



Zyra për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut

REPUBLIKA E SHQIPËRISË

ZGJEDHJET PËR KUVENDIN 2005

OSBE/ODIHR
RAPORTI I MISIONIT TË VLERËSIMIT TË NEVOJAVE
12 - 16 prill 2005



Varshavë
29 prill 2005

PËRMBAJTJA

I. HYRJE	1
II. PËRMBLEDHJE	1
III. KONSTATIME	3
A. SFONDI POLITIK	3
B. SISTEMI ZGJEDHOR DHE ZBATIMI I PARASHIKUAR	5
C. KUADRI LIGJOR DHE REFORMA ZGJEDHORE	7
D. ADMINISTRATA ZGJEDHORE	8
E. MEDIA	11
F. PJESËMARRJA E GRAVE	11
G. VËZHGESIT NDËRKOMBËTARË DHE VENDAS	12
IV. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME	12

SHTOJCË 1. Programi i Takimeve

SHTOJCË 2. Sistemi zgjedhor dhe Strategjitë Partiake

REPUBLIKA E SHQIPËRISË

ZGJEDHJET PËR KUVENDIN 2005

Raporti i Misionit të Vlerësimit të Nevojave i OSBE/ODIHR-it 12-16 prill 2005

I. HYRJE

Zyra për Instiucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut e Organizatës për Sigurinë dhe Bashkëpunimin në Evropë (OSBE/ODIHR) ndërmori, nga datat 11 deri më 16 prill 2005, një Mision për Vlerësimin e Nevojave (MVN) në Republikën e Shqipërisë. MVN-ja u kryesua nga Ambasadori Christian Strohal, Drejtori i OSBE/ODIHR-it. Ai shoqërohej nga Nikolai Vulchanov, zëvendës drejtor i Seksionit për Zgjedhjet në OSBE/ODIHR, Marcus Brand, Këshilltar i Posaçëm i Drejtorit të ODIHR-it dhe Gilles Saphy, Këshilltar për Zgjedhjet i OSBE/ODIHR-it.

Qëllimi i MVN-së ishte të vlerësonte kushtet dhe nivelin e përgatitjeve për zgjedhjet për Kuvendin të korrikut 2005 në përputhje me angazhimet e OSBE-së, si edhe për të këshilluar mbi modalitetet e vendosjes së Misionit të Vëzhgimit të Zgjedhjeve (MVZ). MVN-ja zhvilloi takime me Presidentin e Republikës, Kryeministrin, Kryetarin e Kuvendit, Ministrin e Punëve të Jashtme, Ministrin e Pushtetit Vendor dhe Decentralizimit, Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (KQZ-në), si edhe me zyrtarë të tjerë të Qeverisë, përfaqësues të partive politike dhe të komunitetit ndërkombëtar në Tiranë. (Shih Shtojcën 1).

OSBE/ODIHR-i i është mirënjohës Prezencës së OSBE-së në Shqipëri për mbështetjen e dhënë gjatë MVN-së.

OSBE/ODIHR-i e vlerëson shumë ftesën e hershme, që iu bë nga Ministri i Punëve të Jashtme i Republikës së Shqipërisë, për vëzhgimin e zgjedhjeve për Kuvendin të vitit 2005.

II. PËRMBLEDHJE

Ndërkohë që gjatë viteve të fundit Shqipëria ka treguar një prirje të qëndrueshme drejt përmirësimit të zgjedhjeve të saj dhe kuadrit zgjedhor, nevojiten përpjekje të mëtejshme për të zhvilluar zgjedhje në përputhje me Angazhimet e OSBE-së dhe standarde të tjera për zgjedhje demokratike.

Kuvendi përbëhet nga 140 anëtarë. Prej këtyre, 100 do të zgjidhen në zona njëemërore në një raund votimi, dhe 40 të tjerët do të zgjidhen në një zonë shumëemërore në shkallë vendi, e bazuar në listat e partive ose koalicioneve. Edhe pse sistemi i kthimit të votave të vlefshme në vende në Kuvend (sistemi zgjedhor) është thjeshtuar, duke hequr raundin e dytë të votimit në zona, ai mbetet i ndërlikuar.

Sipas nenit 64.2 të Kushtetutës, “Numri i përgjithshëm i deputetëve të çdo partie dhe/ose koalicioni partish përcaktohet në raport sa më të afërt me votat e vlefshme të marra prej tyre në të gjithë vendin në raundin e parë të zgjedhjeve.” Si rrjedhim, 40 vendet plotësuese duhet të shpërndahen duke patur parasysh kompensimin sa më të madh të mundshëm të deformimeve të mundshme të proporcionalitetit që lindin nga rezultati i komponentit maxhoritar të sistemit

zgjedhor. Hollësitë procedurale përcaktohen në nenet 65-68 të Kodit Zgjedhor dhe përshkruhen në Shtojcën 2.

Në zgjedhjet për Kuvendin të vitit 2001 pati përpjekje për të anashkaluar në mënyrë të qëllimshme dispozitat e lartpërmendura kushtetuese, pa shkelur përmbajtjen e ligjit zgjedhor. Bashkëbiseduesit e informuan MVN-në në lidhje me faktin se prirje të ngjashme po hasen edhe për zgjedhjet e vitit 2005. Përpjekje të tilla e vënë në provë ligjin përtej kufijve të pranueshëm. Ato nuk duhet të përsëriten, me qëllim për të dëshmuar një vullnet të qartë politik për zhvillimin e zgjedhjeve tërësisht demokratike dhe për të mbrojtur përmirësimet e arritura. Përveç kësaj, anashkalimi i qëllimshëm i përparësive kushtetuese nuk është në përputhje me objektivin e deklaruar të Shqipërisë për zhvillimin e zgjedhjeve tërësisht demokratike.

Ndërkohë që tabloja politike mbetet e mbizotëruar nga Partia Socialiste (PS), Partia Demokratike (PD) dhe aleatët e tyre tradicionalë përkatës, janë shfaqur aktorë të rinj, si Lëvizja Socialiste për Integrim (LSI) dhe Lëvizja për Zhvillim Kombëtar (LZHK). Mungesa e besimit mbizotëron ende mes aktorëve politikë dhe pengon të gjithë klimën parazgjedhore.

Në vitin 2004, OSBE/ODIHR-i dhe Komisioni i Venecias i Këshillit të Evropës nxorën Rekomandime të Përbashkëta mbi ligjin zgjedhor dhe administrimin e zgjedhjeve në Shqipëri, me synim mbështetjen e përpjekjeve të Shqipërisë për zhvillimin e zgjedhjeve në përputhje me Angazhimet e OSBE-së dhe standarde të tjera ndërkombëtare për zgjedhje demokratike.

Një komision i posaçëm parlamentar dypalësh, me mbështetjen e madhe të Prezencës së OSBE-së në Shqipëri, arriti një sërë përmirësimesh në kuadrin zgjedhor, nëpërmjet marrëveshjeve mes të dyja partive të mëdha, përfshirë:

- një përbërje të “balancuar” të KQZ-së;
- një Kod Zgjedhor të përmirësuar;
- një kuadër të ri për regjistrimin e zgjedhësve dhe hartimin e listave të zgjedhësve.

Gjatë muajve të parë të vitit 2005 u arrit, gjithashtu, një marrëveshje mbi një hartë të re të zonave zgjedhore, duke respektuar në një shkallë të madhe kërkesat ligjore.

Megjithëse këto përmirësime u pranuan gjerësisht, ato nuk mundën të zbatonin plotësisht Rekomandimet e Përbashkëta. Më tej, vonesat në reformën zgjedhore shkurtuan kohën në dispozicion për përgatitjet zgjedhore.

Zgjedhjet e ardhshme për Kuvendin do të administrohen nga një administratë zgjedhore prej tri nivelelesh: Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ), 100 Komisionet e Zonave Zgjedhore (KZZ) dhe rreth 4 600 Komisione të Qendrave të Votimit (KQV). Deri në vizitën e Misionit të Vlerësimit të Nevojave të OSBE-ODIHR-it, emërimi i KZZ-ve ishte vonuar nga partitë politike, të cilat nuk kishin dorëzuar propozimet për kandidatët që do të emërohen nga KQZ-ja.

Përveç kësaj, për herë të parë në Shqipëri, numërimi do të kryhet në 100 Qendra Numërimi (QN), nga një në çdo zonë, dhe jo në qendrat e votimit. Megjithëse ky sistem i ri është pranuar dhe synon t’u japë zgjidhje problemeve të vëzhguara në zgjedhjet e kaluara, ai ngre gjithashtu pikëpyetje në lidhje me respektimin e afateve ligjore, sfidave logjistike, si edhe me emërimin dhe trajnimin e personelit të numërimit.

Klima e përgjithshme parazgjedhore ndikon në punën e administratës së zgjedhjeve, veçanërisht të KQZ-së. MVN-ja dëgjoi shqetësime për anëtarë të KQZ-së të cilët votonin sipas

vijave partiake, ndërhyrje të mundshme politike si edhe komente të anëtarëve në media, duke ndikuar deri diku mbi aktivitetin e saj kolegjial, profesional dhe të pavarur. Situata ndërlikohet gjithashtu nga prirjet mes partive politike për t'i keqpërdorur çështjet e natyrës teknike duke i kthyer ato në objekte të kundërshtive politike. MVZ-ja do t'i kushtojë vëmendje të veçantë veprimtarisë së Komisionit Qendror të Zgjedhjeve.

