

# RAPORT MONITORIMI Nr. 2

mbi kufizimet e  
përdorimit  
të burimeve  
shtetërore në  
fushatën  
zgjedhore

*Periudha*

*15 - 31 janar 2021*

Raportues:  
Isuf Shehu, Gerta Meta  
(Alumni të ASP)

Me bashkëpunimin e  
pedagogëve dhe stu-  
dentëve monitorues  
pranë universiteteve  
në shtatë rajone të  
vendit

*Projekti*

*“Forcimi i Transparencës  
së Zgjedhjeve në Shqipëri”*



Ky projekt mbështetet nga ambasada e Mbretërisë së Holandës në Tiranë dhe programi i përbashkët i Këshillit të Evropës dhe Bashkimit Evropian “Aksioni kundër Krimit Ekonomik në Shqipëri”



Kingdom of the Netherlands

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented  
by the Council of Europe

Ky raport pasqyron gjetjet e monitorimit dy javor të zbatimit të dispozitave të reja të Kodit Zgjedhor, në drejtim të:

- Praktikës ligjore dhe institucionale për zbatimin e dispozitave;
- Procesit të raportimit dhe kontrollit të veprimtarive të ndaluara nga KQZ gjatë periudhës 25 dhjetor 2020 – 31 janar 2021;
- Aktet ligjore të miratuara në shkelje të ndalimeve të parashikuara në periudhën 4 mujore para zgjedhjeve.

### Raportimi i veprimtarive publike







Zyrtarët e lartë publikë qendrorë dhe vendorë ngarkohen nga [Kodi Zgjedhor](#) me detyrimin që të raportojnë paraprakisht pranë KQZ çdo veprimtari të tyre publike në periudhën 4-mujore. Deri më 31 janar, në ndërfaqen (<https://aktivitete.kqz.gov.al/>) rezultojnë se janë regjistruar 311 institucione publike, nga të cilat janë raportuar gjithsej 308 aktivitete. Në të njëjtën periudhë figurojnë 27 kallëzime nga subjekte politike dhe organizata të ndryshme, të cilat po shqyrtohen më tej nga strukturat përkatëse të KQZ.

Për të analizuar ecurinë e procesit të raportimit, u zhvillua një monitorim i aktiviteteve të publikuara nga antarët e kabinetit qeveritar dhe kryetarëve të bashkive në shtatë qytete






kryesore të vendit, në periudhën 25 dhjetor 2020 - 31 janar 2021. Këto veprimtari në faqet zyrtare online të institucioneve si dhe profilet e këtyre zyrtarëve në rrjete sociale (kryesisht Facebook), u kryqëzuan më pas me të dhënat e raportimeve të këtyre institucioneve në ndërfaqen e KQZ, për të sjellë një analizë të ecurisë së procesit të raportimit dhe disa rekomandime të mëtejshme. Të dhënat e monitorimit janë filtruar më tej për të eliminuar veprimtaritë e zyrtarëve që kanë patur lidhje me situatë emergjente (përmbytjet nga rreshjet) si dhe duke marrë në konsideratë që aktivitetet/vizitat me prezencën e kryeministrit dhe disa zyrtarëve janë raportuar nga zyra e Kryeministrit.



**Tabela përmbledhëse e aktiviteteve të publikuara të zyrtarëve të lartë qendrore dhe vendorë**

	Zyrtarë subjekt i raportimit	Raportime në KQZ*	Aktivitete publike	Aktivitete promovuese**
	Kryeministri	143	mbi 150	118
	Ministri i Mbrojtjes	0	12	0
	Ministri i Brendshëm	10	13	0
	Ministri i Drejtësisë	7	16	2
	Ministri i Financave dhe Ekonomisë	30	15	4
	Ministri i Arsimit, Sportit dhe Rinisë	23	14	0
	Ministri i Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural	20	77	1
	Ministri për Europën dhe Punët e Jashtme	0	12	0
	Ministri i Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale	0	107	9
	Ministri i Infrastrukturës dhe Energjisë	9	9	5
	Ministri i Kulturës	11	8	4
	Ministri i Mjedisit dhe Turizmit	8	12	4
	Ministri i Shtetit për Diasporën	0	5	0
	Ministri i Shtetit për Rindërtimin	0	8	1
	Ministri i Shtetit për Marrëdhëniet me Parlamentin	1	1	4
	Ministri i Shtetit për Mbrojtjen e Sipërmarrjes	0	11	1

