përmes përcaktimit të një numri mandatesh në Kuvend që përfaqësojnë këtë grup, do të ndryshohet neni 64 pika 2 e Kushtetutës. Në bazë të Kushtetutës 64 pika 2 e Kushtetutës, zgjedhjet zhvillohen në bazë të një sistemi proporcional me zona shumë më të mëdha, ku zona zgjedhore shumë më të mëdha përputhet me ndarjen administrative të një prej niveleve të organizimit administrativo-territorial. Nga mënyra se si është hartuar neni 64 pika 2 e Kushtetutës, nuk mund të ketë një zonë të re zgjedhore jo-geografike të dedikuar vetëm votimit të diasporës që prodhon një numër të caktuar mandatesh, pasi çdo zonë zgjedhore duhet të përputhet me një nga ndarjet ekzistuese administrative-territoriale. Për pasojë, nëse do të gjykohej e arsyeshme krijimi i një zone të re zgjedhore ose numri të veçantë mandatesh që do të përfaqësojnë shtetasit shqiptarë jorezidentë, do të lind nevoja e ndryshimeve kushtetuese, duke rregulluar modalitetet përkatëse më pas në Kodin Zgjedhor. Nëse votimi i shtetasve shqiptarë jorezidentë do të realizohet në lidhje me zonën zgjedhore të origjinës, lindjes, vendbanimit të fundit, atëherë modalitetet do të duhet të parashikohen në Kodin Zgjedhor.

Në lidhje me garantimin e barazisë gjinore në proceset vendimmarrëse ka disa dokumente në nivel ndërkombëtar si në formën e konventave ashtu edhe dokumenteve të së drejtës së butë. Dokumente veçanërisht relevante në këtë fushë janë disa, ndër të cilët mund të përmendet Konventa e Kombeve të Bashkuara për Eliminimin e të gjitha formave të Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW), përkatësisht neni 7, i cili sanksionon përfaqësimin e barabartë të burrave dhe grave në vendimmarrjet politike. Gjithashtu, Platforma e Pekinit për Veprim e OKB e miratuar në Pekin në 1995, e konsideron si parakusht për funksionimin e duhur të demokracisë “pjesëmarrjen e barabartë të grave dhe burrave në vendimmarrje duke siguruar një ekuilibër që reflekton më saktë përbërjen e shoqërisë dhe është e nevojshme për të forcuar demokracinë dhe mirëfunksionimin e saj.”² Komiteti i OKB për Eliminimin e Diskriminimit ndaj grave (CEDAW) i referohet “masës kritike” të pjesëmarrjes së grave nga 30 deri në 35 % (Komenti i Përgjithshëm nr. 23 (1997) mbi jetën politike dhe publike). Ndërsa në nivel rajonal evropian, Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës rekomandon një përfaqësim më të lartë të grave në parlament, në kuotën 40%.³

Nëse i referohemi kuadrin kushtetues dhe ligjor të Republikës së Shqipërisë, parimi klasik i barazisë i sanksionuar në nenin 18 përfshin edhe barazinë midis gjinive. Sipas këtij neni, askush nuk mund të diskriminohet për shkaqet e përmendura në paragrafin 2, nëse nuk ekziston një përligje e arsyeshme dhe objektive. Mbi bazën e këtij kuadri kushtetues në Kodin Zgjedhor të 2008 u përfshi kuota gjinore. Këto ndryshime pasqyruan rekomandimet e Komisionit të Venecias për përfshirjen e kuotës gjinore jo vetëm në përmbajtjen e listës por edhe në rendin e përparësisë së përcaktuar kandidatëve në listat e mbyllura të partive politike.⁴ Në konfigurimin aktual të Kuvendit, % e pjesëmarrjes së grave në qeverisjes është rritur ndjeshëm, duke arritur nivele të përafërta me mesataren e BE. Në zgjedhjet

² OKB, Platforma për Veprim e Pekinit, neni 183

³ Rekomandimi Rec (2003) 3 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës për pjesëmarrjen e balancuar të grave dhe burrave në vendimmarrjen politike dhe publike

⁴ Komisioni për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), Opinion i përbashkët për Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë, CDL-AD (2009)005

parlamentare të vitit 2017 përqindja e grave në Kuvendin e Shqipërisë arrin në nivelin 29.5 përqind në totalin e mandateve.

Në vlerësimin e ekspertëve në sistemin proporcional me lista të hapura, zgjedhësit nuk janë të detyruar të zgjedhin kandidatë nga të dyja gjinitë dhe sipas renditjes së sugjeruar nga partitë. Ky fenomen mund të shpjegohet në një përbërje të pabalancuar të organit përfaqësues.⁵ Në listat e hapura, votuesit janë ato që përcaktojnë renditjen e kandidatëve përmes shprehjes së preferencës. Gjasat janë që votuesit do të vendosin më lartë në renditjen e tyre të preferencës kandidatët burra, veçanërisht, ato që kanë qenë aktivë për një kohë më të gjatë në jetën politike, ose janë figura prominente të një partie. Për pasojë kalimi nga sistemi me lista të mbyllura në një sistem me lista të hapura mund të pasohet me uljen e përfaqësimit të grave në Kuvend. Gjithashtu, duke pasur parasysh këtë prirje, partitë politike për të rritur shanset e tyre për të fituar do të synojnë të kandidojnë me ato që i konsiderojnë kandidatura “të sigurta”, të cilat do të shtojnë mundësinë për të fituar më shumë vota. Kjo prirje zvogëlon mundësinë e qarkullimit të elitave dhe veçanërisht përfshirjen e grave në politikë.