Pavarësisht ndryshimeve thelbësore pozitive që i janë bërë kuadrit ligjor për regjistrimin e zgjedhësve, vonesat në zbatim mund të kenë ndikim negativ në cilësinë e listës përfundimtare të zgjedhësve. Listat paraprake të zgjedhësve janë shpallur tashmë për t'u kontrolluar nga publiku. Zgjedhësit duhet të përmbushin përgjegjësitë e tyre civile duke informuar në kohën e duhur administratën për korrigjimet e nevojshme, ndërsa administrata duhet t'i pasqyrojë me saktësi ndryshimet e ligjshme në listën përfundimtare të zgjedhësve. Ekziston nevoja për kryerjen e një fushate intensive të ndërgjegjësimit publik, që t'u bëjë thirrje shtetasve të shkojnë dhe të kontrollojnë nëse janë të regjistruar në listat paraprake të zgjedhësve.

Ndërkohë që fushata zgjedhore do të nisë zyrtarisht më 3 qershor, aktorët zgjedhorë, me të cilët ekipi i ODIHR-it zhvilloi takime, shprehën shqetësime në lidhje me kontrollin e pamjaftueshëm mbi financimin e fushatës së partive.

Një spektër i gjerë i medias elektronike dhe të shkruar, përgjithësisht e lirë, u përcjell informacione të larmishme zgjedhësve duke u lehtësuar mundësinë e zgjedhjes me informacionin e dhënë. Media elektronike ka patur një zhvillim të shpejtë dhe të konsiderueshëm gjatë viteve të kaluara. Janë vënë re prirje pozitive në pasqyrimin e zgjedhjeve nga media, krahasuar me proceset e mëparshme zgjedhore. Sidoqoftë, çështje si raportimi i pavarur dhe dobësia e organit rregullator të medias e bëjnë MVZ-ja që, përveç mbulimit të procesit zgjedhor nga media, të përqëndrohet edhe në këto aspekte specifike.

Të gjithë aktorët shqiptarë e mirëpritën përpjekjen thelbësore për vëzhgimin e zgjedhjeve dhe këmbëngulën për ardhjen e një numri të konsiderueshëm vëzhguesish. Ka të ngjarë që vëzhgimi nga vëzhguesit vendas të ndërmerret nga një koalicion OJQ-sh vendase, me mbështetjen e Institutit Kombëtar Demokratik për Çështjet e Ndërkombëtare (NDI).

MVN-ja rekomandon që MVZ-ja të vendoset në Republikën e Shqipërisë gjatë gjysmës së parë të muajit maj për të vlerësuar zhvillimin e zgjedhjeve për Kuvendin të vitit 2005 në përputhje me legjislacionin vendas, angazhimet e OSBE-së dhe standarde të tjera ndërkombëtare për zgjedhje demokratike.

OSBE/ODIHR-i u bën kërkesë Vendeve anëtare të OSBE-së për të dërguar 30 vëzhgues afatgjatë nga gjysma e muajit maj deri dy javë pas ditës së zgjedhjeve, si edhe 400 vëzhgues afatshkurtër në Republikën e Shqipërisë gjatë javës së zgjedhjeve, për të monitoruar procedurat e votimit dhe numërimin.

III. KONSTATIME

A. SFONDI POLITIK

Zgjedhjet e vitit 2005 do të jenë një provë vendimtare për zhvillimin e qëndrueshëm të procesit demokratik në Shqipëri. Edhe pse gjatë viteve të fundit Shqipëria ka treguar një prirje në

vijimësi drejt përmirësimit të zgjedhjeve të saj, duhen përpjekje të mëtijshme për zhvillimin e zgjedhjeve në përputhje me Angazhimet e OSBE-së dhe standarde të tjera ndërkombëtare për zgjedhje demokratike.

Përsa u përket zgjedhjeve për Kuvendin të vitit 2001, OSBE-ODIHR-i nxori si përfundim se, pavarësisht nga përmirësimet, duhej më shumë vullnet politik nga udhëheqja e PS-së, me qëllim që zgjedhjet të përmbushnin plotësisht standardet ndërkombëtare. Në mënyrë të dukshme, të gjithë aktorët zgjedhorë shqiptarë e pranuan Raportin Përfundimtar të OSBE-ODIHR-it të vitit 2001 dhe konstatimet e tij në tërësi.

Që prej vitit 1991, sistemi politik shqiptar ka qenë mjaft i polarizuar, me dy partitë politike mbizotëruese, PS-ja dhe PD-ja, që luftojnë për pushtet si në nivelet qendrore ashtu edhe ato vendore. PS-ja, e kryesuar nga Kryeministri Fatos Nano, është në pushtet në nivel qendror që prej vitit 1997, kur PD-ja, e kryesuar nga Dr. Sali Berisha humbi shumicën pas pesë vjetësh mbizotërimit.

PS-ja mori shumicën edhe në zgjedhjet për Kuvendin të vitit 2001, ndërkohë që PD-ja i konsideroi këto zgjedhje të karakterizuara nga mashtrimi dhe bojkotoi institucionet kryesore, përfshirë Kuvendin. Në shkurt të vitit 2002 filloi një fazë me më pak përplasje, që çoi drejt hapjes së diskutimeve në lidhje me një reformë të kuadrit zgjedhor, ngritjes së një komisioni të posaçëm dypalësh parlamentar për reformën zgjedhore, si edhe zgjedhjes me konsensus të Presidentit të Shqipërisë nga Kuvendi në verën e vitit 2002. Shumë e konsideruan këtë si një zgjidhje politike të shkeljeve që u hasën gjatë zgjedhjeve për Kuvendin të vitit 2001. Një muaj pas zgjedhjes së Presidentit Alfred Moisiu, kryetari i PS-së, Fatos Nano, u bë Kryeministër.

Në mënyrë tipike, sistemet dypartiake priren të përcaktojnë të gjithë klimën politike ku veprojnë të gjitha partitë. Ndërkohë që partitë kryesore politike përfaqësojnë elemente të qëndrueshëm në kuadrin politik të Shqipërisë, aleancat rreth tyre mund të karakterizohen nga paqëndrueshmëria dhe një prirje për fragmentim. Aktualisht, rreth 90 parti politike janë regjistruar zyrtarisht në Gjykatën e Rrethit të Tiranës, 15 prej të cilave përfaqësohen në Kuvend. Kuvendi përfshin aktualisht 8 grupe parlamentare¹ dhe 3 deputetë të pavarur.

Në vjeshtën e vitit 2004, ish-Kryeministri socialist Ilir Meta u nda nga grupi parlamentar socialist dhe themeloi Lëvizjen Socialiste për Integrim. Një grupim politik i quajtur LZHK ka në përbërje Partinë Lëvizja e Legalitetit (PLL, që mbështet ish-monarkinë), Partinë Demokratike të Rinovuar dhe të tjerë.

¹ Grupet parlamentare duhet të përbëhen nga jo më pak se shtatë anëtarë. Shumica aktuale përbëhet nga Grupi i Partisë Socialiste (61 anëtarë), Grupi i Partisë Socialdemokrate (i përbërë nga dy anëtarë të PSD-së dhe pesë anëtarë të PS-së) dhe Grupi i Qendrës (7 anëtarë) që bashkon deputetë nga Partia Agrare Ambientaliste (PAA), Partia e Bashkimit për të Drejtat e Njeriut (PBDNJ), Partia Demokracia Sociale (PDS) dhe Partia Aleanca Demokratike (PAD). Jashtë koalicionit qeverisës gjendet Grupi i Lëvizjes Socialiste për Integrim (LSI), i përbërë nga nëntë deputetë të zgjedhur nga PS-ja, Grupi i Partisë Demokratike (30 deputetë), Grupi i Reformatorëve dhe Demokristianëve (shtatë anëtarë), që përfshin pesë deputetë nga Partia Demokratike e Re (PDR), një nga Partia Demokristiane (PDK) dhe një nga Partia Lëvizja për të Drejtat dhe Liritë e Njeriut (PLDLNJ); Grupi i Partisë Republikane (PR) (tetë anëtarë, përfshirë tre deputetë të PD-së, dhe Grupi i Lëvizjes për Zhvillim Kombëtar (LZHK) që bashkon deputetë nga Partia Lëvizja e Legalitetit (PLL – mbështet ish-monarkinë), dy deputetë nga Partia Demokratike e Rinovuar (PDRn), një deputet nga PR-ja dhe një deputet i pavarur.

Atmosfera e polarizuar ka sjellë si rezultat një mungesë të përgjithshme besimi mes kundërshtarëve politikë, që ka një ndikim të veçantë mbi procesin e zgjedhjeve. Deri më sot, zgjedhjet në Shqipëri nuk kanë arritur të përmbushin plotësisht angazhimet e OSBE-së dhe standarde të tjera ndërkombëtare për zgjedhje demokratike. Për më tepër, reformat zgjedhore kanë hasur vështirësi, kryesisht për shkak të një mungese të përgjithshme besimi dhe një ngurrimi të përgjithshëm për të bërë lëshime. Komuniteti ndërkombëtar, përfshirë veçanërisht Prezencën e OSBE-së në Shqipëri dhe ODIHR-in, është angazhuar në mënyrë të konsiderueshme për të mbështetur reformat zgjedhore në Shqipëri nëpërmjet dhënies së një ekspertize specifike.

