



## **REKOMANDIMET E KQZ-së PËR KUADRIN RREGULLATOR TË FINANCIMIT TË PARTIVE POLITIKE DHE ZGJEDHJEVE**

### **Hyrje**

Gjatë viteve të fundit ka pasur një rritje të ndjeshme të ndërgjegjësimit të qytetarëve për rëndësinë e financimit të partive politike në Shqipëri. Partitë politike kanë nevojë për financim për të përmbushur rolin e tyre, ndërkohë që mekanizmat që rregullojnë financimin e partive politike duhet të jenë të qarta, të plota dhe të zbatueshme. Media, shoqëria civile, akademikët, dhe qytetarët janë bërë më aktivë dhe kërkojnë mbikëqyrje më të gjerë të financimit të partive politike. Ndryshimet e fundit në kuadrin ligjor synonin të rrisnin transparencën financiare dhe mbikëqyrjen e fushatave zgjedhore. Megjithatë, përvoja e zgjedhjeve parlamentare të vitit 2017 nxjerr në pah nevojën për përmirësim të mëtejshëm të ligjit. Në kuadrin ligjor që rregullon financimin e partive politike vihen re disa mangësi dhe mospërputhje, të cilat duhen trajtuar. Gjithashtu, duhet rishikuar dhe forcuar roli dhe kompetencat e KQZ-së në mbikëqyrjen e financimit të partive politike.

Procesi aktual i reformës zgjedhore paraqet një mundësi të shkëlqyer për të bërë përmirësime në kuadrin ligjor në fushën e financimit të zgjedhjeve dhe të partive politike, siç sugjerohet më poshtë. Ne i kemi grupuar rekomandimet tona në tre kategori tematike:

1. Rritja e transparencës;
2. Mbrojtja e integritetit të procesit zgjedhor; dhe
3. Mbikëqyrja dhe sanksionet.

Kuadri aktual ligjor përkatës përbëhet nga Kapitulli VII i Kodit Zgjedhor (KZ), i cili detajon rregullimet për financimin e zgjedhjeve dhe të fushatave zgjedhore, dhe Ligjin “Për partitë politike (LPP)”. LPP-ja përfshin rregullime për financimin e përgjithshëm (financimin vjetor) të partive politike, si dhe rregulla për organizimin dhe monitorimin e fushatave zgjedhore.

### **1. Rekomandime për rritjen e transparencës**

Transparenca shihet globalisht si parimi bazë i çdo partie dhe sistemi rregullator të zgjedhjeve, pasi i ofron publikut informacion se si financohen partitë politike dhe kandidatët, dhe ndihmon institucionin mbikëqyrës me monitorimin e përputhshmërisë me ligjin.<sup>1</sup> Po ashtu, është e rëndësishme që qytetarët të mund të bëjnë donacione për kandidatët dhe partitë politike pa pasur frikë nga masat ndëshkuese. Në shumë vende, këto interesa të ndryshme trajtohen duke lejuar donacione të vogla pa bërë publik identitetin e donatorëve.

### ***Pragu i donacionit për bërjen publike të informacionit dhe përdorimin e llogarisë bankare***

Sipas ligjit aktual, subjektet zgjedhore mund të financohen nga burime të ndryshme, duke përfshirë donacionet monetare dhe në natyrë, që janë subjekt i disa kufizimeve.<sup>2</sup> Neni 23/1 i LPP-së parashikon se emrat e personave që dhurojnë më shumë se 100,000 lekë duhen bërë publikë, ndërsa Neni 90, pika 2 e Kodit Zgjedhor parashikon se fondet jopublike që e tejkalojnë vlerën e 100,000 lekë dhurohen vetëm përmes një llogarie bankare të veçantë të subjektit zgjedhor.

Pragu prej 100,000 lekë për të dyja këto kërkesa është shumë i lartë dhe cenon transparencën. Sipas raporteve për financimin e partive politike në zgjedhjet parlamentare të vitit 2017 (duke përjashtuar raportet ku partitë nuk raportuan asnjë donacion privat), më shumë se një e katërta e donacioneve (27.8%) ishin nën pragun e raportimit/transfertave financiare. KQZ-ja rekomandon uljen e pragut dhe propozon që ai të vendoset në të njëjtin nivel me pagën mujore minimale të administratës publike. Kjo do të rrisë nivelin e transparencës që kërkon Shqipëria duke mbrojtur donatorët e vegjël nga frika e masave ndëshkimore.

Për të mos shmangur kërkesën ligjore për bërjen publike të donacionit mbi një prag të caktuar, KQZ-ja propozon që ligji të shprehet qartë se donacionet nga i njëjti donator gjatë vitit duhet të agregohen së bashku, dhe bërja publike të jetë e detyrueshme kur shuma totale e dhuruar e tejkalon pragun. Gjithashtu, ligji duhet të ndalojë qartësisht kontributet e bëra në emër të një personi tjetër (p.sh., donator, që dëshiron të mbetet anonim, që iu jep para miqve ose punonjësve për t'i dhuruar nga ana e tij/saj për të shmangur tejkalimin e pragut të donacioneve ose bërjen publike).

### ***Afati për dorëzimin e raporteve financiare vjetore***

LPP-ja nuk vendos një afat për dorëzimin e raportit financiar vjetor nga ana e partive politike. Megjithatë KQZ-ja vetë, me anë të një vendimi mund të vendosë një afat, mundësia e këtij institucioni për të detyruar partitë të respektojnë afatin është e dobët, për shkak se sanksionet

---

<sup>1</sup>Neni 9 i Kushtetutës së Shqipërisë dhe Neni 15/1(2) i referohen shprehimisht parimit të transparencës.

