

**KOMISIONI EVROPIAN PËR DEMOKRACI PRMES LIGJIT
(KOMISIONI I VENECIA)**

Ose Angl.

**ZYRA PER INSTITUCIONET DEMOKRATIKE DHE TE DREJTAT E NJERIUT
(OSBE / ODIHR)**

SHQIPERIA

DRAFT OPINION I PËRBASHKËT

**MBI NDRYSHIMET NË KUSHTETUTË TË 30 KORRIKUT 2020 DHE TË KODIT
ZGJEDHOR TË 5 TETOR 2020**

në bazë të komenteve nga

Z. Eirik HOLMØYVIK (Anëtar Zëvendësues, Norvegji)

Z. Oliver KASK (Anëtar, Estoni)

Znj. Katharina PABEL (Anëtar Zëvendësues, Austri)

Z. Don BISSON (Ekspert, OSBE / ODIHR)

I. PREZANTIMI

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 për 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 N ° 10019, datë 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. Byroja e Komisionit vendosi, në dritën e kohës së shkurtër para seancës së ardhshme plenare dhe të ndërlikueshmërisë së çështjes, të mos autorizojë procedurën urgjente. Prandaj, mendimi u përgatit nën procedurën e zakonshme. Sipas praktikës së vendosur, opinionimi është përgatitur bashkërisht nga Komisioni i Venecias dhe Zyra e OSBE-së për Institucionet Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (këtu e tutje "ODIHR").

3. Z. Eirik Holmøyvik (Anëtar Zëvendësues, Norvegji), Z. Oliver Kask (Anëtar, Estoni) dhe MsKatharina Pabel (Anëtar Zëvendësues, Austri) vepruan si raportues për Komisionin e Venecias. Z. Don Bisson veproi si raportues për ODIHR.

4. Për shkak të pandemisë COVID-19, asnjë vizitë në Tiranë nuk ishte e mundur, por video konferencat u mbajtën në 23, 24 dhe 27 Nëntor 2020, si dhe më 1 Dhjetor 2020, me Presidentin e

Republikës, Kryeministrin, përfaqësues të grupeve parlamentare të Parlamentit, partive jashtëparlamentare, Ministrin të Drejtësisë, Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, Avokatit të Popullit si dhe organizatave joqeveritare dhe komunitetit ndërkombëtar të përfaqësuar në Tiranë.

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

6. Ky Opinion i Përbashkët u miratua nga Këshilli për Zgjedhjet Demokratike në takimin e tij në internet ... dhe u miratua nga Komisioni i Venecias në internet ... Sesi Plenar (Venecia, ...) duke ndjekur një procedurë të shkruar që plotëson nën-komisionin takime.

II FUSHA E OPINIONIT TË PËRBASHKËT

7. Fusha e këtij Opinioni i Përbashkët përfshin vetëm rishikimet kushtetuese dhe legjislative të paraqitura zyrtarisht për rishikim ("ndryshimet"). Në veçanti, ai nuk do të trajtojë ndryshimet e sjella nga ligji Nr. 101/2020 i miratuar më 23 korrik 2020. Kështu i kufizuar, Opinioni i Përbashkët nuk përbën një rishikim të plotë dhe gjithëpërfshirës të të gjithë kornizës ligjore dhe institucionale që rregullojnë zgjedhjet në Shqipëri.

8. Çështja e kushtetutshmërisë së 1) procedurës për rishikimin e Kushtetutës dhe legjislacionit dhe 2) përmbajtja e disa elementeve të legjislacionit të rishikuar u ngrit gjatë diskutimit. Sipas praktikës së tyre të vazhdueshme, Komisioni i Venecias dhe ODIHR nuk do të adresojnë këtë çështje, por përqendrohen në përputhshmërinë e teksteve të paraqitura me standardet ndërkombëtare.

9. Në kërkesën e tij, Presidenti i Republikës bëri një numër pyetjesh specifike. Opinioni nuk do t'i trajtojë ato veçmas, por do t'i adresojë ato në kuadrin e analizës së përgjithshme të ndryshimeve kushtetuese dhe legjislative të paraqitura për rishikim.