OSBE/ODIHR-i ka vëzhguar zgjedhjet për Kuvendin të viteve 1996, 1997, 2001, referendumin për Kushtetutën në vitin 1998, si edhe zgjedhjet për organet e qeverisjes vendore të viteve 2000 e 2003. Është vënë re një prirje e vazhdueshme drejt përmirësimit, veçanërisht pas zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore të vitit 2000, përsa i përket atmosferës së përgjithshme të fushatës, pasqyrimin nga media, veprimtarisë së policisë dhe respektimit të institucioneve. Megjithatë, është ende e nevojshme rritja e respektit për shtetin e së drejtës dhe etikën politike, me qëllim për të parandaluar bllokimet që mund të pengojnë përparimet e arritura deri tani.

B. SISTEMI ZGJEDHOR DHE ZBATIMI I PARASHIKUAR

Sistemi zgjedhor përcaktohet nga neni 64 i Kushtetutës. Neni 64.1 përcakton një numër fiks, 140, të anëtarve të Kuvendit, si edhe numrat e anëtarëve që zgjidhen nga shpërndarjet maxhoritare (100) dhe nga ato proporcionale (40). Si rrjedhim, 71 për qind e anëtarëve zgjidhen nëpërmjet shpërndarjes maxhoritare dhe 29 për qind nëpërmjet asaj proporcionale, sidoqoftë, të dyja shpërndarjet janë të ndërlidhura, sipas nenit 64.2, shih më poshtë. Zgjedhjet për sistemin maxhoritar zhvillohen në një raund votimi. Nuk duhet të ketë raund tjetër, me përjashtim të përsëritjeve të mundshme, që duhet të zhvillohen brenda një dite të vetme, për të korrigjuar shkeljet e përcaktuara nga autoritetet përkatëse. Sipas nenit 64.3 të Kushtetutës, “partitë që marrin më pak se 2,5 për qind dhe koalicionet e partive që marrin më pak se 4 për qind të votave të vlefshme në të gjithë vendin në raundin e parë të zgjedhjeve, nuk përfitojnë nga listat shumëemërore përkatëse”.

Neni 64.2 i Kushtetutës përcakton një objektiv të përgjithshëm të proporcionaliteti, “sa më të afërt të mundshëm”, mes votave për partinë dhe koalicionin që merren nga subjekti zgjedhor në raundin e parë të votimit dhe përbërjes së Kuvendit. Shprehja “sa më të afërt të mundshëm” nënkupton se mund të ketë raste kur një proporcional i plotë është i pamundur, për shkak të numrit të përcaktuar të vendeve, si edhe të ndryshimeve mes numrit të vendeve të fituara nëpërmjet shpërndarjeve nga maxhoritari dhe proporcionali. Këto janë ndryshime kyçe mes sistemit zgjedhor shqiptar dhe sistemeve të tjera, që mund të perceptohen në mënyrë jokorrekte si të ngjashme me të.

Nga sa më sipër, duket qartë se arritja e një proporcionaliteti “sa më të afërt të mundshëm” është një përparësi në kuadrin e përcaktuar nga nenet 64.1 dhe 64.3 i Kushtetutës. Procedurat përkatëse përshkruhen nga nenet 65-68 të Kodit Zgjedhor, shih gjithashtu Shtojcën 2.

Sidoqoftë, kuadri i mësipërm kushtetues ka hapësira për abuzime nga strategjitë partiake që kanë për synim përfitimin maksimal të interesave partiake në dëm të proporcionalitetit “sa më të afërt të mundshëm”. Në zgjedhjet për Kuvendin të vitit 2001² u vunë re dy përpjekje për të

² Raporti Përfundimtar i OSBE/ODIHR-it; <http://www.osce.org/odihr>

anashkaluar objektivin e proporcionalitetit, duke e vënë në provë “ligjin përtej kufijve të pranueshëm” pa shkelur Kodin Zgjedhor në përmbajtje, dhe, ndërkohë, duke deformuar shkallën e mundshme të proporcionalitetit në kthimin e votave në mandate.

Çuditërisht, MVN-ja u informua se një strategji e ngjashme me atë që u zbatua në vitin 2001 në Zonën 60, shpesh e përmendur si “Mega Dushku”, po merret sërish në konsideratë nga PS-ja, me qëllim për ta praktikuar në të gjithë Shqipërinë. Këto shqetësime u shprehën nga një numër bashkëbiseduesish, përfshirë PD-në, aleatët e saj tradicionalë dhe LSI-në. PS-ja dhe aleatët tradicionalë të PS-së nuk shihnin asnjë problem. Në këtë kuadër, PD-ja deklaroi se nëse PS-ja vazhdon me strategjinë e saj, PD-ja nuk do të ketë zgjedhje tjetër përveç se ta zbatojë edhe vetë ajo.

Nëse praktikohet nga të dyja partitë e mëdha, kjo strategji mund të kthehet në dizavantazh të partive të cilat nuk janë anëtare të koalicioneve *de facto* me PS-në apo PD-në, dhe të cilat kryesisht kanë mundësinë e përfaqësimit parlamentar nëpërmjet shpërndarjes së 40 mandateve plotësuese. Përveç kësaj, ekziston shqetësimi se duke konsideruar sistemin e ndërlikuar zgjedhor, zgjedhësit që do të ndjekin linjat e mundshme të partiake në përputhje me këtë strategji, mund të mos jenë të informuar plotësisht në lidhje me faktin se si do të kthehet përfundimisht zgjedhja e tyre në mandate.

Ndërkohë që mund të duket se skemat e votimit strategjik mbeten brenda fushës së përgjithshme të veprimit të ligjit, është shumë e qartë se ato janë në kundërshtim me objektivin e proporcionalitetit të përcaktuar nga Kushtetuta. Kushtetuta njeh se vetë sistemi zgjedhor mund të prodhojë një shkallë mospërputhshmërie mes proporcionalitetit ideal dhe shpërndarjes së mandateve. Megjithatë, skemat “Mega-Dushk” mund të prodhojnë mospërputhje mes votave për partitë dhe numrit përfundimtar të mandateve që mund të kalojnë dukshëm mospërputhjet që përmban sistemi zgjedhor, dhe si rrjedhim të bien në kundërshtim me objektivin kushtetues të proporcionalitetit, i parashikuar nga neni 64.2.

Në mënyrë tipike për sistemet e ndarjes proporcionale me prag elektoral, votat e hedhura për partitë dhe koalicionet parazgjedhore të cilat nuk arrijnë ta kalojnë pragun ligjor nuk merren parasysh në shpërndarjen e mandateve për Kuvendin. Shqetësime të tilla zgjidhen, zakonisht, më shumë duke përfshirë parti me më pak ndikim në koalicione parazgjedhore, sesa nëpërmjet votimit taktik si ai që u vu re në zgjedhjet për Kuvendin të vitit 2001 në Zonën 60. Për më tepër, në kontekstin e nenit 64 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, koalicionet parazgjedhore prirën të përforcojnë objektivin kushtetues për proporcionalitet, ndryshe nga strategjitë partiake që bazohen në koalicione parazgjedhore *de facto*, që zyrtarizohen vetëm pas zgjedhjeve.

[Skenare të mundshme që ilustrojnë efektet e strategjive partiake që përpiqen të anashkalojnë nenin 64.2 të Kushtetutës trajtohen në Shtojcën 2.]

Sistemi zgjedhor u thjeshtua deri diku duke hequr nga Kodi Zgjedhor dispozitat për një raund të dytë votimi për zgjedhjet në maxhoritar. Ky ndryshim kishte për qëllim zgjidhjen e shqetësimeve të mëparshme në lidhje me ndërlikimin e sistemit zgjedhor dhe zvarritjet në zbatimin e tij. Sidoqoftë, sistemi mbetet i ndërlikuar dhe mundësitë për zvarritje në zbatim nuk përjashtohen, duke qenë se ende mbeten hapësira për përsëritje votimi.

Zbatimi i strategjive partiake që vendosin interesat e partisë mbi kërkesat e nenit 64.2 të Kushtetutës mund të interpretohet si mungesë e vullnetit të mjaftueshëm politik për zbatimin e ligjit me ndershmëri. Përpjekje të tilla për të anashkaluar qëllimisht objektivat kushtetuese e vënë në provë ligjin përtej kufijve të pranueshëm. Ato nuk duhet të përsëriten me qëllim që të tregohet vullnet i qartë politik për zhvillimin e zgjedhjeve tërësisht demokratike dhe për të mbrojtur përmirësimet e arritura. Më tej, anashkalimi i qëllimshëm i përparësive kushtetuese nuk është në përputhje me objektivin e shpallur të Shqipërisë për zhvillimin e zgjedhjeve krejtësisht demokratike.

