

Analizë e Kuadrit Ligjor Rregullator për Partitë Politike, Identifikim i Problematikave dhe Alternativa për Zgjidhje

Maj 2023

Të gjitha të drejtat e këtij dokumenti, përfshirë të drejtën e autorit, zotërohen nga Westminster Foundation for Democracy Limited (WFD) dhe mbrohen nga ligjet e zbatueshme ndërkombëtare dhe të Mbretërisë së Bashkuar. Ky dokument nuk mund të kopjohet, ndahet, përkthehet në një gjuhë tjetër, apo të përshtatet pa leje paraprake nga WFD.

Të gjitha të drejtat të rezervuara.

Informacioni dhe pikëpamjet e paraqitura në këtë raport janë të autorit/autorëve dhe nuk pasqyrojnë domosdoshmërisht opinionin zyrtar të WFD, financuesve të tij, apo Qeverisë së MB. As WFD, as ndonjë person që vepron në emër të tij nuk mund të mbahet përgjegjës për përdorimin që mund t'i bëhet informacionit që përmban ky dokument.

Autor:
Kristaq Kume
Maj 2023

Pasqyra e lëndës

Hyrje.....	4
1. Partitë politike në Shqipëri	5
1.1. Informacion i shkurtër historik	5
1.2. Partitë politike dhe sistemi partiak në Shqipëri pas viteve `90.....	6
2. Instituti i Studimeve Politike dhe Soctt Martin për reformën në kuadrin ligjor për partitë politike.	8
3. Argumentet – objekt i reformës legjislativë për partitë politike	11
3.1. Databaza dhe administrimi i regjistrit të partive politike	11
3.2. Demokracia e brëndëshme në partitë politike	12
3.3. Partitë dhe të dhënat personale, etika dhe mosdiskriminimi.....	13
3.4. Financimi dhe transparenca financiare e partive politike.....	14
4. Në plotësim të ideve dhe rekomandimeve të dhëna në raportin e ISP dhe eksperti Soctt Martin .	16
4.1. Rregullimi i funksionimit të sistemit partiak në Shqipëri	16
4.2. Rregullime legjislativë për funksionimin e partive politike si bashkime vullnetare të qytetarëve, të barabartë me njëri tjetrin.	17
4.3. Financimi i partive politike.....	18

Hyrje

Partitë politike janë ndër institucionet kryesore në një shoqëri demokratike. Misioni kryesor i tyre, prej nga burojnë edhe objektivat, qëllimet dhe aktivitetet e tyre, janë përpjekjet për të organizuar dhe përdorur, në mënyrë sa më efektive të mundshme, energjitë e shoqërisë për zhvillim ekonomik e social të vendit e shoqërisë, rezultat i të cilave duhet të jetë rritja e vazhdueshme e cilësisë së jetës.

Partitë politike janë institucionet nëpërmjet të cilave shoqëria organizon dhe zhvillon procese që janë të domosdoshme për të realizuar bashkëjetesën në një shoqëri të organizuar. Ato janë institucionet përgjegjëse për rregullimin e raportit midis lirisë individuale dhe kufizimeve që gjeneron jeta në komunitet, raportit midis të drejtave individuale dhe kolektive, detyrave, kufizimeve dhe hapësirave për veprime të natyrave të ndryshme, mundësive për pjesëmarrje, kufizimeve dhe realizimeve konkrete të të drejtës për t'u bërë pjesë e vendimmarrjes dhe e mënyrave të zgjidhjes së problemeve të përbashkëta me të cilat përballlet shoqëria.

Në shoqëritë demokratike çdo qytetar mund të marrë pjesë në proceset e organizimit dhe mirëadministrimit të punëve në komunitetin ku jeton. Në këto shoqëri çdo qytetar është i lirë dhe ka të drejtë të informohet për çfarë ndodh në vendin ku ai jeton, çdo qytetar ka të drejtë të shfaqë hapur mendimet e tij për çështje të ndryshme publike, ka të drejtë të angazhohet në punë për arritjen e pritshmërive të caktuara në sfera dhe veprimtari të ndryshme sociale e ekonomike, të bëjë propozime për mënyra veprimi ose të paraqesë kërkesa për zhvillime të caktuara social-ekonomike, të synojë të bëhet pjesë e trupave vendimmarrëse ose të zgjedhë përfaqësuesit që deshiron, etj.

Për të realizuar zhvillimin dhe qeverisjen demokratike është e domosdoshme që shoqëria të angazhohet për:

- Zhvillimin e ideve dhe vlera që duhet të qëndrojnë në themelin e standardeve të organizimit politik të vendit, duke synuar që ky organizim politik të ketë në themel të tij respektimin dhe plotësimin e principeve që lidhen me lirinë, drejtësinë dhe solidaritetin në shoqëri.
- Zhvillimin e kapaciteteve për organizimin e qytetarëve në parti politike, në organizata shoqërore, në shoqata jofitimprurëse, bashkime ose shoqata të puntorëve e bizneseve ose aktiviteteve prodhuese e ofruesve të shërbimeve, etj., nëpërmjet të cilave qytetarët arrijnë të identifikojnë dhe bëjnë bashkë interesat e tyre si komunitete.
- Zhvillimin e kulturës për punën dhe bashkëveprimin në komunitet.
- Nxitjen dhe zhvillimin e kapaciteteve në komunitetet e qytetarëve për pjesëmarrje aktive në diskutimet politike, për paraqitjen e ideve dhe mendimeve të tyre, kërkesave dhe pritshmërive nga qeverisja qendrore ose lokale

Krahas këtyre është e rëndësishme që të punohet me objektiva:

- Hartimin dhe mbështetjen për zbatim të rregullave që bëjnë të mundur organizimin e qytetarëve në parti politike, si institucione që marrin përsipër të hartojnë platforma qeverisëse, politika dhe programe të zhvillimit ekonomik e social.
- Krijimin e një mjedisi sa më miqësor social, psikologjik e ligjor që do t'i mundësoje qytetarit të organizuar ose jo në parti politike, të marrë pjesë në aktivitete dhe në veprimtari që targetojnë objektiva zhvillimi të njëjta me ato të partive politike dhe /ose që janë plotësim i tyre.

Realizimi i objektivave të mësipërme është një sfidë me shumë përmasa. Në veçanti në shoqëritë që janë në procesin e zhvillimit demokratik të tyre, në shoqëritë që kanë përvoja të pamjaftueshme në përpjekjet për institucionalizimin dhe funksionimin e shtetit të së drejtës, të iniciativës së tregut të

lirë të mallrave dhe ideve, këto sfida janë ngushtësisht të lidhura dhe kushtëzojnë në mënyre esenciale zhvillimin e demokracisë. Për përballjen me sfida të tilla shoqëria ka nevojë të zhvillojë institucione politik siç janë partitë politike. Për të realizuar me sukses këtë, në rradhë të parë është e rëndësishme që të hartohet një **kuadër ligjor efektiv** në të cilin duhet të pasqyrohen parimet, kërkesat dhe standardet e gjithëpranuara ndërkombëtare, të përshtatura me veçoritë dhe specifikat e vendit dhe shoqërisë ku këto parti do të ushtrojnë aktivitetin e tyre.

Analiza e procesit historik nëpër të cilin ka kaluar formimi i institucionit "**parti politike**" deri në ndërtimin e tij në formën, cilësitë dhe me karakteristikat që aktualisht zotëron ky institucion, tregon se një bashkim vullnetar qytetarësh të mund të klasifikohet si parti politike është e domosdoshme që të ketë:

- ndërtim strukturor dhe organizativ i cili bën të mundur pjesëmarrjen, pa dallime, të anëtarësisë në proceset vendimmarrëse dhe në aktivitete të saj;
- kapacitetet e nevojshme për të formuluar një program adekuat për politikat publike;
- kapacitete për të siguruar burimet humane dhe të tjera të nevojshme, për zhvillimin e aktiviteteve, të pakushtëzuar nga rezultati që arrin në një garë zgjedhore.

Që partitë politike të ushtrojnë rolin dhe të realizojnë pritshmëritë që ka shoqëria ndaj tyre është e domosdoshme që nëpërmjet punëve dhe aktivitetit të tyre, të arrijnë të realizojnë tre objektivat e mëposhtëm, që janë edhe ndër më kryesorët:

- të hartojnë e politika dhe programe që ju ofrojnë qytetarëve mënyra qeverisjeje me efekte të ndjeshme pozitive në cilësinë e jetës, në përdorimin efektiv të burimeve dhe kapaciteteve prodhuese të vendit, në zhvillimin e qëndrueshëm ekonomik e social të vendit;
- të ndikojnë duke i orientuar qëndrimet, sjelljet dhe energjitë e qytetarëve drejt zgjidhjeve më të mira në funksion të interesave të tyre;
- të nxisin dhe krijojnë mjedisin miqësor të nevojshëm për njohjen dhe mbështetjen nga qytetarët të programit të saj qeverisës.