10. Ky Opinion i Përbashkët bazohet në përkthime jozyrtare në Anglisht. Mund të rezultojnë gabime nga përkthimi.

III PËRMBLEDHJA EKZEKUTIVE

11. Komisioni i Venecias dhe ODIHR janë të keqardhur që procedura për miratimin e ndryshimeve në Kushtetutë si dhe të Ligjit Nr. 118 ishte jashtëzakonisht e nxituar. Një konsultim i gjerë midis aktorëve politikë dhe organizatave joqeveritare, duke siguruar një afat kohor të duhur, duhet të ishte zhvilluar para ndryshimit të këtyre teksteve themelore.

12. Komisioni i Venecias dhe ODIHR gjithashtu shpreh keqardhjen që gati të gjithë deputetët nga partitë e opozitës që ishin të pranishëm në Parlament dhanë dorëheqjen në 2019 dhe që atëherë kanë përbërë opozitën jashtë-parlamentare. **Fakti që Parlamenti nuk është i përbërë nga numri i plotë i anëtarëve nuk është në vetvete problematik për sa i përket standardeve ndërkombëtare, duke qenë se ai funksionon në përputhje me kuorumin e përcaktuar me kushtetutë.**

13. Komisioni i Venecias dhe ODIHR nxisin forcat politike shqiptare - si brenda dhe jashtë parlamentit - të sigurojnë funksionimin normal demokratik të institucioneve në vend, në interes të popullit shqiptar. Ata nënvizojnë edhe një herë nevojën për të rivendosur Gjykatën Kushtetuese sa më shpejt të jetë e mundur.

14. Komisioni i Venecias dhe ODIHR sjellin në vëmendje se angazhimi politik për të zbatuar plotësisht legjislacionin zgjedhor me mirëbesim është një element themelor i reformës së suksesshme zgjedhore dhe përsërisin nevojën absolute për dialog dhe bashkëpunimin besnik midis institucioneve shtetërore.

15. Komisioni i Venecias dhe ODIHR bëjnë rekomandimet kryesore vijuese që duhen ndjekur para zgjedhjeve parlamentare të Prillit 2021:

A. Që 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 shpejt të jetë e mundur, dhe në një mënyrë transparente, për të sqaruar ndikimin e ndryshimeve, dhe administratës zgjedhore duhet t'i sigurohen mjetet e mjaftueshme për t'i zbatuar ato;

B. Për të shmangur çdo ndryshim të mëtejshëm të legjislacionit zgjedhor përpara zgjedhjeve të ardhshme parlamentare; në veçanti, caktimi i kufijve të zonave elektorale nuk duhet të ndryshohet;

C. Që liderët e partive politike të përmbahen nga të qenit kandidatë në shumë zona elektorale;

D. Për të sqaruar ndikimin e ndryshimeve në lidhje me koalicionet për nenin 96 të Kushtetutës në emërimin e Kryeministrit.

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

A. Të shfuqizohet mundësia që liderët e partive politike të konkurrojnë në disa zona elektorale;

B. Të respektojnë të drejtat e barabarta për të gjitha palët në një koalicion për të apeluar veprimet dhe vendimet e koalicionit;

C. Të prezantohet mundësia që kandidatët individualë të paraqesin ankesa dhe ankesa kundër caktimit të vendeve brenda një liste;

D. Të sqarohet përcaktimit të pragut të zgjedhjeve lokale për zgjedhjet brenda niveleve të bashkisë, nëse është e nevojshme përmes një rregulloreje;

E. Të rishikojë nenin 67 (4) të Kodit Zgjedhor në mënyrë që të zvogëlohet numri minimal i kandidatëve për t'u paraqitur në listë;