C. KUADRI LIGJOR DHE REFORMA ZGJEDHORE

Kodi Zgjedhor u miratua për herë të parë nga Kuvendi më 19 qershor 2003, kryesisht mbi bazën e ndryshimeve që iu bënë ligjit të mëparshëm, të pranua me konsensus në një komision parlamentar dypalësh për reformën zgjedhore, i bashkëkryesuar nga PS-ja dhe PD-ja dhe me përfaqësimin e të gjitha partive parlamentare. Ky kuadër i ri u zbatua për herë të parë në zgjedhjet për organet e qeverisjes vendore të vitit 2003. Edhe pse këto zgjedhje treguan përmirësime krahasuar me zgjedhjet për Kuvendin të vitit 2001, disa dispozita të kodit të ri ende u konsideruan problematike.

Në vitin 2004, OSBE/ODIHR-i dhe Komisioni i Venecias i Këshillit të Evropës nxorën Rekomandime të Përbashkëta për Kodin Zgjedhor dhe administratën zgjedhore në Shqipëri. Rekomandimet e Përbashkëta deklarorin se legjislacioni mund të sigurojë një bazë të përshtatshme për zgjedhje demokratike, por theksonin një sërë çështjesh që përbënin shqetësim dhe këmbëngulnin se “shkalla në të cilën çdo ndryshim në ligj mund të kishte ndikim pozitiv do të përcaktohej përfundimisht nga niveli i mirëbesimit dhe vullnetit politik që do të shfaqej nga partitë politike, institucionet shtetërore dhe zyrtarët përgjegjës për zbatimin dhe mbështetjen e ligjit.”

Prezenca e OSBE-së në Shqipëri dhe OSBE-ODIHR-i janë angazhuar në mënyrë të konsiderueshme duke ofruar mbështetje për zbatimin e rekomandimeve që janë përcaktuar në raportet përfundimtare të OSBE/ODIHR-it dhe në Rekomandimet e Përbashkëta.

Pas nënshkrimit të protokollit mes dy partive të mëdha politike, në fillim të muajit korrik 2004, u ngrit një komision i posaçëm parlamentar dypalësh, i mbështetur nga një grup ekspertësh teknik (GET), që kishte si synim përgatitjen e projekt-amendamenteve që do t'i paraqiteshin për miratim Kuvendit. GET-i, kryesuar nga Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, shpejt u bë forumi kryesor i negociatave për të gjitha çështjet që kishin lidhje me reformën zgjedhore. Këto negociata, si edhe puna në komisionin e posaçëm, pengoheshin nga mungesa e besimit mes pjesëmarrësve dhe, herë-herë nga mungesa e vullnetit politik për të përmirësuar procesin.

Më 10 janar 2005 u miratua Kodi Zgjedhor i përmirësuar. Ai sjell një sërë zhvillimesh pozitive, veçanërisht përsa i përket strukturës dhe funksionimit të administratës së zgjedhjeve, hartimit të listave të zgjedhësve, procedurave të numërimit dhe afateve për ankesat dhe ankimimet. Pjesa më e madhe e këtyre ndryshimeve përpigën t'u japin përgjigje, deri diku, rekomandimeve të bëra nga OSBE/ODIHR-i dhe Komisioni i Venecias.

Nga fundi i vitit 2004, caktimi i kufijve të zonave zgjedhore u bë çështja më mbizotëruese. Kufijtë e zonave zgjedhore që ishin trashëguar nga zgjedhjet e vitit 2001 ishin përcaktuar duke u bazuar në të dhënat e listës së zgjedhësve të vitit 2000, që konsiderohej si shumë e pasaktë.

Përveç kësaj, këto zona lejonin një mbipërfaqësim në Shqipërinë jugore, në dëm të Shqipërisë veriore dhe qendrore, dhe shiheshin si favorizuese për Partinë Socialiste, që konsiderohet se ka bazën më të madhe të mbështetjes në jug të vendit.

Pas debateve brenda Grupit të Ekspertëve Teknikë mbi Zonat dhe ndërmjetësimit të Prezencës së OSBE-së në Shqipëri, të dyja partitë kryesore politike ranë dakord më 30 dhjetor 2004 për një Protokoll që përcaktonte bazat dhe kriteret për rishikimin e zonave zgjedhore. Më 1 shkurt 2005, Grupi i Ekspertëve diskutoi një propozim që konsiderohej se ishte më pranë kërkesave të Ligjit: Sipas kësaj zgjidhjeje, qarku i Vlorës do të humbte dy mandate dhe qarku i Beratit një mandat; Tiranës do t'i shtoheshin dy mandate dhe Dibrës një mandat. Megjithatë, për këtë zgjidhje nuk u arrit konsensus dhe kjo i hapi rrugën një faze negociatash të gjata, ndonjëherë të ashpra, mbi ndryshimet që duhej të bëheshin.

Më në fund, të dyja partitë ranë dakord me një zgjidhje sipas së cilës Vlora dhe Berati do të humbnin nga një zonë secila dhe Tiranës e Shkodrës do t'u shtoheshin nga një zone secilës, dhe, më 3 mars, marrëveshja u formulua në një ligj të ri “Mbi caktimin e kufijve të zonave zgjedhore”. Edhe pse zgjidhja e arritur përbën përmirësim krahasuar me situatën e mëparëshme, ajo nuk përmbush kërkesat e ligjit për disa zona³.

D. ADMINISTRATA ZGJEDHORE

Zgjedhjet e ardhshme për Kuvendin do të administrohen nga një administratë zgjedhore prej tri nivelesh: Komisioni Qendror i Zgjedhjeve (KQZ), 100 Komisione të Zonave Zgjedhore (KZZ) dhe rreth 4 600 Komisione të Qendrave të Votimit (KQV). Për herë të parë në Shqipëri, numërimi do të kryhet në 100 qendra numërimi, nga një në çdo zonë.

KQZ-ja përbëhet nga shtatë anëtarë me mandat shtatëvjeçar. Dy prej tyre emërohen nga Kuvendi, dy nga Presidenti i Republikës dhe tre nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë. Në bazë të Kodit Zgjedhor aktual, partitë politike ushtrojnë një ndikim të konsiderueshëm politik në procedurat e emërimit. Edhe pse ky mund të jetë një mjet i dobishëm për të rritur shkallën e besimit në proces, në qoftë se teprohet, ai mund të ketë pasoja negative. Arsyeja bazë që administrata e zgjedhjeve përbëhet nga përfaqësues partiakë është krijimi i besimit. Sidoqoftë, administruesit e zgjedhjeve janë së pari dhe kryesisht administrues të ngarkuar për të zbatuar ligjin ashtu siç është, dhe, mbi të gjitha, ata nuk janë dhe nuk duhet ta perceptojnë veten si politikanë.

Pika kryesore e kundërshtive gjatë gjysmës së dytë të vitit 2004 ka qenë përbërja e KQZ-së dhe nëse ose si duhej të “balancohej” KQZ-ja. Me “balancim” të KQZ-së përgjithësisht kuptohej se në vend që të kishte një KQZ ku mbizotëronte shumica parlamentare (5 nga 7 anëtarë), që kishte krijuar mungesë besimi në zgjedhjet për Kuvendin të vitit 2001 dhe në zgjedhjet për organet e qeverisjes vendore të vitit 2003, PS-ja të hiqte dorë të paktën nga një mandat në favor të opozitës. Zgjidhja e kësaj çështjeje ka ngadalësuar procesin e reformës zgjedhore.

Një marrëveshje u arrit më 14 tetor 2004, sipas së cilës PS-ja hiqte dorë nga një mandat dhe që i kalonte PD-së. Megjithëse pjesa më e madhe e vendimeve të KQZ-së merren nëpërmjet

³ Në veçanti, ndërkohë që neni 181 pika 1 i Kodit Zgjedhor parashikon se “Asnjë zonë zgjedhore nuk lejohet të ketë devijim më të madh se 10 për qind nga numri mesatar i zgjedhësve në shkallë Republike”, numri i zgjedhësve në disa zona ndryshon me më shumë sesa 10 për qind nga mesatarja në shkallë vendi.

shumicës absolute me katër nga shtatë vota, për certifikimin e rezultatit të zgjedhjeve duhet një shumicë e cilësuar prej pesë votash nga shtatë të tilla.

Ndërkohë që arriti një balancim në të drejtën e partive politike për emërimin e anëtarëve të KQZ-së, kjo reformë nuk mundi të përmbushte plotësisht rekomandimet e OSBE-ODIHR-it dhe Komisionit të Venecias, që sugjeronin më shumë profesionalizëm dhe më pak politizim brenda KQZ-së. Aktualisht, mungesa e besimit mes lojtarëve kryesorë politikë po pengon ecjen drejt një administrate zgjedhore pa ndërhyrje të panevojshme politike dhe, shpesh, anëtarët e KQZ-së kanë qenë të ndarë në të ashtuquajturat linja të preferencave politike. KQZ-ja dhe komisionet zgjedhore të niveleve më të ulëta duhet të zhvillojnë një kulturë kolegjaliteti dhe besimi.