<sup>2</sup>Krahas donacioneve, subjektet zgjedhore mund të marrin financime nga buxheti i shtetit, të ardhurat e gjeneruara nga veprimtaria e partive politike dhe hua të tjera. Neni 87/1 i LPP-së.

zbatohen vetëm për shkeljet që bëhen ndaj ligjit, dhe jo për shkeljet e vendimeve të KQZ-së. Vendorsja e afateve të qarta në legjislacion për dorëzimin e raporteve financiare në KQZ do të adresonte rekomandimet e dhëna në raportet e mëparshme të OSBE-ODHIR<sup>3</sup>, do të siguronte qartësi për partitë politike dhe do të lehtësonte publikimin në kohë dhe të paanshëm të të dhënave financiare nga KQZ-ja. Komisioni Qendror i Zgjedhjeve rekomandon që raportet financiare vjetore për pasqyrat financiare të vitit pararendës duhet të dorëzohen brenda datës 31 mars.

### ***Financimi i fushatës zgjedhore të kandidatëve***

Legjislacioni aktual (KZ dhe LPP) nuk përmban dispozita të qarta për transparencën financiare të fushatave zgjedhore të kandidatëve. E vetmja referencë për financimin e fushatës zgjedhore të kandidatëve gjendet në Nenin 90 (3) të Kodit Zgjedhor, i cili shprehet se shpenzimet e kandidatit duhen përlllogaritur kundrejt kufirit të shpenzimeve të fushatës zgjedhore të partive politike. Mosrregullimi i financimit të kandidatëve dhe partive politike lë hapësirë për shmangien e rregullave lidhur me donacionet, shpenzimet dhe transparencën. Për shembull, nëse kandidatëve nuk iu kërkohet të respektojnë të njëjtat kufizime për burimet e financimit, dhe nëse donacionet, që do të ishin të paligjshme, bëhen për një parti politike, ka gjasa që t'i kalohen kandidatëve. Po ashtu, nëse nuk ka raportime për shpenzimet e fushatës zgjedhore të bëra edhe nga kandidatët, tavanit i përcaktuar me ligj për shpenzimet e partive politike është i pakuptimtë. Vlen të përmendim se disa nga raportet e monitorimit të fushatës për zgjedhjet parlamentare të vitit 2017 nxorën në pah se raportet e fushatës së partive politike nuk përfshijnë asnjë të dhënë për shpenzimet e kandidatëve, pavarësisht kërkesave ligjore aktuale.

Opsioni i parë:

KQZ rekomandon ndryshimin e ligjit për të mbuluar financimin e fushatës zgjedhore të kandidatëve, si dhe financimin e fushatës zgjedhore të partive politike. Kandidatët duhet të jenë subjekt i kufizimeve të njëjta si partitë politike në rastin e financimeve private. Shpenzimet e tyre duhet të përlllogariten kundrejt tavanit të shpenzimeve të partive, siç parashikohet në Nenin 90 (3) të KZ-së, dhe duhet të ketë transparencë domethënëse për të ardhurat dhe shpenzimet. Për ta arritur këtë, KZ-ja dhe LPP-ja duhet:

- T'i bëjnë kandidatët subjekt të të njëjtave kufizimeve për burimet e financimit privat;
- Të përcaktojnë qartë përlllogaritjen e shpenzimeve të kandidatëve kundrejt tavanit të shpenzimeve të partive politike;
- Të përfshijnë dispozita të qarta që iu kërkojnë kandidatëve t'i raportojnë të ardhurat dhe shpenzimet e tyre pranë partive të tyre politike;

---

<sup>3</sup> Referuar Raportit të OSBE-ODHIR për zgjedhjet parlamentare 2017 në Shqipëri, faqe 15, paragrafi 2.

- T'i detyrojnë partitë politike/subjektet zgjedhore të përfshijnë të ardhurat dhe shpenzimet e kandidatëve në raportet e përgatitura për dorëzim në KQZ dhe/ose tek audituesi i caktuar.<sup>4</sup>
- Të vendosin sanksione ndaj partive politike që nuk përfshijnë financimin e kandidatëve në raportet e tyre.
- Ta shpallin çdo kandidat, që nuk raporton të ardhurat dhe shpenzimet e tyre në partitë e tyre politike, në kushtet e moszgjdhshmërisë së mandatit, dhe të vendosin sanksione financiare për kandidatët e tjerë të cilët nuk janë në pozicione fituese.

Strukturat e partive politike janë një mekanizëm i përshtatshëm për zbatimin e këtyre kërkesave. Për shembull, statutet e partive mund të ripohojnë kërkesat ligjore dhe të specifikojnë se kandidatët duhet të bien dakord për përputhshmërinë me detyrimet raportuese në momentin e përzgjedhjes së listës, dhe mosraportimi i informacionit do të rezultojë në heqjen e kandidatit nga kandidimi.<sup>5</sup> Zhvillimi i bazës elektronike të standardizuar të të dhënave do të lehtësonte ndjeshëm raportimin dhe përcjelljen e këtij informacioni, në mënyrë që të ulët barra e ekipeve të kandidatëve, partive dhe KQZ-së.<sup>6</sup>

Opsioni i dytë<sup>7</sup>:

Duke pasur parasysh mospërfshirjen nga ana e partive politike të shpenzimeve të kandidatëve si pjesë e raporteve për financimin e fushatës së tyre zgjedhore, si dhe shqetësimet për shumat domethënëse të parave të shpenzuara nga lista e kandidatëve në zgjedhje, KQZ-ja mendoi që të ofronte një opion të dytë.

Komisioni rekomandon që ligji të rregullojë veçmas financimin e kandidatëve në listat e partisë. Duhet vendosur një kufi i veçantë i shpenzimeve për kandidatët, dhe këtyre të fundit iu duhet kërkuar që t'i dorëzojnë raportet për donacionet e tyre dhe shpenzimet për zgjedhjet drejtpërdrejt në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve. Gjithashtu, duhet që ligji të vendosë sanksione për kandidatët që nuk përmbushin detyrimet e tyre ligjore. Përgjegjësitë e KQZ-së do

<sup>4</sup>Kjo mund të kërkojë rishikimin e shumës së kufirit të shpenzimeve të fushatës zgjedhore. Kufiri duhet të jetë një shifër reale për të përfshirë shpenzimet e partive politike dhe kandidatëve. Kufiri i ulët joreal i shpenzimeve mund të nxisë shmangien; kufiri i lartë joreal i shpenzimeve nuk do të ketë ndikim në sjelljen e garuesve lidhur me shpenzimet.