F. Të konsiderohet të bëhet një përjashtim nga pragu kombëtar 1% për pakicat kombëtare.

G. Të vazhdojë adresimi i rekomandimeve të jashtëzakonshme të lidhura me zgjedhjet e ODIHR-it.

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

IV. ANALIZA DHE REKOMANDIME

18. Komisioni i Venecias dhe ODIHR do të shqyrtojnë konformitetin e procedurës si dhe përmbajtjen e ndryshimeve me standardet ndërkombëtare. Siç është thënë tashmë, opiniononi nuk do të adresojë kushtetutshmërinë e ndryshimeve. Kjo duhet të jetë detyra e Gjykatës Kushtetuese sapo të bëhet përsëri funksionale. Komisioni i Venecias dhe ODIHR tashmë e kanë bërë të qartë se është me rëndësi jetike për Shqipërinë që të rikthejë Gjykatën Kushtetuese dhe Gjykatën e Lartë sa më shpejt të jetë e mundur, madje edhe më shumë në një kohë në të cilën pyetje shumë komplekse që kanë të bëjnë me kushtetutshmërinë e çështjeve publike në Shqipëria paraqitet. **Sidoqoftë, situata e pakënaqshme në lidhje me Gjykatën Kushtetuese nuk duhet të çojë në ndaljen e plotë të çdo aktiviteti legjislativ.** Në mungesë të një Gjykate Kushtetuese, të gjitha autoritetet duhet të sigurojnë, në një mënyrë shumë të plotë, pajtueshmërinë me Kushtetutën e procedurës që ndjekin, si dhe të teksteve që ata propozojnë për miratim dhe përfundimisht të miratojnë.

19. Stabiliteti i ligjit zgjedhor është thelbësor për të siguruar besimin në procesin zgjedhor, dhe në veçanti për të përjashtuar çdo dyshim për manipulim të kornizës legjislative elektorale. Sipas Kodit të Praktikës së Mirë të Komisionit të Venecias në Çështjet Zgjedhore, dhe siç shpjegohet në deklarata interpretuese mbi qëndrueshmërinë e ligjit zgjedhor, nuk ka ndryshime të parimit (lidhur me elementët themelorë, për shembull sistemi zgjedhor, përbërja e organeve të menaxhimit zgjedhor dhe vizatimi i kufijve të zonave elektorale) nuk duhet të futen brenda 12 muajve nga zgjedhjet.

20. Rregulli një vjeçar zbatohet vetëm për elementet themelore të sistemit zgjedhor. Sidoqoftë, sa më afër zgjedhjeve të miratohen ndryshimet në legjislacionin zgjedhor, aq më shumë ato mund të ndikojnë në rezultatet e zgjedhjeve. Ndryshimet në fjalë kanë të bëjnë me tre elementë kryesorë: zonat elektorale, futja e listave të hapura dhe shtypja e koalicioneve (sqarimet).

21. Ndërsa ndryshimet kushtetuese ndryshuan rregullat për caktimin e zonave elektorale, ato nuk u modifikuan me ligjin nr. 118. Stabiliteti i ligjit zgjedhor nuk është vënë në diskutim

në këtë fushë. Komisioni i Venecias dhe ODIHR rekomandojnë fuqimisht që të mos ndryshohet caktimi i kufijve të zonave elektorale para zgjedhjeve të ardhshme, sepse kjo do të ishte në shkelje të qartë të parimit të stabilitetit të ligjit zgjedhor.

22. Është e vështirë të parashikohet efekti i futjes së listave pjesërisht të hapura në rezultate. Votimi me preferencë do të jetë efektiv vetëm nëse arrin një prag të caktuar: për të ndryshuar renditjen e listës, një kandidat duhet të marrë më shumë vota preference se numri mesatar i votave të marra për secilën nga vendet e fituara nga partia ose koalicioni; në çdo rast, herësi 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 pak a shumë i gjerë i mundësisë për të votuar për një kandidat specifik. Edhe nëse një numër mjaft i vogël i mandateve mund të shpërndahet ndryshe bazuar në këtë ndryshim për zgjedhjet e ardhshme, mund të ketë ende një farë ndikimi në taktikat e fushatës. Disa bashkëbisedues të Komisionit të Venecias dhe ODIHR konsideruan se ky ndryshim nuk do të kishte një ndikim të madh në rezultatet. Niveli i ndikimit të bazuar në këtë ndryshim duhet të shihet në zgjedhje, por nuk mundet pyetjet që kanë të bëjnë me kushtetutshmërinë e çështjeve publike në Shqipëri paraqiten vetë. **Sidoqoftë, situata e pakënaqshme në lidhje me Gjykatën Kushtetuese nuk duhet të çojë në ndaljen e plotë të çdo aktiviteti legjislativ.** Në mungesë të një Gjykate Kushtetuese, të gjitha autoritetet duhet të sigurojnë, në një mënyrë shumë të plotë, pajtueshmërinë me Kushtetutën e procedurës që ndjekin, si dhe të teksteve që ata propozojnë për miratim dhe përfundimisht të miratojnë.

