

Vendim nr. 28 datë 30.06.2021

(V-28/21)

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga: Vitore Tusha, Kryetare, Elsa Toska, Marsida Xhaferllari, Fiona Papajorgji, Përparim Kalo, Sonila Bejtja, Altin Binaj, anëtarë, me sekretare Enina Kotoni, në datën 09.06.2021 mori në shqyrtim në seancë plenare publike çështjen nr. 7 (P) 2020 të Regjistrit Themeltar, që u përket:

KËRKUESE: **PARTIA “BINDJA DEMOKRATIKE”**, përfaqësuar me autorizim nga Fabian Topollari dhe Artemida Hoxha.
PARTIA “LËVIZJA DEMOKRATIKE SHQIPTARE”, përfaqësuar nga kryetari i saj, Myslym Murrizi.

SUBJEKT I INTERESUAR:

KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar me autorizim nga Viktor Gumi.

OBJEKTI: **Shfuqizimi i nenit 163 të ligjit nr. 10019, datë 29.12.2008 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar me nenin 21 të ligjit nr. 118/2020, si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.**

BAZA LIGJORE: Nenet 131, pika 1, shkronja “a”, 134, pika 1, shkronja “gj” dhe 134, pika 2, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 27, 49, pika 3, shkronja “d”, 50, pika 1, dhe 52, pika 2, të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes, Altin Binaj, shqyrtoi pretendimet e kërkueseve, partisë “Bindja Demokratike” dhe partisë “Lëvizja Demokratike Shqiptare” (*kërkueset*), të cilat kërkuan pranimin e kërkesës, prapësimet e subjektit të interesuar, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*), i cili kërkoi rrëzimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

V Ë R E N:

I

Rrethanat e çështjes

1. Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 115/2020, datë 30.07.2020 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998 “Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar”, (ligji nr. 115/2020), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 153, datë 24.08.2020 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit të tij.

2. Ligji nr. 115/2020 ka ndryshuar nenet 64 dhe 68, pika 1, të Kushtetutës. Konkretisht përmbajtja e nenit 64 ka ndryshuar si vijon: *“1. Kuvendi përbëhet nga 140 deputetë, të zgjedhur sipas një sistemi zgjedhjesh proporcional me konkurrim rajonal dhe prag kombëtar. 2. Në shpërndarjen e mandateve marrin pjesë subjektet zgjedhore që arrijnë pragun kombëtar. 3. Zgjedhësit gëzojnë të drejtën për të dhënë votë parapëlqyese për kandidatët e listave shumëëmërore. Kriteret dhe rregullat për zbatimin e sistemit zgjedhor, për caktimin e zonave zgjedhore, pragun kombëtar, numrin e mandateve për secilën zonë, shpërndarjen e mandateve dhe masën e shtrirjes së votimit parapëlqyes përcaktohen në ligjin për zgjedhjet. Ligji për zgjedhjet garanton që votimit parapëlqyes t’i nënshtrohen jo më pak se dy të tretat e listës shumëëmërore dhe të sigurojë përfaqësim gjinor.”.*

3. Gjithashtu, ligji nr. 115/2020 ka ndryshuar edhe nenin 68, pika 1, të Kushtetutës si vijon: *“Kandidatët për deputetë paraqiten në nivel zone zgjedhore nga partitë politike ose nga zgjedhësit. Një kandidat mund të paraqitet vetëm për një nga subjektet propozuese, sipas kësaj pike. Rregullat për regjistrimin e kandidatëve për deputetë përcaktohen në ligjin për zgjedhjet.”.*

4. Pas këtyre ndryshimeve kushtetuese, Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 118/2020, datë 05.10.2020 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 10019, datë 29.12.2008 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar” (ligji nr. 118/2020), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 191, datë 03.11.2020 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit të tij.

