



ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

SHTYLLA I LEGJISLACIONI SHQIPTAR

Rëndësia e Rregullimit dhe Zbatimit të Transparencës Financiare të Partive Politike në Shqipëri

Amanda Petersen, Kandidate Doktorante në Fakultetin e Drejtësisë 'Sandra Day O'Connor' në

Universitetin Shtetëror të Arizonës.

dhe

Mandrit Kamolli, Asistent Projektesh në Institutin Kombëtar Demokratik (NDI Albania)

I. ABSTRAKT

Partitë politike konsiderohen si guri i themelit të demokracisë, duke ndihmuar në garantimin e ekzistencës të një qytetarie të mirë-informuar dhe të angazhuar. Financimi publik dhe privat është thelbësor që partitë politike të mbijetojnë, të konkurrojnë në mënyrë të drejtë dhe të kryejnë funksionet e tyre demokratike, si gjatë fushatave zgjedhore ashtu edhe ndërmjet tyre. Megjithatë, përfshirja e parasë në sistemet e partive politike dhe në fushatat zgjedhore sjell gjithashtu rreziqe serioze si korrupsioni dhe ndikimi i padrejtë.¹ Transparenca është jetësore për të zbutur rreziqe të tilla. Financimi i partive politike i referohet rolit të parasë në politikë, fenomen i cili përfshin një gamë të gjerë veprimtarish dhe rolesh.² Përkatësisht praktikatat financiare të partive politike – mbledhjen e fondeve, shpenzimet, raportimin dhe paratë e fushatës.³ Problemet e financimit të partive politike shpesh ndeshen në dy drejtime: gabime të ligjvënësive dhe gabime të rregullatorit. Ky shkrim do të identifikojë çështjet që lidhen me transparencën financiare të partive politike në Shqipëri dhe do të nxisë diskutime të mëtejshme rreth kësaj teme e cila mbetet ende pak e trajtuar. Për këtë qëllim do të analizojmë zhvillimin e kuadrit rregullator shqiptar në lidhje me financimin e partive politike duke u fokusuar në mangësitë ligjore dhe mospërputhjet midis ligjit dhe praktikës, dhe pastaj do të diskutojmë në përgjithësi ato elemente të cilat janë identifikuar nga ekspertët si sfidat e përbashkëta të legjislacionit mbi financimin e partive politike dhe zbatimin e tij.

FJALË KYÇE: *financimi politik, transparenca, autoriteti i mbikëqyrjes, zbatimi efektiv, ligji dhe praktika.*

SHKURTIME:

GRECO

Këshilli i Europës

Kodi Zgjedhor

Komisioni Qendror Zgjedhor

Grupet e Shteteve kundër Korrupsionit

KiE

KZ

KQZ

¹Së fundmi, Mother Jones, një revistë investiguese e majtë amerikane ka publikuar një hetim të gjatë e të detajuar mbi një firmë misterioze me lidhje ruse, e cila ka punësuar një ndihmues të Trump-it gjatë fushatës së tij Nick Muzinin. Muzini ka punuar në SHBA për të ndihmuar Partinë Demokratike të Shqipërisë gjatë zgjedhjeve parlamentare të 2017-tës: <https://www.motherjones.com/politics/2018/03/how-a-russian-linked-shell-company-hired-an-ex-trump-aide-to-boost-albanias-right-wing-party-in-dc/>.

²“Training In Detection and Training In Detection and Enforcement (TIDE) Political Finance Oversight Handbook,” International Foundation for Electoral Systems (2013) at https://www.ifes.org/sites/default/files/tide_political_finance_oversight_handbook_1.pdf.

³Ibid



LPP
Partia Demokratike
Partia Socialiste

Ligji për Partinë Politike
PD
PS

II. HISTORIA DHE ZHVILLIMI I RREGULLIMIT TË FINANCIMIT TË PARTIVE POLITIKE NË SHQIPËRI

Dispozita e parë që rregullonte financimin e partive në Shqipëri u paraqit në Kushtetutën e vitit 1998. Kushtetuta garanton, se "*Burimet financiare të partive si dhe shpenzimet e tyre bëhen gjithnjë publike*".⁴ Më vonë, Ligji për Partitë Politike (LPP), i miratuar në vitin 2000, përmbante një numër nenesh që rregullonin "*mjetet financiare dhe materiale*" të partive politike.⁵ Pavarësisht mangësive të shumta deri në ndryshimet e vitit 2011 LPP-ja ishte burimi kryesor rregullator i partive politike në Shqipëri.⁶ Në vitin 2003 nëpërmjet miratimit të Kodit të ri Elektorale u përfshin për herë të parë rregulla për financimin e fushatës zgjedhore. Kodi Zgjedhor i vitit 2003 përmbante një nen⁷ që rregullonte financimin e partive politike gjatë fushatës zgjedhore. Me gjithë qëllimin e këtij neni, siç u theksua në Opinionin e Komisionit të Venecias, rregullimi ishte sipërfaqësor dhe dështoi në trajtimin e çështjeve të rëndësishme siç ishin shpenzimet e fushatës dhe transparenca financiare, financimi publik i kandidatëve të pavarur dhe nuk dështoi në vendosjen e një afati për shpërndarjen e fondeve publike për fushatën e partive politike.⁸

