

SHTYLLA I LEGJISLACIONI SHQIPTAR

Veprimtaria financiare e partive politike dhe subjekteve zgjedhore, sipas legjislacionit shqiptar nga Reald Keta

Ekspert ligjor për Çështje Zgjedhore, pranë organizatës KRIIK Albania

I. ABSTRAKTI

Artikulli ka për qëllim të qenurit një hyrje në gjendjen e kuadrit ligjor dhe të zbatueshmërisë së ligjit përsa i përket veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore në Shqipëri. Për këtë arsye, i ndarë në 8 paragrafe, artikulli përpiqet të informojë mbi mekanizmat e rregullimit të veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore. Gjithashtu të evidentojë problematikat që ndjekin këto mekanizma në vendin tonë.

FJALËT KYÇE: Partitë politike, veprimtaria financiare e artive politike dhe subjekte zgjedhore, kontrolli i veprimtarisë financiare, fushata zgjedhore, donacionet politike, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve.

SHKURTIME

- GJK** Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë
- GSHKK** Grupi i Shteteve Kundër Korrupsionit (Group of States Against Corruption, GRECO)
- KFZ** Komisioni Federal i Zgjedhjeve, (Federal Election Commission, FEC)
- KLD** Këshilli i Lartë i Drejtësisë
- KNDL** Komisioni për Demokraci Nëpëmjet Ligjit / Komisioni i Venecias
- KQZ** Komisioni Qendror i Zgjedhjeve
- Kushtetuta** Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Ligji Nr. 8417, dt. 21/10/1998. FZ Nr. 28; ndryshuar me Ligjin Nr. 9675, dt. 13/01/2007, FZ Nr. 2, dt. 14/01/2007; Ligjin Nr. 9904, dt. 21/04/2008, FZ Nr. 61, dt. 07/05/2008; Ligjin Nr. 88/2012, dt. 18/09/2012, FZ Nr. 132, dt. 11/10/2012; Ligjin Nr. 137/215, dt. 17/12/2015, FZ Nr. 2019, dt. 21/12/2015; Ligjin Nr. 76/2016, dt. 22/07/2016, FZ Nr. 138, dt. 27/07/2016.
- KZ (2000)** Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë, Ligji Nr. 8609, dt. 08/05/2000, FZ Nr. 12, dt. Maj 2000; ndryshuar me Ligjin Nr. 8780, dt. 03/05/2001, FZ Nr. 22, dt. 14/05/2001.
- KZ (2003)** Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë, Ligji Nr. 9087, dt. 19/06/2003, FZ Nr. 52, Qershor 2003; ndryshuar me Ligjin Nr. 9297, dt. 21/10/2004, FZ Nr. 73, dt. 26/10/2004; Ligjin Nr. 9341, dt. 10/01/2005, FZ Nr. 1, dt. 18/01/2005; Ligjin Nr. 9371, dt. 14/04/2005, FZ Nr. 31, dt. 11/05/2005; Ligjin Nr. 9676, dt. 13/01/2007, FZ Nr. 2, dt. 14/01/2007.

- KZ (2008)** Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë, Ligji Nr. 10 019, dt. 29/12/2008, FZ Nr. 189, dt. 29/12/2012; ndryshuar me Ligjin Nr. 74/2012, dt. 19/07/2012, FZ Nr. 103, dt. 17.08.2012; Ligjin Nr. 31/2015, dt. 02/04/2015, FZ Nr. 51, dt. 06/04/2015.
- LDKK** Për dispozitat kryesore kushtetuese, Ligji Nr. 7491, dt. 29/04/1991, FZ Nr. 4; ndryshuar me Ligjin Nr. 7558, dt. 09/04/1992, FZ Nr. 2; Ligjin Nr. 7561, dt. 29/04/1992, FZ Nr. 2; Ligjin Nr. 7570, dt. 03/06/1992, FZ Nr. 3; Ligjin Nr. 7692, dt. 31/03/1993, FZ Nr. 3; Ligjin Nr. 8257, dt. 19/11/1997, FZ Nr. 18; Ligjin Nr. 8266, dt. 19/12/1997, FZ Nr. 19.
- LPP (1991)** Për Partitë Politike, Ligji Nr. 7502, dt. 25/07/1991, FZ Nr. 5, dt. 25/08/1991; ndryshuar me Ligjin Nr. 7591, dt. 16/07/1992; Ligjin Nr. 7818, dt. 05/05/1994; Ligjin Nr. 9324, dt. 09/04/1998.
- LPP (2000)** Për Partitë Politike, Ligji Nr. 8580, dt. 12/02/2000, FZ Nr. 6, dt. Maj 2000; ndryshuar me Ligjin Nr. 9452, dt. 02/02/2006, FZ Nr. 15, dt. 02/03/2006; Ligjin Nr. 10 374, dt. 10/02/2011, FZ Nr. 14, dt. 02/03/2011; Ligjin Nr. 17/2014, dt. 20/02/2014, FZ Nr. 29, dt. 13/03/2014; Ligjin Nr. 125/2014, dt. 25/09/2014, FZ Nr. 160, dt. 17/10/2014; Ligjin Nr. 90/2017, dt. 22/05/2017, FZ Nr. 118, dt. 23/05/2017.
- OSBE** Organizata për Siguri dhe Bashkëveprim në Europë (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE)
- ZIDDNJ** Zyra për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR)

II. HYRJJE NË ÇËSHTJEN E VEPRIMTARISË FINANCIARE TË PARTIVE POLITIKE DHE SUBJEKTEVE ZGJEDHORE

Veprimtaria financiare e partive politike dhe e subjekteve zgjedhore përbën një nga sfidat më madhore me të cilat përballen demokracitë dhe proceset zgjedhore në nivel global. Sfidë nga e cila nuk kanë imunitet as demokracitë më të konsoliduara dhe as realitetet me kulturë apo politika të forta kundër korrupsionit.¹ Madje, transparenca, rregullimi dhe kontrolli i veprimtarisë së subjekteve zgjedhore dhe i kandidatëve garues, po shndërrohet ndër përballjet më integrale të fushatave zgjedhore.

Kjo përballje në thelbin e saj përbën diskutimin rreth lirive politike të individit dhe në anën tjetër “barazinë e armëve” të garimit të alternativave politike. Diskutim parimor ky që shndërrohet në jurisprudencë, si një diskutim mbi strukturimin e mekanizmave ligjorë që i garantojnë këto parime. Këto mekanizma ligjorë në realitete të ndryshme social-politike, me përvoja të ndryshme, marrin trajta të ndryshme. Dy qasjet më të unifikuara dhe në disa elementë kundërthënëse, janë ato të vendeve europiane nga njëra anë dhe të Shteteve të Bashkuara të Amerikës nga ana tjetër.