Listat e hapura gjithashtu mund të privilegjojnë kandidatët me akses më të madh në burimet për financimin e fushatës. Në kushtet kur gratë kanë më pak akses në burimet për të financuar fushatën ose, fushatat në një sistem proporcional me listë të hapur mund të jenë të pafavorshme për kandidatët gra.⁶ Gjithashtu, në një sistem me lista të hapura, partitë e vogla, një pjesë e të cilave tradicionalisht synon mbrojtjen e të drejtave të grave dhe minoriteteve, duke synuar që të maksimizojnë mundësinë për të fituar mandate, do të hezitojnë të kandidojnë me kandidate gra, duke ulur kështu mundësinë e përfaqësimit të grave në Kuvend.

Në lidhje me përzgjedhjen e modelit të listave të hapura ose mbyllura, qëndrimi konseguent i Komisionit të Venecias në lidhje me këtë çështje ka qenë se në sistemin zgjedhor proporcional me lista të mbyllura, përfaqësimi i grave është më optimal për t’u realizuar, sidomos kur legjislacioni parashikon kuota, shoqëruar dhe me sanksione në rastet e mosrespektimit të kuotave.⁷

Gjatë mbledhjes ku ekspertët dhanë përgjigjet e pyetjeve drejtuar atyre nga deputetët, nisur nga diskutimi i ekspertit Erind Mërkuri, nga relatorja Znj. Bushka u kërkua të sqarohet nëse nisma e propozuar për rishikim të Kushtetutës, ka nevojë të plotësohet dhe me amendim në nenin 96 të saj, ku përmendet togfjalëshi “koalicionet e partive”. Sipas ekspertit z. Rusmajli, ky togfjalësh në nenin 96 të Kushtetutës i referohet koalicioneve që partitë politike mund të realizojnë pasi është shpallur rezultati final nga organet kompetente për zgjedhjet dhe jo koalicioneve parazgjedhore, ndaj nuk është e nevojshme ndërhyrja në këtë dispozitë kushtetuese. Formulimi i nenit 96 të Kushtetutës përcakton si koalicion të partive (pas zgjedhjeve), atë që ka shumicën e vendeve në Kuvend dhe jo një koalicion (parazgjedhor) që ka garuar si formacion i tillë dhe ka fituar shumicën e vendeve në Kuvend. Në këto kushte, nisma e propozuar që synon të drejtën e prezantimit të kandidatëve për deputetë vetëm nga partitë politike dhe zgjedhësit nuk bie ndesh me nenin 96 të Kushtetutës, dispozitë kjo që i referohet qartësisht koalicioneve/grupimeve të partive

⁵ Komisioni për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore

⁶ OSBE, Gender Equality in elected office, a Six Steps Action Plan, 2011, fq. 24

⁷ Po aty.

që kanë shumicën e vendeve në Kuvend, por këto vende i kanë fituar duke garuar në zgjedhje si parti politike vec e vec, jo si koalicion partish. Ky ka qënë dhe mbetet qëllimi i ligjvënësit për parashikimet e nenit 96 të Kushtetutës.

VII. VLERËSIMI I NISMËS

Gjatë shqyrtimin në mbledhjen e përbashkët të Këshillit të Legjislacionit dhe Komisionit të Ligjeve, relatorët u ndalën në një analizë gjithëpërfshirëse kushtetuese të nismës, e parë edhe në frymën e Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, jurisprudencës së Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, Deklaratës së Kopenhagenit të OSBE-së, “Kodit të Praktikave më të Mira për Çështjet Zgjedhore” të Komisionit të Venecias, Deklaratës Interpretative të Komisionit të Venecias mbi Qëndrueshmërinë e Legjislacionit Zgjedhor dhe Udhëzuesit për Hartimin e Legjislacionit Zgjedhor të OSBE-ODIHR.

Fillimisht relatorët cmojnë të theksojnë se në thelb, amendamentet kushtetuese të propozuara nga një grup i kolegëve të opozitës nuk përbëjnë nismë për ndryshimin e sistemit zgjedhor në fuqi në Shqipëri që konstiston në sistemin proporcional rajonal.

Nisma paraqet propozime për ndryshime kushtetuese në tre aspekte:

- i) Kalimin nga një sistem konkurueshmërie e kandidatëve i njohur si “lista e mbyllur” në sistemin e konkurueshmërisë së kandidatëve në “lista të hapura”;
- ii) Përcaktimi i subjekteve elektorale që propozojnë kandidatët për deputetë përkatësisht në partitë politike dhe zgjedhësit duke hequr koalicionet parazgjedhore nga parashikimi i dispozitës kushtetuese; nisma lë të hapur opsionet qeverisëse në varësi të koalicioneve eventuale që mund të lidhen, pasi të jetë shpalur rezultati zgjedhor dhe;
- iii) Vendosja e një pragu elektoral si kuotë e nevojshme për t’u arritur nga partitë politike me qëllim shpërndarjen e mandateve.

Asnjë nga tre çështjet e mësipërme, që preken nga nisma, që janë aspekte të rëndësishme të sistemit zgjedhor si mekanizma korigjues, nuk kryen ndryshimin e sistemit zgjedhor. Komisioni i Venecias në Kodin e Praktikave të Mira në Çështjet Zgjedhore CDL AD (2002) 023 dhe i lexuar dhe interpretuar nën dritën dhe sqarimin shterues të Deklaratës Interpretuese të Komisionit të Venecias mbi Qëndrueshmërinë e Legjislacionit Zgjedhor CDL AD (2005) 043 përcakton, ndër të tjera, se “*sistemi zgjedhor në kuptim të ngushtë*” konsiston jo në cdo aspekt apo rregull të tij por vetëm në ato rregullat që transformojnë votat në mandate.