Në vitin 2008, qeveria shqiptare miratoi një Kod të ri Zgjedhor (KZ) në përpjekje për të përmirësuar kuadrin ligjor për zgjedhjet dhe për të lehtësuar pasojat e abuzimeve korruptive që kishin ndodhur nën sistemin e vjetër elektorale. Kodi i ri zgjedhor i 2008-ës përfshinte një kapitull që synonte të rregullonte financimin e subjekteve zgjedhore gjatë fushatës zgjedhore.⁹ Megjithatë, përkundër ndryshimeve të rëndësishme të bëra nga kodi i ri zgjedhor, i cili solli gjithashtu në vëmendje rëndësinë e financimit të fushatës zgjedhore, njohuritë teorike dhe praktike tregojnë se Kodi i ri Zgjedhor ishte i pasuksesshëm në rregullimin e praktikave të financimit të partive politike në Shqipëri. Në vlerësimin që ju bë ligjit në vitin 2010, një ekspert i Këshillit të Europës (KiE) arriti në përfundimin se kuadri ligjor në lidhje me financimin e partive në Shqipëri përmban mungesa serioze në lidhje me kontributet për partitë politike, sepse as KZ dhe as LPP nuk përcaktojnë qartë se çfarë përbën një donacion për një parti politike apo një kandidat zgjedhor dhe për më tepër, ligjet nuk përmbajnë asnjë dispozitë për vlerësimin dhe raportimin e donacioneve në natyrë.¹⁰ Bazuar në rekomandimet e OSBE / ODIHR-it dhe Grupeve të Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO) dhe për të rregulluar më mirë financimin e partive politike, si LPP ashtu edhe KZ janë ndryshuar.¹¹

⁴ Neni 9/3 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, miratuar me referendumin e 22 nëntorit 1998, i ndryshuar.

⁵ Neni 16-24 i Ligjit nr. 8580 "Mbi Partitë Politike", (LPP) i datës 17.02.2000.

⁶ Shih ndryshimet e bëra në 2011, Ligji Nr. 10 374, i datës 10.02.2011 "Mbi disa ndryshime të Ligjit Nr. 8580, i datës 17.02.2000 "Mbi Partitë Politike".

⁷ Neni 145 i Ligjit Nr. 9087, i datës 19.06.200 "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë"

⁸ Shih për më shumë: Rekomandimet e përbashkëta mbi Ligjin Zgjedhor dhe Administrimin në Shqipëri, Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR (2004) <<http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/AL/Albania%20-%20Joint%20recommndation%20OSCE%20-%20COE.pdf>>

⁹ Shih për më shumë Kreun 7 të Kodit Zgjedhor të RSH.

¹⁰ Quentin Reed, *Technical Paper: Opinion on the Albanian Legal and Institutional Framework for Regulating the Financing of Political Parties and Electoral Campaign*, ECD/06/2010 <<https://rm.coe.int/16806ec91f>>

¹¹ Pjesa në LPP në lidhje me financimin e partive politike është ndryshuar në 2011 dhe 2017, ndërsa KZ është ndryshuar në 2012.



ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

Kuadri ligjor aktual lejon që partitë politike të marrin mbështetje materiale dhe financiare nga kuotat e anëtarësimit, fondet publike (direkte dhe indirekte) dhe fondet private.¹² Financimi i drejtpërdrejtë publik përfshin fondin vjetor nga buxheti i shtetit i vendosur nga Kuvendi dhe fondet e dhëna paraprakisht nga buxheti i shtetit për partitë politike të regjistruara si subjekte zgjedhore gjatë fushatës. Financimi publik indirekt përbëhet nga subvencionet shtetërore, përfshirë këtu edhe mjetet monetare dhe donacionin në natyrë në formën e ambienteve (selinë) për zyrat e tyre qendrore dhe vendore, kohën televizive pa pagesë për reklamat zgjedhore në televizionin publik dhe me ndryshimet e vitit 2017 të bëra në LPP, gjithashtu kohën televizive pa pagesë për reklamat zgjedhore në mediat private.¹³

Fondet private që përbëjnë shtyllën e burimeve financiare të partisë përfshijnë donacione financiare nga individët dhe personat juridikë (këto lloj donacionesh nuk mund të kalojnë 1 milion Lekë), donacione në natyrë në të njëjtën vlerë, shërbime, sponsorizime, të ardhura të gjeneruara nga vetë subjekti zgjedhor dhe kreditë marra nga partitë politike në përputhje me ligjin. Ligji ndalon donacionet e huaja, donacionet nga shoqëritë që marrin fonde publike ose që kanë lidhur kontrata të rëndësishme publike që tejkalojnë vlerën prej 10 milion Lekë gjatë një periudhe dyvjeçare përpara zhvillimit të zgjedhjeve dhe gjithashtu donacionet anonime.¹⁴ Përsa i përket transparencës së fondeve dhe raportimit, partitë politike janë të detyruara të dorëzojnë në KQZ pasqyrat financiare të fushatës zgjedhore si dhe pasqyrat financiare vjetore së bashku me emrin e donatorëve kontributi i të cilëve tejkalon 100000 Lekë.¹⁵ Së fundmi, të ardhurat vjetore dhe të ardhurat e fushatave zgjedhore të partive politike janë gjithmonë të audituara nga ekspertë kontabël të certifikuar të përzgjedhur dhe të emëruar nga KQZ-ja për të audituar fondet e marra dhe të shpenzuara nga partia gjatë vitit dhe gjatë fushatës.¹⁶

Megjithatë, pavarësisht se kuadri ligjor për financimin e partive politike është përmirësuar dukshëm në vitet e fundit, transparenca mbetet sfida kryesore në lidhje me kontrollin e financimit të partive në Shqipëri. Kjo vjen për shkak se transparenca është e dobësuar nga mospërputhjet midis dispozitave ligjore dhe praktikës së e vërtetë, shoqëruar nga mangësitë e rëndësishme dhe paqartësitë në ligjin aktual.