23. **Nuk ka ndonjë ndryshim thelbësor me zëvendësimin e pragut nga 3% (parti) ose 5% (koalicione) në nivel rajonal në 1% në shkallë vendi (neni 162 (1) i Kodit Zgjedhor).** Ashtu si e para, pragu i ri duhet të jetë joefektiv për shkak të pragut natyror të lidhur me madhësinë e zonave elektorale, përveç, ndoshta, për kandidatë individualë dhe parti që përfaqësojnë pakica kombëtare (të vogla, të përqendruara). Një përjashtim për këtë të fundit mund të merret në konsideratë pas zgjedhjeve të vitit 2021.

24. Një ndryshim i cili mund të duket si themelor ka të bëjë me shtypjen e koalicioneve siç lejohet nga versioni i mëparshëm i Kodit (paraqitjet: koalicioni konsiderohet si një 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. Sidoqoftë, në një garë të ngushtë elektorale, ndryshime të tilla mund të jenë vendimtare për marrjen e shumicës së vendeve në Parlament. Kërkesa për shumicë të veçantë për rishikimin e disa legjislacionit, duke përfshirë ligjin zgjedhor, (neni 81 (1) i Kushtetutës) dhe, natyrisht, për rishikimin kushtetues (neni 177 (3)) duhet të merret në konsideratë gjithashtu **Duhet të theksohet se, në vitin 2017, rregulli mbi koalicionet nuk u zbatua pas një marrëveshje politike konsensuale, kështu që në praktikë asnjë ndryshim i vërtetë nuk do të ndodhte përkundër zgjedhjeve të fundit parlamentare.**

25. Ndërsa fshirja nga neni 68 i Kushtetutës, termi "koalicion" qëndron në nenin 96 (1) të Kushtetutës, i cili parashikon që, "[në] fillimin e një legjislature, si dhe kur pozicioni i Kryeministrit është vakant, Presidenti i Republikës emëron Kryeministrin me propozimin e partisë ose koalicionit të partive që ka shumicën e vendeve në Kuvend ". Në rast refuzimi, Presidenti duhet të caktojë një Kryeministër tjetër. **Nga diskutimi i zhvilluar me palët e interesuara shqiptare, nuk duket se një "koalicion partish" në nenin 96 të Kushtetutës ka të njëjtin kuptim si në Kodin Zgjedhor. Do të ishte e përshtatshme ta bëjmë të qartë këtë para zgjedhjeve parlamentare të vitit 2021, ndoshta me një marrëveshje politike.**

26. **Në këto kushte, është e dyshimtë që ndryshimet në rregullat për koalicionet siç parashikohen në versionin e mëparshëm të Kodit mund të konsiderohen si një ndryshim thelbësor.**

27. Sidoqoftë, udhëzimet e Komisionit të Venecias për stabilitetin e ligjit zgjedhor bëjnë disa përjashtime në lidhje me mundësinë e miratimit të ndryshimeve, madje edhe në rregullat themelore, më vonë se një vit para zgjedhjeve. Njëri prej tyre ka të bëjë me tekstet "të shkruara në kushtetutë ose në një nivel më të lartë se ligji i zakonshëm". Ky përjashtim nuk duhet të kuptohet në një mënyrë formaliste, por si mundësi ndryshimesh të bëra me konsensus - si ndryshimet e 23 korrikut 2020 në Shqipëri, të cilat ndodhën nëntë muaj para zgjedhjeve të thirrura më 25 prill 2021.

28. **Ndryshimet kushtetuese duhej të miratoheshin, në përputhje me nenin 177 (3) të Kushtetutës, nga jo më pak se dy të tretat e të gjithë anëtarëve të Asamblesë. Ndryshimi i Kodit Zgjedhor duhej të vendosej me një shumicë të kualifikuar prej tre të pestave (neni 81 (1) c i Kushtetutës). Të dy ndryshimet u miratuan nga një shumicë dërrmuese në Parlament.**