5. Neni 21 i ligjit nr. 118/2020 ka ndryshuar nenin 163 të Kodit Zgjedhor si vijon: *“Menjëherë pas përfundimit të llogaritjes së rezultatit, sipas nenit 162 të këtij Kodi, KQZ-ja përllëgarit shpërndarjen e mandateve për kandidatët fitues për secilin subjekt. 2. Shpërndarja e mandateve fillon me rend zbritës, në bazë të renditjes së tyre në listën e dorëzuar sipas nenit 67 të këtij Kodi, duke filluar nga numri rendor një, si dhe numrit të votës parapëlqyese të secilit kandidat bazuar në procedurat dhe kriteret vijuese. 3. Në fillim përfitojnë mandat kandidatët që kanë marrë një numër votash parapëlqyese më të madh se herësi që del nga*

pjesëtimi i numrit të votave të subjektit me numrin e mandateve të fituara nga subjekti, sipas nenit 162 të këtij Kodi. Në çdo rast, herësi nuk mund të jetë më shumë se 10, 000 vota. Në rast se herësi që përftohet nga pjesëtimi është një numër me mbetje dhjetore, si herës merret numri i plotë më i afërt. 4. Kandidatët me numrin më të lartë të votave parapëlqyese se herësi, sipas pikës 3 të këtij neni, zëvendësojnë me radhë kandidatët në listë, që mund të kishin përfituar mandate, të cilët kanë numrin më të vogël të votave parapëlqyese. 5. Ky rregull nuk zbatohet nëse kandidati me më pak vota i përket gjinisë më pak të përfaqësuar. Në këtë rast zëvendësimi kalon te kandidati tjetër i renditur menjëherë më lart me numër votash deri në shterimin e listës sipas të njëjtave kritere. Kur kandidati me numër më të madh votash se herësi i përket së njëjtës gjini, zbatohen parashikimet e pikës 4 të këtij neni. 6. Pas shterimit të zëvendësimit të kandidatëve sipas pikave 3 dhe 4 të këtij neni, shpërndarja e mandateve vijon me kandidatët e mbetur sipas numrit rendor të listës. 7. Kandidatët e mbetur të listës, që nuk përfitojnë mandate sipas pikave 2 deri 6 të këtij neni, rirenditen në bazë të numrit të votave parapëlqyese duke filluar nga numri më i lartë i votave. Kur numri i votave është i barabartë, renditja përcaktohet me short. Rirenditja sipas kësaj pike përdoret në zbatimin e nenit 164 të këtij Kodi. 8. Përlllogaritja dhe shpërndarja e mandateve, sipas nenit 162 dhe këtij neni, për çdo zonë zgjedhore miratohet me vendim. Vendimi nxirret për çdo zonë zgjedhore më vete. Ndaj vendimit mund të bëhet ankim administrativ në KAS.”.

6. Kërkeset i janë drejtuar secila Gjykatës Kushtetuese (Gjykata), duke kërkuar shfuqizimin e nenit 163, të ndryshuar me nenin 21 të ligjit nr. 118/2020 (në vijim neni 163 i Kodit Zgjedhor), si të papajtueshëm me nenin 64, pika 3, të Kushtetutës. Kolegji i Gjykatës në datën 19.02.2021 ka vendosur kalimin e kërkesave për shqyrtim paraprak në Mbledhjen e Gjyqtarëve, e cila në datën 03.03.2021 ka vendosur bashkimin e çështjeve në një të vetme, si dhe shqyrtimin në seancë plenare publike.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

7. **Kërkeset** pretendojnë se norma e kundërshtuar duhet shfuqizuar, pasi në mënyrë të përmblodhur mbi ndesh me këto të drejta dhe parime kushtetuese:

7.1. *Parimi i barazisë së votës*, pasi ndryshimet kushtetuese kanë pasur si qëllim që votimi parapëlqyës të ndikojë në shpërndarjen e mandateve dhe jo të trajtohet thjesht si procedurë votimi. Në rast se rezultati i votimit nuk përcaktohet nga vota parapëlqyese, por nga renditja në listë për shumicën e kandidatëve, atëherë vota parapëlqyese nuk ka vlerën sipas qëllimit të ndryshimeve kushtetuese. Neni 163 i