¹ The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, “*Funding of Political Parties and Election Campaigns; A Handbook on Political Finance*” (Financimi i Partive Politike dhe Fushatave Zgjedhore), 2012, faqe 111.

Jurisprudenca e Shteteve Bashkuara të Amerikës në traditën e saj, por edhe në vendimmarrjet e fundit të Gjykatës Supreme², e vendos theksin tek liritë politike të individit në çështjen në fjalë. Nën parimin “pay to play” (paguaj që të garosh), kjo jurisprudencë e ka parë shumë më të rëndësishme të drejtën e personit, qoftë fizik apo juridik, për të mbështetur financiarisht ofertën politike që përkrah sesa për të siguruar një garim elektoral të mbështetur në një “barazi armësh”.

Ndërsa jurisprudenca europiane, konstante në rregullimin ligjor përkatës, e ka vendosur theksin tek balancimi. Vendimmarrja e Gjykatës Europiane të Drejtave të Njeriut dhe Komisioni i Venecias³ kanë vlerësuar që rregullimet ligjore duhet të garantojnë një balancim si në të drejtat politike të individit ashtu dhe në garimin e ndershëm, pa cënuar njërin-tjetrin. Në një doktrinë dhe jurisprudencë të varfër, këtë frymë balancuese e ka ndjekur edhe legjislacioni shqiptar dhe vendimmarrja e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.

Fillesat e këtij diskutimi, në nivel teorik dhe si trajtim ligjor të problematikës janë të vonëshme dhe përafërsisht i përkasin viteve '70-'80.⁴ Në anën tjetër, edhe vetë ecuria sëbashku me dinamikat zhvilluese të kësaj çështjeje kanë qenë tejet të ngadalshme. Përvoja ka treguar se si në demokracitë e konsoliduara ashtu dhe në demokracitë në zhvillim, rregullimet para-empirike të financave politike janë të rralla dhe më së shumti rregullat kanë lindur nga kriza të forta, apo madje nga skandale publike. Raste këto që e kanë vendosur çështjen e financave të partive politike në qendër të agjendës publike. Më së shumti, krizat kanë qenë “nëna” e reformave dhe për shumë arsye, aleati më i mirë i reformatorëve të financave politike.⁵

III. KUADRI LIGJOR SHQIPTAR

“Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë” e miratuar në vitin 1998, e përcaktoi për herë të parë Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) si organ të përhershëm “që përgatit mbikëqyr, drejton dhe verifikon të gjitha aspektet që kanë të bëjnë me zgjedhjet dhe me referendumet”. Pozicionin e privilegjuar prej institucioni kushtetues, KQZ-ja e humbi në amendimin e Kushtetutës në vitin 2008, por pa humbur aspak nga përcaktimi i sipërpërmendur i funksioneve të saj. “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë” (KZ) i vitit 2000, 2003 dhe i 2008-ës, përgjatë amendimeve të shumta që pësuan nuk devijuan nga ai përcaktim. Madje përgjatë tjetërsimit të tekstit ligjor nga dinamikat legjislative, ky institucion është fuqizuar për sa i ngarkohet në tagra dhe instrumenta.

² United States Supreme Court (Gjykata Supreme e Shteteve të Bashkuara), “James L. Buckley, et al. v. Francis R. Valeo, Secretary of the United States Senate, et al.”, datë 30/01/1976; United States Supreme Court (Gjykata Supreme e Shteteve të Bashkuara), “Citizens United, Appellant v. Federal Election Commission”, datë 21/01/2010; United States Supreme Court (Gjykata Supreme e Shteteve të Bashkuara), “Shaun McCutcheon, et al., Appellants v. Federal Election Commission”.

³ “Udhëzues në Rregullimin e Partive Politike”, “Guidelines on Political Party Regulation” (anglisht), i miratuar nga Komisioni Venecias në Sesionin Plenar të 84-t Plenar, Venecia, datë 15-16 Tetor 2010, faqe 67, (...) “Financimi i partive politike nëpërmjet kontributeve private është gjithashtu një formë e pjesëmarrjes politike. Pra, legjislacioni duhet të përpiqet të arrijë një balancë mes inkurajimit të kontributeve modeste dhe kufizimit të kontributeve jo të duhura të mëdha.”

⁴ Autorët pionerë që kanë trajtuar këtë çështje përmenden James Kerr Pollock, Loise Overacker, Alexander Heard apo Arnold J. Heidenheimer.

⁵ Casas-Zamora, Kevin, “Political finance and state funding systems an overview” (Vështrim i përgjithshëm i financave politike dhe financimit shtetëror), Brookings Institution, Universiteti i Kosta Rikës, Maj 2008.

Në Nenin 9 të Kushtetutës, të pandryshuar që prej miratimit të saj, përcaktohen garancitë kushtetuese mbi funksionimin e partive politike⁶. Një nen ky që ngjan i transpozuar gati mekanikisht nga Neni 21 i Kushtetutës së Republikës Federale Gjermane.⁷ Një trajtim kushtetues i konceptit të partive politike, që e vendos Shqipërinë në ato vende që i kushtojnë një vëmendje të veçantë funksionimit të tyre, sidomos në aspektin e organizimit të brendshëm. Megjithatë, ndryshe nga hartimi i Kushtetutës ku u “ndoq” shembulli gjerman, legjislatori i mëvonshëm shqiptar, në hartimin e Ligjit “Për partitë politike” të vitit 2000 nuk u referua në analogun e tij në legjislacionin gjerman. Model ky për t’u ndjekur, jo vetëm për shkak të referimit në hartimin e Kushtetutës, por sepse pas modelit portugez, Ligji “Për partitë politike”⁸ gjerman konsiderohet si më proceduralë në përcaktimet e rregullimeve që bën për partitë politike.

Me miratimin e Kushtetutës nisi edhe përpjekja për hartimin e një legjislacioni rregullues të plotë për proceset zgjedhore⁹, partitë politike apo subjektet zgjedhore. Dy aktet ligjore kryesore të miratuara në këtë aspekt ishin Ligji “Për partitë politike” (2000) dhe “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë” (2000). Akte këto që në një periudhë të shkurtër kohore, janë tjetërsuar nëpërmjet ndryshimeve thelbësore apo janë zëvendësuar me akte të tjera.¹⁰ Në këto linja kryesore të dinamikës së ndryshimeve të kuadrit ligjor shqiptar për partitë politike dhe subjektet zgjedhore, ajo që ka marrë vëmendje ka qenë edhe transparenca, rregullimi dhe kontrollimi i veprimtarisë së tyre financiare.