Në shoqëritë që kanë përvoja të pakta në ushtrimin e demokracisë, pjesë e rëndësishme e të cilave është krijimi i kushteve nxitëse dhe mbështetse për zhvillimin dhe funksionimin efektiv të pluralizmit politik, **është i domosdoshëm angazhimi për ndërtimin e një kuadri ligjor dhe rregullator për partitë politike.** Hartimi i tyre, në çdo rast duhet të bëhet në pajtim me karakteristikat thelbësore dhe misionin që ka institucioni "parti politike" në një shoqëri demokratike. Ndërkohë është e rëndësishme të theksohet se në vendet me demokraci hibride, në të cilat, sipas raportit të [Freedom House \(2021\)](#) klasifikohet edhe Shqipëria, është e domosdoshme të mbahet parasysh që ky legjislacion dhe kuadër rregullator, duhet të hartohet duke synuar që, nëpërmjet tij, të zvogëlohet sa më shumë të jetë e mundur veprimi i faktorëve që gjenerojnë fenomenin e autokracisë dhe mungesën e funksionimit demokratik të partisë politike.

1. Partitë politike në Shqipëri

1.1. Informacion i shkurtër historik

Në Shqipëri nuk ka një traditë të hershme për formimin e partive politike dhe të sistemit partiak. Lindja e forcave të para politike është ngushtësisht e lidhur me momentin e krijimit të institucionit të parë parlamentar, në vitin 1920. Kur në Kongresin e Lushnjës u krijua Këshilli Kombëtar, ose parlamenti i parë shqiptar, nuk ekzistonin forcat politike. Ishte veprimtaria e sapo nisur e qeverisë dhe e Kuvendit që shërbeu si nxitje për krijimin e grupeve të deputetëve, deputetë që mbështesnin dhe ata që kundërshtonin qeverinë. Më 10 tetor 1920 një grup deputetësh shpallën programin politik

të *Partisë Popullore Kombëtare* të drejtuar nga Fan Noli, Ahmet Zogu, Eshref Frashëri, Luigj Gurakuqi, etj. Rreth një muaj më vonë, në nëntor 1920 deputetë të tjerë shpallën krijimin e një force tjetër politike të quajtur *Partia Përparimtare Shqiptare* me drejtues figura të njohura të Veriut si Hoxhë Kadriu, Hasan Prishtina, Bajram Curri, por edhe beun më të pasur të Shqipërisë, Shefqet Vërlacin. Kjo ndarje u “institucionalizua” kur një grup prej 18 deputetësh, të vetëshpallur opozitarë dhe që përbënin gjysmën e Këshillit Kombëtar, dhanë dorëheqje duke kërkuar zgjedhje të reja. Pas zgjedhjeve të vitit fillimit të vitit 1921, në Këshillin e ri Kombëtar përfaqësoheshin dy grupime kryesore politike: *Partia Popullore* dhe *Partia Përparimtare*. Pas kësaj fillon historia e përçarjeve dhe përplasjeve brënda grupimeve të bazuara në lidhjet e interesave personale apo klanore. Megjithë programet politike të shpallura prej tyre, ato nuk ishin parti të mirëfillta politike, por grupime të motivuara për marrjen e pushtetit.

Në fazën e parë, procesi i formimit të partive politike dhe sistemit politik në Shqipëri u zhvillua si një proces që kishte tiparet e procesit të pluralizmit politik. Megjithatë ky proces nuk vazhdoi gjatë. Sa erdhi në pushtet në vitin 1925 dhe deri sa u largua, në vitin 1939, A. Zogu e ndaloi veprimtarinë e partive politike. Në vitet 1940-1945, që përkon me periudhën e Luftës, u formuan *Partia Komuniste* (1941), parti e majtë dhe *Partia e Ballit Kombëtar* (1942), *Partia e Legalitetit* (1943), parti të spektrit politik të djathtë.

Në vitet 1945–1990 Shqipëria ka qënë Republikë, me sistem një partiak, me rregjim qeverisës diktaturë e proletariatit. Pluralizmi politik daton me ligjërimin e *Partisë Demokratike*, si parti e parë opozitare, më 12 dhjetor 1990. Një studim i detajuar dhe me shumë informacion për partitë politike dhe sistemin partiak në Shqipëri, në periudhën pas vitit 1990 dhe në vazhdim, është botimi “Partitë politike dhe sistemet politike” ([Krasniqi A., 2013](#)). Sipas autorit “Historia e partive politike dhe sistemit partiak në Shqipëri ndahet në pesë faza: periudha e parë formësimit të shtetit dhe sistemit përfaqësues (1920-1924), periudha e qeverisjes pa parti politike (1925-1939), periudha e partive politike të luftës (1939-1944), periudha e sistemit njëpartiak (1944-1990), si dhe periudha e vendosjes dhe funksionimit të pluralizmit politik (pas 1990 dhe në vijim). Periudha e fundit karakterizohet nga nëndarje që lidhen me formësimin e partive, pluralizmit dhe sistemit konkurrues politik (1991-1995), periudha e transformimit programor dhe organizativ të partive politike (1996-2005), si dhe periudha e kalimit të partive nga modeli i partive popullore në modele “presidencialiste” dhe elektorale (pas 2005 dhe deri më sot) ([Krasniqi A., 2013](#))¹.

1.2. Partitë politike dhe sistemi partiak në Shqipëri pas viteve `90

Partitë politike janë subjekte kushtetuese ([Kushtetuta e RSH, 1998](#)), që veprojnë sipas ligjit organik mbi partitë politike ([Ligji “Per partitë politike” 2000](#), i ndryshuar).

Në ligjin “[Për partitë politike](#)”, neni 1 përcaktohet se “Partitë politike janë bashkime vullnetare të shtetasve mbi bazën e ideve, të bindjeve e të pikëpamjeve ose të interesave të përbashkët politikë, të cilët synojnë të ndikojnë në jetën e vendit nëpërmjet pjesëmarrjes në zgjedhjet dhe përfaqësimit të popullit në organet e zgjedhura të pushtetit”. Sipas këtij ligjit, partitë politike në Shqipëri janë institucione që marrin pjesë në formimin e vullnetit politik të popullit në të gjitha fushat e jetës publike. Këtë mision ato e realizojnë nëpërmjet:

- a) ndikimit në krijimin e opinionit publik dhe të edukatës politike;
- b) nxitjes së pjesëmarrjes aktive të shtetasve në jetën politike dhe aftësimin e shtetasve për të marrë përsipër përgjegjësi publike;

¹[Krasniqi, A. \(2013\) “Partite Politike-Funksionimi dhe organizimi ne shoqerite demokratike”. Konrad Adenauer Stiftung.](#)

c) pjesëmarrjes në zgjedhjet e përgjithshme dhe vendore.

Ligji i detyron partitë politike që të kenë një organizim të brendshëm të tyre i cili duhet të respektojë dhe të plotësojë parimet demokratike. Ligji nuk lejon regjistrimin e partive të krijuara jashtë territorit të vendit. Nuk regjistrohen partitë që kanë qëllim përdorimin e dhunës për marrjen e pushtetit, që nxisin ose përkrahin urrejtjen fetare, krahinore ose etnike, që mbështeten në metoda totalitariste, etj.

Partitë kryesore politike shqiptare kanë arritur të anëtarësohen në familjet partiake në nivel evropian (Partia Popullore Evropiane dhe Partia Socialiste Evropiane, etj). Si pasojë e legjislacionit zgjedhor shqiptar, shumica e partive hyjnë në gara zgjedhore në koalicione me njëra tjetrën dhe/ose me njerën prej dy partive të mëdha.

Në Shqipëri, ndryshe nga shumica e vendeve të rajonit të Evropës Juglindore, nuk ka problematikë etnike dhe as fetare, me ndikim edhe në profilin dhe aktivitetin e partive politike. Në dallim nga Kosova, Bosnja, Maqedonia, Mali i Zi, etj, partitë në Shqipëri janë parti kombëtare, konkurrojnë në çdo zonë dhe për çdo votë. Bazuar në rezultatet zgjedhore partitë e mëdha kanë pasur dominim permanent në zona bastioni në jug dhe veri, tregues që i përgjigjet origjinës krahinore të liderëve politikë dhe jo identitetit social e partiak të votuesve. Në fillimet e tyre partitë politike premtorin sjellje të ndryshme nga modeli i trashëguar i partisë-shtet, por përgjatë viteve ato kanë reflektuar mentalitete e akte të ndikuara nga kjo trashëgimi.

Sipas [Krasniqi, A. \(2017\)](#) partitë shqiptare bazohen kryesisht tek militantët besnikë dhe klientela elektorale. Partitë në Shqipëri nuk kanë dallime në çështje thelbësore siç janë interesat kombëtarë, përcaktimi pro perëndimor, mbështetja e reformave të integritimit në BE, natyrën laike të shtetit, marrëdhëniet me fqinjët, zhvillimi ekonomik dhe reformat strukturore.