III. MOSPËRPUTHJET: LIGJI DHE PRAKTIKA & MANGËSITË

Integriteti i zgjedhjeve varet nga mundësitë e barabarta dhe mjetet e barabarta në dispozicion të partive politike në fazat e ndryshme të procesit zgjedhor bazuar në procedura të drejta dhe transparente. Në mënyrë që të udhëheqin shtetet në garantimin e parimeve të integritetit, disa organizata ndërkombëtare si KiE kanë miratuar rekomandime dhe udhëzime. Në vitin 2008 GRECO ka realizuar një raport vlerësimi¹⁷ në lidhje me transparençën e financimit të partive në Shqipëri. Ekipi i vlerësimit i GRECO-s doli në përfundimin se as legjislacioni shqiptar, as praktika në Shqipëri nuk përmbushin standardin e hapjes dhe

¹² Neni 17 dhe 22 i LPP; Neni 87/1 i KZ.

¹³ Ligji nr. 90/2017, Neni 1 <<https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2017/05/ligj-nr-902c-dt-22-5-2017-Financimi-i-partive.pdf>>.

¹⁴ Neni 21 i LPP.

¹⁵ Neni 23 i LPP; Neni 91 i KZ.

¹⁶ Neni 23/2 i LPP; Neni 91 i KZ.

¹⁷ GRECO Evaluation Report on Albania on Transparency of Party Funding <<https://rm.coe.int/16806c1b6e>>



transparencës së kërkuar nga Këshilli i Europës.¹⁸ Bazuar në vlerësimin e kryer, GRECO paraqiti një listë me shtatë rekomandime zbatimi i të cilave do të sillte ligjin dhe praktikën shqiptare në përputhje me standardet ndërkombëtare të transparencës. Megjithatë, mënyra sesi realizohet ndryshimi tregon kompleksitetin e ngulitur në këto çështje dhe mospërputhjet midis ligjit dhe praktikës.

Bazuar në rekomandimet autoritetet shqiptare u aktivizuan duke ndërmarrë ndryshimet e nevojshme legislative për të përmbushur rekomandimet e GRECO-s. Si rezultat, në Raportin e Përputhshmërisë 2011¹⁹ Ekipi i GRECO-s doli në përfundimin se Shqipëria ka zbatuar në mënyrë të kënaqshme gjashtë rekomandime dhe në mënyrë të pjesshme një rekomandim ; ndërsa në Raportin e Përputhshmërisë të vitit 2013, GRECO arriti në përfundimin se Shqipëria zbatoi në mënyrë të kënaqshme të gjitha rekomandimet në lidhje me financimin e partive politike. Rrjedhimisht, mund të mendohet se pas vitit 2013 dhe pas zbatimit të rekomandimeve të GRECO-s, situata e transparencës në financimin politik duhet të jetë përmirësuar. Për fat të keq, nuk ishte tërësisht kështu. Zbatimi i rekomandimeve të GRECO-s nuk solli rezultatet e dëshiruara për dy arsye të rëndësishme. Së pari, sepse ka mospërputhje midis asaj që kërkon ligji dhe asaj që zbatohet në praktikë. Është jashtë objektit të këtij shkrimi shqyrtimi i hollësishëm i ndryshimeve mes ligjit dhe praktikës, megjithatë jepen disa shembuj të shkurtër me qëllim krijimin e një ideje.

Ekzistojnë dëshmi të pakundërshtueshme se shpenzimet e bëra publike nga partitë politike, veçanërisht gjatë periudhës së fushatës zgjedhore, pasqyrojnë vetëm një pjesë të asaj që partitë mbledhin dhe shpenzojnë në të vërtetë. Në fushatat parlamentare të vitit 2013, dy partitë kryesore politike raportuan si shpenzime 187 milion Lekë²⁰ dhe 96.5 milion Lekë²¹, përkatësisht. Megjithatë, ekziston një konsensus midis aktorëve politikë se shpenzimet aktuale gjatë fushatës së vitit 2013 ishin dukshëm më të larta në numra që arrinin deri në 20-30 milion Euro. Përveç kësaj, përdorimi i ekspertëve kontabël të pavarur të kontraktuar nga KQZ-ja nuk ka dëshmuar të jetë efektiv në verifikimin e të dhënave të financave politike. Për më tepër, në bazë të ligjit aktual roli i ekspertit kontabël nuk është i qartë dhe nëse dikush do t'i kushtonte vëmendje raporteve²² do të arrinte në përfundimin se auditimi i kryer nga ekspertët kontabël është sipërfaqësor dhe përqendrohet tek donacionet dhe shpenzimet e bëra nga partia politike.