Duke iu referuar dispozitave të Kodit të ri Zgjedhor mbi përbërjen e KZZ-së, gjashtë anëtarë emërohen në bazë të propozimeve nga tri parti në secilin prej krahëve të spektrit politik. Anëtarë i shtatë si për KZZ-të ashtu edhe për KQV-të u lihet partive më të mëdha qeverisëse dhe të opozitës në Kuvend mbi parimin e barazisë, që përcaktohet nëpërmjet “përzgjedhjes rastësore”. Kundërshtuesit e zgjedhjeve mund të kërkojnë zëvendësimin e anëtarëve të propozuar prej tyre. Një mundësi e tillë mund të forcojë ndikimin e preferencave partiake në komisione dhe, nëse abuzohet, mund të destabilizojë administratën zgjedhore.

Anëtarët e Komisioneve të Qendrave të Votimit (KQV) emërohen nga KZZ-të, sipas së njëjtës formulë të KZZ-ve, jo më vonë se 10 ditë përpara ditës së zgjedhjeve.

Listat e Zgjedhësve

Legjislacioni i ri për reformimin e procesit të regjistrimit të zgjedhësve u miratua në periudhën mes muajit tetor 2004 dhe muajit janar 2005. Është e rëndësishme se ai u ngarkoi autoriteteve të qeverisjes vendore të gjithë përgjegjësitë që lidhen me hartimin e listave të zgjedhësve në bazë të informacioneve nga regjistrat e gjendjes civile. Ky zhvillim u mirëprit, duke qenë se organet e qeverisjes vendore mbajnë regjistra me të dhënat e gjendjes civile të shtetasve. Autoriteti qëndror, Ministria e Pushtetit Vendor dhe Decentralizimit (MPVD), u ngarkua me kontrollin e të dhënave të bashkuara të qeverisjes vendore për disa tipe specifike të dhënash të shumëfishta. Ministria ra gjithashtu dakord të kontrollojë listat paraprake të zgjedhësve për çdo lloj mangësie tjetër të mundshme dhe të njoftojë, përkatësisht, organet e qeverisjes vendore, duke mbajtur parasysh që vendimet përfundimtare të merren nga njësitë e qeverisjes vendore, siç e parashikon Ligji.

Për zbatimin e legjislacionit të ri duheshin kryer dy procese të njëpasnjëshme: Së pari, duheshin përmirësuar regjistrat e gjendjes civile, ndërthurur me përcaktimin e një adrese numerike⁴ për shtetasit, që do të krijonte një lidhje mes personit dhe vendbanimit të përhershëm të regjistruar. Së dyti, duhej të hartoheshin nga fillimi lista të reja të kompjuterizuara të zgjedhësve, bazuar në regjistrat e gjendjes civile. Të dyja detyrat u kryen nga njësitë e qeverisjes vendore, me mbështetjen metodike të MPVD-së.

Ky proces ka qenë një sfidë kryesore për të gjitha njësitë e qeverisjes vendore. Procesi i regjistrimit mund të ketë patur pengesa nga fakti se lëvizjet e konsiderueshme të popullsisë dhe një shkallë e lartë “informaliteti” e vështirësonin gjetjen e vendndodhjes për disa shtetas.

⁴ Shqipëria është ende në procesin e ndërtimit të një sistemi të përshtatshëm adresash. Përveç të të tjera, kjo vështirësi ka ndikuar në cilësinë e dobët të listave të mëparshme të zgjedhësve.

Përveç kësaj, njësitë e qeverisjes vendore kishin vetëm pak javë kohë për hartimin e listave të kompjuterizuara të zgjedhësve, përpara shpalljes së tyre publike më 1 prill. Burimet e pakta dhe ndërprerjet e energjisë kanë qenë pengesë kryesore. Së fundi, vizitat në terren nga Prezenca e OSBE-së dhe OSBE-ODIHR-it treguan se, në ndonjë rast, orientimet nga MPVD-ja mund të mos kenë qenë të qarta. Përfundimisht, mungesa e njëtrajtshmërisë në procedurat e zbatuara dhe pamjaftueshmëria e kohës dhe burimeve mund të ndikojnë në cilësinë përfundimtare të listave.

Shifrat tregojnë se problemi më i madh i mundshëm ka të bëjë me njerëzit të cilët nuk janë identifikuar gjatë procesit të regjistrimit dhe që janë larguar nga vendbanimi i regjistruar në zyrat e gjendjes civile. Këta persona mund të kenë votuar në vitin 2003 në vendet ku jetojnë, pasi rregullat e regjistrimit ishin ndryshe dhe jo të lidhura me regjistrat e gjendjes civile. Disa prej këtyre njerëzve mund të kenë emigruar. Të tjerë mund të kenë refuzuar të identifikohen nga ekipet e verifikimit. Shifrat tregojnë se këto dukuri mund të ekzistojnë më shumë në zonat rurale sesa ato urbane dhe duket se nuk prekin njësi vendore të qeverisura nga një parti politike më shumë sesa ato të qeverisura nga parti të tjera.

Në këtë kontekst, rivendosja e përkohshme e përjashtimit nga një taksë regjistrimi dhe kërkesa të tjera të përcaktuara në nenin 20 të ligjit “Për Verifikimin, Identifikimin dhe Regjistrimin e Shtetasve nga Njësitë e Qeverisjes Vendore”, që ishte në fuqi deri në fund të muajit shkurt 2005, mund të kontribuonte në zgjidhjen e kësaj çështjeje dhe, më tej, në rritjen e saktësisë së regjistrave të gjendjes civile. Më pas, Kryetarët e njësisë të qeverisjes vendore mund t’i shtojnë këta të regjistruar të rinj në listën përfundimtare të zgjedhësve, që duhet ta mbarojnë së hartuari deri më 8 qershor.

Në MPVD është ngritur një shërbim i centralizuar për të kryer identifikimin e të dhënave të shumëfishta në listat paraprake të zgjedhësve dhe për t’ua komunikuar ato Kryetarëve të njësisë të qeverisjes vendore për analizim dhe zgjidhje. Kjo detyrë do të jetë vendimtare për cilësinë e listave. Më 24 mars, u nënshkrua një Memorandum Mirëkuptimi midis Prezencës së OSBE-së në Shqipëri dhe MPVD-së, me anë të të cilit Prezenca e OSBE-së do të mbështesë MPVD-në me pajisje, ndërsa MPVD-ja do të angazhohet për t’u dhënë partive politike akses dhe informacion të plotë.

Në një kohë kur listat po afshohen publikisht për shqyrtim nga shtetasit, disa prej tyre me vonesë, KQZ-ja, MPVD-ja, dhe më përgjithësisht të gjithë aktorët, duhet të ndërmarrin fushata të fuqishme për ndërgjegjësimin e publikut. Veçanërisht në median elektronike, fushata të tilla duhet t’u kërkojnë zgjedhësve të shkojnë e të kontrollojnë emrat e tyre në lista. Është parashikuar që periudha për shqyrtim nga publiku të përfundojë më 3 maj. Këshillohet një zgjatje e këtij afati kohor, në pajtueshmëri me afatin kohor të vendosur për hartimin e listave përfundimtare të zgjedhësve, pasi do të rriste mundësitë që zgjedhësit të shkojnë e kontrollojnë të dhënat e tyre të regjistrimit.

Sistemi aktual parashikon gjithashtu mundësitë për shtetasit me të drejtë vote, që nuk gjenden në listë, të regjistrohen në një listë shtesë në ditën e zgjedhjeve, nëse mund të marrin një vendim nga gjykata e shkallës së parë të rrethit.

Pranë ekipit të OSBE/ODIHR-it janë paraqitur pretendime për manipulim të listave. OSBE/ODIHR-i qendron i gatshëm të rishikojë dhe analizojë çdo të dhënë që tregon se ka manipulim. Është me vend të përmendet se është ngritur një komision i posaçëm parlamentar

“për zbatimin e Kodit Zgjedhor” me qëllim monitorimin, ndër të tjera, të përgatitjes së listës së zgjedhësve. Ky komision duhet të caktojë grupe verifikimi për të zhvilluar kontrole mbi bazën e përzgjedhjes së rastësishme. Një mekanizëm i tillë, nëse i jepet mundësia për të vepruar në mënyrë të efektshme, duhet të rrisë transparencën dhe besimin në proces.

Numërimi i centralizuar

Kjo është një prej risive të reformës zgjedhore. Numërimi më parë bëhej në qendrat e votimit. Mungesa e shpeshtë e profesionalizmit ose trajnimit të mjaftueshëm të anëtarëve të komisionit, e ndërthurur me politizimin e komisioneve, si dhe hera-herës me qëllime dashakeqe, kanë ndikuar në saktësinë dhe efektshmërinë e përgatitjes dhe nxjerrjes së rezultateve. Gjatë zgjedhjeve të mëparshme janë vëzhguar probleme të tilla si vonesa në përgatitjen dhe nxjerrjen e rezultateve, anëtarë të KQV-së që braktisnin procesin, refuzim për të përgatitur dhe nxjerrë rezultatet, konflikte midis anëtarëve të komisionit që përfaqësonin parti rivale, dhe në rastin më të keq, manipulim i procesverbaleve.