**KRYETARËT E BASHKIVE**

	Tiranë	40	72	50
	Durrës	1	18	2
	Shkodër	1	25	6
	Elbasan	0	22	6
	Vlorë	0	13	5
	Korçë	0	12	4
	Gjirokastër	0	14	2

\*Të dhëna zyrtare nga ndërfaqja e raportimeve e KQZ për periudhën nën monitorim.

\*\*Vizita apo postime promovuese të investimeve në infrastrukturë dhe objekte publike që mund të përbëjnë shkelje në mungesë të raportimit

Raportimet më të shumta rezultojnë se i ka kryer kryeministri, në përputhje edhe me agjendën e ngjeshur të Kryeministrit gjatë këtyre javëve me vizita dhe takime të shumta në kantiere ndërtimi, përrurime banesash apo edhe vizita të dedikuara në qarqe në fundjava. Por nëse kryeministri duhet të shërbente si shembull, duket se situata nuk është kaq pozitive për pjesën më të madhe të anëtarëve të kabinetit të tij. Një problematikë që vihet re gjatë këtyre javëve të para me raportimet është gjithashtu shkelja e afatit minimal pesë ditor paraprak nga zhvillimi i eventit, duke mos i lënë kohën e nevojshme KQZ për të verifikuar informacionin.

Duhet nënvizuar se deri më sot nuk ka asnjë aktivitet të ndaluar për t'u zhvilluar nga KQZ. Njëkohësisht, nga takimet e zhvilluara me stafin e KQZ konstatohet se ky institucion nuk ka në strukturën e tij personel për të kryer monitorimin në terren të zhvillimit të eventeve. Nën projektin SETA, është ofruar bashkëpunimi për të kryer monitorimin e veprimtarive publike në shtatë rajone të vendit, aksion i cili nevojitet të shtrihet edhe në rajone të tjera të vendit.

Përtej statistikave të mësipërme, konstatohet se me kalimin e javëve zyrtarët kryesorë subjekt i ndalimeve të Kodit Zgjedhor kanë nisur të jenë të vëmendshëm ndaj shkeljeve dhe të ndryshojnë formatin e vizitave në investime, ndarjen e çelësave për banesat e rindërtuara përpara kamerave apo të kryejnë postime me imazhe foto apo video mbi investimet në infrastrukturë pa qënë vetë prezentë.

### Monitorimi i akteve normative

Në funksion të Nenin 91, pika 4 të Kodit Zgjedhor, janë monitoruar Aktet Normative dhe Vendimet e Këshillit të Ministrave, të cilët janë botuar në Fletoren Zyrtare për periudhën 09 – 31 janar 2021.

Rezultojnë si vendime në shkelje të Kodit Zgjedhor:

- 2 Vendime të Këshillit të Ministrave
- 1 akt ligjor

të cilat sjellin **përfitime apo masa lehtësuese** për periudhën katër mujore para zgjedhjeve. Disa nga aktet megjithëse janë miratuar në kufijtë e nisjes së periudhës 4 mujore (25 dhjetor 2020) konsiderohen si shkelje për shkak se janë dekretuar në periudhën e ndaluar, si dhe fillojnë të zbatohen nga data 1 janar 2021.

Më konkretisht aktet e miratuara mund të konsultohen në [Aneksin 1](#).