<sup>5</sup>Këtu fokusi është te zgjedhjet parlamentare; për zgjedhje të tjera mund të jenë të përshtatshme edhe qasje të tjera. Për shembull, duke pasur parasysh se garat për kryetarë bashkie drejtohen më shumë nga kandidatët, ligji mund të vendosë një detyrim raportimi të drejtpërdrejtë për kandidatët për kryetarë bashkie sesa për partitë politike. Nga ana tjetër, kandidatëve për kryetarë bashkie mund t'u kërkohej të raportojnë nëpërmjet partisë së tyre politike, por kjo qasje do të ishte e vështirë për t'u zbatuar në kontekstin kur një kandidat mbështetet nga një koalicion subjektsh zgjedhore.

<sup>6</sup>Me financimin e duhur, do të ishte ideale që KQZ-ja të zhvillonte një baze të tillë të dhënash në konsultim me të gjitha palët përkatëse të interesit. Zbatimi i saj mund të jetë një rast për të kërkuar më shumë raportim "në kohë reale" siç ndodh në vende të tjera.

<sup>7</sup>Opsioni i dytë është sugjeruar nga disa anëtarë të KQZ-së si alternativë për t'u marrë në konsideratë nga Komisioni i Posaçëm për Reformën Zgjedhore

të aplikoheshin në mënyrë të barabartë për kandidatët, ashtu si edhe për partitë politike dhe subjektet zgjedhore. Me fjalë të tjera, KQZ-ja do të ishte përgjegjëse për ofrimin e udhëzimeve dhe trajnimeve për kandidatët, dhe duke ndjekur një qasje me bazë rreziku (ose me short), do të monitoronte shpenzimet e tyre, do të verifikonte raportet e kandidatëve dhe do të vendoste sanksione ndaj atyre që e shkelin këtë ligj. Kjo do të mundësonte që ligji të:

- Vendoste kufij të veçantë shpenzimesh për kandidatët në listën e partive/subjekteve zgjedhore;
- Bënte kandidatët subjekt të të njëjtave rregulla për burimet e financimit privat;
- Vendoste detyrime raportuese për kandidatët;
- Caktonte sanksione për kandidatët që nuk përmbushin detyrimet e financimit dhe raportimit;
- Autorizonte dhe detyronte KQZ-në që të ofronte udhëzime dhe trajnime për kandidatët, për të trajtuar të gjitha çështjet e papajtueshmërisë, duke përfshirë vendosjen e sanksioneve përkatëse.

### ***Palët e treta të përfshira në fushatën zgjedhore***

Zgjedhjet parlamentare të vitit 2017 nxorën në pah pjesëmarrjen në fushatë zgjedhore të organizatave/bizneseve/individëve të ndryshëm ose të quajtura ndryshe “*palët e treta në fushatë*”. Palët e treta janë ato që angazhohen në mënyrë të pavarur për të mbështetur apo kundërshtuar një subjekt zgjedhor. Megjithëse është një fenomen relativisht i ri në Shqipëri, ka disa kohë që në vende të tjera palët e treta po luajnë një rol në zgjedhje, dhe mund të nxirren mësim nga qasjet e shteteve të tjera që i rregullojnë ato.

Disa shtete e lënë këtë aspekt të fushatave tërësisht të parregulluar, pavarësisht hendeqeve të dukshme që krijon kjo qasje. Shtete të tjera ndalojnë çdo subjekt tjetër përveç subjekteve zgjedhore të shpenzojnë para për fushata, por kjo mbase mund të kufizojë lirinë e fjalës së atyre të nuk garojnë. Qasja e tretë është që shpenzimet e palëve të treta t’i atribuohen për qëllime të raportimit dhe kufirit të shpenzimeve partive/kandidatëve që përfitojnë. Kjo ngre probleme domethënëse në praktikë; nuk mund të jetë e arsyeshme të pritët që garuesit në zgjedhje të dinë se kush ka shpenzuar para për të mbështetur fushatën e tyre ose sa para kanë shpenzuar të tjerët. Gjithashtu, kjo do të thotë se partitë e humbin kontrollin kundrejt mënyrës se si ata dëshirojnë t’i alokojnë pjesën e tyre të shpenzimeve.

Së fundi, disa shtete iu kërkojnë palëve të treta të cilat angazhohen në fushata duke shpenzuar mbi një prag monetar të caktuar, për t’u regjistruar në organin mbikëqyrës, dhe për të qenë në përputhje me rregullat për shpenzimet dhe raportimin, që janë të ngjashme me ato që zbatohen për partitë politike. KQZ-ja e rekomandon këtë qasje si më të përshtatshmen për t’u zbatuar në mënyrë që të rritet transparenca dhe integriteti i financave të partive politike.

Disa nga çështjet që mund të trajtohen në legjislacion përfshijnë:

- Përcaktimi i veprimtarive që konsiderohen fushatë nga palët e treta;
- Vendosjen e kriterëve për të vlerësuar nëse veprimtaria kryhet “në mënyrë të pavarur” nga partia politike/kandidati (nëse veprimtaria kryhet në marrëveshje, me pëlqimin dhe në konsultim me subjektin zgjedhor, shpenzimet e përfshira do të konsiderohen si donacion në natyrë);
- Caktimin e pragjeve të shpenzimeve mbi të cilat do kërkohej regjistrimi dhe raportimi i palëve të treta tek KQZ;
- Vendosjen e tavanit për nivelin e lejuar të shpenzimeve nga palët e treta;
- Marrjen parasysh të fuqive mbikëqyrëse dhe hetuese të KQZ-së;
- Vendosjen e sanksioneve që do të zbatohen, nëse një palë e tretë nuk i përmbush detyrimet e saj ligjore.