Referuar interpretimit të Komisionit të Venecias në Deklaratën Interpretuese përmendur më sipër, për pikën II.2.B në Kodin e Praktikave të Mira në Çështjet Zgjedhore të Komisionit të Venecias, që shprehimisht përcakton se: “*...b. Elementët themelore të së drejtës zgjedhore, në veçanti, lloji i sistemit zgjedhor në kuptimin e ngushtë, përbërja e komisioneve elektorale, dhe hartimi i kufijve të zonave zgjedhore, nuk duhet të ndryshohen më pak se një vit përpara zgjedhjeve, ose duhet të shkruhen në kushtetutë ose në një dokument ligjor të një niveli më të lartë se legjislacioni i zakonshëm*”. Po në të njëjtin

dokument Komisioni i Venecias sqaron se elementët thelbësore të natyrës së vecantë, në kuptimin e ngushtë të legjislacionit mbi zgjedhjet janë: i) natyra e sistemit zgjedhor; ii) kufijtë e zonave elektorale; iii) përbërja e komisioneve që menaxhojnë zgjedhjet.

Rezulton se me nismën për rishikimin e Kushtetutës nuk preket asnjë prej tre elementëve thelbësore të përmendur më sipër, pasi i) sistemi mbetet sic është, proporcional rajonal; ii) zonat zgjedhore nuk ndryshojnë në kufijtë e tyre; iii) nisma nuk propozon ndryshime në komisionet e zgjedhjeve.

Përvec sa më sipër, nisma përfaqëson ndryshime në Kushtetutë, që në hierarkinë e akteve ligjore është akti më i lartë në Shqipëri dhe në këto kushte, kjo nismë e deputetëve të opozitës parlamentare që nuk synon ndryshimin e sistemit zgjedhor, në aspektin procedural është në përputhje dhe me standartet që parashikohen në pikën II.2.B të Kodit Praktikave të Mira në Cështjet Zgjedhore të Komisionit të Venecias.

Gjithashtu vlen të theksohet se, gjatë shqyrtimit të nismës në mbledhjet e përbashkëta të Komisionit të Ligjeve dhe Këshillit të Legjislacionit rezultoi se pjesa dërrmuese e përfaqësuesve në seancat dëgjimore publike mbështetën idenë e hapjes së listave të kandidatëve të subjekteve politike, që jo vetëm forcon demokracinë duke fuqizuar votuesit, por ka dhe mbështetje nga qytetarët. Mjafton të përmendet këtu kërkesa për referendum e kërkuar nga 50 mijë zgjedhës të ndryshëm të Republikës së Shqipërisë, për ndryshimin kushtetues për sistemin zgjedhor në vitin 2020

Sic u shprehën nismëtarët dhe relatorët e pakicës në fjalën e tyre, sistemi me lista të hapura këshillohet dhe në raportet e OSBE ODHIR për zgjedhjet e mëparshme në vendin tonë. Gjithashtu, është theksuar dhe nga ekspertët konstitucionalistë në këtë procedurë parlamentare, se në mënyrë jo të drejtpërdrejtë, ka disa rekomandime të cilat preken pjesërisht nga projektamendamenti kushtetues i propozuar dhe më konkretisht: Përsa i përket Raportit të këtij misioni për zgjedhjet parlamentare të datës 28 qershor 2009 (Varshavë 14.9.2009), rekomandimet që adresohen nga projektamendamenti kushtetues janë: *Duke pasur parasysh parimet e barazisë dhe mosdiskriminimit, duhet rishikuar dispozita e Kodit Zgjedhor që u jep kryetarëve të partive politike të drejta të veçanta kandidimi. Duhet siguruar që zgjedhësit të dinë paraprakisht kandidatët të cilët mund të zgjidhen si rezultat i mbështetjes së tyre.*

Ky rekomandim i cili kërkonte që të hiqte pozitën e preferuar të kryetarëve të partive në zgjedhjet parlamentare, adresohet pjesërisht nga ana e projektligjit për amendim kushtetues, i cili parashikon votimin në një sistem proporcional me lista të hapura.

Përsa i përket Raportit të këtij misioni për zgjedhjet parlamentare të datës 25 qershor 2017 (Varshavë 28.9.2017), rekomandimi që adresohet nga projektamendamenti kushtetues është: *"Shteti duhet të garantojë të drejtën për të bërë një zgjedhje të lirë dhe të fshehtë. Duhet të parandalohet çdo formë presioni për të zbuluar se për kë synojnë të votojnë zgjedhësit apo për kë kanë votuar. Asnjë lidhje midis zgjedhësit dhe një vote specifike nuk duhet të jetë e mundur".*

Megjithëse ky rekomandim në thelb ka të bëjë me mos identifikimin e votës së hedhur nga votuesi, pranimi i mundësisë së votimit me listë të hapur rrit rëndësinë dhe zbatueshmërinë e këtij rekomandimi.

Relatorët e pakicës parlamentare në cilësinë edhe të përfaqësuesve të nismëtarëve të ndryshimeve kushtetuese theksuan gjatë shqyrtimit të projektligji, se nisma i shërben:

- forcimit të demokracisë, pasi fuqizon rolin e zgjedhësit në përzgjedhjen nga partitë politike të koanditatëve të mundshëm për t'u "preferuar" nga zgjedhësit dhe mundësinë e këtyre kandidatëve për të marrë mandatin fitues;
- rritjes së interesit dhe rolit aktiv të zgjedhësve në procesin zgjedhor duke siguruar edhe vlerësimin e publikut në këtë proces;
- garancisë që çdo deputet i zgjedhur nga votat e qytetarëve të ketë primare përfaqësimin e interesave të tyre dhe jo të krerëve të partive.
- Uljen e ndikimit nga ana e grupimeve jo politike në përfshirjen e kandidatëve të cilët nuk gëzojnë respektin dhe vlerësimin e votuesve;
- Rritjen e cilësive personale dhe profesionale të deputetëve.