### Praktika ligjore dhe institucionale për zbatimin e dispozitave

#### Analizë e procedimit ndaj Drejtorit të Agjencisë Shtetërore të Kadastrës Lushnje dhe deputetit Bujar Çela

Subjekti politik Lëvizja Socialiste për Integrim (LSI), në mbështetje të [Vendimit nr. 9, datë 24.12.2020](#) të Komisionit Rregullator pranë Komisionit Qëndror të Zgjedhjeve, ka bërë dy denoncime në ndërfaqen e KQZ-së kundër z. Arben Qalliu (Drejtor i Kadastrës Lushnje) dhe z. Bujar Çela, Deputet i Partisë Socialiste, duke u mbështetur në publikimin në llogarinë personale të deputetit në Facebook të disa fotografive me banorë të Njesisë Administrative Hysgjokaj, në të cilat deputeti ka dalë duke pozuar bashkë me ta me certifikatat e lejeve të legalizimeve në duar.

Nisur nga ky raportim, Komisioneri Shtetëror i Zgjedhjeve, mori [vendimin nr. 7, datë 14.01.2021](#), sipas të cilit vendosi të dënojë me gjobë z. Arben Qalliu në shumën 1,500 lekë si dhe mosfillimin e procedurës administrative kundrejt deputetit Bujar Çela, për shkak se deputeti nuk përfshihet në rrethin e subjekteve të përcaktuara në paragrafin 2 të nenit 3 të vendimit nr. 9/2020 të Komisionit Rregullator.

Kundër qëndrimit të mësipërm kanë ushtruar ankim palët dhe çështja është shqyrtuar nga Komisioni i Ankimeve dhe Sanksioneve (KAS) në KQZ, i cili me [vendimin nr. 4, datë 22.01.2021](#) ka vendosur ndryshimin e vendimit të Komisionit Shtetëror të Zgjedhjeve, pra pranimin e ankimit të z. Arben Qalliu në lidhje me gjobën dhe rrëzimin e ankimit të subjektit politik LSI për dënimin administrativ të

deputetit Bujar Cela.

Vendimi i mësipërm i KAS është marrë me shumicë votash (3 pro dhe 2 kundër). Pra ka më shumë se një qëndrim në lidhje me çështjen nëse përbën shkelje e detyrimeve ligjore :

- a) Shpërndarja e lejeve të legalizimeve, në peridhën 4 muaj para zgjedhjeve nga Drejtori i Kadastrës në një veprimtari publike”;
- b) Postimi në një rrjet social nga ana e deputetit e këtij procesi?

Komisioneri Shtetëror i Zgjedhjeve në vendimin e tij ka konstatuar se përgjegjësia e shpërndarjes së dokumentacionit të legalizimeve i ngarkohet drejtpërdrejt Drejtorit të Kadastrës, i cili me veprime dhe mosveprime ka kontribuar në zhvillimin e këtij aktiviteti, dorëzimi fizik i certifikatave të legalizimeve në vendbanimet e përfituesve dhe jo në sportelet e institucionit formon tejkalim të autoritetit të tij diskrecional, dhe kjo shkelje ka lehtësuar aksesin dhe disponimet e dokumenteve shtetërore nga subjektet politike, duke ushtruar kështu aktivitetet të ndaluara në kuptim të nenit 92 të K.Zgjedhor. Në këtë rast Komisioneri nuk e ka gjetur përgjegjës për shkelje të nenit 10 të vendimit nr. 9/2020 të Komisionit Rregullator, për mosraportim të veprimtarisë publike, apo zhvillimin e një veprimtarie publike që është ndaluar nga KQZ, por e ka përfshirë në kategorinë e “shkeljeve të tjera të **dispozitave të Kodit Zgjedhor**”, të cilat dënohen me një gjobë 1,000 deri në 2,500 lekë.

Një qëndrim të ndryshëm ka mbajtur KAS, duke argumentuar se drejtori i Kadastrës ka përgjegjësi në ushtrimin e detyrës, dhe paligjshmëri që lidhen me ligjin organik të Kadastrës, por nuk ka kryer shkelje të Kodit Zgjedhor dhe KQZ nuk është kompetente të shqyrtojë shkelje në kompetencë të organeve epore të sistemit të ASHK-së.