Në spektrin politik shqiptar ka parti politike të vogla, të cilat kanë dallime dhe prioritete specifike, por pa ndikim thelbësor në agjendën politike të shumicave qeverisëse. Të tilla janë PBDNJ (parti me bazë minoritetin grek në Shqipëri), PDIU (parti me bazë komunitetin çam), PR (parti me bazë shtresat e ish pronarëve), etj. Aktualisht në Regjistrin e Partive Politike, që administrohet nga Gjykata e Rrethit Tiranë, janë të regjistruara 132 parti politike ([KQZ, 2022](#)).

Sistemi politik që aktualisht është në Shqipëri, dominohet nga një numër i vogël partish. Pas ndryshimit të sistemit zgjedhor, në vitin 2008, ndryshim sipas të cilit partitë politike garojnë në 12 njësi zgjedhore (rajone të vendit) me lista kandidatësh, sistemi partiak filloi të marrë trajtat e një sistemi ku koalicionet e partive politike fitojnë shumë më tepër terren në garën zgjedhore. Sistemi zgjedhor, në fakt e tronditi sistemin partiak. Ai ndikoi ndjeshëm tek sjellja e partive politike në garën zgjedhore dhe prodhoi, në veçanti për partitë e vogla, efekte që çuan deri në shuarjen pothuajse të plotë të fuqisë të tyre si subjekte elektorale. Kështu p.sh Partia "Lista e barbartë" në zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë, 25 qershor 2017, fitoi 19 800 vota ose 1.25% të të gjitha votave të vlefshme në rang vendi por, si pasojë e sistemit zgjedhor, nuk mori asnjë mandat deputeti. Megjithatë këtë, duhet të theksohet se zhvillimet aktuale në sistemin partiak në Shqipëri nuk janë vetëm efekt i veprimit të sistemit zgjedhor dhe mënyrës se si kërkesat e këtij sistemi janë përkthyer në dispozita ligjore në Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë. Efekt të konsiderueshëm në paqëndrueshmërinë e sistemit partiak në Shqipëri sjell edhe kultura politike e pamjaftueshme e shoqërisë dhe qëndrimet e sjelljet e saj ndaj institucionit "parti politike". Në jo pak raste kjo kulturë dhe sjellja që ajo gjeneron arrijnë deri në shfaqjen e situatave dhe fenomeneve që është e vështirë të shpjegohen duke ju referuar metodologjive të njohura, instrumenteve dhe metodave të studimit që ofrojnë shkencat sociale e politike. Ato shpesh janë rrjedhojë e veprimeve individuale, të drejtuesve të partive, të cilët, duke anashkaluar të gjithë rregullat e njohura dhe të pranuar nga teoritë sociale të sjelljes dhe teoritë e përpunuara në shkencat politike, ndërmarrin veprime dhe vendime të cilat mund të shpjegohen vetëm duke ju referuar interesave të individit dhe jo interesit të subjektit politik. Për ta ilustruar këtë fenomen mund të referohemi rastit dhe pasojave që prodhoi

dakortësia politike që u arrit midis Partisë Republikane dhe Partisë Demokratike në zgjedhjet për Kuvendin e Shqipërisë të zhvilluar në vitin 2005. Për të maksimizuar rezultatin elektoral këto dy parti realizuan një sjellje elektorale, e cila synonte shfrytëzimin maksimal të hapësirave që krijonte legjislacioni zgjedhor. Pasoja e kësaj sjellje ishte rezultati sipas të cilit Partia Republikane doli partia më e madhe elektorale e Shqipërisë. Kjo parti fitoi rreth 19.9% të votave të vlefshme, ndërkohë që PD fitoi vetëm 7.67% të këtyre votave. Ky rezultat, në fakt ishte shumë i ndryshëm nga realiteti politik i vendit. Ai nuk pasqyronte karakteristikat e sistemit partiak.

Ndryshimet në Kushtetutën e Republikës, të bëra në korrik, 2020, sipas të cilave të drejtën për të paraqitur kandidatë në zgjedhje e kanë vetëm partitë politike dhe qytetarët, e zvogëluar mundësinë për shfaqjen e fenomenit të trafikut të votave midis partive politike të të njëjtit spektër, por në të njëjtën kohë, krijuan kushte për prishjen e proporcionalitet në rezultatin e zgjedhjeve.

Situatat dhe problemet e listuara, në mënyrë të përmbledhur më sipër, në lidhje me mënyrën se si funksionon sistemi politik dhe partitë politike në Shqipëri, e bëjnë të nevojshme angazhimin për përmirësimin e kuadrit legjislativ për partitë politike. Ndërhyrjet dhe rregullimet që mund të bëhen në legjislacionin aktual, në mënyrë të veçantë duhet të synojnë krijimin e një kuadri ligjor i cili të mbështesë:

- rregullimin e funksionimit të sistemit partiak;
- zhvillimin e demokracisë së brëndëshme tek partitë politike, nëpërmjet rritjes së peshës së anëtarësisë në vendimarrjen e partisë;
- zvogelimin e hapësirave për shfaqjen e fenomenit të drejtimit dhe veprimit autokratik;
- rritjen e nivelit të transparencës në të gjithë aktivitetin e partisë politike dhe në financimin e saj, duke ju referuar në mënyrë të veçantë financimeve për fushatën elektorale.

Në ndihmë të procesit për reformimin e legjislacionit për partitë politike në Shqipëri, në këtë raport do të shqyrtohen dy dokumente të përgatitur nga **Instituti i Studimeve Politike** dhe Eksperti nga Mbretëria e Bashkuar **Soctt Martin**, në të cilët trajtohen probleme, jepen argumente dhe formulohen rekomandime për ndryshimet që mund të bëhen në ligjin për partitë politike në Shqipëri. Nëpërmjet analizës së këtyre dokumenteve do të synohet që të identifikohen problemet dhe dobësitë që ka legjislacioni aktual për partitë politike dhe, mbi këtë bazë, do të bëhen përpjekje edhe për formulimin për ndërhyrjet që mund të bëhen në këtë legjislacion.

2. Instituti i Studimeve Politike dhe Soctt Martin për reformën në kuadrin ligjor për partitë politike.

Instituti i Studimeve Politike në raportin “Për vlerësimin e legjislacionit, praktikave të mira dhe rekomandime lidhur me partitë politike dhe nivelin e integritetit të tyre në Shqipëri”, thekson se qëllimi kryesor i këtij dokumenti është “...vlerësimi i bazës ligjore mbi partitë politike dhe ofrimi i rekomandimeve alternative përmirësuese”. Në këtë Raport reforma në legjislacionin për partitë politike vlerësohet si nevojë për forcimin e integritetit të tyre dhe për institucionalizimin e tyre në përputhjen e me frymën e parimeve të dhëna në nenin 9 të Kushtetutës së RSH². Në këtë dokument shtjellohen mësimet kryesore të nxjerra nga jetësimi praktik i ligjit mbi partitë politike (2000-2022), si

² Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

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.

dhe praktikat e mira të vendeve të tjera, të krahasueshme dhe të referueshme për Shqipërinë. Pjesë integrale e dokumentit janë kryesisht elementët e integritetit të partive, vlerësimit të raporteve të funksionimit të tyre me legjislacionin në fuqi, praktikat e mbrojtjes së të dhënave personale dhe respektit për të drejtat e njeriut, praktikat e regjistrimit dhe funksionimit të partisë, të financimit dhe të transparencës, të vetkontrollit të brendshëm dhe të instrumenteve ligjore e administrative që lidhen me depozitimin, monitorimin dhe ndjekjen e akteve rregullatore dhe të vendimmarrëse brënda vetë partive politike.

Soctt Martin - Ekspert ligjor që ka hartuar Statutin e Partisë Kombëtare Skoceze. Ai është përgjegjës për zhvillimin e zgjedhjeve të brendshme dhe shërben si këshilltar për komitetet kombëtare të partisë dhe bartësit e zyrave lokale për të gjitha aspektet e pajtueshmërisë së brendshme dhe të jashtme. Ekspertizën e tij për raportin e përgatitur nga Instituti i Studimeve Politike e ka përqëndruar në:

- (i) Trajtimin e mekanizmave që përdoren për zhvillimin e reformës legjislative për parti të politike në përgjithësi dhe duke ju referuar kontekstit të sistemit politik dhe organeve institucionale në Shqipëri.
- (ii) Diskutimin e modelet për kuadrin rregullativ të partive dhe se në çfarë mënyre dhe se si duhet të implementohen standardet ndërkombëtare, duke ju referuar përvojave në Mbretërinë e Bashkuar dhe në vendet postkomuniste dhe post-autoritare.
- (iii) Analizën dhe shtjellimin e komenteve të detajuar për rekomandimet që jepen në raportin e Institutit të Studimeve Politike.