Kodit Zgjedhor nuk respekton përcaktimet e neneve 45 dhe 64 të Kushtetutës, sepse rëndësi përcaktuese në shpërndarjen e mandateve nuk i jep numrit të votave që kanë siguruar kandidatët, por renditjes së tyre sipas listës shumëemërore të subjektit zgjedhor. Që një kandidat i vendosur jashtë renditjes në listë të ketë mundësi të fitojë mandat duhet të sigurojë një numër votash parapëlqyese më të lartë se herësi, i cili llogaritet nga pjesëtimi i numrit total të votave që ka siguruar subjekti zgjedhor me numrin e mandateve të po atij subjekti. Sipas ligjit zgjedhor, preferenca e zgjedhësve për kandidatët nuk ka vlerë të barabartë, për sa kohë që përcaktues në shpërndarjen e mandateve midis së njëjtës parti është renditja e tyre në listë dhe jo numri i votave parapëlqyese që ata sigurojnë. Parashikimit i Kodit Zgjedhor se renditja e kandidatëve të listës shumëemërore ndryshohet nëse një kandidat i listuar në pjesën e dytë thyhen herësin, cenon të drejtën e zgjedhësve për votë të barabartë. Vota parapëlqyese ka ndikim të ndryshëm në varësi të subjektit zgjedhor, pasi ajo ka vlerë më të madhe për një subjekt që prodhon më shumë mandate dhe vlerë më të vogël për një subjekt që prodhon më pak mandate brenda së njëjtës zonë zgjedhore, kjo për shkak se herësi është i ndryshëm për subjekte zgjedhore të ndryshme.

7.2. *E drejta për të zgjedhur*, pasi neni 163 i Kodit Zgjedhor jo vetëm nuk respekton barazinë e votës parapëlqyese, por përbën një kufizim të pajustificuar të kësaj të drejte kushtetuese. Kufizimi me dispozitë ligjore i së drejtës së zgjedhësve për të përcaktuar nëpërmjet votës parapëlqyese kandidatin fitues, duke i dhënë në këtë proces një rol përcaktues renditjes së tyre nga ana e subjektit zgjedhor, nuk garanton as ndonjë interes publik dhe as ndonjë të drejtë për ndonjë subjekt tjetër të së drejtës. Neni 163 nga njëra anë kufizon mundësinë e zgjedhësve për të përcaktuar kandidatët fitues dhe nga ana tjetër ia kalon këtë mundësi subjekteve zgjedhore kur përcakton renditjen si element shumë të rëndësishëm në shpërndarjen e mandateve, duke favorizuar diskrecionin e partive që kanë të drejtë të hartojnë renditjen e kandidatëve në listë. E drejta e partive për të renditur kandidatët mund të ushtrohet në çdo rast pa qenë e nevojshme që të kufizohet mundësia e zgjedhësve për të përzgjedhur kandidatët fitues nëpërmjet votës parapëlqyese. Kufizimi që krijon neni 163 i Kodit Zgjedhor për të drejtën e ushtrimit në mënyrë të barabartë të votës parapëlqyese, të paktën për dy të tretat e kandidatëve të listës shumëemërore, është një kufizim në tejkalim të nenit 17 të Kushtetutës. Formulimi i nenit 163 të Kodit Zgjedhor nuk ka më as korrelacionin

e votimit me rezultatin, as fleksibilitetin e formulës, por lejon votimin preferencial për 100% të listës duke e bërë *de facto* të padobishme rirenditjen e kandidatëve në listë. Me formulën e parashikuar nga ligji për zgjedhjet, votimi parapëlqyes bëhet irrelevant dhe pa efekt ose me efekt marxhinal në listën shumëëmërore të kandidatëve.

7.3. *Barazia para ligjit*, e parashikuar nga neni 18 i Kushtetutës, pasi Kodi Zgjedhor krijon favorizim ndaj kandidatit që ndodhet i renditur më lart në listë dhe diskriminim ndaj kandidatit që edhe pse ka siguruar vota parapëlqyese më shumë, nuk mund të shpallet fitues për shkak të renditjes së tij në listën e dytë.