Në lidhje me çështjen e përfshirjes së deputetit në rrethin e subjekteve që e kanë të ndaluar këtë veprimtari KAS arsyeton se: “Një veprimtari e tillë ( shpërndarja e lejeve të legalizimeve ), në praninë e deputetit e bën atë të

*perceptohet vetvetiu si meritë, si avantazh, si aftësi e posacme e cila ka lidhje vetëm me përkatësinë politike, një përpjekje e tillë edhe pse nuk ndalohet shprehimisht nga Kodi Zgjedhor dhe Vendimit nr.9/2020 i Komisionit Rregullator, bie ndesh me standartin e zgjedhjeve që kërkon ky Kod dhe me parimin e neutralitetit. Sipas KAS i takon Kuvendit të Republikës së Shqipërisë dhe grupeve parlamentare që të kujdesen, me qëllim që deputetët të respektojnë këtë standart dhe neutralitetin e administratës publike”.*

**Në lidhje me çështjen e mediave sociale** KAS ka vlerësuar se “*Postimi në llogarinë e deputetit në Facebook nuk e bën veprimtarinë publike, postimi dhe veprimtaria janë dy ngjarje të dallueshme qartë nga njëra tjetra dhe të zhvendosura në kohë*”. Deputeti ka pozuar me certifikatat e lejeve të legalizimeve në duar, në mjedise të brendshme të banesave, në oborret ose hyrjet e tyre, pra kryerja e veprimtarisë nuk rezulton të jetë kryer në vende të hapura për publikun, në sheshe, njësitë e shërbimeve komunitare të zonës, apo media të ketë shoqëruar deputetin apo të ketë raportuar për ndonjërin nga këto veprimtari. Në këto kushte sipas anëtarëve të shumicës në KAS, publikimet në Facebook nuk duhet të konsiderohen si veprimtari publike.

### Opinion ligjor: A janë mediat sociale Media publike?

Në nenin 2 të Vendimit 9/2020 të Komisionit Rregullator, Komisioni Qëndror Zgjedhor bëhet një përkufizim i qartë se çfarë është veprimtari publike: “...*, janë ato që janë të hapura për pjesëmarrjen e publikun, apo të medias në kuptim të pikës 1 të nenit 92 të Kodit Zgjedhor, të kryera nga subjektet e përcaktuara në këtë vendim, si dhe ato që kanë në agjendë informimin në periudhën katërmujore para datës së zgjedhjeve deri ditën e zgjedhjeve, e publikut rreth tyre.*”

Legjislatori, po ashtu, në nenin 92 pika 1 të Kodit Zgjedhor i referohet termit “... *media...*” kur do të përcaktojë se çfarë përbën veprimtari publike.

Duket qartë që nuk është e specifikuar dhe aq më pak të jetë kufizuar në përcaktim nëse media do të konsiderohet ajo e shkruara, vizive, audio, apo sociale si në Kodin Zgjedhor dhe në vendimin e Komisionit Rregulator.

Rasti i vendimit nr. 4, datë 22.01.2021 të KAS ndaj procedimit të drejtorit të ASHK Lushnje është një **rast i paprecedentë kjo për faktin se në të thuhet se Facebook nuk përbën “media” dhe se publikimi në Facebook në profil apo në faqe nuk përbën publikim në media.**

1. Përbën një fakt që njihet botërisht që Facebook është Media. Natyra e tij mund të jetë krejtësisht e vecantë por gjithësesi përbën media. Përcaktimi që një veprimtari e një entiteti si Facebook është ose jo media nuk varet nga vullneti, interpretimi apo të kuptuarit që mund t’i bëjë një organ kolegjal. Si një media jashtë konventionit, e cila ka në bosht ndërveprimin dhe ndërlidhjen nëpërmjet teknologjisë me qëllim ndarjen dhe shpërhapjen e informacionit, ideve, pikëpamjeve, interesave dhe bindjeve nëpërmjet materialeve video, audio, shkrimeve dhe fotove të publikuara në të, Facebook ka treguar një efektivitet më të lartë së çfarëdolloj media tjetër. Karakteristikë e kësaj media është rrjeti dhe komunikimi ku burimi mediatik dhe publiku ndërveprojnë dhe komunikojnë dhe përse jo ndërrojnë rolet.