Mbi bazën e këtij kuadri ligjor të miratuar dhe të ndryshuar, janë ngritur edhe institucionet përgjegjëse, të cilat sëbashku përbëjnë mekanizmin rregullues të veprimtarisë financiare të partive politike apo subjekteve zgjedhore. Si çështje problematike dhe që nevojitet të theksohet

⁶ Pjesa e Parë, Parime Themelore, Neni 9, (...) “1. Partitë politike krijohen lirisht. Organizimi i tyre duhet të përputhet me parimet demokratike. 2. Partitë politike dhe organizatat e tjera, programet dhe veprimtaria e të cilave mbështeten në metoda totalitariste, që nxitin e përkrahin urrejtjen racore, fetare, krahinore. ose etnike, që përdorin dhunën për marrjen e pushtetit ose për të ndikuar në politikën shtetërore, si edhe ato me karakter të fshehtë janë të ndaluara sipas ligjit. 3. Burimet financiare të partive, si dhe shpenzimet e tyre bëhen kurdoherë publike.”

⁷ “Ligji Themelor i Republikës Federale Gjermane”, “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland” (gjermanisht), miratuar me datë 08/05/1949, Neni 21, Partitë Politike, 2000, (...) “1. Partitë politike marrin pjesë në formimin e vullnetit politik të popullit. Ato krijohen lirisht. Organizimi i tyre i brendshëm duhet të përputhet me parimet demokratike. Ato duhet të bëjnë publike për pasuritë, burimet dhe përdorimin e fondeve të tyre. 2. Partitë, si qëllime të tyre ose si sjellje të pasuesve të tyre, që kërkojnë të çenojnë ose shfuqizojnë rendin bazë demokratik të lirë, ose të rrezikojnë ekzistencën e Republikës Federale të Gjermanisë, do të jenë jokushtetuese. Gjykata Kushtetuese do të vendosë mbi çështjen e jokushtetueshmërisë. 3. Detajet do të rregullohen me ligje federale.” (Përkthim i autorit.)

⁸ “Për partitë politike”; “Parteiengesetz – PartG” (gjermanisht), i miratuar në 24/07/1967.

⁹ Procese zgjedhore të përgjithshme, vendore, të pjesshme, të parakohshme dhe referendare.

¹⁰ Ligji “Për partitë politike” (2000) është amenduar pesë herë, ku ndryshimet thelbësore i përkasin vitit 2011 dhe 2017. Ndërsa “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë” (2008), i cili është ende në fuqi, është amenduar dy herë, por ndryshimet që iu bënë në vitin 2012 ishte rrënjësore, të cilat tjetërsuan rreth gjysmën e tërë dispozitave ligjore. Një ndërhyrje ligjore kjo që erdhi pas një një punë gjashtë mujore e Komisionit të Posaçëm Parlamentar për Reformën Zgjedhore, i konstituar pas një konflikti të fortë politik pas zgjedhjeve të përgjithshme vendore të vitit 2011.

është se ky mekanizëm rregullues nuk përbën një materializim të një vullneti tërësor të legjislatorit. Mekanizmi i sotëm është rezultat jo i paramenduar apo sipas një vizioni ligjor, tërësor dhe integral i kontrollit të veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore në Shqipëri. Hartimi dhe ndryshimet ligjore kanë ardhur si pasojë e marrëveshjeve politike të momentit apo të një presioni kontekstual të jashtëm, pa qenë asnjëherë një pohim i një vullneti gjithëpërfshirës ligjvënës.

IV. MEKANIZMI INSTITUCIONAL SHQIPTAR MBI FINANCIMIN E PARTIVE POLITIKE DHE SUBJEKTEVE ZGJEDHORE

Kushtetuta në Nenin 9 pika 3, i vetmi nen kushtuar partive politike, përcakton se “*burimet financiare të partive, si dhe shpenzimet e tyre bëhen kurdoherë publike*”. Ky përcaktim kushtetues vendos një garanci, e cila është e interpretueshme në atë që garanton. Në interpretimin ligjor-letrar, të bërit publik është një informim pasiv i ofruar institucionalisht sipas një tërësie kërkesash.¹¹ Ndërsa transparenca është një e drejtë e rezervuar për cilindo subjekt për të marrë informacion në mënyrë aktive, duke qenë vetë subjekti ai që e përcakton objektin e kërkesës për informacion.¹²

Pluralizmi politik u garantua në vend së pari me Ligjin “*Për dispozitat kryesore kushtetuese*” (1991)¹³. Garanci e cila u pohua sërish më pas me Ligjin “*Për partitë politike*” të vitit 1991. Sipas LPP (1991) përcaktohej detyrimi i partive politike të depozitonin në Kuvendin e Shqipërisë raportin e veprimtarisë se tyre ekonomiko-financiare. Raportet duhej të shqyrtoheshin nga një komision ekspertësh i ngritur për këtë qëllim nga Kuvendi Popullor, i cili kishte të drejtë të kontrollonte të gjithë veprimtarinë ekonomiko-financiare të partive.¹⁴ Ky mekanizëm parlamentar i ngarkuar për kontrollin e veprimtarisë financiare të partive politike, ishte i paqartë

¹¹ “Udhëzues për aksesimin e informacionit nga gazetarët”, “A guide for journalists on how to access information” (anglisht), OSBE, datë 04/05/2010, faqe 24, (...) “Një qeveri është transparente kur shumica e informacionit mbi aktivitetet, politikat, etj., të tij është i hapur për publikun. Pra, transparenca është rezultat i informacionit që bëhet publik. Një trupë publike transparante është një që karakterizohet vizibiliteti dhe aksesimi mbi informacionin. Zakonisht, kjo do të thotë jo vetëm që trupa publike është e mirë dhe e shpejtë në përgjigjen ndaj kërkesave për informacion prej publikut, por edhe se ajo publikon një numër të madh informacioni pa patur nevojë për kërkesë, p.sh. duke publikuar në një faqe interneti dhe në gazetatat zyrtare, si edhe në raporte e fletëpalosje të thjeshta për t’u kutuar nga publiku.” (përkthim i autorit)

¹² “Black’s Law Dictionary”, Botimi i Nëntë, Thomson Reuters, viti 2009, SHBA, faqe 1638, “(...) transparenca. Të qenit i hapur; qartësi; mungesë mashtrimi dhe përpjekje për të fshehur informacion dëmtues. • Fjala përdoret për nxjerrje të të dhënave fiannciare, politikave dhe praktikave organizacionale, ligjbërjes, dhe të tjera aktivitete kur organizatat ndërveprojnë me publikun.”

¹³ Neni 6, (...) “Pluralizmi politik është një nga kushtet themelore të demokracisë në shtetin shqiptar. Partitë politike dhe organizatat e tjera, krijojnë dhe ushtrojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me ligjin. Ato janë krejtësisht të ndara nga shteti. Ndalohet veprimtaria e partive politike në repartet dhe institucionet ushtarake të Ministrisë së Mbrojtjes dhe Ministrisë së Punëve të Brendshme, në Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe përfaqësitë diplomatike jashtë shtetit, në prokuroritë, hetuesitë, gjykatat, etj. Mënyra e departitizimit dhe e depolitizimit bëhet me ligj.”