Nga ana tjetër partitë e vogla as nuk paraqesin pasqyrat financiare të partisë apo të fushatave në KQZ siç kërkohet me ligj. Së fundi, partitë nuk (duan të) raportojnë donacionet në natyrë dhe ligji nuk përcakton informacion të mjaftueshme për raportimin e tyre. Mos publikimi i informacionit mbi donacionet në natyrë ndikon drejtpërsëdrejti mbi transparencën sepse është bërë një praktikë e përhapur në vend që gjatë

¹⁸ Raporti i GRECO, fq. 17; Këshilli i Europës, Udhëzime dhe Raporti mbi Financimin e Partive Politike <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF%282001%29008-e>.

¹⁹ *Ibid* note 16, fq 17.

²⁰ Raporti i Partisë Socialiste të Shqipërisë mbi Fushatën Zgjedhore të 2013 <http://www.cec.org.al/Portals/0/Documents/CEC%202013/zgjedhje-per-kuvend/2013/rap_audit/PS.pdf>.

²¹ Raporti i Partisë Demokratike të Shqipërisë mbi Fushatën Zgjedhore të 2013 <http://www.cec.org.al/Portals/0/Documents/CEC%202013/zgjedhje-per-kuvend/2013/rap_audit/PD.pdf>.

²² Raportet financiare të KQZ: <http://www.cec.org.al/sq-al/raportet-financiare>



fushatës një pjesë e madhe e shpenzimeve nuk bëhet nga partitë por nga palët e treta (p.sh. bizneset ose individët privatë) në emër të tyre.²³

Së dyti, kuadri aktual ligjor përmban mangësi të dukshme në lidhje me kontributet private dhe raportimin e partive politike - veçanërisht, në lidhje me fushatën zgjedhore. Ligji nuk është i qartë nëse dhe kur partitë politike duhet të paraqesin raportin e fushatës zgjedhore dhe nuk parashikon që palët të raportojnë në një format të standardizuar.²⁴ Rrjedhimisht, mungesa e formatit të standardizuar e komplikon misionin e mbikëqyrjes së KQZ-së dhe ç'është më e rëndësishme, bëhet e vështirë për gazetarët, për shoqërinë civile dhe për qytetarët e zakonshëm që të kuptojnë përmbajtjen e raporteve të partive për shkak të formateve të ndryshme të përdorur prej tyre (formate ad hoc). Për më tepër, as KZ as LPP nuk garantojnë dhe nuk kërkojnë informacion të mjaftueshëm për bërjen transparent të financimit privat. Pragu aktual i deklarimit të donacioneve private nga partitë është aktualisht 100 000 Lekë, që është tepër i lartë për të promovuar transparencë të mjaftueshme. Së fundmi, ligji përmban mangësi kur bëhet fjalë për mbikëqyrjen dhe raportimin e degëve të partive dhe kandidatëve. Për shembull, në raportet e partisë Socialiste (PS) të fushatës së vitit 2013, nuk është raportuar asgjë për donacionet dhe shpenzimet e bëra nga degët e partisë. Ndërkaq, Partia Demokratike (PD) ka raportuar pjesërisht veprimet financiare të degëve të saj.

A. Ndryshimet Legjislative që i paraprinë Zgjedhjeve Parlamentare të 2017-ës

Shqipëria përjetoj ndryshime në klimën e saj politike përpara zgjedhjeve të vitit 2017 të cilat arritën kulmin me refuzimin e PD-së për të marrë pjesë në zgjedhje, në rast se nuk zbatoheshin masa të veçanta mbrojtëse. Bllokimi politik përfundoi më 18 maj me një marrëveshje politike të paqartë të arritur midis udhëheqësve të PD-së dhe PS-së që hapi rrugën për pjesëmarrje të opozitës në zgjedhje të cilat u shtynë një javë deri më 25 qershor dhe lejuan Partinë Demokratike të caktonte disa 'teknikë' në pozicione qeveritare kyçe. Për më tepër, marrëveshja solli edhe ndryshime në kuadrin ligjor zgjedhor, të cilat u miratuan në një sesion të jashtëzakonshëm të parlamentit²⁵, që rregullonin fushatën zgjedhore, financimin e fushatës, reklamat në media dhe krimet elektorale.

Ndryshimet në kuadrin ligjor zgjedhor kufizuan shpenzimet e fushatës zgjedhore, ndaluan përdorimin e materialeve propagandistike në një distancë më të madhe se 5 metra nga zyra zgjedhore, ndaluan reklamat me pagesë në mjetet e transmetimit, sollën për herë të parë monitorimin e fushatës në kohë reale,²⁶ rritën sanksionet ndaj veprave penale ekzistuese në fushën e zgjedhjeve si dhe përcaktuan vepra të reja penale në fushën e zgjedhjeve.²⁷ Situata gjatë zgjedhjeve tregoi se legjislacioni i miratuar rishtazi rriti

²³ Prokuroria nuk i heton deklaratat për financim të paligjshëm të partive politike <https://www.reporter.al/prokuroria-nuk-i-hetoi-deklaratat-per-financimin-e-paligjshem-te-partive-politike/>

²⁴ Neni 23 i LPP nënkupton që duhet të realizohen katër lloje raportesh, Raporti Vjetor, Raporti i Ekspertëve të Auditit, Raporti për Fushatën dhe Raporti i KQZ. Deri më tani gjatë këtyre viteve, KQZ ka mundur të ketë dy nga katër raportet që përmenden (kërkohen) në ligj, Raportin Vjetor dhe atë të Auditorëve; Deri më tani partitë politike nuk kanë dërguar asnjë raport mbi fushatën dhe nuk jemi të qartë se çfarë nënkupton apo përmban raporti i KQZ.