2. KAS me Vendimi nr. 4, datë 22.01.2021 ka bërë një interpretim të vendimit nr. 9/2020 të Komisionit Rregulator, i cili ka dalë në interpretim të nenit 91 dhe 92 të Kodit Zgjedhor. Pra KAS ka kryer një interpretim të interpretimit të një dispozite ligjore për termin “media”. Në zbatim të nenit 20 paragrafi 1 gërma “c” të Kodit Zgjedhor, është në misionin e Komisionit Rregulator të nxjerrë rregullore dhe përcaktojë spektrin e veprimtarive të lejuara. KAS ka për detyrë të vlerësojë sjelljet e subjekteve raportues dhe të përcaktojë nëse Kodi Zgjedhor dhe Vendimi nr. 9/2020 të Komisionit Rregulator i ngarkon me

përgjegjësi për ato ngjarje tek të cilat kanë qënë të përfshirë. Kjo nënkupton që nuk është në misionin dhe në kompetencën e KAS të bëjë interpretimin e Ligjit, por të vlerësojë faktet në përputhje me ligjin dhe aktet nenligjore të nxjerra nga Komisioni Rregulator.

3. Kategorizimi dhe kualifikimi i Facebook, Instagram, Twitter etj si Media është produkt i një interpretimi logjik, literal dhe qëllimor të normës.

Nëse do të bënim një interpretim logjik, do të ishim të detyruar të abstrahonim duke eliminuar çdo element të subjektivizmit, bazuar në atë çfarë është e faktuar dhe e njohur.

Nëse do të bënim interpretim literal normës dhe termit “media” detyrimisht do të synonym kuptimin e saktë të fjalës duke pasur parasysh sesi përdoret ajo zakonisht.

Edhe në rastin e interpretimit qëllimor të normës dhe termit të përdorur në të, duhet të kemi parasysh që si Legjislatori dhe Komisioni Rregulator kanë pasur si synim zgjedhje të lira dhe të ndershme, antipopuliste, dhe kufizimin e veprimtarisë propagandistike dhe demagogjisë së partive dhe subjekteve politike.

Për këto shkaqe të mësipërme çojmë se vendimi i KAS është tejkalim kompetence përse i përket interpretimit të normës.



### Rekomandime

- Nga monitorimi i veprimtarive publike të zhvilluara dhe atyre të raportuara pranë ndërfaqes së KQZ, konstatohet se mekanizmi i raportimit ka nisur të njihet dhe përdoret nga institucionet. Megjithatë ka një mospërputhje të theksuar në raportime si dhe në një pjesë të mirë të rasteve një tejkalim të afatit pesëditor paraprak nga zhvillimi i aktivitetit, duke e bërë të pamundur verifikimin në kohë nga ana e KQZ.
- Institucioneve publike, qendrore dhe vendore, që janë subjekt i kufizimeve, duhet t’ju qartësohet detyrimi që të raportojnë çdo aktivitet publik, pavarësisht nëse është apo jo në shkelje me Kodin. KQZ duhet të qartësojë më tej këtë detyrim që buron nga Neni 92, pika 1 i Kodit Zgjedhor.
- Mediat sociale nuk mund të gjykohen jashtë kufizimeve për mediat tradicionale audivizive përsa i përket “veprimtarive të ndaluara në fushatë”. Facebook, Instagram, Twitter si dhe media të tjera sociale janë medime publike dhe sjellin të njëjtat pasoja në pabarazinë mes kandidatëve dhe subjekteve zgjedhore. Praktika e fundit e ndjekur në rastin e kallzimit për deputetin Bujar Çela, nevojitet të rishikohet në rastet në vijim për shkak se ajo rrezikon zhvlerësim të theksuar të kufizimeve të Kodit Zgjedhor, duke minuar më tej standartet që synojnë ndryshimet në Kodin Zgjedhor.