Nisma në shqyrtim synon ndryshimin e dy neneve të Kushtetutës, të nenit 64 dhe të nenit 68. Neni 64 parashikon rregulla të përgjithshme të sistemit zgjedhor, ndërsa neni 68 rregulla për paraqitjen e kandidatëve për deputetë. Në Kodin Zgjedhor zonat zgjedhore përcaktohen sipas 12 qarqeve që ka Shqipëria. Sipas këtyre dy neneve të Kushtetutës, të miratuara në prill të vitit 2008, shtetasit shqiptarë janë vënë para faktit të kryer, të votojnë thjesht siglën e partive dhe listat që ua paraqesin me detyrim-përcaktim kryetarët e forcave politike, duke mos pasur mundësinë të zgjedhin vetë direkt kandidatin që çmojnë se i përfaqëson më mirë, mundësi kjo që e garantojnë listat e hapura. Listat e hapura sjellin si pasojë nevojën për parashikime mbi mospasjen e koalicioneve parazgjedhore dhe pragun elektoral, si mekanizma të nevojshëm korigjues që bëjnë të mundur realizimin me efikasitet të rregullave që realizojnë shndërrimin e votave të qytetarëve në mandate. Koalicionet parazgjedhore, vlerësohet se çënojnë lirinë e votës, në kuptim të pamundësisë së votuesit për të zgjedhur lirisht midis ofertave politike që i paraqiten. Liria e votës mund të shihet në raport me koalicionet parazgjedhor, së pari, në kontekstin e ofertës elektorale që i vihet përpara. Koalicioni është zhvilluar në kohën e një bashkimi fluid interesash, i cili, ndër të tjera, synon të reduktojë një garë të pastër, që nënkupton reduktimin e ofertës politike. Në këtë kontekst, praktika shqiptare e koalicioneve ka sjellë ndikim negativ në lirinë e votës, sepse ka reduktuar ofertën që u paraqitet zgjedhësve. Heqja e koalicioneve parazgjedhore si një prej subjekteve elektorale do të çlirohte lirinë e votës nga ky ndikim negativ i algoritmeve që ndikojnë në rezultatin e zgjedhjeve duke deformuar qëllimin e rregullave të një sistemi zgjedhor që sic u përmend më sipër nuk ka synim të krijojë mekanizma që devijojnë përkthimin e vullnetit të votuesit në mandat për subjektin elektoral – kandidatin-e preferuar.

Në lidhje me pragun elektoral, vendet e BE-së parashikojnë në legjisllacionin e tyre prag elektoral. Shqipëria si shtet unitar duhet të ketë një prag elektoral në nivel kombëtar. Pas seancave dëgjimore dhe mendimit të ekspertëve konstitucionalistë, relatorët e pakicës parlamentare ranë dakord me vlerësimet e ekspertëve dhe mendimet e disa prej përfaqësuesve të institucioneve të pavarura dhe organizatave të shoqërisë civile të cilët sugjeruan që disa aspekte të lidhura me sistemin zgjedhor siç është çështja e pragut të përcaktohen në ligjin zgjedhor dhe jo në Kushtetutë. Kjo pasi përcaktimi i nivelit të pragut kërkon një analizë më të thelluar në përcaktimin e tij duke përfshirë disa faktorë dhe vendosja e tij në aktin më të lartë siç është Kushtetuta nuk lejon mundësinë që me

ndryshimin e faktorëve politikë, ekonomikë, demografikë etj ky prag të mund të ndryshohet.

Njëkohësisht nga ekspertët u sqarua se pragu nuk ka asnjë lidhje me të drejtën e partive politike për të konkurruar, pra nuk e prek atë. Pragu ka lidhje me të drejtën e subjekteve elektorale që marrin mandate të mund të përfaqësojnë interesa të votuesve në rang kombëtar. Gjithashtu, nga ekspertët u sqarua që nuk ka një standard evropian për masën e pragut.

Vlen të theksohet se sistemi elektorale në fuqi në Shqipëri zbaton aplikimin e një pragu zgjedhor në vlerën 3%. Diferenca me nismën konsiston në natyrën e këtij pragu- nga prag me natyrë rajonale në prag me natyrë kombëtare. Sic e tregon edhe tradita tashmë e zgjedhjeve të viteve të fundit, ekzistenca e pragut elektorale nuk ka penguar partitë politike të garojnë në garën politike. Në fakt ato kanë garuar së bashku me subjekte elektorale që platformave të tyre, shpesh me natyrë rajonale, i janë afruar duke u përfshirë në garë së bashku me këto subjekte. Ndryshimi i natyrës së pragut nga rajonal në kombëtar ndikon ndjeshëm në sjelljen në parlament të atyre platformave politike të cilat pavarësisht numrit të votave që marrin në një rajon të caktuar, duhet të kenë shtrirje në të gjithë territorin. Kjo nxit partitë e vogla të kenë inters dhe të punojnë jo vetëm një një zonë zgjedhore por duhet të prezantojnë ofertën e tyre politike edhe te votuesit e zonave të tjera zgjedhore.

Qëllimi i kësaj nisme është rigjallërimi i partive të vogla, nxitja dhe motivimi i tyre për t'u bërë pjesë e proceseve politike, rritja e konkurrencës dhe arritja e qëllimit themelor të procesit zgjedhor, që është pikërisht legjitimi i vullnetit të zgjedhësve nëpërmjet votës së lirë dhe mosdeformimit të këtij vullneti nga truqet elektorale.

Në fjalën e tyre relatorët e shumicës parlamentare vlerësuan si shumë të rëndësishëm gjithë këtë proces, në kuadër të shqyrtimit parlamentar të një nisme, e cila lidhet me një prej elementeve kryesore të demokracisë, siç janë zgjedhjet.