²⁵ Në seancën e jashtëzakonshme të mbajtur më 22 maj 2017, Parlamenti miratoi ndryshimet ndaj 'Ligjit për Partitë Politike'; 'Ligjit për Mediat audio-vizive' dhe 'Kodit Penal'.

²⁶ Ligji nr. 90, 22 maj 2017 për disa ndryshime të Ligjit për Partitë Politike; Ligji nr. 91, 22 maj 2017 për disa ndryshime të Ligjit për Media audio-vizive

²⁷ Ligji nr. 90, 22 maj 2017 për disa ndryshime të Kodit Penal



transparencën dhe llogaridhënien e financimit të fushatës, uli kostot e fushatës²⁸ dhe detyroi partitë politike për herë të parë që të dorëzonin në KQZ raportin e financimit të fushatës sipas një formati të standardizuar²⁹.

Megjithatë, është ironike që legjislacioni i ri krijoi më shumë llogaridhënie dhe transparencë për shkak të mënyrës si u miratua. Legjislacioni u miratua dhe hyri në fuqi për shkak të negociatave sekrete, një marrëveshje politike me dyer të mbyllura, dhe shkeli parimet themelore të sundimit të ligjit dhe po ashtu shkeli praktikën e mira ndërkombëtare të legjislacionit të zgjedhjeve në lidhje me ligjin zgjedhor.³⁰ Ndryshimet u miratuan nga Parlamenti brenda një dite duke shkelur nenin 83 të Kushtetutës që përcakton procedurat legjislative. Neni 83 parashikon se: "Kuvendi, me kërkesë të Këshillit të Ministrave ose të një së pestës së të gjithë deputetëve, mund të shqyrtojë e të miratojë një projektligj me procedurë të përshpejtuar, por jo më parë se një javë nga fillimi i procedurës së shqyrtimit".³¹ Për më tepër, ndryshimet nuk u miratuan si rrjedhojë e analizës së shëndoshë të politikave, përkundrazi ato ishin jo transparente dhe u miratuan pa konsultimin e aktorëve të ndryshëm.³²

Pra edhe njëherë, në Shqipëri mbizotëroi fenomeni i "arnimit të legjislacionit" në shërbim të qëllimeve politike afatshkurtra duke kërcënuar sigurinë ligjore dhe qëndrueshmërinë e kuadrit ligjor mbi financimin e partive. Ndryshimet krijuan detyrimin e KQZ-së për të vepruar në mënyrë ekstra-ligjore (të jashtëligjshme) duke shtyrë ditën e zgjedhjeve, duke pranuar listën e kandidatëve përtej afatit dhe duke zëvendësuar kryetarin e KQZ-së. Ato e ekspozuan KQZ-në ndaj sfidave ligjore dhe praktike në lidhje me zbatimin e ndryshimeve dhe miratimin e akteve nënligjore brenda një kohe të kufizuar. Për më tepër, ndryshimet ligjore qartazi shpërfillën praktikën e mira të vendosura nga komuniteti ndërkombëtar dhe Këshilli i Europës për të bërë ndryshime thelbësore në ligjin zgjedhor jo më vonë se gjashtë muaj para zgjedhjeve³³

Duke vlerësuar meritat e ndryshimeve, përveç dështimit të trajtimit të disa mangësive specifike ligjore - veçanërisht përsa i përket kompetencave të KQZ-së të trajtuara në kapitullin vijues - ato kanë krijuar paqartësi të mëtejshme. Së pari, ndryshimet në LPP që ndalojnë reklamat me pagesë në mjetet e transmetimit janë në kundërshtim me KZ. Megjithatë, sipas hierarkisë së ligjeve, Kodi Zgjedhor mbizotëron mbi ligjet normale, siç është dhe LPP-ja, një parim ligjor ky që gjatë zgjedhjeve të vitit 2017 krijoi konfuzion të madh lidhur me mandatin e KQZ-së për mbikëqyrjen e shpenzimeve për reklamë të fushatës dhe detyrimin e partive politike për të raportuar me saktësi shpenzimet e fushatës.

²⁸ Raporti Final i OSBE/ODIHR mbi zgjedhjet Parlamentare të 25 qershorit (2017) 2.

²⁹ Të gjitha raportet mbi të Ardhurat dhe Shpenzimet për Zgjedhjet e Kuvendit të 2017 mund të gjenden në faqen zyrtare të KQZ <http://financial.cec.org.al/>

³⁰ Raporti Final i OSBE/ODIHR mbi zgjedhjet Parlamentare të 25 qershorit (2017) 6.

³¹ Neni 83/2 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, miratuar me referendumin e 22 nëntorit 1998, ndryshuar.

³² Raporti Final i OSBE/ODIHR mbi zgjedhjet Parlamentare të 25 qershorit (2017) 6.

³³ OHCHR, *Protokoll i Demokracisë dhe Qeverisjes së Mirë (A/SP1/12/01)* (2001), Kodi i Komisionit të Venecias për Praktikën e Mira i referohet elementeve thelbësore të ligjit zgjedhor, në veçanësi funksionimit të duhur të sistemit, të anëtarësimit në komisionet zgjedhore dhe vendosjen e kufijve kushtetuese, si dhe të mos jetë e hapur mundësia e ndryshimeve ligjore më pak se një vit para zgjedhjeve



ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

Së dyti, kufizimi i partive politike që të kenë jo më shumë se një zyrë për lagje³⁴ është në kundërshtim me të drejtën e lirisë së organizimit dhe lirisë të tjera zgjedhore. Për më tepër, termi “lagje” nuk është i qartë si një term administrativ i cili gjatë muajit të zgjedhjeve e ndërlikoi punën e autoriteteve monitoruese.