29. Sidoqoftë, shumica e madhe në Parlament duhet të konsiderohet në kontekstin specifik shqiptar të vitit 2020. Pothuajse të gjithë deputetët nga partitë e opozitës të pranishëm në Parlament në 2019 dha dorëheqjen dhe që atëherë përbëjnë opozitën jashtë-parlamentare. Komisioni i Venecias dhe ODIHR nuk mund t'ju vijë keq që deputetët e opozitës u larguan nga Parlamenti dhe në këtë mënyrë u përmbajtën nga ndonjë ndikim politik në ndryshimet. **Këta deputetë u zëvendësuan nga parlamentarë që ishin të radhës në lista (këta deputetë tani përbëjnë "opozitën parlamentare" - Parlamenti tani përbëhet nga 122 anëtarë në vend të 140). Komisioni i Venecias dhe ODIHR kujtojnë se mandatet parlamentare u përkasin deputetëve individualë dhe jo partive, në përputhje me parimin e një mandati të lirë dhe të pavarur, dhe se "mandati i administruar nga partia" shkon kundër trashëgimisë elektorale evropiane. Mundësia e ngritjes së ndërmarrjes në mënyrë të fortë të lidhur te parimi i mandatit të lirë. Për më tepër, Komisioni i Venecias dhe ODIHR konsiderojnë se fakti që Parlamenti nuk është i përbërë nga numri i plotë i anëtarëve nuk është në vetvete nuk është problematik në funksion të standardeve ndërkombëtare, duke pasur parasysh se ai funksionon në përputhje me kuorumin e përcaktuar me kushtetutë.**

30. Komisioni i Venecias dhe ODIHR kujtojnë se reforma e suksesshme zgjedhore ndërtohet të paktën në tre elementët e mëposhtëm: 1) legjislacion i qartë dhe gjithëpërfshirës që plotëson standardet ndërkombëtare dhe adreson rekomandimet e mëparshme; 2) miratimi i legjislacionit me konsensus të gjerë pas konsultimeve të gjera publike me të gjithë aktorët përkatës; 3) angazhimi politik për zbatimin e plotë të legjislacionit zgjedhor në mirëbesim. Debati për një sistem zgjedhor duhet të jetë i gjerë.

31. Kjo nuk do të thotë që të gjitha ndryshimet në sistemin zgjedhor duhet të jenë konsensuale, dhe veçanërisht të dakordohen nga partitë që nuk përfaqësohen në Parlament (edhe nëse e lënë atë, me iniciativën e tyre). Sidoqoftë, ndryshimet legjislative në lidhje me institucionet kryesore shoqërore dhe politike, siç janë ligjet zgjedhore, duhet të bëhen pas një procesi gjithëpërfshirës që përfshin publikun e gjerë.

Kjo është akoma më e vërtetë për ndryshimet kushtetuese. Ndryshimet kushtetuese nuk duhet të nxitohen, dhe duhet të bëhen vetëm pas diskutimeve të gjera, të hapura dhe publike ", duke përfshirë "Forca të ndryshme politike, organizata joqeveritare dhe shoqata të qytetarëve, akademia dhe media" dhe sigurimi i "afateve adekuate".

32. Procedura për miratimin e ndryshimeve në Kushtetutë ishte jashtëzakonisht e nxituar. Procedura zyrtare në Parlament ishte jashtëzakonisht e shkurtër (rreth një javë), dhe i gjithë procesi nga prezantimi i iniciativës deri në miratimin e saj zgjati vetëm një muaj. Nuk ka standarde ndërkombëtare për sa kohë duhet të zgjasë procedura në Parlament, por duhet të garantojë një diskutim publik të ndryshimeve në substancë. Autoritetet shqiptare informuan Komisionin e Venecias dhe ODIHR se nisma për rishikimin e Kushtetutës u paraqit në 30 qershor; se seancat dëgjimore u zhvilluan me Përfaqësuesit e shoqërisë civile në fushën e mbrojtjes së të drejtave të njeriut më 3 korrik, me përfaqësues të botës akademike më 6 korrik, me institucionet shtetërore dhe partnerët ndërkombëtarë më 7 korrik. Sidoqoftë, dëgjimet u mbajtën vetëm disa ditë pasi u prezantua iniciativa, e cila shtron pyetjen nëse palët e interesuara në fjalë ishin në një pozicion për të vlerësuar si duhet draft ndryshimet. Edhe nëse Kryeministri shpjegoi se mundësia për të organizuar konsultime publike ishte e kufizuar për shkak të masave COVID-19, mbetet një fakt që i gjithë procesi ishte i nxituar, duke pasur parasysh rëndësinë e mundshme të ndryshimeve kushtetuese për zgjedhjet e ardhshme. Për më tepër, miratimi i ndryshimeve në Kushtetutë u bë pak më pak se 9 muaj para zgjedhjeve të ardhshme. Në një rast të tillë, konsultimi midis aktorëve politikë dhe organizatave joqeveritare është veçanërisht i rëndësishëm. Të njëjtat shqetësime zbatohen për miratimin e ndryshimeve të 5 tetorit në një legjislacion të tillë themelor siç është Kodi Zgjedhor.