Për shumicën parlamentare, rëndësi primare ka që përfaqësuesit e popullit të zgjidhen nga vullneti i zgjedhësve nëpërmjet votës së lirë. Cdo propozim që garanton këtë synim është legjitim dhe mbështetet nga mazhoranca.

Listat e hapura: Nisma sjell disa risi, të cilat synojnë të garantojnë që vullneti i votuesve të përkthehet në mënyrë të drejtë tek ata që do të jenë përfaqësuesit e sovranit të zgjedhur nëpërmjet votës, duke kaluar nga një sistem me lista të mbyllura, në një sistem me lista të hapura.

Neni 3 i protokollit nr. 1 i KEDNJ-së "E Drejta për zgjedhje të lira" përcakton se: *"Shtetet anëtare marrin përsipër të zhvillojnë zgjedhje të lira në interval të arsyeshëm me votim të fshehtë, në kushte që sigurojnë shprehjen e lirë të mendimit të njerëzve në zgjedhjen e legjislaturës."*

Sic sqaruan ekspertët, Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut në vendimet e saj u njeh shteteve një marzh të gjerë vlerësimi në zgjedhjen e sistemit zgjedhor, megjithatë, shtetet kanë detyrë që të zgjedhin ato sisteme të cilat jo vetëm sigurojnë shprehjen e lirë të votuesve, por edhe të respektojnë parimin e barazisë së trajtimit të të gjithë qytetarëve, megjithëse jo të gjitha votat duhet domosdoshmërisht të kenë peshë të barabartë sa i përket rezultatit të zgjedhjeve dhe as të gjithë kandidatët nuk kanë domosdoshmërisht shanse të barabarta për fitore.

Referuar, Kodit të Praktikave të Mira për Çështjet Zgjedhore të Komisionit të Venecias, "çdo sistem zgjedhor mund të zgjidhet", në respekt të parimeve të përcaktuara në Kod. Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR-i nuk rekomandojnë ndonjë sistem të veçantë zgjedhor. Në mënyrë të ngjashme, nuk ka standarde ndërkombëtare që rekomandojnë një metodë specifike ose shkallë të proporcionalitetit në lidhje me shpërndarjen e vendeve. Shtetet gëzojnë një marzh të gjerë vlerësimi pasi këto zgjedhje janë vendime politike.

Sistemi propozuar, proporcional me lista të hapura rrit përfaqësimin e elektoratit dhe në të njëjtën kohë përmirëson llogaridhënien/përgjegjësinë individuale përkundrejt votueseve. Nëpërmjet këtij sistemi votuesit kanë mundësi që të votojnë për kandidatët që vërtetë i përfaqësojnë, pa neglizhuar interesin e përfaqësimit të popullit në tërësi."⁸ Përgjithësisht pranohet se sistemet me lista të hapura fuqizojnë votuesit duke i lejuar ata të zgjedhin kandidatët individualë të partisë sipas preferencës së tyre. Efekti i dëshiruar i këtij sistemi është që kandidatët të bëhen më të përgjegjshëm ndaj votuesit dhe më pak ndaj drejtuesit të partisë.⁹ Sipas Komisionit të Venecias, reduktimi i distancës së kandidatit me votuesin është një faktor që ndikon në rritjen e përgjegjshmërisë së përfaqësueseve.¹⁰ Megjithatë, në ç' masë ndikon sistemi në shkallën e përgjegjshmërisë/llogaridhënies, do të varet edhe nga në mënyrën e dizenjimit të sistemit zgjedhor. Ka disa faktorë që mund të ndikojnë në rritjen ose uljen e përgjegjësisë, ndër të cilët mund të përfshihet shkalla e hapjes së listës, madhësia e zonës zgjedhore, etj.

Nga ana tjetër sistemi proporcional me lista të hapura mund të sjellë edhe disa efekte që duhen marrë në konsideratë gjatë hartimit të ndryshimeve në Kodin Zgjedhor dhe gjatë zbatimit të legjisllacionit për zgjedhjet:

- *Sistemi kërkon një shkallë të lartë edukimi dhe kulture demokratike si në nivelin e lidershit politik ashtu edhe në nivelin e zgjedhësit, që të mund të shpalojë synimet e tij. Në rast të kundërt, efektet e pritshme mund të vonojnë, ose mekanizmi mund të shndërrohet edhe në kundërproduktiv.*
- *Në këndvështrimin e ngushtë procedural, sistemi i listave të hapura mund të sjellë me vetë një farë komplikimi të procedurës së votimit, i cili mund të vonojë me raste votimin dhe në përgjithësi numërimin e votave. Në Kosovë, ku një sistem i ngjashëm është në fuqi, ka kritika publike për efektet negative mbi procedurën. Gjithsesi, efektet mbi procedurën janë të rikuperueshme, sidomos nëse përzgjidhet një formë e thjeshtë e votimit parapëlqyes.*
- *Në sistemin e me lista të hapura duhet treguar kujdes që të përcaktohen mekanizma të cilët garantojnë përfaqësimin gjinor. Shqipëria ka bërë përparime në këtë drejtim duke parashikuar dhe zbatuar kuotën gjinore në proceset zgjedhore dhe kalimi në votimin me lista të hapura nuk duhet ta cenojë këtë standard të arritur; ndaj hapja e listave duhet ta garantojë përfaqësimin gjinor.*

⁸ Komisioni për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias) dhe OSBE/ODIHR, Opinion i përbashkët për projekt amendamentet në ligjin për zgjedhjen e deputetëve, për komisionin qendror të zgjedhjeve dhe ligjin për zgjedhjet e përsëritura në Ukrainë, CDL-AD(2013)016, fq. 22

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid, fq. 18

Pragu elektoral, duke qenë një tjetër aspekt i sistemit zgjedhor dhe duke qenë se ka shumë faktorë që ndryshojnë në kohë, referuar edhe rekomandimeve të ekspertëve konstitucionalistë u vlerësua që të mos jetë i përcaktuar në Kushtetutë masa e tij, por të jetë i përcaktuar në ligjin zgjedhor. Kjo lidhet dhe me praktikën e vendeve të tjera evropiane të cilat e kanë të parashikuar kryesisht në ligjin zgjedhor.