IV. PROBLEMATIKA QË RRJEDHIN NGA LEGJISLATURA

Duke ju kthyer tani më gjerësisht në çështjet e sfidave të rregullimit të financimit politik, ekspertët e fushës kanë konstatuar se, në mënyrë që legjislacioni i financimit politik të jetë efektiv, legjislatori duhet të ketë synime të qarta gjatë procesit të hartimit. Gjithashtu legjislatori duhet të hartojë ligje që janë realiste për të zbatuar dhe që i japin agjencisë rregullatore autoritet të qartë për të përmbushur përgjegjësitë e saj.³⁵

A. Ligjvënësit duhet të qartësojnë qëllimet e tyre

Shumë shpesh rregullat e financimit politik hartohen si kundërpërgjigje ndaj situatave të krizës dhe reformat nisen vetëm për të frenuar një skandal të caktuar, në vend që t'i qasen reformave në një mënyrë të plotë duke marrë parasysh çështjet më të gjera në lojë.³⁶ Kur legjislacioni nuk është hartuar si një përgjigje ndaj një krize, qëllimet e ligjvënësve që qëndrojnë pas rregullave të financimit të fushatës zgjedhor e rrallëherë janë transparente.³⁷ Kryesisht, ligji hartohet nga nga politikanë me botëkuptime, interese dhe qëllime të kundërta. Rrjedhimisht, qëllimet origjinale të ligjvënësve shpesh bëhen të paqarta ose shkrihen gjatë procesit të hartimit. Për më tepër, në sistemet ku gjyqësori ka detyrën e interpretimit të ligjit, rregullat mund shpesh të ndryshojnë në mënyra që nuk udhëhiqen apo parashikohen nga legjislativi.³⁸

B. Ligjvënësit duhet të delegojnë kompetenca të mjaftueshme mbikëqyrëse tek rregullatori

Problematika e fundit e përbashkët legjislativë në lidhje me mbikëqyrjen e financave të partive politike është se zakonisht ligjvënësi nuk i jep agjencisë rregullatore fuqi të mjaftueshme për të vënë në jetë apo zbatuar rregullat e përcaktuara. Kjo mund të vijë si pasojë e faktit se ligjvënësit krijojnë ligje që më pas janë të detyruar t'i zbatojnë dhe që do të kenë një efekt të drejtpërdrejtë mbi mundësinë e tyre të rizgjedhjes.³⁹ Siç shkruan John Samples në librin e tij "*The Fallacy of Campaign Finance Reform*", "ligjet mbi financimin e fushatave zgjedhore financave janë si një lojë në të cilën një pjesëmarrës shkruan rregullat dhe punëson arbitrat (agjencinë rregullatore)."⁴⁰ Por në disa raste kjo mund të ndodhë thjesht sepse ligjvënësit nuk kanë ekspertizën apo përvojën për të kuptuar efektin praktik të legjislacionit të tyre si dhe logjikën se si duhet të funksionojë një sistem efektiv i mbikëqyrjes.

³⁴ Neni 2/2 Udhëzime për përdorimin e materialeve propagandistike dhe vendeve për t'i vendosur ato gjatë fushatës zgjedhore

³⁵ Magnus Ohman, *How to Study the Impact of Political Finance Regulations*. International Foundation for Electoral Systems, (2013): http://magnusohman.net/files/6914/0588/7373/IPSA_World_Congress_2014_RC20_Magnus_Ohman.pdf

³⁶ *Ibid* note 24

³⁷ *Ibid* note 24

³⁸ Sample, John. *Excerpt from the The Fallacy of Campaign Finance Reform*. The University of Chicago Press. (2006).

³⁹ *Ibid* note 27.

⁴⁰ *Ibid*, 12.



ALBANIA

Law Journal

ISSN 2523-1774

LAWJOURNAL.AL

Numri 6

Prill 2018

Kuadri ligjor shqiptar mund të ofronte më shumë qartë si në lidhje me kompetencat dhe përgjegjësitë e KQZ-së si rregullator i financave politike. Kështu, ndoshta nuk është për t'u habitur që KQZ-ja e ka interpretuar rolin e saj si rregullator në mënyrë të kufizuar. Aktorë të ndryshëm kanë vënë në dukje - dhe përfaqësuesit e KQZ-së kanë konfirmuar - se mbikëqyrja e KQZ-së është e kufizuar në auditimin e raporteve financiare që paraqesin kandidatët e pavarur dhe partitë. Për më tepër, gjatë kalimit të viteve kompetencat e KQZ-së për të hetuar keqfinancimin e partive politike kanë pësuar një përkeqësim. KZ i 2008-ës i jep kompetenca KQZ-së që të mund të kryejë verifikimet e të dhënave të raportit, aftësinë për të marrë në pyetje persona dhe subjekte të ndryshme, të shqyrtojë dokumentet që lidhen me çështjen, si dhe të marrë informacion nga bankat ose personat e tretë.⁴¹ Megjithatë, të gjitha këto kompetenca i janë hequr KQZ-së nga ndryshimet e paraqitura në 2012 duke e kufizuar autoritetin e KQZ-së për të ndërmarrë ndonjë iniciativë lidhur me hetimin e keqfinancimit të partisë politike të audituar. Auditimi është një mjet thelbësor, por në asnjë mënyrë nuk është një mjet gjithëpërfshirës për mbikëqyrje efektive.⁴² Mjete të tjera të rëndësishme që rregullatorët duhet të kishin përfshirë janë kompetenca për të ofruar udhëzime dhe këshilla për të ndihmuar në parandalimin e shkeljeve; kompetenca për të marrë informacion për të përmbushur rolin proaktiv të monitorimit dhe hetimit si dhe kompetenca të përshtatshme në vendosjen e sanksioneve për të adresuar rastet e mospërputhjes e shkeljeve në 'mënyrë efektive, proporcionale dhe bindëse'.⁴³