Me propozim të GET-it në dhjetor 2004 për miratimin e një mekanizmi për numërimin e centralizuar, Kuvendi miratoi ndryshimet përkatëse më 10 janar 2005. Procedura të tilla parashikojnë që, me mbylljen e votimit, materiali zgjedhor nga secila prej afro 4 600 qendrave të votimit të transportohen në një prej 100 Qendrave të Numërimit të centralizuar (QN) që do të krijohen. Të gjithë anëtarët e komisionit duhet të shoqërojnë kutinë, së bashku me një polic që duhet të jetë në të njëjtin automjet me komisionerët për të ruajtur paprekshmërinë fizike të kutisë.

Megjithatë, procedurat e vendosura për numërimin e centralizuar ngrenë çështje që kanë lidhje, ndër të tjera, me respektimin e afateve ligjore, transportimin e kutive të votimit nga qendrat e votimit dhe të drejtat e vëzhguesve për të shoqëruar materialin nga qendrat e votimit në qendrat e numërimit të votave, emërimin dhe trajnimin e personelit të numërimit. MVZ-ja shpreson të mund të dislokojë një numër të mjaftueshëm ekipesh vëzhgimi për të mbuluar të gjitha qendrat e numërimit.

E. MEDIA

Një sërë stacionesh televizive dhe radiofonike kanë filluar transmetimet në Shqipëri gjatë viteve të shkuara dhe mbizotërojnë sfondin mediatik. Gazetat kanë përgjithësisht një tirazh të kufizuar.

Transmetuesi publik, Radio Televizioni Shqiptar (RTSH), kontrollon një kanal televiziv dhe dy radiofonikë që mbulojnë rreth 80 për qind të territorit të Shqipërisë. Transmetuesi kombëtar TV Klan mbulon rreth 46 për qind të vendit dhe është pjesë e Media 6, një grup mediatik që drejton gjithashtu media të tjera, gazeta dhe internet. Transmetuesi tjetër kombëtar është TV Arbëria, që mbulon rreth 30 për qind të territorit të Republikës së Shqipërisë.

Shumë transmetues të rëndësishëm kanë licensa vetëm për transmetim në nivel lokal, shpesh për katër qarqe nga 12. Kështu kemi Top Channel, pjesë e një grupi mediatik që kontrollon gjithashtu Top Albania Radio-n. Kanale të tjera televizive të licensuara si transmetues në nivel lokal përfshijnë Vizion +, News 24, një kanal me lajme 24 orë, dhe Shijak TV, që shpesh perceptohet se është pranë PD-së dhe që, në dhjetor 2004, u mbyll për disa ditë, për shkak të transmetimit të programeve pirate. Çështja është aktualisht pezull.

Media elektronike rregullohet nga ligji i shtatorit 1998 “Për Radion dhe Televizionin Publik dhe Privat në Republikën e Shqipërisë”. Këshilli Kombëtar i Radio Televizionit (KKRT) është përgjegjës për mbikqyrjen e veprimtarisë së medias. Ai nisi funksionimin në vitin 2000 dhe përbëhet nga shtatë anëtarë, tre të emëruar nga shumica parlamentare, tre nga opozita dhe një nga Presidenti i Republikës. KKRT-ja jep licenca dhe mund t’i pezullojë ose heqë ato. Ajo monitoron programet e transmetimit dhe harton rregullore mbi licensimin. Misione të mëparshme vëzhgimi nga OSBE/ODIHR-i kanë konstatuar dobësi të KKRT-së në ushtrimin e kompetencave të saj për sanksione. Gjatë periudhës zgjedhore, pasqyrimi në media i çështjeve të lidhura me zgjedhjet monitorohen nga Bordi i Monitorimit të Medias që vepron nën autoritetin e KQZ-së dhe rregullohet nga dispozita të veçanta të Kodit Zgjedhor.

Sa i përket medias së shkruar, gazeta më e lexuar është Shekulli, me rreth 20,000 kopje të shtypura, e pasuar nga Panorama (rreth 15,000), Korrieri (rreth 8,000), Gazeta Shqiptare (rreth 5,000), Ballkan (4,000 – 5,000), Tema (rreth 4,000).

Që prej zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore të vitit 2000 dhe gjatë zgjedhjeve për Kuvendin të vitit 2001 si dhe zgjedhjeve të vitit 2003 për organet e qeverisjes vendore, media ka shfaqur prirje pozitive, veçanërisht në lidhje me përmbushjen e dispozitave ligjore dhe raportimin e barazpeshuar. Megjithatë, struktura e pronësisë së pjesës më të madhe të organeve të medias dhe ndikimi i saj mbi pavarësinë e tyre, dobësia e organit rregullator dhe rëndësia e madhe e zgjedhjeve të ardhshme e bëjnë të domosdoshme që MVZ-ja t’i kushtojë vëmendje të veçantë kësaj çështjeje.

F. PJESËMARRJA E GRAVE

Raporte të mëparshme të OSBE/ODIHR-it kanë vërejtur se, megjithëse shumë aktive në nivelin bazë të politikës, gratë përgjithësisht hasin vështirësi në përzgjedhjen e tyre si kandidatë dhe arritjen e pozitave drejtuese në parti politike. Gjithashtu, gratë kanë qenë të nënpërfaqësuar në administratën zgjedhore.

Shumë prej aktorëve shqiptarë me të cilët u takua ekipi i OSBE/ODIHR-it treguan se e konsideronin si një fushë ku nevojitej një përmirësim i ndjeshëm dhe shfaqën gatishmëri për ta trajtuar këtë çështje. MVZ-ja e OSBE/ODIHR-it do t’i kushtojë vëmendje të veçantë pjesëmarrjes së grave në procesin zgjedhor, qoftë si kandidatë ashtu edhe si personel i administratës zgjedhore.

G. VËZHGESIT E NDËRKOMBËTARË DHE VENDAS

Kodi Zgjedhor (neni 18) u jep të drejtën të dërgojnë vëzhgues “*Organizatave joqeveritare shqiptare dhe të huaja, si dhe organizatave ndërkombëtare të specializuara ose të angazhuara për mbrojtjen e të drejtave të njeriut, përfaqësuesve të shteteve të huaja dhe të medias.*” Po ashtu, partitë politike të regjistruara pranë KQZ-së dhe kandidatët e pavarur në zonat e tyre përkatëse mund të caktojnë një vëzhgues për KZZ, KQV dhe Qendër Numërimi. Prania e vëzhguesve në KZZ, KQV dhe QN është e kufizuar në dy vëzhgues për organizatë, OJF apo kandidat në zgjedhje. Kërkesat për vëzhguesit vendas duhen paraqitur pranë KQZ-së deri në 15 ditë para ditës së zgjedhjeve, dhe kërkesat për vëzhgues ndërkombëtarë deri në 72 orë para ditës së zgjedhjeve.

Të gjithë aktorët vendas me të cilët u takua ekipi i OSBE/ODIHR-it kanë kërkuar që të dislokohet nga OSBE-ja një numër mjaft i lartë vëzhguesish në ditën e zgjedhjeve dhe përgjatë gjithë procesit. Përveç dislokimit të parashikuar të vëzhguesve të OSBE/ODIHR-it, ekziston mundësia që koalicioni ndërkombëtar i OJQ-ve, ENEMO, dhe Francophonie, të mund të dërgojnë një numër të kufizuar vëzhguesish.

Përsa i takon vëzhgimit vendas, shtatë OJF⁵ vendase pritet të dislokojnë rreth 2500 vëzhgues vendas, me mbështetjen e Institutit Kombëtar Demoratik për Çështje Ndërkombëtare (NDI). Më tej, Fondacioni Shqiptar për të Drejtat e Personave me Aftësi të Kufizuar synon të vlerësojë aksesin në votim për zgjedhësit me aftësi të kufizuar, dhe MJAFT! mund të organizojë sondazh në çastin pas votimit.

Rreth ditës së zgjedhjeve, pritet që misionit të vëzhgimit të zgjedhjeve nga OSBE/ODIHR-i t'i bashkohen edhe parlamentarë nga Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës dhe Parlamenti Evropian⁶.

Drejtori i OSBE/ODIHR-it ka emëruar z. Jørgen Grunnet (Danimarkë) të kryesojë misionin e vëzhgimit të zgjedhjeve nga OSBE/ODIHR-i.

IV. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

MVN-ja e OSBE/ODIHR-it rekomandon që një MVZ të krijohet në mesin e muajit maj 2005, me qëllim vëzhgimin e zgjedhjeve të ardhshme për Kuvendin në Republikën e Shqipërisë. Përveç një ekipi bërthamë ekspertësh, misioni duhet të përfshijë 30 vëzhgues afatgjatë, që do të dislokohen në rajone të ndryshme të Republikës së Shqipërisë, për të ndjekur fushatën dhe përgatitjet për zgjedhjet. Gjithashtu, konsiderohet i domosdoshëm dërgimi i 400 vëzhguesve afatshkurtër nga Vendet pjesëmarrëse për të vëzhguar procedurat e ditës së zgjedhjeve dhe numërimin.

⁵ Koalicioni Shqiptar Kundër Korrupsionit, Shoqata për Kulturë Demokratike, Instituti Shqiptar për Asistencë Zgjedhore dhe Demokraci, Qendra e Kombinativit, Qendra e Gruas, Fondacioni Fan Noli si dhe KRIIK-Albania.