¹⁴ Neni 26, (...) “Në fund të vitit kalendarik, partitë paraqesin raportin e veprimtarisë së tyre ekonomiko-financiare, i cili shqyrtohet nga një komision ekspertësh i ngritur për këtë qëllim nga Kuvendi Popullor. Ky komision ka të drejtë të kontrollojë të gjithë veprimtarinë ekonomiko-financiare të partive. Raporti përfundimta i këtij komisioni i paraqitet Kuvendit Popullor.”

në rregullim dhe për shkak të kontekstit institucional të atyre viteve, rezultoi në praktikë tërësisht jo efektiv.

Vetëm me KZ (2008) u parashikua një tërësi ndalesash dhe kufizimesh të veprimtarisë financiare zgjedhore të subjekteve zgjedhore për periudhën një mujore zgjedhore, si dhe një mekanizëm real ligjor për kontrollin e tyre. Mekanizmi i parë i ngritur asokohe dhe ende në fuqi, ngarkon përzgjedhjen me short nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve të një ekipi ekspertësh kontabël me mbarimin e fushatës zgjedhore.¹⁵ Këta ekspertë ngarkohen të auditojnë vërtetësinë dhe plotësinë e dokumentacionit të veprimtarisë financiare të subjekteve zgjedhore në raport me legjislacionin zgjedhor dhe atë tatimor. Objekt i punës së tyre, është kontrolli sesi dokumentacioni i paraqitur nga subjektet zgjedhore, reflekton shpenzimet dhe të ardhurat e kryera në periudhën një mujore të fushatës zgjedhore. Ekspertët duke u mbështetur mbi dokumentacionin e paraqitur kryejnë një vlerësim aritmetiko-logjik mbi bazën e parimeve të auditimit. Në fund të kësaj, raportet audituese depozitohen në KQZ, e cila me vendimmarrje shprehet për vendosjen ose jo të sanksioneve për raste në të cilat ekspertët vërejnë shkelje.

Puna e këtyre ekspertëve përgjatë katër fushatave zgjedhore të deri tanishme (2009, 2011, 2013, 2015) ka rezultuar me problematika të shumta për shkak të mungesës së instrumentave ligjore që kanë këta ekspertë për të kryer auditim efektiv të veprimtarisë së subjekteve zgjedhore që auditohen. Në disa raste, ekspertët auditues raportojnë që nuk arrijnë as të vendosen në kontakt me subjektet zgjedhore, që janë ngarkuar të auditojnë.¹⁶

Më pas, në vitin 2011 ishin ndryshimet në LPP (2000) që parashikuan një tërësi ndalesash dhe kufizimesh edhe të veprimtarisë financiare vjetore të partive politike, si dhe një mekanizëm real ligjor për kontrollin e tyre kalendarik vjetor. Ky rregullim, i cili edhe ky vazhdon të jetë në fuqi, së pari ngarkon partitë politike që brenda datës 31 Mars të çdo viti kalendarik të depozitojnë në KQZ, Raportin Vetëdeklarues Vjetor për veprimtarinë financiare të vitit pararendës. Më pas, brenda datës 30 Qershor, KQZ-ja me short duhet të përzgjedhë ekspertët kontabël, që do të duhet të auditojnë veprimtarinë financiare vjetore të partive politike. Ashtu si ekspertët kontabël që auditojnë vetëm periudhën zgjedhore, edhe në rastin e tyre, ka problematika për shkak të mungesës së instrumentave ligjore që kanë këta ekspertë për të kryer auditim efektiv të veprimtarisë së partive politike. Këta ekspertë në punën e tyre vuajnë kryesisht nga mungesa e

¹⁵ Neni 91, Auditimi i fondeve dhe shpenzimeve të fushatës zgjedhore, "(...) 1. Jo më vonë se 5 ditë pas shpalljes së rezultatit përfundimtar të zgjedhjeve për çdo parti politike të regjistruar si subjekt zgjedhor, apo kandidatët e propozuar nga zgjedhësit, KQZ-ja emëron me short një apo më shumë ekspertë kontabël të licencuar, të përzgjedhur sipas nenit 92 të këtij Kodi, për të kryer auditimin e fondeve të përfituara dhe të shpenzuara për fushatën zgjedhore. Raporti i auditimit paraqitet në KQZ brenda afatit të përcaktuar në vendimin e emërimit. Raporti nuk mund të përfshijë të dhëna personale të dhuruesve nën vlerën e parashikuar në pikën 2 të nenit 90 të këtij Kodi."

¹⁶ Për auditimin e fushatës zgjedhore të vitit 2013, në rastin e subjektit zgjedhor Partia e Pajtimit Kombëtar, eksperti kontabël raportoi se "auditimi nuk ishte kryer pasi subjekti zgjedhor nuk ndodhej në adresën përkatëse dhe as nuk mund të kontaktohej me të". Ndërsa për auditimin e fushatës zgjedhore të vitit 2015, në rastin e tre subjekteve zgjedhore që ishin Partia e Reformave Demokratike Shqiptare, Partia Fronti i Majtë dhe kandidati i propozuar nga qytetarët z. Astrit Zyber Ademi, ekspertët kontabël përkatës raportuan se "nuk u krye auditimi i të dhënave sepse nuk u arrit kontakti me subjektin".

tagrave hetues dhe verifikues të raportimeve të veprimtarisë financiare të ngarkuar për të kontrolluar. Së paku në parim dhe në frymën e rregullimit ligjor, puna e këtyre ekspertëve është akoma më voluminoze se ekspertët kontabël auditues që shqyrtojnë periudhën zgjedhore. Këta ekspertë jo vetëm do të duhet të auditojnë të gjithë periudhën kalendarike, por duhet gjithashtu të kontrollojnë nëse partitë politike për t'iu shmangur kufizimeve dhe ndalimeve të vendosura për periudhën zgjedhore, kanë kryer lëvizje në funksion të fushatës zgjedhore, jashtë periudhës një mujore që përcakton ligji.