7.4. *Rezerva ligjore*, pasi Kushtetuta e ka ngarkuar ligjin që të garantojë kushtin e konkurrimit me lista të hapura, por jo formulën unike. Masa e shtrirjes së votimit parapëlqyes për secilën listë shumëëmërore varet nga vullneti i subjektit zgjedhor, me kushtin që të sigurohet mekanizmi garantues sipas të cilit subjekti të mos përjashtojë nga votimi parapëlqyes më shumë se një të tretën e listës. Kushtetuta lejon subjektet zgjedhore të paraqiten në zgjedhje me formula konkurruese jo uniforme të votimit parapëlqyes dhe t'i përzgjedhin formulat sipas strategjisë së tyre individuale zgjedhore. Nëse dispozita kushtetuese do të kishte synim vetëm të drejtën e zgjedhësve për të dhënë votë parapëlqyese, atëherë fjalia e fundit e nenit 64 të Kushtetutës sipas se cilës: "*Ligji për zgjedhjet garanton votimin parapëlqyes t'i nënshtrohen jo më pak se dy të tretat e listës shumëëmërore [...]*", duhet të ishte hequr nga përmbajtja e dispozitës. Kushtetutëbërësi i ka lënë diskrecion ligjvënësit të përcaktojë institute të tjera juridike në shpërndarjen e mandateve dhe përcaktimin e kandidatëve fitues të ndryshëm nga votimi parapëlqyes, vetëm për një të tretën e listës shumëëmërore të kandidatëve dhe jo më shumë se kaq.

7.5. *Parimi i hierarkisë së normave juridike*, pasi me ligj është ndryshuar një normë kushtetuese. Neni 163 i Kodit Zgjedhor bie në kundërshtim me Kushtetutën për shkak të mungesës së efektit të votimit parapëlqyes në rirenditjen e kandidatëve të listës shumëëmërore të paraqitur nga subjekti zgjedhor.

8. ***Subjekti i interesuar, Kuvendi***, ka prapësuar, duke argumentuar:

8.1. Pretendimi për cenimin e *parimit të barazisë së votës* është i pabazuar, pasi zgjedhësit, sipas nenit 64, pika 3, të Kushtetutës, gëzojnë të drejtën për të dhënë votë parapëlqyese për kandidatët e listave shumëëmërore. Preferenca e zgjedhësve për kandidatët nuk ka vlerë të barabartë, për sa kohë që përcaktues në shpërndarjen e mandateve midis kandidatëve të së njëjtës parti është renditja e tyre në listë dhe

jo numri i votave parapëlqyese që ata sigurojnë. Nuk ka standarde ndërkombëtare që rekomandojnë një metodë specifike ose shkallë të proporcionalitetit në lidhje me shpërndarjen e vendeve në parlament. Shtetet gëzojnë një marzh të gjerë vlerësimi, pasi këto zgjedhje janë vendime politike. Sistemi proporcional me lista të hapura rrit përfaqësimin e elektoratit dhe, në të njëjtën kohë, përmirëson llogaridhënien/përgjegjësinë individuale përkundrejt votuesve. Nëpërmjet këtij sistemi votuesit kanë mundësi që të votojnë për kandidatët që vërtet mendojnë se i përfaqësojnë, pa neglizhuar interesin e përfaqësimit të popullit në tërësi. Sistemet zgjedhore me lista të hapura prezantojnë konkurrin midis kandidatëve të së njëjtës parti. Neni 163 i Kodit Zgjedhor siguron ekuilibrin e nevojshëm të ofertës zgjedhore të partisë politike dhe kandidatit në zgjedhje.