Raporti i hartuar prej Institutit të Studimeve Politike e ka shjelluar argumentin në disa plane. Duke patur si fokus kryesor tema të tilla siç janë demokracia e brëndëshme në parti të politike, praktikat e karrierës në parti të politike, zgjedhjet e brëndëshme dhe vetingun, aktet ligjore dhe aktet nënligjore, aktet rregullatore të vetë partive politike, çështjet e mbrojtjes së të dhënave personale dhe të mosdiskriminimit, problematika e financimit dhe e transparencës financiare të partive, roli dhe fuqia e anëtarëve dhe strukturave, etj. Analizën e tyre e ka paraprirë me paraqitjen e rezultateve të marra nga intervistat e bëra me përfaqësues nga bota akademike, përfaqësues të partive politike, nga shoqëria civile dhe mediat kryesore të vendit. Megjithëse në raport theksohet se, nëpërmjet këtij procesi u arrit të merret informacion i rëndësishëm për formulimin e rekomandime me vlerë, shumica e të cilave autori i raportit deklaron se i ka përfshirë në dokument, përfundimet e nxjerra nga analiza e rezultateve të intervistave dhe konsultimeve, evidentojnë një fakt jo entuziast. Në përfundime e dhëna theksohet se:

- shumica e të intervistuarve nuk kishin njohuri për legjislacionin për parti të politike dhe detaje të tij,
- shumica absolute nuk kishin njohuri konkrete mbi legjislacionin e partive politike në vendet perëndimore dhe as në rajon,
- pothuajse të gjithë mbivlerësonin elementët e sistemit zgjedhor dhe rolin e individëve në politikë në aplikimin e standardeve të demokracisë së brendshme dhe aktivitetit publik të partive politike.

Kjo situatë është e rëndësishme për t'u konsideruar kur legjislativi shqiptar do të angazhohet për të kryer reformën legjislative për parti të politike. Parimet, standardet dhe rekomandimet e ndërkombëtarëve theksojnë se për të kryer reforma të tilla legjislative është i domosdoshëm realizimi i tyre nëpërmjet një procesi gjithëpërfshirës. Ndërkohë, sipas gjetjeve të kumtuara në këtë raport, plotësimi i një standardi të tillë, si pasojë e pamjaftueshmërisë në kapacitetet humane profesionale, është vështirësisht i arritshëm. Kjo e bën të nevojshme asistencën teknike e profesionale që duhet

t'ju kërkohet institucioneve ndërkombetare, asistencë e cila nuk ka munguar deri sot por që nuk duhet të mungojë edhe në të ardhmen.

Përfundimet që theksohen në raport në lidhje me rëndësinë dhe vlerën që ka sistemi zgjedhor dhe për rolin e individëve në politikë për zbatimin e standardeve të demokracisë së brëndëshme në partitë politike, dakortësia e shprehur për rolin e primareve, votimin një anëtar një votë, dakordësia për kufizimin e mandateve kohore për kryetarët e partive dhe nevoja për të kryer reforma radikale në legjislacionin zgjedhor dhe për dekriminalizimin, janë të rëndësishme për të identifikuar dhe përcaktuar argumente që duhet të jenë objekt trajtimi në procesin e reformës për legjislacionin për partitë politike në Shqipëri. Ndërkohë i rëndësishëm është edhe përfundimi i arritur në raportin e Institutit të Studimeve Politike, sipas të cilit një reformë e tillë legjislative dhe rregullatore duhet që të zhvillohet edhe si një proces reformues brënda vetë partisë politike. Sipas **Scott Martin** hartimi i legjislacionit, i cili do të mbështesë procesin e ndryshimit nga brënda partisë, është qasja më e mirë për të arritur ndryshime të thella dhe të qëndrueshme partiake.

Analiza e problemeve që shoqërojnë legjislacionin aktual, ligjin për partitë politike dhe praktikatat e zbatimit të tij, janë përdorur prej Institutit për Studime Politike për të identifikuar katër grup çështjesh që do të jenë target për rekomandimet që do të formulohen në lidhje me ndërhyrjet e mundshme në legjislacionin për partitë politike:

- Databaza dhe administrimi i regjistrit të partive politike;
- Demokracia e brëndëshme në partitë politike;
- Partitë dhe të dhënat personale, etika dhe mosdiskriminimi;
- Financimi dhe transparencja financiare e partive politike.

Lidhur me këtë qasje të Institutit të Studimeve Politike, **Scott Martin** rekomandon që reforma legjislative, me objekt ligjin për partitë politike, është e përshtatshme të zhvillohet së bashku me ndërhyrje në legjilacionin që nuk ka në fokusin e tij direkt partitë politike, por që çështjet që trajtohen në to kanë lidhje dhe sjellin efekte në funksionimin dhe aktivitetet e partive politike. Ndër to ai veçon si të rëndësishme rekomandimet që lidhen me mbrojtjen e të dhënave dhe diskriminimin, për të cilët, sipas tij, është e domosdoshme që të ketë referenca dhe trajtime të qarta dhe sa më të plota në legjislacionin në të cilin këto çështje janë objekt i tyre. Në vijim **Scott Martin** jep informacion në lidhje me mënyrën se si janë të trajtuara problematika të tilla në legjislacionin e Mbretërisë së Bashkuar dhe më gjerë. Ndërkohë, ai thekson se është e rëndësishme që hartimi i legjislacionit të bëhet nëpërmjet dakortësisë midis palëve politike. Vetëm kështu krijohen mundësitë që legjislacioni të jetë i qëndrueshëm. Në vijim eksperti njofton, në mënyrë të përmbledhur si janë të trajtuara në legjislacionin e Mbretërisë së Bashkuar çështjet që lidhen me institucione të tjera, fusha e veprimit të të cilëve ka prerje me aktivitetin e partive politike, siç janë Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, Komisioni për Standarde në Jetën Publike, Komiteti për Punët Publike dhe Kushtetuese. Ky informacion mund të përdoret nga ligjvënësi shqiptar si përvojë e një vendi me kapacitete të konsoliduara për hartimin e legjislacionit për funksionimin e partive politike.

Scott Martin rekomandon zhvillimin e një reforme ligjore jobipartizane për partitë politike. Ai thekson se për të arritur sukses në këtë reformë me efekte të pritshme, të konsiderueshme në funksionin e partive politike si institucione demokratike, ligjvënësi shqiptar duhet të mbajë parasysh rekomandimet e institucioneve ndërkombetare, si OSBE/ODIHR, të cilët eksperti i gjen të referuar në raportin që ka hartuar Instituti i Studimeve Politike.

Në trajtimin e grup-çështjeve të mësipërme, në raportin e përgatitur nga Instituti i Studimeve Politike, për secilin prej tyre është ndjekur e njëjta rrugë metodike:

- Paraqitja në mënyrë të përmbledhur e çështjeve dhe e mënyrës se si ato trajtohen në legjislacionin aktual, duke theksuar mangësitë dhe/ose probleme që shoqërojnë këtë mënyrë trajtimi.
- Formulimi i rekomandimeve për mënyrën se si mund të trajtohet në legjislacion secila nga çështjet, duke e shoqëruar atë me referenca në shtete të tjera të rajonit ose me gjerë.

Kjo mënyrë trajtimi ka si rezultat të saj hartimin e një dokumenti i cili, si i tillë mund të shërbejë si referencë dhe udhërrëfyes për trupën që do të ngarkohet me detyrën për realizimin e reformës legjislative për partitë politike. Ndërkohë është e rëndësishme të theksohet se, në këtë raport nuk formulohen zgjidhje konkrete, që mund të konsiderohen prej kësaj trupe. Dokumenti tregon vetëm se si mund të zgjidhet problemi dhe se çfarë duhet të mbahet parasysh gjatë procesit të formulimit të draft-zgjidhjes. Ligjbërësi, në procesin e formulimit të këtij drafti, do t' i duhet të shqyrtojë dhe të analizojë zgjidhjet dhe përvojat e realizuara në vendet e tjera që propozohen në dokument dhe të vleresojë për secilin prej tyre, nivelin e përshtatshmërisë me realitetin politik e social të Shqipërisë, përpara se t'ju referohet si shëmbuj që duhet të konsiderohen.

Është e rëndësishme të theksohet se vlerat e këtij dokumenti, si udhërrëfyes në punën për reformën legjislative për partitë politike, shtohen në mënyrë të ndjeshme prej analizës dhe gjykimeve që jep, për secilën nga zgjidhjet dhe rekomandimet e formuluar, eksperti **Soctt Martin**. Në analizën e bërë prej tij shprehen jo vetëm konsiderata për vlerën dhe rëndësinë që ka trajtimi i çështjeve të ndryshme që mund të jenë objekt i reformës legjislative për partitë politike por, në jo pak raste, në raportin e tij jepen edhe ide për rrugë zgjidhjet, duke i shoqëruar ato me shpjegime për mënyrën se si trajtohen në legjislacionin e Mbretërisë së Bashkuar.

3. Argumentet – objekt i reformës legjislative për partitë politike

3.1. Databaza dhe administrimi i regjistrimit të partive politike

Shqetësimi për trajtimin e çështjeve që lidhen me bazën e të dhenave dhe Regjistrin e Partive Politike është pasojë e faktit se në Shqipëri, organizimi në parti politike, në jo pak raste ka qenë i lidhur me interesat e ngushta të një individi nismëtar. Ky shqetësim lidhet ngushtë me faktin se, shpesh drejtues të partive kanë më shumë interes të qëndrojnë përherë në postin e drejtuesit të partisë se sa të dinë se sa anëtare ka partia në emër të të cilëve marrin vendime. Kjo situatë ndeshet si në parti të vogla ashtu edhe në partitë kryesore të vendit. Ndaj dhe përfshirja në legjislacionin për partitë politike e një kuadri rregullues për identifikimin e anëtarësisë së partisë dhe për pasqyrimin e dinamikave të ndryshimit të saj është kërkesë, e cila buron nga nevoja për funksionim normal dhe efektiv të sistemit partiak në vendin tonë.