### ***Identifikimi i personave përgjegjës për materialet e fushatës zgjedhore***

Në shumë shtete, materialet e fushatës zgjedhore duhet të tregojnë qartësisht se kush i ka prodhuar ato. Niveli i veçantë i detajeve mund të ndryshojë, që nënkupton se në disa shtete kërkohet vetëm identifikimi i personit që financon materialet për bërjen publike, ndërsa në shtete të tjera në materialet duhet të deklarohet edhe nëse ato janë të autorizuara nga subjekti zgjedhor. Kjo kërkesë shërben për disa qëllime. Ajo e informon elektoratin për burimin e materialeve zgjedhore, gjë që e bën më të vështirë për kandidatët dhe partitë të distancohen nga propaganda negative apo e rreme. Gjithashtu, kjo është një referencë e rëndësishme për vlerësimin e pajtueshmërisë me ligjin. Informacioni e ndihmon publikun dhe institucionin mbikëqyrës që të konfirmojë nëse burimet e përdorura të financimit janë të ligjshme, dhe nëse shpenzimet janë raportuar si duhet, apo nëse janë respektuar kufijtë e shpenzimeve zgjedhore.

KQZ-ja rekomandon që legjislacioni të përfshijë një përcaktim që në materialet zgjedhore të identifikohet qartësisht se kush ka paguar për to. Mënyra se si të bëhet identifikimi i duhur (fjalët e përdorura, vendosja, madhësia e stampimit) mund të trajtohet ose nëpërmjet legjislacionit ose nëpërmjet akteve nënligjore të KQZ-së. Megjithatë, legjislacioni do të duhet të përfshijë sanksionet e duhura për mospërmbushjen e kërkesës për identifikim.

## **2. Rekomandimet për mbrojtjen e integritetit të procesit zgjedhor**

### ***Ndalimi i përdorimit të burimeve shtetërore***

Siç është vënë në dukje edhe nga Komisioni i Venecias në Raportin e tij të vitit 2013 për keqpërdorimin e burimeve administrative gjatë proceseve zgjedhore<sup>8</sup>, abuzimi me burimet publike gjatë fushatave zgjedhore është një praktikë gjerësisht e përhapur në shumë shtete. Raportet e OSBE-ODHIR dhe KE-së për zgjedhjet parlamentare e kanë ngritur këtë si

<sup>8</sup>[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)033-e)

problematikë në kontekstin e fushatave zgjedhore në Shqipëri.<sup>9</sup> Si rrjedhojë, vlen që të rishikohet kuadri legjislativ për të vlerësuar se si mund të përforcohet ai për të ndaluar keqpërdorimin e burimeve shtetërore.

Neni 88 i Kodit Zgjedhor shprehet për ndalimin e përdorimit të burimeve publike në mbështetje të subjekteve zgjedhore. Terminologjia e dispozitës është jashtëzakonisht e gjerë. Dispozita ndalon ‘burimet e organeve apo entiteteve publike qendrore ose vendore, apo çdo entiteti tjetër ku shteti zotëron kapitalin ose aksione, dhe/ose cakton shumicën e organit mbikëqyrës apo administrativ të entitetit’ nga ‘përdorimi apo vënia në dispozicion për të mbështetur kandidatët, partitë politike apo koalicionet në zgjedhje’. Pika e dytë e Nenit 88 jep një përkufizim të ‘burimeve’, që përfshin burimet njerëzore, ndërsa pika e tretë përqendrohet te rekrutimi dhe vendimmarrja e personelit gjatë fushatave zgjedhore.

Kodi jo vetëm që është hartuar në mënyrë të përgjithshme në këtë pjesë, por as nuk shprehet për mënyrën se si duhet të monitorohen dhe zbatohen dispozitat e Nenit 88. Për shembull, nuk kërkohet raportim i detyrueshëm nga institucionet/entitetet publike, asnjë institucion nuk është ngarkuar me përgjegjësinë për mbikëqyrjen dhe nuk është ngritur asnjë mekanizëm për zbatimin e ndalimeve të Nenit 88. KQZ-ja rekomandon forcimin e kësaj dispozite nëpërmjet adresimit të këtyre hendeqeve. KQZ-ja do të ishte e gatshme të pranonte një rol të kufizuar mbikëqyrës në zbatim të Nenit 88, i cili mund të përfshijë:

- Nxjerrjen e udhëzimeve dhe ofrimin e trajnimeve për entitetet e parashikuara në dispozitat e Nenit 88;
- Trajtimin e ankesave ku pretendohen shkelje të Nenit 88, pikave 1-3;
- Referimin e veprimtarisë së ndaluar tek autoritetet e duhura, siç parashikohet në legjislacion.

### ***Konflikti i interesit i donatorëve***

Është një praktikë ndërkombëtare mjaft e zakonshme që të zbatohen kufizime për donatorët që kanë lidhje financiare me shtetin. Këto lloje kufizimesh duhet të hartohen në mënyrë të rreptë, për të adresuar rreziqet që donatorë të tillë mund të paraqesin për integritetin e procesit zgjedhor/politik. Neni 89 i Kodit Zgjedhor ndalon donacionet nga persona juridikë apo aksionarë, nëse ata kanë përfituar fonde publike, kontrata publike apo koncesione në 2 vitet e fundit me vlerë mbi 10 milionë lekë; ushtrojnë veprimtari në fushën e medias; kanë qenë partnerë me fonde publike në projekte të ndryshme; ose kanë detyrime monetare ndaj buxhetit të shtetit ose ndaj çdo institucioni publik.

---

<sup>9</sup>Referuar raportit të vitit 2017 në faqen 13-14; OSBE/ODIHR, Republika e Shqipërisë, Zgjedhjet Parlamentare, Raporti Përfundimtar i Misionit të Vëzhgimit të Zgjedhjeve të 28 qershorit 2009, faqe 2; Raporti i KE-së për Vëzhgimin e Zgjedhjeve Parlamentare, 4 shtator 2017 (Dokumenti Nr. 14392)

Sipas legjislacionit aktual, ndalimi i donacioneve nga kontraktorët shtetërorë mbulon vetëm periudhën *parazgjedhore*. Megjithatë, edhe periudha paszgjedhore duhet të merret në konsideratë. Është pikërisht periudha paszgjedhore gjatë së cilës përfituesit mund të përpiqen të “falënderojnë” donatorët bujarë për mbështetjen e tyre nëpërmjet dhënies së kontratave publike. Si rrjedhojë, KQZ-ja rekomandon që periudha e konfliktit të interesit të zgjatet, me qëllim përfshirjen e një periudhe 2-vjeçare pas dhënies së një donacioni të raportuar.