- 8.2. Pretendimi për cenimin e *rezervës ligjore* është i pabazuar, pasi Kuvendi ka autorizim kushtetues të përcaktojë në ligjin për zgjedhjet, ndër të tjera, kriteret dhe rregullat për zbatimin e sistemit zgjedhor për përcaktimin e zonave zgjedhore, pragun kombëtar, numrin e mandateve për secilën zonë, shpërndarjen e mandateve dhe masën e shtrirjes së votimit parapëlqyës. Neni 163 i Kodit Zgjedhor, i ndryshuar, reflekton rolin e partisë politike në sistemin zgjedhor, sepse zgjedhjet jo vetëm shprehin vullnetin e votuesve, por duhet të sigurojnë një shumicë të qëndrueshme dhe stabilitet në qeverisje. Të mohosh rolin e partisë politike në zgjedhje do të thotë të shkosh kundër rolit dhe misionit të ngarkuar nga Kushtetuta për partitë politike në një sërë dispozitash të saj. Kandidatët nuk vendosen në listat shumëemërore për zgjedhjet në Kuvend vetëm me emrin e tyre, por edhe me logon e partisë politike, e cila ka peshën e saj në vlerësimin e çdo situatë zgjedhore. Është në vullnetin e ligjshëm të ligjvënësit të kërkojë mbrojtjen e votuesve, në mënyrë që ata të mos ia japin votën një kandidati ose oferte të pashpresë. Një sistem zgjedhor që mundëson oferta zgjedhore, mund të funksionojë vetëm nëse paraqitja e një oferte nuk është thjesht e drejta e gjithkujt, pa asnjë përgjegjësi të mëtejshme.
- 8.3. Pretendimi për cenimin e *parimit të hierarkisë së normave juridike* është i pabazuar, pasi sistemi zgjedhor për zgjedhjet e Kuvendit është proporcional rajonal me lista të hapura, ku zgjedhësit, përveç siglës së partisë politike, mund të votojnë edhe për kandidatin/en e parapëlqyer të tyre. Kuota dysHEME për listat e hapura ku votuesit kanë të drejtë të japin votën parapëlqyese është jo më pak se dy të tretat e listës, duke lënë në çmim të Kuvendit hapjen e listës për votim parapëlqyës nga ky nivel deri në nivelin 100% të tyre. Në nenin 64 të Kushtetutës parashikimi i votimit

parapëlqyes në jo më pak se dy të tretat të listës vendos një dysHEME, e cila bën të mundur rritjen e standardit të konkurrueshmërisë dhe garanton, veç të tjerave, përfaqësimin gjinor. Kushtetuta nuk parashikon se renditja përfundimtare në listat shumëemërore të subjekteve zgjedhore, pra edhe e kandidaturave që marrin mandat, do të bëhet në përputhje me rezultatin e marrë prej secilit kandidat të listës, ai që ka marrë numrin më të madh të votave parapëlqyese, renditet i pari e kështu me radhë.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitimin e kërkueseve

9. Çështja e legjitimitimit të kërkueseve (*locus standi*) është një ndër aspektet kryesore që lidhet me inicimin e një procesi kushtetues. Gjykata vlerëson se kërkueset legjitimohen *ratione personae*, pasi janë të regjistruara si parti politike, e cila parashikohet si subjekt që vë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, bazuar në nenin 131, pika 1, shkronja “gj”, të Kushtetutës, jurisprudencën kushtetuese, si dhe në nenin 49, pika 3, shkronja “d”, të ligjit nr. 8577/2000. Konkretisht, kërkuesja, partia “Bindja Demokratike”, është regjistruar me vendimin nr. 8, datë 24.05.2019 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë dhe sipas statutit të saj ka si qëllim: “*Të kontribuojë në ndërtimin dhe forcimin e shtetit të së drejtës, demokracisë dhe në mbrojtjen e parimeve themelore të të drejtave dhe lirive të njeriut. BD ka për qëllim realizimin e programit të saj politik me mjete kushtetuese, institucionale, ligjore, demokratike dhe në respektim të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.*”. Kërkuesja tjetër, partia “Lëvizja Demokratike Shqiptare”, është regjistruar me vendimin nr. 4, datë 19.10.2020 dhe sipas statutit të saj ka si qëllim: “*Përfaqësimin politik të qytetarëve që ndajnë parimet dhe vlerat e kësaj organizate politike. LDSH ka për qëllim të kontribuojë në ndërtimin dhe forcimin e shtetit të së drejtës, demokracisë dhe në mbrojtjen e parimeve themelore të të drejtave dhe lirive të njeriut. LDSH ka për qëllim realizimin e programit të saj politik me mjete kushtetuese, institucionale, ligjore, demokratike dhe në respektim të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut.*”.