Në raportin e përgatitur nga Instituti i Studimeve Politike, theksohet se në legjislacionin aktual për këtë problem nuk është arritur të gjendet një zgjidhje efektive. Në ndihmë të zgjidhjes shterruese, duke ju referuar vendeve të tjera të rajonit e me gjerë, në raport shtjellohen opsione të ndryshme se si mund të trajtohet ky problem në legjislacionin për partitë politike. Duke ju referuar veçorive të shoqërisë shqiptare, në raport veçohet si opsion më i pranueshëm për regjistrimin e antarësisë së partisë politike, mbajtja e një regjistri jo publik për antarësinë. Në raport theksohet se për të parandaluar fiktivitetin në regjistrin e partive politike, është e nevojshme, që në legjislacion të trajtohet si rast për të deklaruar të mbyllur një parti politike edhe kur numri i antarëve që partia regjistron në regjistrin e antarësisë është më i vogël se numri minimal që parashikon ligji për antarët themelues.

Për të ndihmuar procesin për hartimin e legjislacionit përsa i përket formimit dhe regjistrimit të partive politike në regjistrin e partive politike, për përditesimin e rekordeve të tij dhe për marrjen e vendimit për shpërndarjen e një partie politike, eksperti **Soctt Martin** trajton dhe shtjellon kërkesat dhe standardet që rekomandohen në dokumentet ndërkombëtare (Komisioni i Venecias), të

shoqëruar edhe me shembuj nga vende të ndryshme, si dhe paraqet, në mënyrë të sintetizuar zgjidhjen legislative të kësaj çështje në Mbretërinë e Bashkuar. Informacioni që jep eksperti është i vlefshëm për trajtimin e këtij problemi dhe për zgjidhjen legislative të tij nga trupa legislative shqiptare.

Kuadri ligjor dhe rregullator për partitë politike duhet të parashikojë detyrimin për to, për të bërë publike dhe për të depozituar në regjistrin e partive politike programin periodik, statutin me ndryshime, rregullat e zgjedhjeve të brëndëshme dhe të vendimmarrjeve, kodet etike dhe aktet e tjera të brëndëshme plotësuese. Po kështu propozohet që në legjislacion të trajtohen edhe çështje që lidhen me koalicionet dhe detyrimin e tyre për të publikuar një paketë standarde dokumentesh, përfshirë marrëveshjen e krijimit, programin elektorale, strukturën përgjegjëse, personat e kontaktit, programin e transparencës financiare, Kodin e Sjelljes, si dhe aktet e brëndëshme të vendimmarrjes. Ndalimi me ligj i krijimit të grupeve parlamentare fiktive me deputetë të dhuruar nga partitë e mëdha është një propozim me vlerë në se i referohemi shpeshtësisë së këtij fenomeni në Shqipëri.

Përfshirja në këtë set rekomandimesh edhe e nevojës për trajtimin me adekuat të çështjeve që lidhen me krijimin e partive të reja politike dhe për kandidatët e pavarur në zgjedhje është një moment i vlerësuar edhe nga eksperti ndërkombëtar.

3.2. Demokracia e brëndëshme në partitë politike

Demokracia e brëndëshme në partitë politike në Shqipëri është një ndër problemet më të rënda dhe sfidat më të vështira me të cilat ato janë të ballafaquara. Efektet e mungesës së saj janë të ndjeshme në çdo parti politike. Ndërkohë është e rëndësishme të theksohet se mungesa e saj ose funksionimi i pamjaftueshëm tek partitë e mëdha të vendit gjeneron efekte negative në qeverisjen e vendit dhe në zhvillimin e demokratik të shoqërisë.

Niveli dhe cilësia e funksionimit të partive politike sipas dhe në plotësim të rregullave demokratike është pasqyrë e nivelit të kulturës demokratike të shoqërisë. Ndaj dhe angazhimi i shoqërisë për zhvillimin e kësaj kulture është gjeneratori kryesor që duhet të përdoret për të zhvilluar demokracinë e brëndëshme në partitë politike. Pjesë përbërëse e këtij gjeneratori është edhe legjislacioni, në të cilin trajtohen rrugët dhe instrumentet që duhet të përdoren për nxitjen dhe zhvillimin e kësaj demokracie tek partitë politike.

Në raportin e përgatitur nga Instituti i Studimeve Politike theksohet se për nevojat dhe për funksionimin efektiv të demokracisë së brëndëshme në partitë politike, legjislacioni duhet të trajtojë dhe t'ju jap zgjidhje problemeve që lidhen me:

- zgjedhjet periodike për organizmat, forumet dhe drejtuesit e partisë politike,
- zgjedhjet e kandidatëve për poste politike dhe për të garuar në zgjedhjet parlamentare dhe lokale,
- ndërtimin e mekanizmave që shërbëjnë për mbrojtjen e parimeve të demokracisë së brëndëshme.

Instituti i Studimeve Politike rekomandon që në ligjin për partitë politike të përcaktohet detyrimi për zhvillimin e zgjedhjeve periodike. Rregullat procedurale për zhvillimin e këtyre zgjedhjeve propozohet të jenë pjesë e këtij ligji. Pjesë e ligjit për partitë politike rekomandohet të jenë edhe procedurat për zgjedhjen e drejtuesëve të partive politike, në të gjitha nivelet (zgjedhja nga anëtarësia, 1 anëtar 1 votë), si dhe procedurat për zhvillimin e primareve për zgjedhjen e kandidatëve për zgjedhjet parlamentare dhe lokale. Këto rekomandime nuk janë të shoqëruara me dhënien nga Instituti i Studimeve Politike edhe të opsionit për mënyrën konkrete për zgjidhjen legislative për secilën nga këto çështje. Për to janë dhënë vetëm referenca se si trajtohen në

legjislacinon e disa vendeve të tjera si p.sh Lituania, e cila, referuar kulturës në ushtrimin e demokracisë, është dukshëm e distancuar nga Shqipëria. Në raport mungojnë argumente bindëse dhe shtruese se përse rekomandohet që çështje të tilla të trajtohen në ligjin për partitë politike dhe të mos jenë pjese e kuadrit rregullator që partia harton vetë.

Për diskutimin dhe përcaktimin e mënyrës se si duhet të trajtohen këto çështje në legjislacinon dhe për kujdesin që duhet të tregohet gjatë hartimit të dispozitave përkatëse, me qëllim që të mos krijohen situata që mund të cenojnë standardin e procesit ose interesin e pjesëmarrësve në të, eksperti **Soctt Martin** ka paraqitur, në mënyrë të detajuar, rregullat, kërkesat dhe parimet kryesore që duhet të mbahen parasysh.

Eksperti **Soctt Martin** duke ju referuar mënyrës se si e trajton Komisioni i Venecias dhe Konventa Europiane për të Drejtat e Njeriut problemin e demokracisë së brëndëshme tek partitë politike, thekson se çështjet që lidhen me këtë problem, duhet të trajtohen në kuadrin rregullator të partisë. Megjithë këtë ai pohon se në rastin e Shqipërisë, të tilla probleme mund të trajtohen edhe në ligj.

Për problemet që lidhen me të drejtat e anëtarëve të partisë politike dhe institucionalizimin e mendimit ndryshe, në raport rekomandohet që të trajtohen si pjesë e kuadrit rregullator, Statutit të Partisë dhe jo në ligjin për partitë politike.

Opinionin i shprehur në raportin e përgatitur prej Institutit të Studimeve Politike në lidhje me ndërtimin dhe funksionimin e mekanizmave për mbrojtjen e parimeve të demokracisë së brëndëshme në partitë politike është në mbështetje vetëm të përmirësimit në funksionim të mekanizmave që aktualisht janë të ndërtuara nga partitë politike në Shqipëri. Sjellja në vëmendje e përvojave të tjera në trajtimin e këtij problemi, siç është rasti i Gjermanisë, Lituanisë, Estonisë, Sllovenisë etj, është i panevojshëm, përse kohë që në këto vende partitë politike i ndërtojnë mekanizma të tillë duke ju referuar kërkesave të ligjit për partitë politike që vepron në vendin e tyre.

3.3. Partitë dhe të dhënat personale, etika dhe mosdiskriminimi

Duke ju referuar kuadrin legjislativ dhe rregullator, praktikave e problemeve që janë shfaqur në mjedisin politik e shoqëror shqiptar në lidhje me standardet dhe kërkesat që duhet të plotësohen për ruajtjen e të dhënave personale, etikën në sjellje dhe mosdiskriminimin, në raportin e përgatitur nga Instituti i Studimeve Politike, janë formuluar rekomandime për mënyrën se si duhet të trajtohen këto çështje në kuadrin legjislativ që rregullon aktivitetin e partive politike.