33. Kjo bie në kontrast me procesin që çoi në ndryshimet e 23 korrikut në Kodin Zgjedhor, ku, pozitivisht, autoritetet dhe partitë politike u përfshinë në një diskutim të hapur, gjithëpërfshirës dhe gjithëpërfshirës të shumë përbërësve të reformës zgjedhore. Ky proces ishte gjithashtu më

gjithëpërfshirës, duke pasur parasysh kontekstin specifik politik shqiptar, pasi përfshiu edhe opozitën ekstra parlamentare. Këto zhvillime demonstrojnë një qëndrim konstruktiv si nga ana e qeverisë ashtu edhe nga ana e opozitës që mundësoi adresimin e disa zgjedhjeve rekomandimet e lëshuara në vitet 2015-2019 nga ODIHR dhe palët e interesuara kombëtare.

34. Ndërsa nuk bie brenda mandatit të Komisionit të Venecias dhe ODIHR për të hetuar negociatat politike të cilat mund të jenë kryer në prapaskenë dhe që çuan në miratimin e ndryshimeve të 5 Tetorit, ata nuk mund të pendohen edhe një herë që ndryshimet kushtetuese shkuan kundër rregullave më themelore të hartimit të ligjit demokratik, madje edhe duke supozuar se objekti i ndryshimeve ishte diskutuar më parë me opozitën ekstra parlamentare. Demokracia e qeverisur nga shteti i ligjit nuk ka të bëjë vetëm me respektimin zyrtar të procedurave që lejojnë shumicën për të qeverisur, por gjithashtu me diskutimin dhe një shkëmbim kuptimplotë të pikëpamjeve midis shumicës dhe opozitës. Komisioni i Venecias dhe ODIHR nxisin forcat politike shqiptare - si brenda dhe jashtë parlamentit - të sigurojnë funksionimin normal demokratik të institucioneve në vend, në interes të popullit shqiptar.

35. Pavarësisht se sa themelor dhe sa konsensual ishte miratimi i ndryshimeve, një kusht tjetër ka të bëjë: "Në përgjithësi çdo reformë e legjislacionit zgjedhor që do të zbatohet gjatë zgjedhjeve duhet të ndodhë mjaft herët që të jetë me të vërtetë e zbatueshme për zgjedhjet." Kjo do të thotë që ndryshimet duhet të jenë të kuptueshme dhe të zbatueshme nga administrata zgjedhore, kandidatët, votuesit dhe vëzhguesit.

36. Duhet të theksohet në këtë kontekst se ndryshimet hynë në fuqi pasi Presidenti kishte thirrur zgjedhjet, domethënë pas hapjes së procesit zgjedhor.

37. Gjatë takimeve të mbajtura me palët e interesuara shqiptare, anëtarët e Komisionit Qendror Zgjedhor të sapo themeluar dhe përfaqësues të OJQ-ve argumentuan se zbatimi i ndryshimeve në shqyrtim ngriti disa vështirësi për sa i përket sigurisë ligjore. Komisioni i Venecias dhe ODIHR nuk janë në gjendje të vlerësojnë nëse ndryshimet do të sjellin vështirësi serioze praktike. Ata kujtojnë se angazhimi politik për të zbatuar plotësisht legjislacionin zgjedhor në mirëbesim është një element themelor i reformës së suksesshme zgjedhore dhe përsëritet

38. Sipas Kodit të Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore, "[brenda] respektimit të nevojës absolute për dialog dhe bashkëpunim besnik midis institucioneve shtetërore. rekomandojmë, pra, të gjitha autoritetet të hyjnë në një dialog konstruktiv dhe të bëjnë çmos për zbatimin e ligjit në kohë; ato duhet të fillojnë sa më shpejt të jetë e mundur, dhe në një mënyrë transparente, për të sqaruar ndikimin e ndryshimeve, dhe administratës zgjedhore duhet t'i sigurohen mjetet e mjaftueshme për t'i zbatuar ato. Komisioni i Venecias dhe ODIHR janë në dispozicion të autoriteteve shqiptare, dhe veçanërisht Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, për të siguruar çdo ndihmë të nevojshme për të lehtësuar zbatimin e ligjit.

