MENDIM PAKICE

Me vendimin nr. 3, datë 09.03.2023, Kolegji Zgjedhor Gjyqësor (KZGJ) vendosi të rrëzojë padinë e paraqitur nga Partia Lëvizja për Zhvillim Kombëtar (LZHK), me të cilën kundërshtohej vendimi i Komisionit të Ankimimeve dhe Sanksioneve (KAS) nr. 7, datë 25.01.2023.

Në cilësinë e një prej gjyqtarëve të caktuar në përbërje të trupit gjykues, parashtroj mendimin tim të kundërt me vendimin e shumicës, që pranoi në kompetencë të KZGJ-së, çështjen objekt shqyrtimi. Personalisht ndaj mendimin se mosmarrëveshja është në kompetencën lëndore të gjykatës administrative.

Referuar shkakut të padisë, rezulton se Partia LZHK (sikundër edhe disa parti të tjera), janë proceduar administrativisht për shkelje të detyrimeve, që burojnë nga ligji, lidhur me deklarimet/raportet financiare mbi të ardhurat dhe shpenzimet e fushatës zgjedhore për zgjedhjet për Kuvendin të datës 25.04.2021.

Transparenca në financimin e partive politike në përgjithësi dhe partive pjesëmarrëse dhe fituese në zgjedhje në veçanti, përbën një nga parimet bazë të pluralizmit. Këto çështje rregullohen si nga dispozitat e ligjit nr. 8580, datë 17.02.2000 “Për partitë politike”, ashtu edhe nga Kodi Zgjedhor.

Konkretisht parimi i transparencës së financimit të partive politike, parashikohet fillimisht në nenet 15/1 e vijues të ligjit “Për partitë politike”. Në nenin 15/2 përcaktohet se :

“1. Komisioni Qendror i Zgjedhjeve është organi përgjegjës për monitorimin dhe mbikëqyrjen e financimit të partive, sipas rregullave të këtij ligji.

2. Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, në bazë dhe për zbatimin e këtij ligji, ka këto kompetenca:
a) harton dhe miraton rregullat për raportimin e financimit, për monitorimin, mbikëqyrjen dhe auditimin financiar të partive politike, si dhe për formatet e standardizuara për raportimin financiar vjetor;
b) miraton formatin e regjistrit të posaçëm të fondeve jopublike të partive politike, si dhe formatin për formën dhe përmbajtjen e deklaratës së dhurimit të fondeve jopublike;

c) mban listën e ekspertëve kontabël të licencuar dhe i cakton me short ata për auditimin e fondeve dhe të shpenzimeve të partive politike;
ç) monitoron, mbikëqyr dhe auditon financimin e partive politike, nëpërmjet kontrollit të dokumentacionit financiar e të llogarive kontabël të partive politike, të subjekteve të lidhura, drejtpërdrejt ose tërthorazi, me partitë politike apo që ndodhen nën kontrollin e tyre;
d) vendos sanksione kur konstaton shkelje të dispozitave të këtij ligji;
dh) harton programe ndërgjegjësuese dhe organizon trajnime për financimin e partive politike dhe të subjekteve të përfshira në këtë proces, sipas dispozitave të këtij ligji;
e) përcakton masën e fondit publik që përfiton çdo parti politike në formën e ndihmës financiare vjetore, në përputhje me këtë ligj;
ë) nxjerr akte nënligjore në bazë dhe për zbatimin e dispozitave të këtij ligji."

Sikurse konstatohet, kompetenca e KQZ-së për të normuar, monitoruar dhe sanksionuar shkeljet në fushën e financimit të partive politike, buron para së gjithash nga ligji i sipërcituar. Në vijim, i njëjti ligj parashikon edhe se si financohen partitë politike nga buxheti i shtetit, duke marrë për bazë edhe pjesëmarrjen dhe suksesin në zgjedhje. Konkretisht në nenin 19 përcaktohet se :

"1. Çdo vit në Buxhetin e Shtetit përcaktohet një fond që shërben si ndihmë financiare publike për kryerjen e veprimtarisë vjetore të partive politike. Ndihma financiare e parashikuar në Buxhetin e Shtetit në vitet jozgjedhore, si rregull, nuk mund të jetë më e vogël se ndihma e parashikuar në vitin paraardhës.
2. Ky fond ndahet sipas rregullave të mëposhtme:
a) 70 për qind, sipas numrit të deputetëve të fituar në zgjedhjet e fundit parlamentare. Çdo parti parlamentare përfiton ndihmë financiare në përputhje me numrin e deputetëve që ka fituar në bazë të sistemit zgjedhor të parashikuar në Kodin Zgjedhor;
b) 20 për qind, në mënyrë të barabartë, ndërmjet partive parlamentare dhe partive që kanë marrë mbi 10 mijë vota në zgjedhjet e fundit parlamentare.
c) 10 për qind, sipas përqindjes së fituar ndërmjet partive politike që kanë marrë pjesë në zgjedhjet e fundit parlamentare dhe kanë fituar mbi 1 për qind të votave në shkallë vendi.
Pjesa që mbetet pa u shpërndarë nga 10-përqindëshi i shtohet fondit prej 70 për qind dhe u ndahet 5 partive parlamentare.