Përcaktimi ose ndryshimi i pragut zgjedhor ka rëndësi kushtetuese pasi lidhet drejtpërdrejtë me respektimin e parimit themelor të zgjedhjeve të barabarta dhe me barazinë e votës. Në bazë të këtij parimi, çdo votë duhet të ketë të njëjtën vlerë dhe të njëjtat mundësi për sukses. Madje në sistemin proporcional ky parim kërkon që çdo votë duhet të ketë të njëjtin ndikim në përfaqësim, pasi objektivat e sistemit proporcional janë që partitë të përfaqësohen në parlament në atë përqindje që përfaqëson sa më shumë që të jetë e mundur numrin e votave të marra. Për sa i përket praktikave ndërkombëtare në lidhje me pragun zgjedhor, në Rezolutën 1705 (2010) të Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës, shteteve anëtare u kërkohej që të ulnin pragun ligjor të zgjedhjeve në një nivel *jo më të lartë se 3 %* që mund të cenojë aksesin e partive të vogla në organin ligjvënës. Megjithatë, në lidhje me këtë standard të vendosur nga Asambleja Parlamentare, Komisioni i Venecias është shprehur se pavarësisht se ky standard duket i ulët, duhen bërë diferencime midis demokracive të konsoliduara dhe demokracive të reja.

Pragu elektoral, i vendosur në shumë legjislacione të botës, edhe në legjislacionin tonë gjithmonë i shërben garantimit të stabilitetit qeverisës. Pragu vendoset për partitë politike, në mënyrë që ato të ushtrojnë të drejtën për t'u zgjedhur. Por pragu nuk ka asnjë lidhje me të drejtën e partive politike për të konkurruar, pra nuk e prek atë. Aplikimi i pragjeve elektorale, është një standard që tashmë e kemi pranuar, sepse vjen në përputhje edhe me standardet e aplikueshme ndërkombëtarisht nga organizatat përkatëse që merren dhe që kanë kompetenca të plota profesionale për çështjet e zgjedhjeve.

Koalicionet parazgjedhore: Një risi tjetër e këtyre propozimeve është moscënimi i parashikimeve kushtetuese lidhur me drejtën e paraqitjes së kandidatëve për deputetë nga subjektet zgjedhore: nga partitë politike dhe nga zgjedhësit. Në analizën kushtetuese të projektligjit, relatorët u mbështetën në analizën kushtetuese të bërë nga ekspertët konstitucionalistë si dhe në standartet ndërkombëtare.

Për sa i takon çështjes *së ndalimit të koalicioneve parazgjedhore*, relatorët mbështeten në rekomandimet e ekspertëve konstitucionalistë të cilët vlerësuan se: Koalicionet parazgjedhore reduktojnë konkurrueshmërinë, ndërkohë që mospasja e koalicioneve parazgjedhore e rrit atë. Në praktikën e proceseve zgjedhore të zhvilluara në vendin tonë, koalicionet parazgjedhore janë përdorur nga partitë e vogla për të anashkaluar pragun ligjor të zgjedhjeve. Nëpërmjet bashkimit me një parti të madhe, partitë që nuk arrijnë pragun elektoral dhe që nuk kanë fuqi të marrin tre për qind të votave të përcaktuar në ligjin elektoral, kthehen në parti parlamentare, jo për vullnet të zgjedhësve, por për shkak të formimit të koalicioneve parazgjedhore me partitë e mëdha. Duke reduktuar konkurrueshmërinë, koalicionet parazgjedhore reduktojnë mundësinë e zgjedhësve për të bërë zgjedhjen sipas vullnetit të tyre, e cila konsiderohet ndërhyrje në të drejtën e tij për të zgjedhur.

Për subjektet zgjedhore, sic sqaruan ekspertët konstitucionalistë, vlen të përmendet se standardi minimal, siç parashikohet në paragrafin 7.5 të dokumentit të Kopenhagen të OSBE-së, njih të drejtën e qytetarëve për të kandiduar si përfaqësues politikë

individualisht ose si **përfaqësues të partive ose organizatave politike**, pa asnjë diskriminim.

Sidoqoftë, në ushtrimin e së drejtës për të marrë pjesë në zgjedhje dhe të së drejtës për t'u organizuar në shoqatat politike, individët nuk duhet të kenë pengesa që të organizohen në partitë politike në liri të plotë, siç parashikohet në paragrafin 7.6 të Dokumentit të Kopenhagen. Formulimet e këtyre paragrafëve nuk çojnë në ndonjë të drejtë të partive politike të organizohen në ndonjë koalicion parazgjedhor.

Koalicionet parazgjedhore janë konceptuar dhe krijuar me qëllim të korrigjimit të efektit të sistemeve zgjedhore sesa në përputhje me ndonjë standard, kështu që as GJEDNJ-ja, as Komisioni i Venecias nuk e kanë vlerësuar, përkatësisht, në ndonjë vendim apo mendim, nëse kufizimi i koalicioneve parazgjedhore si subjekte për të kandiduar për zgjedhje mund të shkelë të drejtën për t'u zgjedhur.

Standardi minimal për t'u njohur si subjekte elektorale arrihet nëse individët dhe partitë politike (ose organizatat politike) kanë të drejta të tilla të parashikuara në legjislacionin përkatës. Siç tregohet nga përvoja e demokracive të konsoliduara, si Holanda apo Gjermania, pamundësia e koalicionit parazgjedhor të regjistrohet si subjekt zgjedhor nuk cenon ndonjë të drejtë ose standard të përmirësuar në instrumentet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut.