Eksperti **Soctt Martin** thekson rëndësinë që ka hartimi i legjislacinonit për mbrojtjen e të dhënave, duke sjellë si referencë EU General Data Protection Regulation 2016/679 ('GDPR'), zbatimin e të cilës është kusht për t'u plotësuar në kuadër të procesit të anëtarësimit në BE. Në plotësim të qëndrimit të tij në lidhje me këtë problem, eksperti ka sjellë në vëmendje edhe faktin se Shqipëria ka firmosur dokumente dhe protokolle të BE-se në të cilët trajtohen këto probleme. Duke ju referuar fenomeneve të ndodhura në Shqipëri, ku partitë politike kanë keqpërdorur të dhënat personale të zgjedhësve për qëllime të garës elektorale, eksperti rekomandon që në procesin e rregullimeve legjislative, me fokus këtë problem, të përdoret edhe përvoja e Mbretërisë së Bashkuar (MB) "Guidance on the use of Personal Data in Political Campaigning"

Instituti i Studimeve Politike rekomandon që për mbrojtjen dhe garantimin e të dhënave personale është e nevojshme që legjislacinonin të shprehet në mënyrë më të qartë. Ligji duhet t'i detyrojë partitë politike të mos përdorin të dhënat personale shtetërore për qëllime elektorale, në rast të kundërt ndaj tyre të aplikohen penalizime.

Në lidhje me Kodin e Etikës eksperti sjell në vëmendje faktin se një dokument i tillë është pjesë e dokumentacionit të partive kryesore politike në Mbretërinë e Bashkuar. Ndërkohë thekson se partitë politike nuk kanë arritur të bien dakort që të gjitha të kenë të njëjtin Kod Etike. Megjithë këtë ai thekson se përpjekjet që partitë politike të kenë Kod Etike të njëjtë janë të rekomandueshme.

Instituti i Studimeve Politike vëren se partitë politike shqiptare kanë miratuar Kode të Etikës dhe i kanë përfshirë ato në aktet e tyre rregullatore. Instituti rekomandon që këto Kode të bëhen publike dhe partitë politike të ndërtojnë edhe mekanizmat e nevojshme për kontrollin e zbatimit të tyre. Për këtë rekomandim Instituti nuk është shprehur nëse duhet apo jo që në ligjin për partitë politike të ketë një dispozitë të dedikuar për të.

Në lidhje me nevojën për rregullimin legjislativ për zbatimin e parimit të mosdiskriminit në partitë politike, Instituti i Studimeve Politike rekomandon që në legjislacionin për partitë politike të shprehen në mënyrë të qartë parimet e mosdiskriminimit mbi bazë të bindjeve politike, gjinisë, krahinës, përkatësisë, besimit apo elementëve të tjerë. Kontrolli për vlerësimin e plotësimit të kësaj kërkesë duhet të jetë detyrë e Komisionerit kundër Diskriminimit, për zbatimin e të cilës duhet të ketë një dispozitë të veçantë në ligjin organik të këtij institucioni.

Për të plotësuar kërkesat që rrjedhin nga dispozitat detyruese për vendet e BE-së, pjesë e të cilës synon të bëhet edhe Shqipëria, sipas të cilave partitë politike duhet të bëjnë publike publike jo vetëm statutet, programin dhe raportet financiare të tyre por edhe aktet e brëndëshme rregullatore, strukturën drejtuese, vendimmarrjet mbi ankimimet, etj, jo detyrimisht si detyrime ligjore Instituti i Studimeve Politike rekomandon që, të gjitha partitë politike duhet të kenë faqe online, të ngjashme me "Programin e transparencës" që parashikon ligji mbi të drejtën e informimit. Është e rekomandueshme dhe publikimi i CV të plotë të strukturës drejtuese qendrore e lokale të partisë, formularët e dekriminalizimit dhe të integritetit që lidhen me periudhën përpara 1990/AIDSSH.

Për mënyrën se si duhet të trajtohet kjo çështje në legjislacion dhe/ose në kuadrin rregullator të partive politike, eksperti **Soctt Martin** nuk formulon një rekomandim shterrues, por sjell në vëmendje fakte se si kjo çështje trajtohet në vende të ndryshme dhe në Mbretërinë e Bashkuar.

3.4. Financimi dhe transparenca financiare e partive politike

Financimi i partive politike dhe në veçanti financimi i fushatave të tyre zgjedhore është një ndër problemet më të debatueshme në Shqipëri. Trajtimi i tyre dhe përpjekjet për të gjetur zgjidhje në përputhje me parimet dhe standardet ndërkombëtare ka qenë dhe vazhdon të jetë një ndër angazhimet e rëndësishme të partive politike në Shqipëri. Këto përpjekje, në çdo rast kanë patur mbështetje dhe asistencë teknike nga institucionet ndërkombëtare.

Në raportin e përgatitur nga Instituti i Studimeve Politike ky problem shtjellohet duke ju referuar kuadrin kushtetues, legjislacionit që rregullon detyrimet për deklarimin dhe verifikimin e burimeve të financimit për partitë politike, monitorimin dhe auditimin e këtyre financimeve.

Instituti i Studimeve Politike rekomandon që për financimin e partive politike të hartohet një ligj i veçantë. Nderkohë Instituti vlerëson se nisma e KQZ-së për të krijuar një databazë me deklaratimet e donatorëve dhe raporteve të partive politike është nismë pozitive që duhet mbështetur, por thekson se efektet e veprimit të KQZ në rritjen e transparencës së financimeve për partitë politike janë të diskutueshme. Instituti nuk arrin të formulojë një rekomandim shterrues në lidhje me praktikën që zbatohen në vende të tjera, të cilat mund të zbatohet edhe në Shqipëri.

Rekomandimet për procesin e deklarimit dhe verifikimit të burimeve të financimit për partitë politike, në fakt janë shumim i perceptimeve dhe argumenteve të trajtuara në diskutimet që janë zhvilluar për financimin e partive politike. Ato nuk janë formuluar në trajtën e draft-dispozitave që mund të përfshihet në legjilacion. Në lidhje me kontrollin për burimet e financimit. Instituti nuk shprehet në mënyrë të qartë se cili institucion mund ose duhet ta ketë detyrimin për ta bërë këtë kontroll.

Monitorimi i pavaur, objekt i të cilit, sipas rekomandimit të Institutit duhet të përfshijë edhe mbikëqyrjen e llogarive financiare të partive politike dhe shpenzimet e përfshira në fushatat zgjedhore si dhe prezantimin dhe publikimin e tyre, më shumë se një rekomandim për rregullimin

ligjor që duhet të bëhet, ka formën e një propozimi për diskutimin e kësaj çështje. Instituti nuk formulon ndonjë opsion të tij për zgjidhjen konkrete të këtij problemi.

Ndryshe nga sa aktualisht është e përcaktuar në legjislationin aktual, propozohet që ndarja e subvencioneve publike për partitë politike të bëhet sipas parimit të barazisë, përfitimi të jetë i njëjtë si për partitë më të mëdha, ashtu edhe ato më të vogla. Ky propozim është shumë i diskutueshëm. Së pari, duhet të theksohet se një mënyrë e tillë përfitimi nga fondet publike, mund të nxitë veprime për formim të partive të reja politike vetëm me qëllim përfitimi nga këto fonde dhe, së dyti parashikimi aktual legjislativ, në përgjithësi ka funksionuar në mënyrë të pakritikueshme.

Përfshirja në legjislation e dispozitave që kushtëzojnë subvencionin e dedikuar, me synim reduktimin e pabarazisë gjinore është një propozim që përputhet edhe me kërkesat e standardeve dhe dokumenteve ndërkombëtare. Por mungesa e formulimit të mënyrës se si duhet të trajtohet një çështje e tillë e bën këtë propozim të jetë vetëm rekomandim që kjo çështje të jetë pjesë e diskutimit. Eksperti **Soctt Martin**, rekomandon që në trajtimin për zgjidhjen legjislativ të këtij problemi, mund të mbahet parasysh përvoja rumune, sipas së cilës partia politike përfiton më shumë financim publik, në propozicion me mandatet që fitojnë kandidatet femra në zgjedhjet parlamentare.

Përcaktimi ligjor i kufirit total të donacioneve që mund të marrë partia prej çdo subjekti, gjatë një viti financiar është rekomandim i vlefshëm dhe i mundshëm për t'u pasqyruar në ligjin për partitë politike, por për mënyrën se si mund të zgjidhjet në legjislation ky problem Instituti nuk shprehet. Në ndihmë të gjetjes së kësaj zgjidhje eksperti **Soctt Martin** sjell informacion të vlefshëm, duke ju referuar dokumenteve dhe përvojave ndërkombëtare.

Përfshirja në Kodin Zgjedhor e një dispozite për financimin e fushatës nga palëve të treta, duke përcaktuar fillimisht se çfarë duhet të kuptohet me "palë të treta" në fushatë zgjedhore, është rekomandim që duhet të trajtohet nga trupa legjislativ.