Në vazhden e këtyre normave kryesore, edhe KQZ-ja ka ndërmarrë dy udhëzimeve përsa i përket standartizimit të raportimeve të veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore. Fillimisht në vitin 2012, ky institucion miratoi formatet për të tre raportimet e sipërpërmendura; (i) raportimin vetëdeklarues vjetor; (ii) raportimin e auditëve të periudhës zgjedhore dhe (iii) raportimet e auditëve për periudhën kalendarike.¹⁷ Ndërsa, përsa i përket periudhës zgjedhore, në vitin 2017, miratoi edhe formatin e deklarimit të subjekteve zgjedhore për veprimtarinë financiare në periudhën zgjedhore.¹⁸

Megjithatë, në përvojën e një dekade të zbatimit të këtyre mekanizmave të përshkruar nuk ka asnjë sanksion të dhënë nga KQZ për shkelje të legjislacionit për veprimtarinë financiare të partive politike. Edhe në ato pak raste, kur audituesit kanë bërë me dije dyshimin e tyre për raste shkeljesh, institucioni nuk është shprehur.

V. BURIMET FINANCIARE TË PARTIVE POLITIKE NË SHQIPËRI

Parimisht, dy kanalet financiare të partive politike janë ato publike dhe private. Në rastin shqiptar, mbështetja publike parashikohet si fond asistence vjetore dhe fond në mbështetje të organizimit të fushatës zgjedhore për partitë politike, si dhe asistencë materiale për partitë politike parlamentare. Aktualisht, fondi publik si asistencë për partitë politike dhe subjektet zgjedhor lëvrohet në proporcion me arritjet elektorale, ose siç e ka konsideruar GJK në jurisprudencën e saj, mbi bazën e “*seriozitetit të ofertës elektorale*”.¹⁹

Partitë politike, përpos fondeve publike në funksion vjetor apo zgjedhor janë pajisur edhe me godina nga pasuritë publike, të cilat u janë vendour në dispozicion si seli qendrore apo zyra të degëve të tyre. Tërësi pasurish publike, për të cilat ende nuk është bërë transparencë se cilët janë përfituesit dhe cilat kanë qenë procedurat e ndjekura. Kjo përkrahje nga burimet publike ndonëse

¹⁷ “Për miratimin e rregullave për formatet e standardizuara për raportimet financiare të partive politike, subjekteve zgjedhore dhe raportimet e kontrollit financiar të ekspertëve kontabël”; Vendimi i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve Nr. 3, datë 18/01/2012.

¹⁸ “Për miratimin e udhëzuesit dhe formatit të standartizuar të raportimit financiar të fushatës zgjedhore”; Vendimi i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve Nr. 167, datë 21/04/2017.

¹⁹ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë Nr. 32, datë 21/06/2010, Fletore Zyrtare Nr. 94, datë 22/07/2010, (...) “Trajtimi i pabarabartë i partive, duke dalluar ndërmjet tyre partitë brenda dhe jashtë Kuvendit, bëhet për mbrojtjen e votuesit nga shpërdorimi i votës. Gjykata vlerëson se është “një vullnet i ligjshëm i legjislatorit të kërkojë mbrojtjen e votuesit, në mënyrë që ai të mos ia japë votën një kandidati ose oferte të pashpresë.”

është minimizuar, vazhdon të jetë e konsiderueshme krahasuar me fondet private, për sa referojnë shifrat zyrtare.²⁰

Ndërsa mbështetja private në vendin tonë parashikohet si kuotizacione vjetore të anëtarësisë, donacione financiare, dhurime në natyrë, shërbime falas si vullnetarizmi apo të ardhura nga biznesi tregtar i partisë politike. Përsa i përket kësaj të fundit, legjislacioni shqiptar është jo i qartë, por më së paku qartazi lejon veprimtari tregtare si botimet periodike partiake ose botimet edukative. Në tërësinë e tyre, këto burime financiare përbëjnë vështirësi në kontrollim, edhe për shkak të informalitetit të ekonomisë shqiptare. Njëkohësisht, burimet financiare private të partive politike mbartin edhe rrezikshmërinë e “kapjes” së partive politike nga interesa privatë të ligjshëm apo deri dhe të jashtëligjshëm.

VI. KUFIZIMET DHE NDALIMET LIGJORE TË VEPRIMTARISË FINANCIARE TË PARTIVE POLITIKE DHE SUBJEKTEVE ZGJEDHORE

Në strukturimin ligjor-institucional të kontrollit financiar të partive politike dhe subjekteve zgjedhore, legjislatori duhet t’i përgjigjet një pyetjeje fillestare. Cila tërësi rregullash mund të sigurojë që paratë në shërbimin e aktorëve politikë të jenë në sasi të mjaftueshme që ata të përmbushin funksionin e domosdoshëm në një demokraci politike, gjithashtu të sigurojnë që burimet e parave dhe mënyra sesi përdoren të mos dëmtojnë procesin demokratik? Çdo legjislacion cilësor, do të duhej të jetë një përgjigje e kësaj pyetje e kontekstualizuar në realitetin shoqëror përkatës.

Veçanërisht përsa i përket çështjeve të veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore, kontekstualizimi nuk duhet të kryej gabimin e zakonshëm të legjislatorit, i cili është “prezumimi i ideale”. Përkundrajt prezumimit të funksionimit abstrakt të institucioneve dhe operatorëve zgjedhorë kontrollues, rregullimi i veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore kërkon durim dhe vëmendje ndaj elementëve më bazikë.

Legjislatori shqiptar në formësimin e legjislacionit mbi këtë tematikë ka parashikuar një tërësi kufizimesh dhe ndalimesh. Rregullime këto që vuajnë nga të qenurit sipërfaqësore dhe të kufizuara në shtrirjen e rasteve që përfshijnë. Më problematikja në këtë drejtim, është se rregullimet mbulojnë më së shumti periudhën një mujore zgjedhore, duke e lënë gati tërësisht të lirë periudhën tjetër kalendarike.

Kufizimet dhe ndalimet bazike që përcakton legjislacioni shqiptar kanë të bëjnë me subjektin dhurues privat, sasinë monetare të shpenzimeve dhe të ardhurave, procedurat e kryerjes së transaksioneve dhe bërja publike e tyre. Rregullime këto që lënë mënjane çështje madhore si

²⁰ Viti 2013, fonde publike / private të deklaruar: Partia Socialiste - 76’240’665 / 107’023’570 Lekë; Partia Demokratike - 78’985’728 / 73’111’360 Lekë; Lëvizja Socialiste për Integrim - 11’045’574 / 31’283’241 Lekë; Viti 2014, fonde publike / private të deklaruar: Partia Socialiste - 75’938’521 / 5’745’000 Lekë; Partia Demokratike - 59’441’771 / 415’000 Lekë; Lëvizja Socialiste për Integrim - 22’837’891 / 15’418’175; Viti 2015, fonde publike / private të deklaruar: Partia Socialiste - 91’862’322 / 59’713’817 Lekë; Partia Demokratike - 71’523’086 / 10’057’921; Lëvizja Socialiste për Integrim - 32’314’107 / 52’898’438 Lekë.

përdorimin e burimeve njerëzore vullnetare ose e dhurimeve materiale dhe të shërbimeve. Ndër mangësitë e legjislacionit tonë në këtë çështje, veçohet “fushata hije” zgjedhore, e quajtur ndryshe fushata zgjedhore e kryer nga të tretët. Kjo lloj fushate, e ndërmarrë dhe e kryer në formë të pavarur apo të pretenduar si të pavarur nga përkrahësit politikë të subjekteve zgjedhore, jo vetëm në Shqipëri, është shndërruar si sfida madhore në përballjen me format e deformimit të fushatave zgjedhore.