10. Gjykata konstaton se kërkueset legjitimohen *ratione temporis*, pasi ligji nr. 118/2020 ka hyrë në fuqi në datën 18.11.2020 dhe kërkesa në Gjykatën Kushtetuese është paraqitur në datën 29.12.2020, pra brenda afatit 2-vjeçar të përcaktuar në pikën 1 të nenit 50 të ligjit nr. 8577/2000.

11. Për sa i përket legjitimitimit *ratione materiae*, në gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet që parashikohen në nenin 134, pika 2, të Kushtetutës,

si subjekte të kushtëzuara, duhet të justifikojnë interesin e tyre në kundërshtimin e normës juridike.

12. Partitë politike, sikurse janë edhe kërkueset, bazuar në nenin 134, pika 1, shkronja “gj” dhe pika 2, të Kushtetutës, në nenin 49, pika 3, shkronja “d” dhe pika 4, të ligjit nr. 8577/2000, bëjnë pjesë në rrethin e subjekteve me legjitimitet të kushtëzuar dhe mund të paraqesin kërkesë në Gjykatën Kushtetuese vetëm për çështje që lidhen me interesat e tyre, duke pasur detyrimin të provojnë në çdo rast lidhjen e domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Interesi quhet i justifikuar nëse arrin të provohet nga vetë kërkuesi se pasoja negative është e drejtpërdrejtë, reale dhe, sipas rastit, e lidhur ngushtë me funksionet e organizatës respektive (*shih vendimet nr. 15, datë 15.04.2010; nr. 40, datë 16.11.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

13. Gjykata është shprehur se si demokracia përfaqësuese, ashtu edhe sistemi i zgjedhjeve nuk mund të ekzistojnë pa funksionimin e partive politike. Pozicioni i veçantë që partitë politike kanë në raport me zgjedhjet, përcakton njëkohësisht edhe interesin e tyre për të pasur një legjislacion dhe rregulla sa më të qarta e të drejta. Nga ana tjetër, statusi i tyre, në kuptim të nenit 9 të Kushtetutës si parti parlamentare ose roli që ato luajnë në formimin e vullnetit politik të zgjedhësve në të gjitha fushat e jetës publike, të cilin ato synojnë ta transformojnë në vullnet shtetëror, nëse fitojnë në zgjedhjet e përgjithshme parlamentare, nuk prezumon të mirëqenë interesin e partive politike për vënien në lëvizje të Gjykatës Kushtetuese për shfuqizimin e një ligji (*shih vendimet nr. 11, datë 13.03.2015; nr. 15, datë 15.04.2010; nr. 1, datë 07.01.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

14. Në çështjen në shqyrtim, Gjykata vëren se kërkueset kanë parashtruar se neni 163 i Kodit Zgjedhor, që rregullon shpërndarjen e mandateve për kandidatët fitues të listës shumëemërore cenon parimin e barazisë së votës, të drejtën për të zgjedhur, parimin e hierarkisë së normave juridike, rezervën ligjore dhe barazinë para ligjit. Këto pretendime, në thelb, kanë të bëjnë me të drejtën për të zgjedhur të lidhur dhe me parimin e barazisë së votës.

15. Për sa më lart, Gjykata vlerëson se kërkueset, për shkak të pozicionit të tyre, si subjekte në procesin zgjedhor, justifikojnë interesin e tyre dhe legjitimohen *ratione materiae*. Gjykata, bazuar në parimin *iura novit curia*, vlerëson t’i analizojë pretendimet sipas neneve 45 dhe 64 të Kushtetutës.