B. SUBSTANCA

39. Në veçanti, nuk ka standarde ndërkombëtare në lidhje me zgjedhjen midis listave të mbyllura dhe të hapura dhe, nëse zgjidhen këto të fundit, shkallën dhe ndikimin e preferencave të shprehura nga votuesit. Kjo është gjithashtu e vërtetë për pranimin ose jo të koalicioneve zgjedhore me qëllim të alokimit të vendeve (dukjeve) dhe ekzistencës së një pragu mjaft të ulët në nivelin rajonal (si në tekstin e mëparshëm) ose në nivelin kombëtar (siç prezantohet nga ndryshimet).

40. Shumica e ndryshimeve të 5 tetorit në Kodin Zgjedhor janë teknike, nganjëherë lidhen me gabime teknike nga grupi i fundit i ndryshimeve të Kodit. Ndryshimet kanë të bëjnë me procedurën e thirrjes së zgjedhjeve, sistemin e drejtësisë elektorale, regjistrimin e koalicioneve zgjedhore dhe listat e kandidatëve, pamjen e fletës së votimit dhe vlefshmërinë e tij, rregullat për numërimin e votave të përparësisë dhe ndarjen e vendeve. Këto ndryshime janë të arsyeshme pasi kryesisht reflektojnë ndryshimet kushtetuese të fundit dhe mund të kenë një ndikim pozitiv në proceset zgjedhore.

41. Sidoqoftë, ndryshimet specifike meritojnë shqyrtim të mëtejshëm. Në koalicionet e partive politike - të cilat tani janë lista të përbashkëta -, një parti politike duhet të ketë rolin udhëheqës (neni 65 (3) i Kodit Zgjedhor). në rast se partitë e vogla politike preferojnë një bashkëpunim të bazuar në barazi, koalicione të tilla nuk lejohen. Ndërsa nuk ka standarde ndërkombëtare që kanë të bëjnë me modalitetet e paraqitjes së listave të kandidatëve të përbashkët, Komisioni i Venecias dhe ODIHR u informuan për pakënaqësinë e partive më të vogla karshi barazisë së partnerëve të koalicionit. **Është e rëndësishme të theksohet se parimi i votës së barabartë i garantuar nga traktatet dhe standardet ndërkombëtare, të tilla si neni 25 i ICCPR dhe Protokollin e Parë të KEDNJ, neni 3 nuk zbatohet drejtpërdrejt për marrëdhëniet midis partnerëve të koalicionit, përveç nëse rregulla specifike diskriminues në të drejtën e tyre për të zgjedhur për zgjedhje janë në vend.**

42. Marrëdhëniet midis partnerëve të koalicionit, përfshirë vendimmarrjen e tyre dhe statusin e mundshëm të barazisë, kryesisht i nënshtrohen marrëveshjes së ndërsjellë. Komisioni i Venecias dhe ODIHR kanë rekomanduar më parë që një ligjvënës nuk duhet të rregullojë mbi veprimtaritë e brendshme të partive politike. Në të njëjtën kohë, ndërsa supozojmë diskrecion të gjerë të partive politike në funksionimin e tyre, përfshirë edhe me partitë e tjera politike, gjithmonë duhet të ketë një vend për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të brendshme. **Prandaj Komisioni i Venecias dhe ODIHR rekomandojnë rishikimin e Nenit 65 pas zgjedhjeve parlamentare 2021 në mënyrë që të sigurojnë të drejtën individuale të anëtarëve të koalicionit për të apeluar vendimet dhe veprimet e koalicionit. Në ndërkohë, partitë në një koalicion duhet të angazhohen që të mos marrin vendime pa marrëveshjen e njëra-tjetrës.**

43. Sipas nenit 67 (3) të Kodit Zgjedhor të rishikuar, udhëheqësi i partisë politike mund të emërohet si kandidat në deri në katër zona elektorale (zonat elektorale) për zgjedhjet parlamentare. Ky është një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm që çdo person mund të qëndrojë si kandidat në vetëm një listë dhe një zonë zgjedhore. Në përputhje me parimin e votimit të barabartë të garantuar nga traktatet dhe standardet ndërkombëtare, të gjithë personat duhet të kenë të drejtën të marrin pjesë në zgjedhje në barazi, koalicione të tilla nuk lejohen.