Gjithashtu listohen si problematike mangësitë në rregullimin e veprimtarisë financiare të partive politike jashtë periudhës zgjedhore një mujore. Në periudhën kalendarike, partitë politike nuk mbartin kufizime në sasinë e donacioneve të marra dhe fare pak kufizime të subjektet donatore, të donatorëve financiarë apo materialë. Madje, një prej boshllëqeve madhore në këtë periudhë kohore është mos parashikimi i asnjë rrethane të konfliktit të interesit për donatorët në periudhën jo zgjedhore.

VII. ROLI I KQZ-SË NË KONTROLLIN E VEPRIMTARISË FINANCIARE TË PARTIVE POLITIKE DHE SUBJEKETEVE ZGJEDHORE

Çdo mekanizëm kontrolli i veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore, në qendër të tij ka një institucion mbikëqyrës. Modelet e së drejtës së krahasur ofrojnë alternativa të ndryshme të natyrës së këtij institucioni. Rasti shqiptar përbën një alternativë komplekse dhe unike për mënyrën se si e përcakton institucionin përgjegjës. Një institucion ky që paraqitet si unik në nivel krahasimor, për nga natyra e katërfishtë funksionale që mbart. Funksione të cilat më së paku për nga volumi në tagra dhe proceduralitetet përkatëse, e vendosin KQZ-në në stres të përhershëm.

Komisioni Qendror i Zgjedhjeve është një prej 11 institucioneve të pavarura në strukturën ekzekutive në Shqipëri. Ky institucion i krijuar në vitin 1998 si i përhershëm, i cili ka pësuar ridimensionime të vazhdueshme të forta, është i përbërë nga trupa e nëpunësve të administratës dhe nga trupa e anëtarëve të Komisionit. Kur u themelua, KQZ-ja ishte organ kushtetues dhe përbëhej nga një trupë prej shtatë anëtarësh të përzgjedhur ndërinstitucionalisht, nga tre institucione të tjera kushtetuese; *Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Presidenti i Republikës së Shqipërisë dhe Këshilli i Lartë i Drejtësisë*. Nga këto, dy anëtarë caktoheshin nga Presidenti i Republikës, dy anëtarë votoheshin nga Këshilli i Lartë i Drejtësisë dhe tre anëtarë votoheshin nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë.

Ky konceptim institucional, në vijueshmëri u tjetërsua në dy momente legjislativë të rëndësishme. Së pari në vitin 2008, me amendimin e Kushtetutës dhe me miratimin e “*Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë*” të atij viti, KQZ humbi staturën si institucion kushtetues dhe u rimodelua përzgjedhja e anëtarësisë së trupës së institucionit. Pas përpjekjes fillestare për të strukturuar një trupë anëtarësh të KQZ-së si përfaqësim ndërinstitucional, kjo përvojë 10 vjeçare u braktis me hartimin e Kodit Zgjedhor të ri.

Trupa e këtij komisioni u përcaktua sipas një formule përbërje të mbështetur në përfaqësimin politik parlamentar. Tre anëtarë përzgjidheshin nga mazhoranca parlamentare dhe i kalonin Kuvendit të Shqipërisë për miratim me shumicë të anëtarësisë së Kuvendit. Gjithashtu, tre anëtarë të tjerë përzgjidheshin nga minoranca parlamentare dhe i kalon Kuvendit të Shqipërisë për miratim me shumicë të anëtarësisë së Kuvendit. Ndërsa Kryetari do të duhej të përzgjidhej sipas një mekanizmi përzgjedhje mazhorancë-minorancë parlamentare. Fillimisht, mazhoranca qeverisëse i paraqiste Kuvendit 4 kandidatura, dhe minoranca kishte të drejtë të eliminonte dy prej tyre. Në përfundim, dy kandidaturat e tjera të mbetura i kalonin për votim Kuvendit. Kandidatura fituese duhej të siguronte votat e gjysmës së anëtarëve të Kuvendit.

Momenti i dytë ishte amendimi i KZ-së së vitit 2012, ku Kryetari i KQZ-së u përcaktua të përzgjidhet jo më si një figurë me aprovim të anshëm politik, por si një teknikien nga shoqëria civile. Kësisoj, duke e strukturuar anëtarësinë mbi bazën e balancës së përfaqësimit politik, Kryetari i KQZ-së si një figurë e njohur teknike dhe apolitike do të duhet të sigurojë arritjen e kuorumit vendimmarrës dhe mbarëvajtjen e institucionit. Zgjidhje kjo në funksion të sigurimit të paanshmërisë, të pavarësisë dhe duke e mbajtur larg krizave institucionin.

Sipas amendimeve në fjalë, përzgjedhja e Kryetarit të KQZ-së parashikohet në bazë të thirrjes së hapur për personat e interesuar. Më pas, nga totali i aplikantëve, “Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut” shqyrton dhe interviston në seanca plenare kandidaturat e paraqitura. Nga këto kandidatura, Komisioni i përcjell Kuvendit të Republikës së Shqipërisë 2 kandidaturat që arrijnë të sigurojnë 2/3 e votave të anëtarëve të Komisionit. Në vazhdim, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë miraton me shumicë të anëtarëve të Kuvendit një prej dy kandidaturave.

Në analizë të tërë përcaktimeve ligjore, KQZ-ja luan rol *super-intendent*, drejtues dhe mbikqyrës,²¹ në tërë proceset zgjedhore, përfshi edhe ato referendare, por me disa specifika. Institucioni drejton, mbikqyr dhe gjithashtu është i përfshirë drejtëpërdrejtë në të tre dimensionet që ndërtojnë proceset zgjedhore; (i) përgatitjen dhe administrimin e procesit zgjedhor; (ii) drejtësinë zgjedhore (ankimimet dhe apelimet për çështjet zgjedhore); (iii) kontrollin e veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore.

Së fundmi, ky institucion u përfshi edhe në procesin e zbatimit të legjislacionit të mbiquajtuar të dekriminalizmit. Legjislacion i cili pati nisje me “Rezolutën e marrëveshjes politike mes mazhorancës dhe opozitës në Kuvendin e Republikës së Shqipërisë” të datës 24/12/2014²². Në vazhdim u shoqërua me amendime kushtetuese, me Ligjin “Për garantimin e integritetit të

²¹ “Kodi Zgjedhore i Republikës së Shqipërisë”, Neni 21, pika 3, Kompetencat e KQZ-së, (...) “Drejton dhe kontrollon kolegjisht, nëpërmjet çdo anëtari ose strukturave të saj, procesin parazgjedhor dhe atë zgjedhor.”