⁶ Asambleja Parlamentare e OSBE-së do të zhvillojë sesionin e saj vjetor në Uashington nga 1 deri në 5 korrik. Deri në çastin e shkrimit të këtij raporti, pjesëmarrja e saj në Misionin Ndërkombëtar të Vëzhgimit të Zgjedhjeve nuk ishte konfirmuar.

SHTOJCA 1.

MVN-ja e OSBE/ODIHR-it, 11-16 prill 2005 **Programi i Takimeve**

E hënë 11 prill 2005

- 10:00 Informim paraprak nga **Prezenca e OSBE-së**
- 11:00 Takim me **Zyrtarin për Demokraci të USAID-it** z. Bruce Kay
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 17:30-18:45 Takim me personelin e Prezencës së OSBE-së në Shqipëri
- 19:00 Darkë e organizuar nga Ministria e Punëve të Jashtme për Kryetarin e Radhës së OSBE-së (vendi: zyra qeveritare Vila 31)

E martë 12 prill 2005

- 10:00-11:00 Takim me **Presidentin Alfred Moisiu**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
(vendi: rezidenca e Presidentit në Durrës)
- 12:00-12:45 Takim me **Kryeministrin Sh.T. Fatos Nano**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 13:00-13:30 Takim me **Kryetarin e Kuvendit z. Servet Pellumbi**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 13:30-14:30 Drekë me **Kryetarin e KQZ-së z. Ilirjan Celibashi**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 15:15-15:50 Takim me **Ministrin e Punëve të Jashtme Sh.T. Kastriot Islami**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 16:10-17:10 Takim me **Ministrin e Pushtetit Vendor dhe Decentralizimit Sh.T. Ben Blushi**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 17:30-18:30 Takim me **Komisionin Qendror të Zgjedhjeve**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 18:45-19:45 Takim me **Ambasadorin rus**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 19:45 **Darkë me personelin e Prezencës së OSBE-së në Shqipëri**

E mërkurë 13 prill 2005

- 8:30-9:30 Mëngjes me **Ambasadoren amerikane**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 9:40-10:40 Takim me **Kryetrin e PD-së Dr. Sali Berisha**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 11:00-12:30 Takim i **Kryetarëve të Përfaqësive Diplomatike të BE-së** në
ambasadën hollandeze
- 12:30-14:00 Drekë me **Ministrin e Drejtësisë Sh.T. Fatmir Xhafaj**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 14:00-16:00 **Tryezë e rrumbullakët me parti të vogla politike**

E enjte, 14 prill

- 14.00 - 17.30 Takim pune me **personelin e OSBE-së** në lidhje me veprimtaritë
zgjedhore, me theks në Projektin e Regjistrimit të Zgjedhësve

E premte, 15 prill 2005

- 09:15 – 09:45 Takim me **Ambadasën e Serbisë dhe Malit të Zi** (Delegacioni i
ODIHR-it)
- 10:00-11:00 Takim me **Zëvendësdirjtorin e Përgjithshëm të Ministrisë së Rendit
Publik, z. Ahmet Haxhia** (Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-
së në Shqipëri)
- 11:45-12:30 Takim me **Sekretarin e Përgjithshëm të Ministrisë së Pushtetit
Vendor dhe Decentralizimit, z. Bledi Çuçi** (Delegacioni i ODIHR-it +
Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 14:00-15:30 Takim me **Dr.Sali Berisha, Jemin Gjana, Ilir Rusmali, Çlirim Gjata**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)
- 16:30-18:00 Takim me **KQZ-në** (Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në
Shqipëri)

Saturday, 16 prill 2005

- 09:00-09:50 Takim me **Këshilltarin Diplomatik të Kryeministrit, z. Virgjil Muçi**
(Delegacioni i ODIHR-it)
- 10:00-10:55 Takim me **Ministrin e Punëve të Jashtme, Sh.T. z. Kastriot Islami**
(Delegacioni i ODIHR-it + Prezenca e OSBE-së në Shqipëri)

11:00-12:00

Takim me **Cas van der Horst**, zëvendës shef i ambasadës së Hollandës dhe **Todd Robinson**, Zyrtar Politik i ambasadës amerikane (N. Vulchanov, G. Saphy, W. Sporrer)

SHTOJCA 2.

Sistemi zgjedhor dhe strategjitë e partive

Procedura e shpërndarjes së 40 vendeve shtesë, që janë instrumenti kryesor për të arritur proporcionalin në “shkallën më të madhe të mundshme”, përfshin hapat e mëposhtëm:

- (i) përcakton votat e vlefshme të hedhura për listat shumëmemërore për çdo parti dhe koalicion parazgjedhor të regjistruar, si dhe numrin e përgjithshëm të votave të vlefshme të hedhura për të gjitha listat e partive dhe koalicioneve së bashku;
- (ii) përcakton cilat parti dhe koalicione gëzojnë të drejtën për pjesëmarrje në shpërndarjen e 40 vendeve shtesë duke kaluar pragun e parashikuar nga neni 64.3 i Kushtetutës;
- (iii) përcakton numrin e vendeve të maxhoritarit të fituar nga partitë, koalicionet dhe kandidatët e pavarur (mund të ketë parti që kanë fituar vende në maxhoritar por nuk kanë arritur të kalojnë pragun përkatës të parashikuar nga neni 64.3 i Kushtetutës);
- (iv) krahason numrin e votave të vlefshme të partive dhe koalicioneve me numrin përkatës të vendeve në maxhoritar të fituara nga ato në konkurrimet në zona;
- (v) për çdo parti apo koalicion, nëse numri i vendeve në maxhoritar e tejkalon numrin e përgjithshëm të vendeve që do të kishte fituar sipas votave proporcionale, kjo parti apo ky koalicion nuk gëzon të drejtën për pjesëmarrje në shpërndarjen e vendeve shtesë pavarësisht se mund ta ketë kaluar pragun e parashikuar nga neni 64.3 i Kushtetutës, ky është devijimi i proporcionalitetit në pajtueshmëri me nenin 64.2;
- (vi) për çdo parti apo koalicion, nëse numri i vendeve të fituara në maxhoritar është më i vogël se numri i vendeve që do të kishte fituar sipas votave proporcionale, kjo parti apo ky koalicion fiton të drejtën për pjesëmarrje në shpërndarjen e vendeve shtesë, nëse kalon pragun e parashikuar nga neni 64.3 i Kushtetutës;
- (vii) u shpërndan 40 vende shtesë partive apo koalicioneve që e kanë këtë të drejtë, sipas metodës me mbetjen më të madhe dhjetore, me qëllim përafrimin e numrit të përgjithshëm të vendeve që çdo parti apo koalicion do të kishte marrë sipas votave të vlefshme të fituara nga ata në shkallë vendi.

Në bazë të këtyre dispozitave kushtetuese dhe ligjore, zgjedhësve u jepet e drejta të hedhin dy vota: (1) një votë për kandidatin në zonën përkatëse dhe (2) një votë për listën shumëmemërore të një partie apo koalicioni. Nuk ka kufizime në asnjë prej dy zgjedhjeve të zgjedhësit. Çdo zgjedhës mund të votojë për kandidatin e një partie të caktuar (apo për një kandidat të pavarur), si dhe për listën e së njëjtës parti (apo koalicion) ose të një partie (apo koalicioni) tjetër.

Në zgjedhjet për Kuvendin të vitit 2001 u vërejtën dy përpjekje për të anashkaluar objektivin e proporcionalitetit, pa shkelur përmbajtjen e Kodit Zgjedhor dhe në të vërtetë për të devijuar shkallën e mundshme të proporcionalitetit në përkthimin e votave në mandate në Kuvend.

Në rastin e parë⁷, strategjia ishte të zvogëlohej numri i vendeve të fituara në maxhoritar nga PS-ja dhe për pasojë të rriteshin mundësitë për të patur të drejtë për pjesëmarrje në shpërndarjen e

⁷ PS shprehu mbështetje për 20 kandidatë në maxhoritar, të gjithë figura të shquara të PS-së, të regjistruar si kandidatë të pavarur, pa regjistruar kandidatë të PS-së në këto zona. PD-ja reagoi duke shprehur mbështetjen për 93 kandidatë “të pavarur”.

mandateve plotësuese. Zgjedhësve u kërkohet të votonin për kandidatin “e pavarur” të mbështetur nga PS-ja në zonën përkatëse si dhe për listën shumemërore. OSBE/ODIHR-i vlerësoi se kjo strategji e vinte në provë “ligjin përtej kufijve të pranueshëm”.

Rasti i dytë ndodhi në një përsëritje të zgjedhjeve të urdhëruar nga KQZ-ja për t’u zhvilluar dy javë pas datës së zgjedhjeve në zonën 60. Në atë rast, meqë PS-ja kishte fituar tashmë një numër vendesh në maxhoritar që do ta përjashtonte partinë nga pjesëmarrja në shpërndarjen e 40 mandateve plotësuese, strategjia e saj ishte të siguronte vende në Kuvend për aleatët e saj *de facto*⁸. Për ta arritur këtë, PS-ja u kërkoi mbështetësve të saj të hidhnin votën e tyre në maxhoritar për kandidatin e PS-së të regjistruar në zonën 60 dhe të hidhnin votën e tyre në proporcional për tre prej aleatëve të saj *de facto*. PS-ja e arriti këtë duke ulur votën e saj proporcionale, duke vepruar kështu në kundërshtim me përparësinë kushtetuese, që kërkon proporcionalitet “në raport sa më të afërt të mundshëm,” siç përcaktohet nga neni 64.2⁹.