3. Masa konkrete e fondit publik, që përfiton çdo parti politike në formën e ndihmës financiare vjetore, në përputhje me këtë ligj, përcaktohet me vendim të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve. Ky vendim u njoftohet partive politike përfituese dhe Ministrisë së Financave.
4. Ndihma financiare vjetore, në çdo rast, jepet vetëm nëse partia politike ka dorëzuar, paraprakisht, raportin financiar të vitit paraardhës, sipas rregullave të përcaktuara nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve. Mosdorëzimi i këtij raporti përbën shkak për përjashtimin e partisë politike nga përfitimi i ndihmës financiare vjetore.
5***. Vendimi i Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, që përcakton masën konkrete të fondit publik për çdo parti politike, mund të ankimohet në gjykatë, në përputhje me rregullat për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve administrative***."

Së fundi, pasi përcaktohen detyrimet konkrete të partive politike, lidhur me mbajtjen e dokumentacionit financiar dhe raportimin një herë në vit pranë KQZ-së, në nenin 23/2, pika 6 përcaktohet se : "6. Mosrespektimi i rregullave të përcaktuara në këtë ligj nga partitë politike apo dhuruesit, në rast se nuk përbën vepër penale, është kundërvajtje administrative dhe dënohet sipas parashikimeve të këtij ligji."

Me ndryshimet që i'u bënë këtij ligji në vitin 2020, në të njëjtën kohë kur pësoi ndryshime edhe Kodi Zgjedhor, dispozitat që lidheshin me financimin e fushatës zgjedhore, u shfuqizuan në ligjin "Për partitë politike" dhe u bënë pjesë e Kodit Zgjedhor. Ndërkohë dispozitat e lartpërmendura vijuan të mbeten në tekstin e ligjit "Për partitë politike".

Kjo zgjidhje e ligjvënësit nuk ndryshoi në thelb as të drejtën e partive politike për të përfituar fonde, përfshirë ato nga buxheti i shtetit, por as kompetencën e KQZ-së për monitorim dhe kontroll financiar. E vetmja arsye, për të cilën një nga aspektet e financimit të partive politike, por edhe të kandidatëve që mbështeten nga zgjedhësit, u përfshi në rregullimin e Kodit Zgjedhor, lidhet me një procedurë të posaçme, atë të transparencës së financimit të fushatës zgjedhore, në kuadër të kompetencës themelore për kontroll financiar. Këtu mbahet parasysh se transparenca e financimit të partive politike, u rregullua në Kodin Zgjedhor sepse përveç cilësisë si parti politike, këto të fundit mbajnë përkohësisht edhe cilësinë e subjektit zgjedhor, për shkak të pjesëmarrjes në proces dhe përfitimit, edhe për këtë arsye, te fondeve publike. Në funksion të qëllimit për të garantuar

ndershmërinë e subjekteve zgjedhore dhe për rrjedhojë edhe të vetë procesit zgjedhor, ligjvënësi pa të arsyeshme që kontrolli financiar i fushatës zgjedhore, të rregullohet nga Kodi Zgjedhor.

Për këtë arsye, ligjvënësi bëri pjesë të Kodit Zgjedhor, normat që deri para ndryshimit të vitit 2020, ishin pjesë e ligjit "Për partitë politike".

Parimi i transparencës financiare parashikohet kështu edhe në dispozitat e Kodit Zgjedhor. Neni 3, pika 5/1 i këtij Kodi përcakton se :

"Subjektet zgjedhore përfitojnë financime publike dhe jopublike në mbështetje të fushatës së tyre, sipas dispozitave ligjore përkatëse. Subjektet zgjedhore bartin detyrimin për transparencë dhe publikim të të ardhurave dhe shpenzimeve në zgjedhje kundrejt KQZ-së, personave të ngarkuar me auditimin apo monitorimin dhe publikut."

Referuar dispozitave të Kodit Zgjedhor, mbi financimin dhe monitorimin e financimit të partive politike gjatë fushatës zgjedhore, rezulton se në kuadër të kompetencës, që KQZ ka, për të garantuar transparencën e financimit të partive politike, zhvillohet një procedurë e posaçme për subjektet që kanë marrë pjesë në zgjedhje, pas përfundimit të tyre dhe shpalljes së rezultatit. Të gjitha partitë politike që kanë marrë pjesë në zgjedhje, kanë detyrimin që brenda një afati prej 60 ditë nga shpallja e rezultatit, të depozitojnë në KQZ raportin financiar për shpenzimet e fushatës zgjedhore.