Paraqitja e raportit të ndërmjetëm për financimin dhe shpenzimet e bëra për fushatën zgjedhore, siç tregojnë edhe përvojat në vende të tjera të rajonit, është një rekomandim i nevojshëm për t'u konsideruar.

Për të parandaluar interferimin e financimeve me burime të paidentifikuar, Instituti i Studimeve Politike rekomandon që në legjislationin për partitë politike të përfshihen dispozita të veçanta të cilat të kërkojnë dhe të detyrojnë partitë politike që të zbatojnë rregulla të qarta dhe transparente në lidhje me financimin e organizatave partnere, siç janë forumet e grave dhe të rinjve. Pjesë e raporteve financiare vjetore të partive politike, rekomandohet të jenë edhe financimet e organizatave politike, fondacioneve që veprojnë në interes të partisë politike përkatëse.

Rekomandohet që legjislationi të trajtojë në mënyrë më plotë dhe të qartë financimin e partive politike nga aktivitetet dytësore, financimet nga mediat online dhe përmes mediave online e të printuara, financimet nga palë të treta, si dhe financimet nga jashtë (përmes fondacioneve, ndihmave, projekteve, donacioneve, etj).

Legjislationi duhet të rregullojë edhe çështjet që lidhen me financimet lobuese, duke synuar transparencën jo vetëm në shumat financiare, por edhe në përmbajtjen e kontratës.

Eksperti **Soctt Martin** i analizon në detaje të gjithë rekomandimet e formuluar prej Instituti të Studimeve Politike, duke i ballafaquar ato me kërkesat, standartet ndërkombëtare dhe mënyra se si këto çështje trajtohen në vende të ndryshme, përfshirë ato të BE-se dhe në Mbretërinë e Bashkuar. Për to eksperti formulon gjykimin e tij dhe propozon edhe rrugë për zgjidhje siç është p.sh gjykimi për rekomandimin e Institutit për financimin e partive politike me fonde publike duke ju referuar rregullit: "rritje e numrit të votave të fituara-zvogëlim proporcional i mbështetjes me fonde publike, për

të cilin eksperti shpreh se përsa kohë që një rekomandim i tillë është kusht diskriminues për partitë e sukseshme në garën elektorale, nuk duhet të merret në konsideratë.

Eksperti **Soctt Martin** është shprehur për mënyrën si mund të trajtohen në legjislacion çështje që lidhen me raportimin e financimit të partive politike, monitorimin dhe auditimin e shpenzimeve, institucionet përgjegjëse për kryerjen e tyre, penalizimit në rastin e mos deklarimit dhe kur raportet financiare nuk janë reale, etj, duke sjellë për to një informacion të bollshëm të marrë nga dokumentet ndërkombëtarë dhe përvojat e vendeve të tjera.

Të dy raportet e analizuar më sipër janë komplementar me njëri tjetrin. Së bashku ata sjellin për ligjbërësin shqiptar një informacion të vlefshëm për trajtimin e çështjeve që lidhen me legjislacionin për partitë politike dhe për hartimin e tij në përputhje me kërkesat e dokumenteve dhe standardeve ndërkombëtare.

4. Në plotësim të ideve dhe rekomandimeve të dhëna në raportin e ISP dhe eksperti Soctt Martin

Analiza e legjislacioni shqiptar për partitë politike, përvojat e derisotme në zbatim e tij dhe vlerësimi i efektit të tij në zhvillimin e demokracisë dhe shtetit të së drejtës në Shqipëri, identifikon nevojën për ndërhyrje, në të cilat duhet të përfshihen, si ndër më të rëndësishme, ndërhyrjet për çështjet që trajtojnë probleme të lidhura me:

- Rregullimin e funksionit të sistemit partiak në Shqipëri.
- Funksionimin e partive politike si bashkime vullnetare të qytetarve që organizohen dhe veprojnë në bazë të parimeve të demokracisë.
- Financimin e partive politike.

Në legjislacioni aktual çështjet që lidhen me partitë politike trajtohen në ligjin “Për partitë Politike” dhe në “Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë”.

4.1. Rregullimi i funksionimit të sistemit partiak në Shqipëri

Si argument për nevojën për përmirësime në legjislacion, me synim rregullimin e funksionimit të sistemit partiak në Shqipëri, mjafton edhe vetëm fakti se aktualisht në Shqipëri janë të regjistruara në Regjistrin e Partive në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë, 131 parti politike, shumica e të cilave nuk janë parti funksionale. Kështu p.sh për zgjedhjet për organet e pushtetit vendor, që do të zhvillohen më 14 maj 2023, janë regjistruar si subjekte zgjedhore vetëm 49 parti politike.

Praktikat e funksionimit të marrëdhënieve midis partive politike dhe regjistrin të partive politike evidentojnë faktin se legjislacioni aktual, mbi bazën dhe në zbatim të të cilit realizohen këto marrëdhënie, nuk arrin të formojë një mjedis mbështetës për funksionimin efektiv të sistemit partiak në Shqipëri. Deri sot detyrimi për regjistrim, si kushti që një parti politike të njihet si subjekt juridik, është pothuajse i vetmi kusht ligjor që zbatohet nga partitë politike. Pas këtij regjistrimi partitë politike, si pasojë edhe e mungesës së legjislacionit penalizues për to, si rregull nuk angazhohen për pasqyrimin në regjistrin e partive politike të të gjithë ndryshimeve, që ligji i detyron t'i regjistrojnë. Si shembull për këtë fenomen mund të përdoret rasti i Partisë Demokratike dhe zbatimit prej saj të detyrimit ligjor për regjistrimin e ndryshimeve të bëra në lidhje dhe në statut gjatë periudhës së fundit.

Legjislacioni parashikon shpërndarjen e një partie politike kur numri i anëtareve të saj bie nën numrin minimal të parashikuar në ligj ose në statutin e partisë. Ndërkohë në kuadrin ligjor nuk ka asnjë trajtim, dispozitë ose akt rregullativ, për zbatimin e kësaj kërkesë të parashikuar në ligjin për partitë politike.

Legjislacionin aktual për partitë politike nuk ka arritur të ndërtohet si një bazë e plotë në të cilën të përcaktohen kërkesat, procedurat dhe rregullat, zbatimi i të cilave t'i shërbejë procesit të zhvillimit dhe dinamikave të ndryshimit që mund ose që duhet të ndodhin, si fenomene që janë pjesë e jetës dhe aktivitetit të një institucioni të tillë. Kështu legjislacioni nuk përmban dispozita, zbatimi i të cilave, të rregullojë:

- çështje që lidhen me dinamikën e ndryshimit të anëtarësisë së partisë,
- jetësimin e taktikave elektorale ose post elektorale,
- nevojën dhe detyrimin për ndërtimin, përditësimin dhe publikimin e bazës së të dhënave në të cilën të përmbahen të gjithë akte rregullatore që miraton partia.

Ndryshimet legjislative për mirëfunksionimin e sistemit partiak në Shqipëri duhet të bëhen duke ndërhyrë në ligjin për partitë politike. Objekt i këtyre ndryshimeve duhet të jenë:

- Ndërtimi i marrëdhënieve funksionale midis partive politike edhe Regjistrin të Partive Politike në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë.
- Detyrimi i partive politike për të depozituar dhe për të përditësuar në Regjistrin e Partive Politike, në afate kohore plotësisht të përcaktuara, dokumentacion që rregullon gjithë aktivitetin e saj, Stautin, Kodin e Sjelljes, emrat e anëtarëve të kryesisë, strukturën drejtuese organizative.
- Përfshirjen në rastet kur shpërndahe një parti politike edhe të rastit kur nuk merr pjesë në zgjedhje për Kuvendin e Shqipërisë.
- Detyrimi i partive politike për të bërë publike dhe transparente dokumentacionin kryesor që pasqyron rregullat e organizimit të brendshëm dhe për zhvillim e aktiviteve të saj.
- Përcaktimin e një institucioni përgjegjës për verifikimin e dokumentacionit të deklaruar nga partia politike.
- Rregullim i dispozitave penalizuese për partitë politike që nuk zbatojnë kërkesat e legjislacionit të hartuar për funksionimin e sistemit partiak në Shqipëri.

Në kuadrin legjislativ të rregulluar për funksionimin e sistemit partiak në Shqipëri duhet të parashikohet edhe përfshirja dhe detyrat e pushtetit gjyqësor për hartimin e akteve rregullative përkatëse, të nevojshme për zbatimin e tij, në rastet kur ky zbatim kërkon aktivizimin edhe të organeve të pushtetit gjyqësor.

4.2. Rregullime legjislative për funksionimin e partive politike si bashkime vullnetare të qytetarëve, të barabartë me njëri tjetrin.

Perceptimet në lidhje me funksionimin e partive politike si bashkime vullnetare të qytetarëve që kanë të përbashkët interesa dhe objektiva të caktuara, nënvizojnë nevojën për ndërhyrje në disa plane, për të bërë të mundur që partitë të funksionojnë si institucione demokratike dhe jo në shërbim të një grupi të vogël antarësh ose vetëm të lidershit të tyre. Këto ndërhyrje, ndër të cilat të rëndësishme janë ato që duhet të bëhen në kuadrin legjislativ, duhet të synojnë krijimin e mjediseve të punës dhe bashkëpunimit midis anëtarësisë së partisë dhe organeve drejtuese e lidershit të tyre si të barabartë në interesa, të drejta e detyra.