Gjithashtu, duhen parashikuar kufizime edhe për individët, jo vetëm për personat juridikë. Kjo do të pengonte caktimin paszgjedhor të donatorëve të partive si zyrtarë publikë në administratën publike apo në shoqëri me kapital shtetëror. Monitorimi proaktiv i një dispozite të tillë do të kërkonte burime intensive në dispozicion. Si rrjedhojë, nëse KQZ-ja ngarkohet me mbikëqyrjen e kësaj dispozite, rekomandohet që ligji të parashikojë zbatimin bazuar në ankesa, të këshillojë autoritetin e duhur hetues dhe të vendosë sanksione të zbatueshme për shkelje.

Kjo nënkupton që ligji do të:

- Ndalojë personat juridikë, aksionarët dhe personat fizikë, që kanë bërë një donacion të raportuar, nga dhënia e çdo kontrate publike, fondeve publike apo koncesioneve me vlerë mbi 10 milionë lekë për dy vite nga data e dhënies së kontributit të tyre;
- Ndalojë donatorët, që janë persona fizikë dhe që kanë dhuruar mbi një prag të caktuar, nga emërimi në poste të administratës publike apo në shoqëri me kapital shtetëror për dy vite nga data e dhënies së donacionit të tyre;
- Atribuojë përgjegjësinë mbikëqyrëse sipas ankesave në KQZ me autoritetin e duhur hetues dhe sanksionues.

### ***Fushata në median dixhitale dhe sociale***

Fushata në median dixhitale dhe sociale është evidentuar së fundmi, në një sërë shtetesh, si një element i rëndësishëm i aktiviteteve zgjedhore. Këtu vëmendja nuk është tek individët që shfaqin pikëpamjet e tyre në platformat e medias sociale por tek situatat kur fondet shpenzohen në fushatat dixhitale. Deri më sot, nuk ka standarde ndërkombëtare të dakordësuara për rregullimin e kësaj fushe të financimit të partive politike. Megjithatë, tashmë shtetet mund dhe duhet të marrin hapa për t’u mbrojtur nga disa prej fushave më të dukshme të abuzimit dixhital, që cenojnë integritetin e procesit zgjedhor.

Si pikënisje, KQZ-ja rekomandon që ligji:

- Të sigurojë transparencë në financimin e veprimtarisë së fushatës dixhitale, duke autorizuar identifikimin e personit/entitetit që e paguan atë;
- Të kërkojë fatura të detajuara nga ofruesit e shërbimit (duke përfshirë tekstet e mesazheve të përdorura, synimet e tyre dhe vlerën e kontributit për secilën fushatë);



- T'iu kërkojë shoqërive të medias dixhitale dhe sociale të bëjnë publike identitetet e entiteteve që blejnë hapësirë mediatike për reklamat politike;
- T'iu kërkojë shoqërive të medias dixhitale dhe sociale të kontrollojnë nëse entitetet që paguajnë për reklamat politike janë persona fizikë dhe juridikë vendas;
- Të përcaktojë sanksione ndaj mospërbushjes së detyrimeve të reja ligjore.

### **3. Mbikëqyrja dhe sanksionet**

Rregullat për financimin e partive politike kanë pak vlerë, nëse roli i institucionit mbikëqyrës nuk është përcaktuar si duhet, apo nëse institucioni ka mungesë të kompetencave të domosdoshme për të përmbushur detyrën e tij. Në Shqipëri, LPP-ja dhe KZ-ja ngarkojnë Komisionin Qendror të Zgjedhjeve me përgjegjësinë për kontrollin, monitorimin dhe mbikëqyrjen e financimit të fushatave zgjedhore.<sup>10</sup> Megjithëse ky funksion nuk ka pse të jetë domosdoshmërisht kompetencë e organit të menaxhimit të zgjedhjeve, KQZ-ja pohon se ka pavarësinë dhe kapacitetin e nevojshëm për ta përmbushur këtë rol.

Zbulimi i shkeljeve të ligjit për financimin e partive politike dhe fushatës zgjedhore zakonisht realizohet nëpërmjet njërës prej dy mekanizmave. Së pari, institucioni mbikëqyrës mund të zbulojë shkelje nëpërmjet proceseve të monitorimit dhe verifikimit të vazhdueshëm. Së dyti, në shumë raste, individët që kanë informacion të drejtpërdrejtë, mund të sjellin në vëmendjen e institucionit mbikëqyrës shkelje të mundshme. Organi mbikëqyrës do të duhet të hetojë/ dhe në rastet kur zbulohet shkelje e ligjit, do të duhet të trajtojë çështjen e vendosjes së sanksioneve. Siç përshkruhet më poshtë, për t'u siguruar që KQZ-ja të ketë autoritetin e nevojshëm në përmbushjen e rolit të saj mbikëqyrës/zbatues duhet që ligji të ndryshohet.