V. SFIDAT E ZBATIMIT TË RREGULLAVE TË FINANCIMIT TË PARTIVE

Edhe legjislacioni më i mirë mbi financimin e partive politike do të dështonte në mungesë të zbatimit⁴⁴ efektiv. Roli i organit rregullator është vendimtar. Sfidat që zakonisht ndeshen nga organi rregullator janë: [A] interpretimi në mënyrë të pamjaftueshme të mandatit nga vetë rregullatorët dhe [B] mungesa e pavarësisë së rregullatorit nga ligjvënësi apo aktorët politikë.

A. Rregullatorët hezitojnë të ushtrojnë në mënyrë të plotë mandatin e tyre

Duke ju kthyer sfidës së parë, është një dukuri zakonisht që organet rregullatore nuk kanë kompetenca të përshtatshme. Lisa Klein, Eksperte e Rregullimit Politik, shpjegon se "një organ mbikëqyrës ka nevojë për kompetenca të përshtatshme për të ofruar udhëzime dhe këshilla për të ndihmuar në parandalimin e shkeljeve; kompetenca për të marrë informacion për të përmbushur rolin e monitorimit dhe hetimit; dhe kompetencat e duhura sanksionuese për të adresuar rastet e shkeljeve."⁴⁵ Përveç rasteve kur ligjvënësi neglizhon t'i japë rregullatorit autoritetin e nevojshëm, rregullatori mund të ketë autoritet por për arsye të ndryshme - zakonisht për shkak të mungesës së kapacitetit - heziton t'i ushtrojë të gjitha kompetencat e tij.

Në Shqipëri, kuadri ligjor i jep KQZ-së autoritetin për të monitoruar dhe mbikëqyrur financimin e partive përmes qasjes në dokumentet financiare dhe llogaritë e partive apo subjekteve të lidhura me partitë, si dhe për të rritur ndërgjegjësimin dhe për të zhvilluar programe trajnimi. Megjithatë, interpretimi i ngushtë i mandatit të KQZ-së nënkupton që auditimi i financimit të partisë të fushatës zgjedhore vështirë se ka

⁴¹Neni 91/3 i KZ të 2008, <http://www.refworld.org/pdfid/4c1f93e32.pdf>.

⁴²Klein, Lisa. *The Next Stage in Regulation Money in Politics: Implementation of Legislation*, pg. 2 (2015).

⁴³National Democratic Institute, *Raporti Vlerësues i Financimit të Partive në Shqipëri* (2017).

⁴⁴*Ibid* note 30.

⁴⁵ Klein, Lisa, *The Next Stage in Regulation Money in Politics: Implementation of Legislation*, pg. 3 (2015)



ndonjë vlerë.⁴⁶ Duket se KQZ-ja shpesh e nënvlerëson redukton interpretimin e mandatit të saj, për shkak të mungesës së burimeve njerëzore, burimeve financiare dhe njohurisë institucionale të nevojshme për të luajtur një rol më aktiv. Ekipi shqiptar i National Democratic Institute (NDI) në vlerësimin e Financimit të Partive Politike të vitit 2017 arriti në përfundimin se "KQZ-ja ka mungesë të stafit". Vetëm dy anëtarë të stafit të KQZ-së janë caktuar për të mbikëqyrur financimin politik dhe shpesh ata kanë mungesë ekspertize në hetimin financiar apo procesin e auditimit. Partitë politike janë të detyruara të punësojnë ekspertët kontabël që shqyrtojnë raportet e tyre vjetore dhe raportet e deklaratimit të fushatës zgjedhore. Për shkak të kapacitetit të kufizuar të KQZ-së, mbikëqyrja e të dy proceseve të pavarura të auditimit kryesisht kufizohet në garantimin e një auditimi që plotëson vetëm standardet ligjore bazë.⁴⁷

Në zgjedhjet parlamentare të 2017-tës, OSBE-ODIHR raportoi se në hapat e ndërmarrë për zbatimin e legjislacionit të ri "KQZ-ja nuk ndërmori masa për të qartësuar kontradiktat e ligjit të sapondryshuar dhe disa nga vendimet e marra nuk ishin në përputhje me njëra-tjetrën apo nuk kishin bazë ligjore... dhe formimi i komisioneve zgjedhore të nivelit më të ulët ishte realizuar shumë më vonë se sa afati i vendosur me ligj për shkak të emërimit të vonuar të komisionerëve nga partitë politike"⁴⁸

Ligji i miratuar një muaj përpara zgjedhjeve të 25 qershorit 2017, dukej sikur kishte për qëllim mundësimin e monitorimit dhe raportimit në kohë reale, por gjuha dhe qëllimi i ligjit ishin të paqarta dhe gati të pamundura për tu zbatuar. KQZ-ja u përpoq që ta interpretonte dhe zbatonte ligjin me të gjitha forcat e saj, por pa pasur kohën dhe burimet e nevojshme për ta realizuar plotësisht këtë.