Bazuar edhe në opinionin e ekspertëve konstitucionalistë, projektligji është në përputhje edhe me nenin 46 të Kushtetutës që parashikon se: *"1. Kushdo ka të drejtë të organizohet kolektivisht për çfarëdo qëllimi të ligjshëm. 2. Regjistrimi në gjykatë i organizatave ose i shoqatave bëhet sipas procedurës së parashikuar me ligj. 3. Organizatat ose shoqatat që ndjekin qëllime antikushtetuese janë të ndaluara sipas ligjit."* Liria e organizimit, si një liri negative e garantuar nga Kushtetuta ka për qëllim dhënien e mundësisë shtetasve për t'u grumbulluar dhe organizuar të lirë dhe sipas preferencës, për synime dhe objektiva të përbashkëta, të cilat jo domosdoshmërisht lidhen me ushtrimin e profesionit. Njihen dhe organizime të cilat mbi bazën e tyre kanë mbrojtjen e interesave profesionalë si p.sh sindikatat, ngritja dhe veprimtaria e të cilave është e garantuar nga vetë Kushtetuta në nenin 50 të saj. Në rastin konkret, koalicionet parazgjedhore janë formacione me karakter elektoral dhe të përkohshëm, **pa personalitet juridik**. Formimi i tyre nuk shkrin as anullon identitetin dhe personalitetin juridik të partive pjesëmarrëse në to. Kjo do të thotë, se ato nuk përfshihen dot brenda nocionit kushtetues të nenit 46. **Formimi i koalicioneve parazgjedhore nuk është as e drejtë, as liri kushtetuese.** Në kuptim ligjor, koalicioni parazgjedhor është mekanizëm apo teknikë elektorale atje ku është i parashikuar nga ligji, sikurse nuk ekziston atje ku nuk është i parashikuar nga ligji. Gjithsesi projektligji nuk parashikon pengesa për subjektet zgjedhore që të mund të krijojnë koalicione qeverisëse pas shpalljes së rezultatit të zgjedhjeve nga organet e zgjedhjeve.

VIII. NDRYSHIMET E MIRATUARA GJATË SHQYRTIMIT NË MBLEDHJEN E PËRBASHKËT TË KËSHILLIT TË LEGJISLACIONIT DHE KOMISIONIT TË LIGJEVE

Ndryshimet e propozuara në raport me nismën e depozituar nga një e pesta e deputetëve, kanë si qëllim reflektimin e rekomandimeve të dhëna nga ekspertët konstitucionalistë dhe një pjesë të komenteve dhe sugjerimeve të parashtruara gjatë procesit të konsultimit të nismës. Ndryshimet e propozuara janë dakordësuar paraprakisht ndërmjet relatorëve të shumicës dhe pakicës parlamentare gjatë shqyrtimit nen për nen të projektligjit në mbledhjen e përbashkët të Këshillit të Legjislacionit dhe Komisionit të Ligjeve. Ndryshimet e propozuara nga relatorët dhe të miratuara në mbledhjen e përbashkët të Këshillit të Legjislacionit dhe Komisionit të Ligjeve paraqiten si më poshtë:

I. Neni 1 riformulohet si më poshtë:

Neni 1

Neni 64 ndryshohet si vijon:

“Neni 64

“1. Kuvendi përbëhet nga 140 deputetë, të zgjedhur sipas një sistemi zgjedhjesh proporcional me konkurim rajonal dhe prag kombëtar.

2. Në shpërndarjen e mandateve marrin pjesë subjektet zgjedhore që arrijnë pragon kombëtar.

3. Zgjedhësit gëzojnë të drejtën për të dhënë votë parapëlqyese për kandidatët e listave shumëmemërore. Kriteret dhe rregullat për zbatimin e sistemit zgjedhor, për caktimin e zonave zgjedhore, pragon kombëtar, numrin e mandateve për secilën zonë, shpërndarjen e mandateve dhe masën e shtrirjes së votimit parapëlqyes përcaktohen në ligjin për zgjedhjet. Ligji për zgjedhjet garanton që votimit parapëlqyes t'i nënshtrohen jo më pak se dy të tretat e listës shumëmemërore dhe të sigurojë përfaqësim gjinor.”

Arsyetimi i ndryshimit të miratuar në mbledhjen e përbashkët:

Riformulimi bëhet në bazë të amendamenteve të dakordësuar të relatorëve që synojnë ruajtjen e sistemit proporcional rajonal me lista shumëmemërore, të cilat tashmë janë të hapura me futjen e nocionit të votës parapëlqyese për kandidatët në listë.

Njëkohësisht, ky riformulim adreson kërkesën për vendosjen e një pragu elektoral kombëtar që nuk duhet të jetë pengues për partitë e vogla, nuk duhet të frenojë dhe dekurajojë konkurrencën politike, sikurse nuk duhet të nxisë fragmentimin e Parlamentit apo të dëmtojë stabilitetin e qeverisjes.

Detajimi i kriterëve dhe rregullave për zbatimin e sistemit proporcional rajonal, për caktimin e zonave zgjedhore, pragon kombëtar, numrin e mandateve për secilën zonë, shpërndarjen e mandateve dhe masën e shtrirjes së votimit parapëlqyes, referohen për t'u parashikuar në Kodin Zgjedhor.

Parashikimi në Kushtetutë i votës parapëlqyese në jo më pak se 2/3 e listës, vendos një dysHEME e cila bën të mundur rritjen e standardit të konkurueshmërisë dhe garanton, përveç të tjerave, përfaqësimin gjinor, një standard të arritur në Shqipëri ku niveli i përfaqësimit të grave në Kuvend dhe qeveri është i lartë krahasuar me vendet e tjera të rajonit dhe më gjerë.