Duke ju referuar praktikave të deritanishme në ushtrimin e demokracisë së brëndëshme tek partitë politike, për të zhvilluar një mjedis sa më miqësor për veprimin dhe bashkëveprimin demokratik midis anëtarëve në një parti politike, rregullimet në legjislacion mund orientohen në:

- Ndryshime në ligjin për partitë politike, për të përfshirë në të dispozitat në të cilat të përcaktohet detyrim për partitë politike në lidhje me:
 - (i) zhvillimin e zgjedhjeve periodike për organet drejtuese të partisë ;
 - (ii) zgjedhjen e drejtueseve të partisë, në nivel lokal dhe qendror, të bëhen sipas parimit “një anëtar, një vote”;
 - (iii) zgjedhjen e kandidatëve për deputet ose për organet e qeverisjes vendore të bëhet nëpërmjet zhvillimit të primareve;
 - (iv) kufizimin në kohë të mandatit të kyetarit dhe sekretarit të përgjithshëm të partisë;
 - (v) dorëheqjen e parevokueshme nga posti i kryetarit të partisë në rastin e humbjes, mosrealizimit të objektivave të deklaruara në zgjedhjet parlamentare;
- Ndryshime në ligjin për partitë politike për të bërë të mundur krijimin dhe funksionimin e fraksioneve;
- Ndryshime në ligjin për partitë politike për detyrimin e tyre për hartimin e Kodit të Etikës dhe ndërtimin e mekanizmave për monitorimin e zbatimit të tij.

4.3. Financimi i partive politike

Financimi i partive politike është një argument legjislativ që trajtohet në ligjin “Për Partitë Politike” dhe në Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë. Në Kodin Zgjedhor trajtohen çështje që lidhen me financimin e fushatës elektorale. Ligji “Për Partitë Politike” trajton në terma të përgjithshëm, çështjet e financimit të partive politike, duke u përqëndruar, në mënyrë të veçantë tek financimet që nuk bëhen për fushatën zgjedhore. Në ligj përcaktohen kompetencat e kontrollit të financave nga KQZ, rregullat e auditimit dhe përgatitjes së raporteve të rregullta financiare, sanksione për shkeljet dhe mosdeklarimin e dhuruesve apo shumave të dhurimit.

Praktikat e zbatimit të legjislacionit aktual për financimin e partive politike dhe fushatave të tyre zgjedhore kanë evidentuar probleme që në pjesën kryesore të tyre, janë të lidhura me identifikimin e burimeve të financimeve jopublike, me nivelin e transparencës në deklarimin dhe publikimin nga partitë politike të financimeve private, në para dhe natyrë, kushtëzimet ligjore dhe kapacitetet për monitorimin dhe auditimin e financave të partive politike, në veçanti financimit të tyre për fushatat zgjedhore.

Duke ju referuar përvojave në vende të rajonit dhe më gjerë si dhe mbështetur në mënyrën se si problemet e financimit të partive politike janë trajtuar në raportin e Institutit të Studimeve Politike dhe prej ekspertit **Soctt Martin**, vlerësoj se, në kuadër të reformës për legjislacionin për partitë politike, çështjet që lidhen me financimin e tyre dhe financimin e fushatës zgjedhore, të trajtohen së bashku, në një ligj të veçantë, ligjin “**Për financimin e partive politike në Republikën e Shqipërisë**”.

Ndër sfidat kryesore që duhet të përballen në procesin e hartimit të legjislacionit për financat e partive politike dhe fushatat e tyre zgjedhore, veç sa janë paraqitur në raportin e Institutit të Studimeve Politike dhe të ekspertit **Soctt Martin**, vlerësoj janë edhe ato që lidhen me trajtimin e çështjeve të raportimit dhe transparencës së burimeve të financimit dhe përdorimit të tyre. Studimet për mënyrën se si trajtohen, si janë të zgjidhura dhe si zbatohen këto dy aspekte të rëndësishme të legjislacionit për financimin e partive politike, ka evidentuar nevojën për ndërhyrje në legjislacion,

por edhe për angazhim më efektiv në zbatimin e tij^{3,4}. Në këto studimeve theksohet se, transparencja në financimin e partive politike shqiptare dhe fushatave të tyre zgjedhore vlerësohet në nivelin “mesatar”. Efekt më të madh negativ në këtë vlerësim kanë mënyra se si janë trajtuar dhe se si janë zgjidhur në legjislacion çështjet që lidhen me: (i) publikimin e financimeve jo publike, (ii) parandalimin e marrjes dhe përdorimit të fondeve me burime të paidentifikuara, (iii) mbikqyrjen e financimeve për partitë politike dhe fushatën zgjedhore nga institucione jo shtetërore, OJF dhe (iv) sanksionet. Në studimet e cituara theksohet domosdoshmëria për ndërtimin e instrumenteve që mund të përdoren për të rritur cilësinë në zbatimin e legjislacionit nga partitë politike dhe institucionet e tjera, që ligji i ngarkon me detyra.

Trajtimi në ligjin për financimin e partive politike të detyrimit për përgatitjen dhe paraqitjen e raporteve financiare periodike duhet të shoqërohet edhe me:

- detyrimin e partive politike për rritjen e kapaciteteve për të patur një administratë efektive dhe funksionale; për trajtimin e çështjeve të financimit me shtrirje vertikale, nga qendra në bazën e partisë;
- detyrimin e partive politike dhe institucioneve që i mbikqyrin financat e tyre për të publikuar raportet financiare, të shoqëruar edhe me dokumente mbështetës për transparencën e fondet jopublike.

Për të parandaluar interferimin e financimeve nga qeveria, persona fizik dhe/ose juridik të huaj, në ligjin për financimin e partive politike duhet të përmbahen dispozita të veçanta, nëpërmjet të cilave të rregullohen, në mënyrë të qartë, detyrimet për institucionet dhe agjencitë ligjzbatuese për gjurmimin, identifikimin dhe parandalimin ose dënimin e shkeljeve ligjore të kësaj natyre.

Për monitorimin, kontrollin dhe për auditimin periodik të financave të partive politike, në ligjin për financat e partive politike, duhet të parashikohet ngritja e një **Njësie të specializuar**, si pjesë e organizimit strukturor të administratës së Komisionit Qendror të Zgjedhjeve. Njësia duhet të ngakohet edhe me detyrën për hetimin proaktiv të financave të partive politike. Njësia duhet ketë të punësuar punonjës me statusin e punonjësit publik. Për funksionimin e saj duhet të parashikohet buxhet vjetor, si pjesë e buxhetit të KQZ.

Në ligjin për financimin e partive politike duhet të parashikohet përfshirja e dispozitave për të krijuar terrenin ligjor të nevojshëm për ndjekjen, identifikimin dhe kontrollin e veprimtarisë financiare të partive politike nga Drejtoria e Përgjithshme e Tatim-Taksave dhe nga institucionet e tjera, në bashkëpunim me Njësinë e Specializuar të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve.

Në Kodin Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë, në dispozitat për vëzhguesit duhet të përfshihen edhe përcaktime të qarta ligjore për vëzhgues të pavarur të cilët duhet të vëzhgojnë financimet e partive politike dhe fushat e tyre zgjedhore. Në këto përcaktime duhet të theksohet niveli profesional që duhet të kenë vëzhguesit të tillë dhe detyrimin që ata të jenë të certifikuar nga KQZ-ja për kryerjen e këtij vëzhgimi.

Në dispozitat për sanksionet në ligjin për financimin e partive politike duhet të parashikohet qartë se, në çfarë rastesh sanksionet mund të jenë vetëm administrative dhe në cilat raste shkelja e ligjit përbën vepër penale. Kjo do të kërkojë që të ndërhyhet edhe në Kodin Penal të Republikës, në të cilin aktualisht nuk përmbahen dispozita të dedikuara për vepra penale që lidhen me financimin e partive politike dhe fushatave të tyre zgjedhore.

³ Transparency International Albania (2013) “Buying influence: money and political parties in Albania”

⁴ Kume, A. “About the legislation and its implementation related to transparency in the election campaigns financing during the last twenty years (2001-2021) in Albania” (in press)

Fondacioni Westminster për Demokraci (WFD) është institucion publik i Mbretërisë së Bashkuar që mbështet demokracinë në të gjithë botën. Me shtrirje ndërkombëtare, WFD punon me parlamentet, partitë politike, grupet e shoqërisë civile dhe me zgjedhjet që të ndihmojë t'i bëjë sistemet politike të shteteve më të drejta, më përfshirëse dhe llogaridhënëse.



www.wfd.org



@WFD_Democracy



@WestminsterFoundation



Fondacioni Westminster për Demokraci është institucion ekzekutiv publik i mbështetur nga Zyra për Marrëdhëniet me Jashtë, Komunellthin dhe Zhvillimin.



British Embassy
Tirana