B. Për themelin e pretendimeve

B.1. Për parimin e së drejtës për të zgjedhur e lidhur me parimin e barazisë së votës

16. Kërkueset kanë parashtruar se neni 163 i Kodit Zgjedhor cenon të drejtën për të zgjedhur, pasi ai jo vetëm nuk respekton barazinë e votës parapëlqyese, por bën një kufizim të pajustificuar të kësaj të drejte kushtetuese. Kufizimi me dispozitë ligjore i së drejtës së zgjedhësve për të përcaktuar nëpërmjet votës parapëlqyese kandidatin fitues, duke i dhënë në këtë proces një rol përcaktues renditjes së tyre nga ana e subjektit zgjedhor, nuk garanton interes publik. Neni 163 nga njëra anë kufizon mundësinë e zgjedhësve për të përcaktuar kandidatët fitues dhe ia kalon këtë mundësi subjekteve zgjedhore, duke favorizuar diskrecionin e partive që kanë të drejtë të hartojnë renditjen e kandidatëve në listë. E drejta e partive për të renditur kandidatët mund të ushtrohet në çdo rast pa qenë e nevojshme që të kufizohet mundësia e zgjedhësve për të përzgjedhur kandidatët fitues nëpërmjet votës parapëlqyese. Kufizimi që krijon neni 163 i Kodit Zgjedhor për të drejtën e ushtrimit në mënyrë të barabartë të votës parapëlqyese, për të paktën për dy të tretat e kandidatëve të listës shumëemërore, është një kufizim në tejkalim të nenit 17 të Kushtetutës.

17. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se neni 163 i Kodit Zgjedhor është hartuar për të reflektuar rolin e partisë politike në sistemin zgjedhor. Zgjedhjet nuk shprehin vetëm vullnetin e votuesve, por duhet të sigurojnë një shumicë të qëndrueshme dhe stabilitet në qeverisje. Të mohosh rolin e partisë politike në zgjedhje do të thotë të shkosh kundër rolit dhe misionit të ngarkuar nga Kushtetuta për to. Kandidatët nuk vendosen në listat shumëemërore për zgjedhjet në Kuvend vetëm me emrin e tyre, por edhe me logon e partisë politike, e cila ka peshën e saj në vlerësimin e çdo situatë zgjedhore. Është në vullnetin e ligjshëm të ligjvënësit të kërkojë mbrojtjen e votuesve, në mënyrë që ata të mos ia japin votën një kandidati ose oferte të pashpresë.

18. E drejta për të zgjedhur parashikohet në nenin 45, pika 1, të Kushtetutës, sipas të cilit çdo individ mbi 18 vjeç ka të drejtë të zgjedhë e të zgjidhet. E drejta e zgjedhjes së bashku me të drejtën për të paraqitur kandidatët për deputetë, për të ushtruar iniciativën legjislative ose për të kërkuar kryerjen e një referendumi, burojnë nga e drejta e shtetasve për të qenë zgjedhës (*shih vendimin nr. 1, datë 07.01.2005 të Gjykatës Kushtetuese*). Kjo e drejtë ushtrohet nëpërmjet ngritjes së një sistemi zgjedhor që garanton fshehtësinë, lirinë dhe barazinë e votës, duke u siguruar shtetasve qenien e tyre politikisht aktive e duke formuar në këtë mënyrë thelbin e rolit që duhet të kenë ata në një sistem demokratik (*shih vendimet nr. 40, datë 16.11.2007; nr. 1, datë 07.01.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Gjykata ka theksuar se e drejta e votës, konkretisht e drejta për të zgjedhur, është një nga të drejtat themelore politike që gëzon individi. Kontributi kryesor i saj është garantimi i mundësisë për të gjithë zgjedhësit, pa bërë dallime mbi baza shtresash ose përkatësie në