B. Mungesa e rregullatorëve të Pavarur

Sfida e dytë e madhe që rregullatorët ndeshin në përpjekjet e tyre për të qenë efektivë është mungesa e pavarësisë nga ligjvënësi, apo aktorë të tjerë politikë. Është e domosdoshme që rregullatori të jetë një organ i pavarur. I ashtuquajtur 'politizim' i agjencisë rregulluese zhvlerëson të gjithë qëllimin e ekzistencës së vetë organit. Udhëzimet e OSBE-ODIHR-it mbi rregullimin e Partive Politike pasqyrojnë disa nga praktikat më të mira dhe standardet në nivel ndërkombëtar për organe rregullatore neutrale dhe të paanshme⁴⁹ dhe veçanërisht rëndësinë e pavarësisë. Është e rëndësishme që organi rregullator të jetë i pavarur nga ligjvënësi jo vetëm nga ana strukturore por edhe i pavarur në mendësi.⁵⁰ Organi rregullator duhet të jetë i gatshëm të vendosë interesin më të mirë të votuesit mbi dëshirat e veta politike apo presionin politik nga legjislativi. Faktorë të tjerë të vlerësueshëm gjatë përcaktimit nëse një organ mbikëqyrës është i pavarur përfshijnë dhe "përbërjen dhe procesin e emërimit të anëtarëve dhe sigurinë financiare".⁵¹

Shumë raporte kanë treguar se përbërja e KQZ-së pengon pavarësinë. Anëtarët e KQZ-së e kanë të vështirë të veprojnë në kundërshtim me kërkesat e partive politike të cilat i kanë emëruar. Për të shtuar

⁴⁶Ibid note 29.

⁴⁷Ibid note 29 .

⁴⁸ OSBE-ODIHR, *Deklaratë mbi Përfundimet dhe Gjetjet Paraprake, Zgjedhjet e Kuvendit për 2017 në Shqipëri*<http://www.osce.org/odihr/elections/albania/325491?download=true>.

⁴⁹OSBE-ODIHR (Komisioni i Venecias), *Udhëzues mbi Rregulloren e Partive Politike* (Oct. 2010) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e) .

⁵⁰Ibid note 31

⁵¹Ibid note 28



presionin edhe më shumë, gjatë procesit të vendimmarrjes dhe votimit janë të pranishëm juristë të partive politike. Si rezultat, secila praktika akses në kohë reale në lidhje me informacionin mbi qëndrimet e mbajtura nga anëtarë të ndryshëm të Komisionit. Kjo situatë krijon mundësinë për të ndikuar në vendimmarrje.

Në vlerësimin e saj NDI-ja arriti në përfundimin se ka të ngjarë që KQZ-ja si një organ mbikëqyrës të mbetet kryesisht jo efektive derisa të jetë institucionalisht e pavarur nga legjislativi.

Një mundësi alternative e zgjedhjes së komisionerëve të KQZ-së nga partitë politike, që shtë praktika aktuale, përforcimin e pavarësisë së mbikëqyrjes është caktimi i anëtarëve jo-partiakë për të mbikëqyrur financimin politik. Siç është vënë në dukje dhe në Raportin e Vlerësimit të Financimit të Partive të NDI së 2017, “KQZ-së do t’i duhej një kohë e konsiderueshme për të zhvilluar një program të qëndrueshëm të mbikëqyrjes financiare të partive politike me procedura të reja operative, punësim dhe trajnim të stafit, si dhe softuer dhe pajisje të reja.” Vlerësimi rekomandoi gjithashtu që në periudhën afat shkurtër KQZ-ja mund të ndihmohej nga një staf shtesë prej tre ose katër vetash me ekspertizën përkatëse për të trajnuar partitë politike mbi kërkesat e formatit të ri të deklaramentit dhe për të përmirësuar mbikëqyrjen e procesit të auditimit. Megjithatë, në periudhën afatgjatë, nevojiten përmirësime ligjore të cilat garantojnë kompetencat dhe përgjegjësitë e KQZ-së.⁵²

VI. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Rregullimi i financave politike është një detyrë e vështirë. Ka shumë çështje që lidhen me transparencën financiare të partive politike, veçanërisht në kontekstin shqiptar. Ndonëse Shqipëria ka bërë ndryshime dhe përmirësime të ligjit, veçanërisht përsa i përket rregullimit të financimit të fushatës, për të pasur një ndryshim efektiv, KQZ-ja ka nevojë për autonomi dhe pavarësi të mëtijshme nga legjislativi.

Legjislativi mund të mos jetë i gatshëm t’i japë KQZ-së pushtetin , i cili më pas do të përdoret për të kontrolluar vetë partitë politike dhe zgjedhjet, por kjo është e nevojshme për zbatimin me sukses të kuadrit rregullator të financimit të partive politike.

⁵²Ibid note 29