II. Neni 2 riformulohet si më poshtë:

“Neni 2

Pika 1 e nenit 68 ndryshohet si vijon:

“1. Kandidatët për deputetë paraqiten në nivel zone zgjedhore nga partitë politike ose nga zgjedhësit. Një kandidat mund të paraqitet vetëm për një nga subjektet propozuese, sipas kësaj pike. Rregullat për regjistrimin e kandidatëve për deputetë përcaktohen në ligjin për zgjedhjet”.

Arsyetimi i ndryshimit të miratuar në mbledhjen e përbashkët:

Fjalía e dytë e nenit 2 në ndryshimet kushtetuese të propozuara si nismë deputetësh parashikon se: “*Ndalohen koalicionet parazgjedhore*”. Ndërkohë që në fjalinë e parë të po këtij neni, e cila propozon ndryshimin e fjalisë së parë të pikës 1 të nenit 68 parashikohet heqja e togfjalëshit “koalicionet zgjedhore të partive politike” nga përmbajtja e këtij paragrafi. Heqja nga përmbajtja e pikës së parë të nenit 68 të fjalëve “koalicioneve zgjedhore” do të thotë që nga momenti i hyrjes në fuqi të këtij projektligji koalicionet zgjedhore nuk mund të jenë me subjekte zgjedhore. Në këto rrethana është e panevojshme vendosja e një dispozite ndaluese, për sa kohë që qëllimi i qartë i fjalisë së parë dublohet me formulimin e fjalisë së dytë të të njëjtit nen.

Diskutimi i çështjes së koalicioneve u trajtua gjerësisht në mbledhjet e përbashkëta të Këshillit të Legjislacionit dhe të Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut të zhvilluara për shqyrtimin e ndryshimeve kushtetuese të propozuara. Qëllimi i nismëtarëve u shpreh qartë. Nismëtarët kërkojnë përfshirjen në mekanizmin tonë ligjor të listave të hapura dhe ky proces e bën të domosdoshëm heqjen e koalicioneve parazgjedhore. Ky qëllim realizohet plotësisht nga përmbajtja e fjalisë së parë të nenit 2 dhe nuk është e nevojshme të përsëritet edhe në fjalinë e dytë.

Gjithsesi për të shprehur më qartë qëllimin e nismëtarëve, propozojmë që amendamenti të riformulohet duke hequr nga fjalía e parë e paragrafit 1, të nenit aktual 68, togfjalëshin “*koalicionet zgjedhore të partive politike*”. Me këtë riformulim nuk ndryshon qëllimi i dispozitës, por ajo vetëm riformulohet më thjeshtë në aspektin teknik dhe në funksion të parimit të qartësisë së normës.

IX. PËRFUNDIM

Në përfundim të shqyrtimit të projektligjit “Për disa ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, në zbatim të nenin 177 të Kushtetutës dhe nenit 77/a të Rregullores së Kuvendit, mbledhja e përbashkët e Këshillit për Legjislacionin dhe Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të

Drejtat e Njeriut, votoi në parim, nen për nen dhe në tërësi këtë projektligj **dhe me votat e të gjithë anëtarëve të pranishëm** e miratoi atë dhe u shpreh unanimitisht dakord për t'ia përcjellë seancës plenare raportin përkatës së bashku me tekstin **integral** të projektligjit bashkëlidhur këtij raport.

RELATORË

KLOTILDA BUSHKA

EDIOLA BRAHA

ALKET HYSENI

KORAB LITA



2020

KRYETARI

GRAMOZ RUÇI





REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KUVENDI

PROJEKTLIGJ

Nr. ____/2020

**“PËR DISA NDRYSHIME NË LIGJIN NR. 8417, DATË 21.10.1998,
“KUSHTETUTA E REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË”, TË NDRYSHUAR**

Në mbështetje të neneve 83, pika 1, dhe 177, pika 1, të Kushtetutës, me propozimin e një të pestës së anëtarëve të Kuvendit,

K U V E N D I

I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

V E N D O S I:

Në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998, “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, bëhen këto ndryshime:

Neni 1

Neni 64 ndryshohet si vijon:

“Neni 64

1. Kuvendi përbëhet nga 140 deputetë, të zgjedhur sipas një sistemi zgjedhjesh proporcional me konkurim rajonal dhe prag kombëtar.
2. Në shpërndarjen e mandateve marrin pjesë subjektet zgjedhore që arrijnë pragun kombëtar.
3. Zgjedhësit gëzojnë të drejtën për të dhënë votë parapëlqyese për kandidatët e listave shumëmemërore. Kriteret dhe rregullat për zbatimin e sistemit zgjedhor, për caktimin e zonave zgjedhore, pragun kombëtar, numrin e mandateve për secilën zonë, shpërndarjen e mandateve dhe masën e shtrirjes së votimit parapëlqyës përcaktohen në ligjin për zgjedhjet. Ligji për zgjedhjet garanton që votimit parapëlqyës t’i nënshtrohen jo më pak se dy të tretat e listës shumëmemërore dhe të sigurojë përfaqësim gjinor.”

Neni 2

Pika 1 e nenit 68 ndryshohet si vijon:

“1. Kandidatët për deputetë paraqiten në nivel zone zgjedhore nga partitë politike ose nga zgjedhësit. Një kandidat mund të paraqitet vetëm për një nga subjektet propozuese, sipas kësaj pike. Rregullat për regjistrimin e kandidatëve për deputetë përcaktohen në ligjin për zgjedhjet”.

Neni 3 Hyrja në fuqi

Ky ligj hyn në fuqi 15 ditë pas botimit në Fletoren Zyrtare.

K R Y E T A R I

Gramoz RUÇI