Kundërvajtjet administrative të parashikuara nga neni 173 i Kodit Zgjedhor, që lidhen me mos përmbushjen e detyrimeve në këtë fushë, janë të njëjta për sa i përket natyrës së shkeljeve, me ato të parashikuara nga ligji "Për partitë politike".

Nisur nga sa më sipër, shtrohet për diskutim çështja nëse vendimet e KQZ-së për konstatimin dhe ndëshkimin e një kundërvajtje administrative në fushën e financimit të partive politike dhe përmbushjes së detyrimeve nga partitë që kanë marrë pjesë në zgjedhjet e fundit, objekt monitorimi dhe kontrolli, janë apo jo në lëndën e mosmarrëveshjeve që shqyrtohen nga KZGJ, apo ankimet kundër vendimeve për këto kundërvajtje administrative, do të ndjekin rrugën e zakonshme të gjykimit administrative?

Paraprakisht evidentohet fakti se, në mjaft raste të praktikës së mëparshme të Kolegjit Zgjedhor, ky i fundit ka mbajtur qëndrimin se kundërvajtjet administrative dhe mosmarrëveshjet, që lindin për shkak të tyre, në kuadër të zbatimit të dispozitave të Kodit Zgjedhor, janë në kompetencë të gjykatës administrative.

Ky qëndrim i KZGJ-së, i referohet së pari natyrës së posaçme të gjykatës së zgjedhjeve, e krijuar nga ligji me qëllim shqyrtimin e mosmarrëveshjeve, që lindin përgjatë një procesi zgjedhor (zgjedhje për Kuvendin, ato vendore apo referendumet). Është kjo arsyeja për të cilën, KZGJ mblidhet jo më vonë se 50 ditë përpara datës së zgjedhjeve dhe qëndron i mbledhur deri në përfundim të gjykimit të ankimeve ose të kalimit të afatit të ankimeve për procesin zgjedhor, sikurse mblidhet 48 orë pas dekretimit të zgjedhjeve të pjesshme dhe referendumet dhe qëndron po ashtu i mbledhur deri në përfundim të shqyrtimit të ankimeve për këto procese (shih nenin 147 të Kodit Zgjedhor).

Vetë struktura e Kodit Zgjedhor tregon se objekt i ankimeve gjyqësore në KZGJ do të jenë ato çështje, që shqyrtohen fillimisht sipas Pjesës X të Kodit Zgjedhor titulluar "Ankimi në rrugë administrative i vendimeve të komisioneve zgjedhore". Është pikërisht kjo pjesë e Kodit Zgjedhor që trajton ankimet zgjedhore, ngritjen e një regjistri të posaçëm për to, formën dhe përmbajtjen e ankimit zgjedhor, rregullat procedurale për shqyrtimin administrativ dhe vendimin që merret në përfundim të procesit.

Pas Pjesës X të Kodit Zgjedhor vjen Pjesa XI, që rregullon ankimet në rrugë gjyqësore të vendimeve të KQZ-së dhe pavlefshmërinë e zgjedhjeve. Nga përmbajtja e Kreut I të kësaj pjese, si dhe në lidhje logjike me Kreun X, qartazi kuptohet se në fushën e kompetencës së KZGJ-së, bëjnë pjesë vetëm ankimet gjyqësore, kundër vendimeve të KQZ-së, që lidhen me procesin zgjedhor përkatës dhe të referuara nga subjektet e posaçme. Kështu, Kodi Zgjedhor përcakton, njëjtë sikurse edhe në rastin e ankimit administrativ ndaj vendimeve të komisioneve zgjedhore (neni 124 i Pjesës X), se subjektet që legjitimohen të paraqesin ankimet e tyre në KZGJ janë : 1) subjektet zgjedhore; 2) partitë politike ose kandidatët e mbështetur nga zgjedhësit që paraqesin kërkesë për t'u regjistruar si subjekte zgjedhore; 3) subjektet që kërkojnë të akreditohen si vëzhgues në zgjedhje, kur i'u refuzohet një gjë e tillë. Nga ana tjetër, kompetenca e KAS për vendosjen e sanksioneve administrative, nuk është rrjedhojë e një procesi ankimimi, por ushtrim i

kompetencës së caktuar me ligj për të shqyrtuar nëse një kundërvajtje është kryer apo jo, si dhe për të vendosur ndëshkimin përkatës.