### Raportues:

**Isuf Shehu - Gerta Meta**

## ANEKS 1 – Aktet normative në shkelje të Kodit Zgjedhor

1. Fletore Zyrtare Nr.7, datë 15.01.2021; **Ligj nr. 166/2020, datë 23.12.2020** “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8097, datë 21.3.1996, “Për pensionet shtetërore suplementare të personave që kryejnë funksione kushtetuese dhe të punonjësve të shtetit”, të ndryshuar”. Shpallur me Dekretin nr. 11913, datë 12.01.2021 “Për shpallje ligji” të Presidentit të Republikës.

Ky ligj në përmbajtje të tij përfshin ndryshimin që i bëhet pagës referuese e përcaktuar mbi të cilën llogariten pensionet shtetërore suplementare për personat që kanë kryer funksionet e parashikuara dhe të referuara në ligjin nr. 96/2016 “Për statusin e gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar, dhe për funksionet, paga e të cilëve referohet te ligji i sipërcituar, indeksohet sipas indeksit të çmimeve të konsumit deri në datën e lindjes së të drejtës për përfitim. Masa e pensionit llogaritet sipas përcaktimeve të bëra në këto ndryshimen, por periudhat e shërbimit të kryera nga individët vlerësohen sipas pagave referuese respektive”.



Konstatohet se ka shkelje të nenit 91 pika 4 të Kodit Zgjedhor, për ndalimin e propozimit, miratimit ose nxjerrja e akteve ligjore ose nënligjore të cilat parashikojnë dhënien e përfitimeve për kategori të caktuara të popullsisë, në formën e rritjes së pensioneve, mbështetjes ekonomike ose sociale etj., të cilat mund të krijojnë përfitime elektorale me ndikim të gjerë.

2. Fletore Zyrtare Nr.5, datë 13.01.2021; **Vendim i Këshillit të Ministrave Nr.1149, datë 24.12.2020** “Për disa ndryshime në vendimin nr.175, datë 08.03.2017 të Këshillit të Ministrave,”Për trajtimin me pagë të punonjësve mësimore dhe punonjësve të tjerë jomësimorë, në arsimin parauniversitar,të ndryshuar”.

Ky vendim i Këshillit të Ministrave ka ndryshuar strukturën dhe nivelin e pagave të një kategorie të caktuar punonjësish si: a) punonjësve mësimorë; b) punonjësve jomësimorë në arsimin parauniversitar. Ky vendim i shtrin efektet financiare që nga data 1 janar 2021.



Konstatohet se ka shkelje të nenit 91 pika 4 të Kodit Zgjedhor, pasi ky akt ka sjellë ndryshime dhe shtesa pagash për kategorinë e mësipërme.



**3. Fletore Zyrtare Nr.10, datë 20.01.2021; Vendim i Këshillit të Ministrave nr. nr. 1151, datë 24.12.2020 “Për përcaktimin e numrit të punonjësve me kontratë të përkohshme, për vitin 2021, në njësitë e qeverisjes qendrore”.**

Ky vendim i Këshillit të Ministrave ka përcaktuar numrin e punonjësve me kontratë, numrin e shtuar për çdo punonjës, ndryshimin e strukturës dhe nivelin e pagavesi dhe ka përcaktuar dhe mbulimin e efekteve financiare nga buxheti i instiucioneve përkatëse



**Konstatohet se ka shkelje të nenit 91 pika 4 të Kodit Zgjedhor, pasi ky akt ka sjellë shtesa punonjësish, ndryshime dhe shtesa pagash për kategorinë e mësipërme.**