44. Sipas nenit 67 (4), numri i kandidatëve në listën shumemërore nuk mund të jetë më i vogël se numri i vendeve që do të plotësohen në zonën përkatëse zgjedhore, plus dy. Kjo mund të përbëjë një sfidë për partitë e vogla politike apo edhe koalicionet, nëse niveli i mbështetjes së tyre do t'i linte ata të kishin vetëm një numër të vogël vendesh në Parlament. Shumica e personave në listën e kandidatëve nuk do të kishin një shans real për tu zgjedhur. Nëse qëllimi i kërkesës është të shmanget një situatë ku vendet në Parlament mund të mbeten të lira, mund të sigurohet një rregullore specifike për plotësimin e vendeve të lira. Neni 164 parashikon masa mbrojtëse kundër një situatë të tillë. **Komisioni i Venecias dhe ODIHR rekomandojnë rishikimin e Nenit 67 (4) pas zgjedhjeve parlamentare 2021 në mënyrë që të zvogëlohet numri minimal i kandidatëve për t'u paraqitur në një listë.**

45. Futja e votimit me preferencë e cila, në kushte të caktuara, do të çojë në uljen e vendeve sipas radhitjes së listës, mund të çojë në mosmarrëveshje në lidhje me ndarjen e vendeve brenda një liste për kandidatët. Komisioni i Venecias dhe ODIHR rekomandojnë që të prezantohet mundësia që kandidatët individualë të paraqesin ankesa dhe ankesa kundër caktimit të vendeve brenda një liste.

46. Neni 163 (5) bën një përjashtim në shpërndarjen e mandateve sipas numrit të votave preferenciale në rast se kandidati me më pak vota i përket gjinisë më pak të përfaqësuar. Ky sistem i garantimit të barazisë gjinore në Parlament në shpërndarjen e mandateve shkon përtej Kodit të Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore dhe deklaratës së tij interpretuese të vitit 2006, i cili pranon vetëm zbatimin e parimit të barazisë midis kandidatëve. Pozicioni i marrë gjatë përpunimit të Kodit bazohej kryesisht në mendimin se, nëse votuesit do t'i jepej një zgjedhje e plotë midis kandidatëve, dispozitat për barazinë gjinore mund të shkonin në kundërshtim me të. Mund të ngrihet pyetja nëse ky pozicion duhet akoma të mbështetet në një kohë kur theksi vihet në barazinë gjinore në nivel kombëtar si dhe ndërkombëtar. Sidoqoftë, sipas Kodit Zgjedhor të rishikuar, zgjedhja e votuesve ka vetëm një ndikim të kufizuar në përcaktimin se cilët kandidatë në një listë zgjidhen; në këto rrethana, garancia e një përfaqësimi të ekuilibruar gjinor nuk përbën problem, por përkundrazi, duhet të lavdërohet.

47. Për zgjedhjet parlamentare, Kodi Zgjedhor (neni 162.1) përcakton qartë një prag mbarëkombëtar të votave të hedhura në 1 përqind për të lejuar partitë ose koalicionet të hyjnë në Asamble. Për zgjedhjet lokale, Kodi Zgjedhor nuk përcakton qartë një prag minimal që lejon partitë dhe koalicionet garuese për shpërndarjen e vendeve në këshillat vendorë. Në vend të kësaj,

neni 166.3 i referohet nenit 162 për qëllimet e ndarjes së vendeve në një këshill lokal. Kjo nuk ka qartësi se në cilin territor secila palë dhe koalicion garues duhet të marrë minimumi 1 përqind të votave të hedhura - në secilën zonë elektorale përkatëse ose në të gjithë vendin. Duhet të zbatohet në nivel bashkie në mënyrë që të mos përjashtohen listat e pakicave ose lokale nga këshillat lokalë. Në përputhje me parimin e sigurisë juridike, **Komisioni i Venecias dhe ODIHR rekomandojnë qartësimin e përkufizimit të pragut për zgjedhjet lokale në kuptimin që ai zbatohet në nivelin e bashkisë, nëse është e nevojshme përmes një rregulloreje. Një ndryshim i Kodit Zgjedhor mund të parashikohet përpara zgjedhjeve të ardhshme lokale.**