²² “(...) Opozita dhe mazhoranca qeverisëse angazhohen të punojnë së bashku me konsensus, me ndihmën e Bashkimit Europian, për çështjen e individëve me rekorde kriminale, të cilët mbajnë një post publik ose kërkojnë të zgjidhen apo të emërohen në një të tillë, bazuar në standardet europiane dhe me asistencën e Komisionit të Venecias.”

personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike”²³ dhe Vendimin e Kuvendit “Për përcaktimin e rregullave të detajuara mbi zbatimin e ndalimeve të parashikuara në ligjin nr. 138/2015 ‘Për garantimin e integritetit të personave që zgjidhen, emërohen ose ushtrojnë funksione publike’”²⁴. Përgatitja dhe hartimi i kuadrit ligjor mbi këtë çështje u parapri dhe nga “Raporti paraprak për përjashtimin e shkelësve të ligjit nga Parlamenti” i Komisionit të Venecias²⁵. Në këtë kuadër, ndër institucionet administruese dhe kontrolluese të Vetëdeklarimeve të Dekriminalizimit, KQZ është përfshirë si e ngarkuar për kontrollin e integritetit të funksionarëve si deputetë, anëtarët e Këshillit të Ministrave, Kryetarët e Bashkive dhe anëtarët e Këshillave Bashkiakë.

Përsa i përket tagrit kontrollues, KQZ ndërvepron me Drejtorinë e Përgjithshme të Gjendjes Civile, Zyrën e Gjendjes Gjyqësore dhe Prokurorinë e Përgjithshme të Republikës së Shqipërisë. Ndërveprim i cili ka për qëllim verifikimin e gjendjes civile dhe gjendjen gjyqësore të funksionarëve politikë të sipërpërmendur. Gjetjet të cilat rezultojnë nga ky kontroll ndërinstytucional, nëse bien ndesh me rregullimet e legjislacionit për dekriminalizimin, mund të bëhen shkak që KQZ të shpallë përfundimin e parakohshëm të mandatit politik, dhe të vendosë kufizimin ose ndalesën në vijim për të garuar për një mandat politik.

Përpos kësaj tabloje të rënduar institucionale, në raport me kontrollin e veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore, problematike është përbërja e KQZ-së mbi bazën e balancimit të përfaqësimit politik. Në lidhje me këtë, edhe Komisioni i Venecias që në nisje, ka shprehur rezerva se kompozimi politik i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve mund të çënojë funksionalitetin e tij në çështjen në fjalë.²⁶ Në të vërtetë, rezerva në parim e Komisionit të Venecias për një tejkallim në detyra të KQZ-së në kontrollin financiar, si pjesë e e agjendave politike, në fakt rezultoi në të kundërtën si një mosfunksionim tërësor i insitucionit.

Shembull krahasimor i mungesës së efikasitetit të një formule të tillë është edhe rasti i Shteteve të Bashkuara të Amerikës. Në nivel federal, kontrolli i veprimtarisë financiare të partive politike

²³ Ligji Nr. 138/2015, datë 17/12/2016, Fletore Zyrtare Nr. 220, datë 22/12/2016; ndryshuar me Ligjin Nr. 38/2016, datë 14/04/2016, Fletore Zyrtare Nr. 77, datë 09/05/2016.

²⁴ Vendimi i Kuvendit të Republikës së Shqipërisë Nr. 17/2016, datë 04/03/2016, Fletore Zyrtare Nr. 38, datë 10/03/2016.

²⁵ Dokument i bazuar në komentet e Z. Sergio Bartole (Anëtar Zëvendësues, Itali) Z. Oliver Kask (Anëtar, Estoni) Z. Jorgen Steen Sorensen (Anëtar, Danimarkë), Miratuar nga Këshilli i Zgjedhjeve Demokratike, Në mbledhjen e tij të 51-të (Venecia, 18 qershor 2015) dhe nga Komisioni i Venecias në Sesionin e tij Plenar të 103-të (Venecia, 19-20 qershor 2015).

²⁶ “(...) Neni 91 i Kodit rregullon auditin e llogarive të fushatës nga KQZ-ja. Ngrihet një shqetësim në lidhje me Nenin 91(3), i cili i lejon KQZ-së të verifikojë të dhënat në raportet e financimit të fushatës. Shqetësimi ka të bëjë me faktin se KQZ-ja, e ngritur nga partitë politike, mund të nisin të kontaktojnë kontribuesit e partive jo-parlamentare megjithëse mund të mos ketë bazë faktuale që të sugjerojë se hetimi është i nevojshëm. Kjo dispozitë abuzohet shpesh. Trupa rregulluese kontakton kontribuesin dhe kontribuesi, bazuar në konsiderata politike, mohon të ketë kontribuar. Partia politike dhe zyrtarët e saj në këtë rast përballen me sanksione penale. Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR rekomandojnë që Neni 91(3) të amendohet në mënyrë që të ofrojë kritere objektive dhe jodiskriminuese që duhet të plotësohen përpara se KQZ-ja të kontaktojë kontribuesit e fondeve private.” (përkthim i autorit)

dhe subjekteve zgjedhore i është ngarkuar *Federal Election Commission* (FEC), i kompozuar me anëtarësi të mbështetur në përfaqësimin parlamentar bipartizan. Ndonëse një realitet tejet larg për mirëfunksionimin ligjor-institucional, edhe në këtë rast, kompozimi politik i këtij institucioni është bërë burim ngërçesh dhe efikasiteti të ulët.

VIII. RAPORTIME DHE OPINIONE NDËRKOMBËTARE

Përsa i përket rregullimeve që vendos legjislacioni shqiptar për veprimtarinë financiare të partive politike apo subjekteve zgjedhore, si dhe zbatueshmërisë së këtyre rregullimeve, janë shprehur disa institucione me autoritet në këtë fushë. Komisioni për Demokraci Njëpërmjet Ligjit (KNDL) ose i ashtuquajturi Komisioni i Venecias dhe organizmi Grupi i Shteteve Kundër Korrupsionit (GRECO) kanë dhënë kontributin e tyre me opinione dhe raporte mbi këtë legjislacion. Ndërsa mbi zbatueshmërinë e këtij legjislacioni vlerë të konsiderueshme përmbajnë Raportet Përfundimtare të Misioneve të Vëzhgimit të OSCE-ODIHR-it dhe Raportet e Progresit vjetore të Komisionit European.