#### ***Procedura e ankimimit***

As KZ-ja dhe as LPP-ja nuk përcaktojnë dorëzimin apo trajtimin e ankesave ku pretendohen shkelje të rregullave për financimin e partive politike dhe zgjedhjeve. Kjo mangësi duhet adresuar nëpërmjet përcaktimit të një procesi ankimimi në ligj. Një dispozitë e tillë duhet të trajtojë faktorët e mëposhtëm:

- Kush e gëzon të drejtën e depozitimit të një ankese;
- Elementet formale që duhet të përmbushin ankesat (p.sh. nëse duhen me shkrim, me betim dhe nëse duhet të dorëzohen brenda një periudhe të caktuar kohore që nga shkelja e pretenduar);
- Kërkesat bazë që duhet të përmbushen (p.sh. nëse në ankesa duhet të deklarohet se kush pretendohet se ka shkelur ligjin, dhe nëse duhen ofruar baza faktike të një shkeljeje të mundshme të një dispozite ligjore);
- Kriteret që KQZ-ja duhet të zbatojë gjatë marrjes së vendimit, nëse një ankesë duhet shqyrtuar më tej apo jo;

<sup>10</sup> Shihni Nenin 21, pika 15, Neni 91 i Kodit Zgjedhor, Neni 15/2, pika 1 e LPP-së

- Çdo kërkesë procedurale që KQZ-ja duhet të ndjekë (p.sh. njoftimi që duhet bërë ndaj subjektit të ankesës, mundësia e përfaqësimit të subjektit, detyra e dëshmitarit për të paraqitur dokumente/informacion me kërkesë të KQZ-së dhe pasojat e papërputhshmërisë me këto kërkesa, dhe rregullat për bërjen publike të rezultateve të ankesave).
- Fuqitë dhe autoritetin e KQZ-së në hetimin e pretendimeve për papërputhshmëri.

Ka praktika të ndryshme ndërkombëtare lidhur me nivelin e specifikimeve të përcaktuara në ligj për procesin e menaxhimit të ankesave. Megjithatë, në shumë juridiksione, kuadri legjislativ mbështetet nga legjislacioni dytësor, që përfshin aktet nënligjore, urdhrat dhe deklaratat institucionale të politikave, të cilat përcaktojnë mënyrën se si organi mbikëqyrës do të veprojë me çështje të tilla. Ligji duhet t'i kërkojë KQZ-së të miratojë një politikë të tillë për trajtimin e ankesave.<sup>11</sup>

### **Verifikimi**

Megjithëse legjislacioni e përcakton shprehimisht mënyrën se si KQZ-ja i kryen shumë nga detyrat e saj, nuk ka detaje që e udhëzojnë KQZ-në se si duhet të veprojë kur përballet me raste të papërputhshmërisë gjatë 'verifikimit' të raporteve të dorëzuara nga partitë politike, monitoruesit dhe audituesit. Në zgjedhjet e fundit, mungesa e një udhëzimi të tillë legjislativ ngriti pikëpyetje për procedurat që duhet të ndiqte KQZ-ja në rrethana të tilla. Si rrjedhojë, legjislacioni duhet ndryshuar për të qartësuar:

- Kërkesat procedurale që duhet të ndjekë KQZ-ja (p.sh. njoftimi që duhet bërë ndaj personit/entitetit që mund të ketë shkelur ligjin, mundësia e përfaqësimit të tyre) gjatë hetimit të çështjeve, që lindin nga verifikimi i raporteve;
- Kompetencat dhe autoritetin e KQZ-së në hetimin e çështjeve që lindin nga verifikimi i raporteve;
- Obligimin e dëshmitarëve për të paraqitur dokumente/informacione me kërkesë të KQZ-së dhe pasojat e papërputhshmërisë me këto kërkesa;
- Detyrimin e KQZ-së për të miratuar një politikë për menaxhimin e çështjeve të papërputhshmërisë që lindin nga procesi i verifikimit.

### ***Detyrimi për përlllogaritjen e kostove sipas Nenit 24/1 dhe 24/2 të LPP-së***

Në ndryshimet e vitit 2017, ligji parashikoi detyrimin e KQZ-së që të vendoste rregulla për përlllogaritjen e kostove financiare të çdo veprimtarie, shërbimi apo materiali të përdorur në to. Gjithashtu, ai i caktoi detyrën e përcaktimit të llojit dhe numrit të veprimtarive, shërbimeve dhe materialeve të lejuara për t'u përdorur nga partitë politike gjatë fushatës zgjedhore. Së fundi,

<sup>11</sup>Rregulli do të ishte në përputhje me Kodin e Procedurës Administrative, por më e përshtatur me kontekstin e KQZ-së.

ligji i kërkon KQZ-së të monitorojë përputhshmërinë me këto rregulla në mbarë vendin. Nuk është e mundur që të kostohen të gjitha veprimtaritë e fushatës apo të monitorohet e gjithë veprimtaria e fushatës në të gjitha zonat elektorale, dhe as nuk do të ishte një praktikë e mirë. Do të kishte më shumë kuptim që KQZ-së t'i kërkohej të zhvillojë një qasje më të targetuar, duke përdorur një analizë të bazuar te rreziku. Sipas një qasjeje të tillë, KQZ-ja do të përqendrohej në përllogaritjen e kostove kryesore të fushatës dhe në monitorimin e veprimtarive të përzgjedhura zgjedhore në zona të caktuara. Për të ndihmuar në përllogaritjen e kostove, KQZ-ja duhet të marrë autorizim që të punësojë ekspertë të jashtëm. KQZ-ja rekomandon ndryshimin e ligjit për të:

- Autorizuar KQZ-në që të miratojë një politikë kostimi dhe monitorimi bazuar në vlerësimin e rrezikut;
- Autorizuar KQZ-në që të punësojë ekspertë të jashtëm për të ndihmuar me përllogaritjen e kostove.

### ***Kërkesat e auditimit***

Ligji aktual iu kërkon të gjitha partive politike që pasqyrat e tyre financiare vjetore të auditohen në mënyrë të pavarur, ashtu si raportet e fushatës zgjedhore të të gjitha subjekteve zgjedhore.

Përvoja e deritanishme sugjeron që kërkesa për auditim gjithëpërfshirës të pasqyrave financiare vjetore të të gjitha partive politike nuk është e garantuar.