Duke i'u kthyer ankimeve ndaj vendimeve të komisioneve zgjedhore, me përfundimin e zgjedhjeve dhe shqyrtimin e ankimeve lidhur me to, subjektet zgjedhore pushojnë së qeni të tilla dhe vijojnë të jenë thjesht parti politike (ato mund të jenë parti politike parlamentare ose jo, në varësi të rezultatit që kanë marrë në zgjedhjet pararendëse). Po ashtu, pas përfundimit të zgjedhjeve, nuk mund të ketë as ankime për refuzim të akreditimit të vëzhguesve, pasi nuk ka një proces zgjedhor (ai ka përfunduar).

Për rrjedhojë, me mbylljen e procesit zgjedhor, shpalljen e rezultatit dhe përfundimin e afatit të ankimeve, përfundon edhe procesi i shqyrtimit në rrugë gjyqësore të çështjeve zgjedhore. Veprimtaria e KZGJ-së mundet eventualisht të vijojë edhe pas përfundimit të procesit të ankimimeve, kur shpallet pavlefshmëria e zgjedhjeve dhe ato përsëriten në një apo disa zona zgjedhore (shih nenin 161 të Kodit Zgjedhor). Në këtë rast, do të priten edhe ankimet e mundshme pas përsëritjes së zgjedhjeve.

Nisur nga sa më sipër, KZGJ edhe në rastet e tjera të ngjashme kur i janë paraqitur ankime gjyqësore ndaj vendimeve që konstatojnë dhe ndëshkojnë kundërvajtje administrative, të kryera këto edhe nga subjekte, që e kanë mbajtur cilësinë e subjektit zgjedhor, nuk i ka konsideruar në fushën e tij të kompetencës.

Kompetencat e KZGJ-së jo vetëm që nuk përfshijnë shqyrtimin e mosmarrëveshjeve, që lidhen me kundërvajtjet e kryera sipas Kodit Zgjedhor, por KZGJ nuk shqyrton as çështje që kanë ndikim në vijimësinë e një mandati të fituar në zgjedhje, siç janë rastet e vendimeve të KQZ-së për pavlefshmërinë e mandatit të të zgjedhurve, që kanë impakt të drejtpërdrejtë në listat e kandidimit, me të cilat një subjekt zgjedhor ka marrë pjesë në zgjedhje. Në një prej rasteve kur është vënë në diskutim çështja e kompetencës lëndore mes gjykatës administrative dhe Kolegjit Zgjedhor, ndërsa gjykata administrative arsyetonte se janë në kompetencë të Kolegjit Zgjedhor të gjitha vendimet e KQZ-së që cenojnë të drejtat e subjekteve zgjedhore, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, e gjeti të pabazuar këtë qëndrim (shih vendimin nr. 667, datë 08.05.2018 të Gjykatës së Lartë). Ndër të tjera, Kolegji Administrativ arsyeton se:

"... Një nga kategoritë e mosmarrëveshjeve administrative që ligjvënësi e ka përjashtuar nga fusha e shqyrtimit të gjykatave administrative ***janë ato që burojnë nga vendimmarrja e Komisionit Qendror të Zgjedhjeve në kuadër të procesit zgjedhor****. Mbështetur në analizën e bërë më sipër* ***kompetenca lëndore e Kolegjit Zgjedhor të Gjykatës së Apelit, Tiranë, shtrihet vetëm për mosmarrëveshjet që lindin nga procesi zgjedhor (kundërshtimi i vendimeve të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve në lidhje me administrimin e procesit zgjedhor)****. Asnjë mosmarrëveshje tjetër, qoftë edhe kur buron nga vendimmarrja e këtij organi publik (Komisionit Qendror të Zgjedhjeve), por jo në kuadër të procesit zgjedhor, nuk mund t'i atribuohet kompetencës lëndore të Kolegjit Zgjedhor të Gjykatës së Apelit, Tiranë. Pra, kompetenca e saj, duke qenë ekskluzive, duhet të interpretohet në mënyrë të ngushtë dhe fokusohet vetëm në mosmarrëveshjet zgjedhore, të ngritura nga subjektet zgjedhorë. ..."*

Nisur nga sa më sipër, në zbatim të dispozitave të Kodit Zgjedhor, që kufizojnë kompetencën e KZGJ-së vetëm në shqyrtimin e ankimeve, lidhur me procesin zgjedhor, arrihet në përfundimin se çdo mosmarrëveshje tjetër e KQZ-së, që nuk lidhet me këtë proces, por me ushtrimin e funksioneve publike të ngarkuara me këtë Kod dhe me ligje të tjera të veçanta, nuk bëjnë pjesë në fushën e kompetencës së kësaj gjykate, por duhet të ankimohen në rrugën e zakonshme në gjykatën administrative.

Si përfundim, jam e mendimit se çështja e paraqitur nga Partia LZHK me objekt kundërshtimin e sanksionit administrativ, të caktuar nga KAS, duhej të ishte pushuar dhe aktet t'i dërgoheshin për kompetencë Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë.

Tiranë, 09.03.2023

GJYQTARE

Edlira PETRI