KNDL, ndër të tjera, ka një doktrinë shumë të pasur dhe të gjerë me raportime dhe opinione mbi çështjet zgjedhore. Në raport me legjislacionin shqiptar mbi çështjet zgjedhore dhe të partive politike, KNDL është shprehur në katër raste. Dy dokumentat e parë i referohen në analizë dhe gjykime Kodit Zgjedhor të vitit 2003²⁷, dhe dy të tjerët i referohen Kodit Zgjedhor të vitit 2008²⁸, i cili është ende në fuqi. Një prej çështjeve të cilës i është kushuar vëmendje dhe rëndësi në këto dokumente ka qenë çështja e transparencës, rregullimit dhe kontrollit të veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore. Kritikën e këtyre dy dokumentave përmbledhen në thelbin e tyre tek paplotësia e kuadrit ligjor në rregullimin e çështjes së fjalë.

Misionet e Vëzhgimit të OSBE-ZIDDNJ kanë ndjekur në vijueshmëri proceset zgjedhore që nga viti 1997, në një total prej 18 procesesh zgjedhore. Pas vitit 2008-të, secili prej Raporteve Përfundimtare të Misioneve të Vëzhgimit e ka ngritur shqetësimin e transparencës, rregullimit dhe kontrollit të veprimtarisë së subjekteve zgjedhore. Ky shqetësim është ngritur jo si i mbështetur nga gjetjet e vëzhgimit, por si reflektim i intervistimit të interlokutorëve apo komunikimit me aktorë vendas. Kjo për shkak se këto misione gjatë kohës së kryerjes së punës

²⁷ “Rekomandime të përbashkëta mbi Ligjin Zgjedhor dhe Administrimin Zgjedhor në Shqipëri”; “Joint recommendations on the Electoral Law and the Electoral Administration in Albania” (anglisht), nga Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR, aprovuar nga Këshilli për Zgjedhje Demokratike në Takimin e 9-të të tij (Venecia, 17 Qershor 2004) dhe mbështetur nga Komisioni i Venecias në Sesionin e 60-të Plenar të tij (Venecia, 8-9 Tetor 2004); “Opinion i përbashkët mbi Amendimet e Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë”; “Joint Opinion on Amendments to the Electoral Code of the Republic of Albania” (anglisht), nga Komisioni i Venecias dhe OSBE/ODIHR, aprovuar nga Këshilli për Zgjedhje Demokratike në Takimin e 22-të të tij (Venecia, 18 Tetor, 2007) dhe mbështetur nga Komisioni i Venecias në Sesionin e 72-të Plenar të tij (Venecia, 19-20 Tetor 2007).

²⁸ “Opinion i përbashkët mbi Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë”; “Joint opinion on the Electoral Code of the Republic of Albania” (anglisht), aprovuar nga Komisioni i Venecias në Sesionin e 78-të Plenar të tij (Venecia, 13-14 Mars 2009); “Opinion i përbashkët mbi ligjin zgjedhor dhe praktikën zgjedhore në Shqipëri”; “Joint opinion on the Electoral Law and the Electoral Practice of Albania” (anglisht), Aprovuar nga Këshilli për Zgjedhje Demokratike në Takimin e 39-të të tij (Venecia, 15 Dhjetor 2011) dhe nga Komisioni i Venecias në Sesionin e 89-të Plenar të tij (Venecia, 16-17 Dhjetor 2011).

së tyre, nuk e përfshijnë vëzhgimin e mekanizmit të kontrollit, përkatësisht veprimtarinë kontrolluese të kryer nga ekspertët kontabël.

Me nënshkrimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asocimit, zhvillimet institucionale janë raportuar nga Komisioni European me anë të Raporteve të Progresit të përvitshme. Sërish, që pas vitit 2008, këto raporte kanë përfshirë çështjen e veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore. Notat e kritikave të këtyre raporteve kanë ardhur duke u rënduar në lidhje me mangësitë ligjore dhe mungesën e efikasitetit të mekanizmit kontrollues.²⁹ Kjo gjuhë kritikash arriti kulmin në Raportin e Progresit për vitin 2016, i cili e vlerësoi efektivisht si nul mekanizimin ligjor-institucional për transparencën, rregullimin dhe kontrollin e veprimtarisë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore³⁰.

IX. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Në përfundim të një analize të një kuadri ligjor dhe një mekanizmi ligjzbatues jo efikas në tërë hallkat e tij, ngrihet shqetësimi për origjinën e problematikës dhe perspektivat e zgjidhjes. Kontrolli i veprimtarisë financiare i partive politike është një çështje që mbart problematika të kontekstit shqiptar, por edhe problematika të veçanta që lidhen me subjektet që ka në objekt të veprimtarisë, pra partive politike.

Megjithatë, në këtë tërësi, veçohet pikërisht dhe karakteristika e përmendur në fillimin e këtij dokumenti. Rregullimi ligjor për veprimtarinë financiare të partive politike dhe subjekteve zgjedhore nuk është hartuar dhe ndryshuar në një perspektivë unitare dhe një gjithëpërfshirje të aktorëve përgjegjës. Kjo shihet si origjina e problemit të një mekanizmi, që në çdo përpjekje për përmirësim të veçuar të hallkave mosfunksionuese, do të cedojë në tërësi.

Ajo që shihet si domosdoshmëri e së ardhmes së afërme, është nisja e një dialogu tejpolic mbi problematikën dhe i parashikimeve të rregullimeve ligjore në tërë aspektet që përfshin çështja e financave të partive politike.

²⁹ “Raporti i Komisionit European 2015”; datë 10/11/2015, Bruksel; “Progres Raporti 2014”; SWD(2014) 304, datë 08/10/2014, Bruksel; “Progres Raporti 2013”; SWD (2013) 414, 16/10/2013, Bruksel.

³⁰ “Raporti i Komisionit European 2016”; DPS (2016) 364, datë 09/11/2016, Bruksel. “(...) Në lidhje me financimin e partive politike, Komisioni Qendror Zgjedhor (KQZ) nuk është mjaftueshëm i pavarur dhe fuqiptotë për të kontrolluar financimin e partive. KQZ duhet të përcaktojë përgjegjësi të qarta brenda vetes për mbikëqyrjen e financimit të partive dhe duhet të kryejë inspektive thelbësore që shkojnë përtej qasjes veçse formale të kontrollimit të deklarimeve të partive politike. Hapësirat në kuadrin ligjor dhe institucional duhet të adresohen urgjentisht, duke përfshirë mundësinë për të ushtruar normalisht funksionet e mbikëqyrjes dhe monitorimit të shpenzimeve gjatë fushatave elektorale dhe zbulimin e financave të fushatës parazgjedhore, para ditës së zgjedhjeve.”