Nga 129 parti politike të regjistruara, afërsisht 50% janë 'joaktive'. Këto parti nuk iu përgjigjen korrespondencave që iu drejtohen zyrave të tyre të regjistruara, nuk janë lokalizuar nga audituesit e emëruar dhe nuk kanë paraqitur lista kandidatësh në zgjedhjet e fundit. KQZ-ja rekomandon ndryshimin e ligjit për t'iu kërkuar partive politike të konfirmojnë të dhënat e tyre (adresën dhe nëpunësit) çdo dy vjet deri në ditën e fundit të muajit shkurt, pranë organit ku kanë bërë regjistrimin (gjykata). Nëse një parti nuk vepron, atëherë, sipas ligjit, partia duhet të çregjistrohet automatikisht. Si rrjedhojë, nuk do të jetë i nevojshëm emërimi i audituesve për këto parti.

Sipas rastit, KQZ-ja rekomandon ndryshimin e ligjit për të:

- Kërkuar përditësimin nga ana e partive të të dhënave të tyre çdo dy vjet;
- Vendosur çregjistrimin automatik të partive që nuk e realizojnë diçka të tillë brenda datës së përcaktuar;
- Përrjashtuar nga auditimi i pavarur partitë që çregjistrohen automatikisht si pasojë e moskonfirmimit të të dhënave të tyre pranë gjykatës.

Komisioni vlerësoi edhe opsionin e amendimit të ligjit për t'iu kërkuar partive politike arritjen e një marrëveshjeje kontraktuale direkte ndërmjet tyre dhe audituesve. Megjithatë ky opsion u

diskutua, KQZ-ja rekomandon vazhdimin e procesit aktual për shkak se ai e lejon KQZ-në të identifikojë dhe të emërojë ekspertë kontabël të kualifikuar, që nuk varen nga partitë politike. Megjithatë, procesi i pagesës për shërbimet e tyre duhet të ndryshohet. Aktualisht, ekspertët kontabël emërohen nga KQZ-ja, por paguhen nga partitë politike për auditimin vjetor. Disa ekspertë kontabël raportojnë për vonesa të pagesave ose për mospagim të tyre. Kjo mund të zgjidhet nëse KQZ-ja do të ishte autoriteti që do të kryejë edhe pagesën për shërbimin e kryer nga ekspertët kontabël për auditimin vjetor, siç është edhe rasti që KQZ-ja paguan ekspertët që kryejnë auditimin e shpenzimeve për periudhën zgjedhore.

KQZ-ja rekomandon që ligji të trajtojë problemet e ndeshura nga ekspertët kontabël nëpërmjet:

- Autorizimin e KQZ-se si autoriteti që do të kryejë pagesën për shërbimin e kryer nga ekspertët kontabël për auditimin vjetor

### ***Sanksionet***

Ka konsensus ndërkombëtar se sanksionet duhet të jenë 'efikase, proporcionale dhe shkurajuese'.<sup>12</sup> Qëllimi i sanksioneve duhet të jetë korrigjimi i paligjshmërisë, ndëshkimi i shkelësve në mënyrë që ata të mos përfitojnë nga paligjshmëria e tyre dhe frenimi i papajtueshmërisë me ligjin në të ardhmen. Legjislacioni aktual nuk i përmbush këto standarde për disa arsye.

Së pari, legjislacioni parashikon tre lloje sanksionesh për shkeljet administrative: mosdhënia e financimit publik, konfiskimi i donacioneve nga donatorë të paidentifikuar dhe penalitete të ndryshme financiare. Do të ishte e dobishme që këto sanksione të plotësoheshin duke e fuqizuar KQZ-në që të bëjë njoftime korrigjuese, ligjërisht të detyrueshme. Ky do të ishte një mekanizëm i dobishëm për të ndihmuar në frenimin e papajtueshmërisë në të ardhmen. Për shembull, kur një parti nuk i raporton të gjitha donacionet për shkak të mosmbajtjes së duhur të pasqyrave financiare, KQZ-ja duhet të ketë mundësinë që t'i kërkojë personit përgjegjës për financat t'i nënshtrohet një trajnimit dhe/ose të përmirësojë procedurat e mbajtjes së tyre.

Së dyti, legjislacioni duhet të përcaktojë shprehimisht se penalitetet nuk janë reciprokisht përjashtuese. Për shembull, partisë që pranon donacione nga donatorë të paidentifikuar do t'i kërkohet jo vetëm konfiskimi i donacionit, por do të paguajë edhe një penaltet për faktin që ka pranuar donacione të palejuara, dhe mbase të ndërmerren masa korrigjuese për të ndaluar pranimin e këtyre donacioneve në të ardhmen.

Së treti, ka mospërputhje ndërmjet sanksioneve në LPP, Neni 23/4, CZ (Neni 173), dhe në ligjin e miratuar në maj të vitit 2017 (p.sh refuzimi për të bërë transparente burimet e financimit, fondet jopublike të përfituara nga partia politike, kur identiteti i dhuruesit nuk njihet apo nuk

---

<sup>12</sup>Rekomandim i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës (2003) 4, Neni 16.

është i përcaktuar qartë, etj.). Këto mospërputhje duhet të trajtohen, sepse legjislacioni duhet të jetë konsistent.

Së katërtri, legjislacioni përcakton një larmi penalitetesh financiare për secilën shkelje, por nuk shprehet për faktorët që duhen marrë në konsideratë nga KQZ-ja gjatë vendosjes së një sanksioni. Legjislacioni duhet t'i kërkojë KQZ-së të miratojë dhe të publikojë një metodologji sanksionimi. Hartimi i një politike të tillë e paralajmëron këdo për pasojat e shkeljes së ligjit, mundëson udhëzimin e KQZ-së kur asaj i duhet të marrë një vendim se cilin sanksion duhet të vendosë, si dhe siguron një mekanizëm që e ngarkon KQZ-në me përgjegjësi për çdo vendim të saj.

Së pesti, ligji aktual përcakton vetëm detyrime për përfituesin e donacioneve të palejuara. Do të ishte më efikase nëse për frenimin e donacioneve të palejuara, të ishin ligjërishit përgjegjës edhe ata që kërkojnë dhe ata që bëjnë donacione të paligjshme.