Shkalla, në të cilën shpërndarja e vendeve në Kuvend është afër me numrin e votave të hedhura për listat e partive dhe koalicioneve mund të vlerësohet nëpërmjet formulës¹⁰

$$\Delta = \sqrt{\sum (v_i - s_i)^2}, i = 1, 2, \dots, N,$$

ku N është numri i partive dhe koalicioneve me të drejtë pjesëmarrjeje në shpërndarjen e 40 mandateve plotësuese dhe v_i dhe s_i janë përqindjet e votave dhe vendeve të partive dhe koalicioneve përkatëse që kanë fituar këtë të drejtë. Sasia Δ është përmasa e devijimit të proporcionalitetit të arritur, për proporcionalitet ideal $\Delta=0$.

Vlerësimet e mësipërme, si dhe ato të paraqitura në Pjesën III-B, mund të ilustrohen nga shembulli i mëposhtëm, Tabela 1. Dhjetë parti kanë marrë pjesë në zgjedhje. Tre parti, A, B dhe C, fituan vende në maxhoritar dhe kaluan pragun mbi 2,5 për qind duke marrë 28 875 vota. Dy parti, I dhe J, fituan një vend në maxhoritar, por nuk arritën të kalojnë pragun, dhe një vend në maxhoritar u fitua nga një kandidat i pavarur. Përveç partive A dhe C, tre parti të tjera, D, E dhe F, fituan të drejtën për pjesëmarrje në shpërndarjen e 40 mandateve plotësuese. Megjithatë, për shkak të numrit të lartë të vendeve të fituara në maxhoritar, partia B nuk fitoi të drejtën për pjesëmarrje në shpërndarjen e 40 mandateve plotësuese. Partitë G dhe H nuk kanë asnjë

⁸ Në vijim të një ndërprerjeje të shpërndarjes së materialeve zgjedhore për raundin e parë të zgjedhjeve në zonën e atëhershme 60, raundi i parë i zgjedhjeve në këtë zonë u shty për dy javë dhe u zhvillua në ditën e zhvillimit të raundit të dytë. Në zonën 60, gjatë këtyre dy javëve, PS-ja bëri fushatë që zgjedhësit të hidhnin votën e tyre për maxhoritarin për kandidatin e PS-së të regjistruar në atë zonë, dhe votën e proporcionalit për një prej tri partive, Partia Aleanca Demokratike (PAD), Partia Bashkimi për të Drejtat e Njeriut (PBDNJ) dhe Partia Agrare (PA), të perceptuara gjerësisht si aleate të PS-së. Asnjë prej këtyre tri partive nuk e kishte kaluar pragun 2,5 për qind pas numërimit të votave pas raundit të parë. Për rrjedhojë, në zonën 60, kandidati i PS-së fitoi 58,8 për qind të votave në maxhoritar, PS-ja fitoi 5,6 për qind të votave proporcionale dhe tre aleatët *de facto* të PS-së fituan nga 2000 deri në 3600 vota (nga 16 deri në 28 për qind të votës proporcionale në zonë). Kjo mjaftonte që PAD-ja, PBDNJ-ja dhe PA-ja të fitonin të drejtën për pjesëmarrje në shpërndarjen e 40 mandateve plotësuese dhe secilës iu dhanë tri mandate.

⁹ Megjithatë, Misioni i Vëzhgimit të Zgjedhjeve për zgjedhjet për Kuvendin të vitit 2001 vërejti në raportin e tij përfundimtar një ankesë të PD-së, se në disa KQV në zonën e atëhershme 33, procesverballi i rezultateve përfshirë edhe tabelën e rezultateve të KZZ-së, ishte manipuluar duke transferuar vota për PAD-në. Po ashtu, në zonën e atëhershme 13, një përfaqësues nga PS-ja u ankua zyrtarisht se votat e PS-së pretendoheshin se i jepeshin PA-së.

¹⁰ Kjo formulë përkufizon largësinë midis dy pikave në një hapësirë Euklideane n -dimensionale.

mandat. Çmimi mesatar për një mandat ishte 8250 vota dhe 85000 nuk u përlogaritën në këtë shpërndarje.

Tabela 1

Partitë	Vota	v_i , %	Vende Maxh.	Vende Total	s_i , %
A	400000	34.632	40	49	35.00
B	350000	30.303	56	56	40.00
C	150000	12.987	1	15	10.71
D	80000	6.926		8	5.71
E	60000	5.195		6	4.29
F	30000	2.597		3	2.14
G	25000	2.165		0	0.00
H	25000	2.165		0	0.00
I	20000	1.732	1	1	0.71
J	15000	1.299	1	1	0.71
Të pavarur			1	1	0.71
Vota të vlefshme	1155000	100.00	100	140	100.00

Në mungesë të ndonjë strategjie që i jep përparësi interesave të partive mbi kriteret kushtetuese për proporcionalitetin në raportin më të afërt të mundshëm, devijimi mesatar i proporcionalitetit ishte $\Delta=10,1$ %. Ky është devijimi, i lidhur me sistemin e veçantë zgjedhor, që vjen si pasojë e numrit të lartë disproporcional të vendeve të fituara në maxhoritar (krahasuar me përqindjen e votave proporcionale) nga partia B.

Megjithatë, nëse partia B do të zbatonte strategjinë për të mbështetur disa kandidatë “të pavarur” pa hedhur kandidatë të vetë në zonat përkatëse, rezultati do të ndryshonte ndjeshëm. Nëse partia B do të mbështeste 19 kandidatë “të pavarur”, pa hedhur kandidatë të saj në zonat përkatëse dhe të 19 të fitonin mandate, dhe të gjitha të dhënat e tjera në Tabelën 1 të mbeteshin të vlefshme, partia B do të fitonte të drejtën e pjesëmarrjes në shpërndarjen e 40 mandateve plotësuese dhe do të fitonte gjashtë prej tyre. Ndërkohë që devijimi i proporcionalitetit është zvogëluar dy herë, $\Delta = 4,88$ %, nuk përlogaritet fakti që përqindja e të pavarurve tani është më shumë se 14%. Devijimi *de facto*, duke marrë parasysh mbështetjen e partisë për kandidatët “e pavarur” do të jetë $\Delta = 15,48$ %.

Nëse partia B do të zbatonte një strategji të ngjashme me atë të PS-së për zonën 60 në vitin 2001, “duke i dhuruar” 10000 vota secilës parti G dhe H, dhe të gjitha të dhënat e tjera të Tabelës 1 të mbeteshin të vlefshme, të dyja partitë G dhe H do të fitonin të drejtën e pjesëmarrjes në shpërndarjen e 40 mandateve plotësuese dhe secila do të fitonte 3 mandate. Megjithatë, kjo do të ulte më tej përqindjen e votave nga partia B, nga 30,3% në 28,57%; dhe devijimi i brendshëm i proporcionalitetit do të rritej lehtë nga $\Delta = 10,1$ % në $\Delta = 12,32$ %. Më e rëndësishme, meqë këto parti janë të lidhura me partinë B, ato *de facto* “i dhurojnë” partisë B gjashtë vende në Kuvend, në disfavor të partive A (-2 vende), C (-2 vende), partisë D (-1 vend) dhe partisë E (-1 vend). Votat e vlefshme të humbura për shkak të pragut zgjedhor prej 2,5% ulen nga 85000 në 35000. Gjithsesi, i njëjti ndikim mund të arrihej nëpërmjet një koalicioni parazgjedhor midis partive B, G dhe H me devijim nga proporcionaliteti $\Delta = 5,82$ %.

Konsiderimi i së njëjtës strategji, me “dhurimin” e 90000 votave nga partia B për partitë G dhe H, tregojnë se ato të dyja marrin nga 7 vende secila. Kjo ndodh në disfavor të partive A dhe C (-4 vende secila), partisë D (-3 vende), partisë E (-2 vende) dhe partisë F (-1 vend), me devijim nga proporcionali $\Delta = 26,26\%$. Dukshëm, efektshmëria e “dhurimit” ulet, pasi me 20000 votat e “dhuruara”, “fitimet” janë gjashtë vende, ndërkohë që me 180000 votat e “dhuruara” (9 herë më shumë), “fitimet” janë 14 vende (më pak se tri herë më shumë). Sidoqoftë, partia “dhuruese” B nuk humbet asgjë, pasi nuk e gëzon të drejtën e pjesëmarrjes në shpërndarjen e 40 mandateve plotësuese, edhe nëse i dhuron të gjitha votat proporcionale. Në rastin ekstrem, kur partia B “dhuron” të gjitha votat proporcionale, devijimi nga proporcionaliteti është $\Delta = 41,11\%$, në disfavor të partisë A (-5 vende), partisë C (-7 vende), partisë D (-4 vende), partisë E (-3 vende) dhe partisë F (-1 vend).