Krahas sanksioneve civile, ligji duhet të jetë i qartë edhe për detyrimin dhe autoritetin e KQZ-së për referimin e çështjeve të entitetet e tjera ligjzbatuese (p.sh. administrata tatimore dhe prokuroria) kur dalin në pah çështje brenda juridiksionit të tyre gjatë punës mbikëqyrëse dhe hetuese të KQZ-së.

Sipas rastit, KQZ rekomandon ndryshimin e ligjit për të:

- Autorizuar KQZ-në që të bëjë njoftime të cilat kërkojnë marrjen e masave korigjuese.
- Qartësuar se sanksionet e përcaktuara në ligj nuk janë reciprokisht përjashtuese.
- Trajtuar mospërputhjet ndërmjet sanksioneve në LPP, Neni 23/4, KZ Neni 173, dhe në ligjin e miratuar në maj të vitit 2017.
- Detyruar KQZ-në të miratojë një metodologji sanksionimi.
- Vendosur detyrime ligjore për ata që kërkojnë dhe bëjnë donacione të palejuara.

Zgjerimi i fushëveprimit të legjislacionit për të përfshirë rregullimin e palëve të treta, nëpërmjet zbatimit të ligjit për të kërkuar raportimin nga ana e kandidatëve dhe përgjegjësinë e supozuar për mbikëqyrje 'reaguese' të keqpërdorimit të burimeve shtetërore dhe konfliktit të interesit, do të kërkonte që KQZ-ja të ofronte udhëzime dhe trajnime shtesë, të angazhohej më shumë në monitorim dhe mbikëqyrje. Shumë prej rekomandimeve të paraqitura më sipër, nëse miratohen, do të kenë barrën e tyre në ngarkesën e punës së KQZ-së. Prandaj duhet të kihet parasysh kërkesa për burime shtesë të KQZ-së, të cilat do të duhej të trajtoheshin me qëllim që KQZ-ja ta kryente si duhet detyrën e saj.

KQZ-ja e mirëpret mundësinë për të punuar me Komisionin e Posaçëm për Reformën Zgjedhore lidhur me hartimin e propozimeve legjislative të veçanta me qëllim zbatimin e rekomandimeve të paraqitura.



## Përmbledhje e rekomandimeve

1. Pragu për raportimin e donacioneve dhe përdorimin e lehtësirave bankare për kryerjen e donacioneve duhet ulur dhe duhet vendosur në të njëjtin nivel me pagën mujore minimale të administratës publike.
2. Ligji duhet të shprehet qartësisht se donacionet nga i njëjti donator gjatë vitit duhet të agregohen së bashku, me detyrimin për t'u bërë publike kur shuma totale e tejkalon pragun.
3. Ligji duhet të ndalojë shprehimisht kontributet e dhëna në emër të një personi tjetër.
4. Ligji duhet të përcaktojë datën 31 mars si afatin e fundit për dorëzimin e raporteve financiare vjetore për vitin financiar pararendës.
5. Ligji duhet ndryshuar në mënyrë që të mbulojë financimin e fushatës zgjedhore të kandidatëve, si dhe të partive politike. Të njëjtat kufizime që zbatohen për financimet private të partive duhet të zbatohen edhe për kandidatët. Partitë politike/subjektet zgjedhore duhet të detyrohen që të përfshijnë në raportet e tyre vjetore edhe të ardhurat dhe shpenzimet e kandidatëve. Në rast të mospërbushjes së këtyre detyrimeve, do të zbatohen sanksionet përkatëse.
6. Palëve të treta, që angazhohen në fushatë mbi një prag të caktuar monetar, do t'iu kërkohet të regjistrohen në KQZ dhe të zbatojnë rregullat e shpenzimeve dhe raportimit të ngjashme me ato që zbatohen nga partitë politike.
7. Legjislacioni duhet të kërkojë që në materialet e fushatës zgjedhore të identifikohen personat që kanë paguar për to.
8. Dispozitat e ligjit që rregullojnë keqpërdorimin e burimeve shtetërore duhet të forcohen, dhe KQZ-ja duhet të ketë një rol mbikëqyrës të kufizuar.
9. Dispozita për konfliktin e interesit duhet të mbulojë personat fizikë, dhe periudha e ndalimit të dhënies së kontratave publike duhet të zgjatet deri në 2 vite pas zgjedhjeve. KQZ-ja duhet të ketë një rol mbikëqyrës të orientuar sipas ankesave.
10. Ligji duhet të trajtojë fushatën në median dixhitale dhe sociale, duke kërkuar përcaktimin e personit që e ka paguar për veprimtarinë, duke kërkuar fatura të detajuara dhe vendosjen e kërkesave për bërje publike për shoqëritë e medias dixhitale dhe sociale.
11. Legjislacioni duhet të shqyrtojë autoritetin dhe kompetencat e KQZ-së për menaxhimin e ankesave ku pretendohen shkelje të ligjeve për financimin zgjedhor dhe të partive politike.
12. Legjislacioni duhet ndryshuar për të qartësuar autoritetin dhe kompetencat e KQZ-së për trajtimin e çështjeve të identifikuar gjatë procesit të verifikimit.
13. Ligji duhet të udhëzojë KQZ-në për miratimin e qasjes së bazuar në rrezik për kostimin dhe monitorimin e fushatës.
14. Partitë që nuk depozitojnë konfirmimin dyvjeçar të të dhënave të tyre duhet të

çregjistrohen automatikisht.

15. Dispozitat mbi sanksionet duhen ndryshuar për të lejuar njoftime lidhur me përputhshmërinë, për të qartësuar faktin se sanksione të ndryshme nuk janë reciprokisht përjashtuese, për të eliminuar mospërputhjet ndërmjet sanksioneve në LPP, Neni 23/4, KZ (Neni 173), dhe në ligjin e miratuar në maj të vitit 2017, dhe për të kërkuar që KQZ-ja të publikojë një metodologji sanksionimi.
16. Ligji duhet të vendosë detyrime dhe sanksione jo vetëm për përfituesin e donacioneve të palejuara, por edhe për ata që autorizojnë dhe japin donacione të tilla.