grupe të caktuara shoqërore, ose mbi baza të tjera që të ndikojnë në formimin e vullnetit politik në një shoqëri demokratike. Nga ushtrimi i së drejtës së votës nuk duhet përjashtuar asnjë pjesë sado e vogël e popullsisë, përveç rasteve të përcaktuara në ligjin themeltar të shtetit (*shih vendimin nr. 40, datë 16.11.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Nisur nga pretendimet e ngritura, Gjykata çmon se e drejta për të zgjedhur, e parashikuar nga neni 45 i Kushtetutës, duhet të interpretohet së bashku me nenin 64 të saj, në të cilin jo vetëm është përcaktuar sistemi zgjedhor, por kushtetutëbërësi për herë të parë, me ndryshimet e vitit 2020, ka parashikuar votën parapëlqyese duke e përcaktuar atë shprehimisht si e drejtë që gëzohet nga zgjedhësit dhe duke i dhënë kështu një kuptim të ri së drejtës për të zgjedhur. Ushtrimi i së drejtës së votës në përgjithësi (neni 45 i Kushtetutës) dhe në veçanti i votës parapëlqyese (neni 64, pika 3, i Kushtetutës), iu njihet zgjedhësve në funksion të shprehjes së vullnetit të tyre sipas sistemit zgjedhor të njohur nga Kushtetuta. Përderisa kushtetutëbërësi u ka dhënë zgjedhësve në mënyrë të shprehur e në nivel kushtetues të drejtën e votës parapëlqyese, atëherë e drejta themelore politike për të zgjedhur ka marrë një dimension të ri dhe, mënyra se si ajo respektohet nga ligjvënësi, i nënshtrohet kontrollit kushtetues.

21. Për sa i takon sistemit zgjedhor, karakteristikat e tij kanë qenë objekt i ndryshimeve kushtetuese nga viti 1998 e deri më tani.

22. Pas ndryshimeve kushtetuese të vitit 2020 sistemi zgjedhor është një sistem proporcional, që përmban disa karakteristika si: konkurrimi rajonal, pragu kombëtar, lista shumëemërore të paraqitura nga subjektet zgjedhore, vota parapëlqyese dhe përfaqësimi gjinor.

23. Më konkretisht, në nenin 64, pika 2, të Kushtetutës parashikohet se në shpërndarjen e mandateve marrin pjesë subjektet zgjedhore që arrijnë pragun kombëtar, duke nënkuptuar se subjektet duhet të plotësojnë kushtin e përcaktuar nga Kodi Zgjedhor, duke marrë jo më pak se 1% të votave të vlefshme në shkallë vendi për t'u përfshirë në përlogaritjen e shpërndarjes së mandateve. Në nenin 64, pika 3, të Kushtetutës është parashikuar vota parapëlqyese, sipas së cilës zgjedhësit gëzojnë të drejtë për të dhënë votën parapëlqyese për jo më pak se dy të tretat e listës shumëemërore të kandidatëve, duke siguruar përfaqësimin gjinor. Vota parapëlqyese është parashikuar drejtpërdrejt në Kushtetutë, duke sjellë ndryshime në sistemin zgjedhor, si një mënyrë për të realizuar dhe forcuar marrëdhënien midis zgjedhësit dhe të zgjedhurit. Nga ana tjetër, krahas votës parapëlqyese, një element tjetër i rëndësishëm në sistemin zgjedhor është garantimi i përfaqësimit gjinor.

24. Gjykata çmon se neni 64, pika 3, i Kushtetutës duhet të interpretohet i lidhur me nenin 68 të saj, pasi shfuqizimi i shprehjes së parashikuar në nenin 68, sipas së cilës: *“Renditja e kandidatëve për deputet në listat shumëëmërore nuk mund të ndryshohet pas paraqitjes së listës në komisionin zgjedhor përkatës”*, i hapi rrugën ndryshimit të sistemit zgjedhor të parashikuar në nenin 64 të Kushtetutës, duke sjellë risi konceptin e “votës parapëlqyese”, si një mekanizëm në mënyrën e ushtrimit të së drejtës për të zgjedhur.

25. Lidhur me ndryshimin e sistemit zgjedhor, Komisioni i Venecies dhe ODIHR-i kanë konsideruar se ndryshimet në Kushtetutë dhe në Kodin Zgjedhor, të bëra më vete ose të kombinuara, nuk janë të tilla që të përfaqësojnë një ndryshim thelbësor të sistemit zgjedhor në Shqipëri. Mirëpo, këto ndryshime mund të kenë ndikim mbi sjelljen e aktorëve zgjedhorë, strategjitë zgjedhore, shpërndarjen e burimeve zgjedhore, fushatën dhe përzgjedhjen e kandidatëve për secilën zonë zgjedhore (*shih Opinionin e Komisionit të Venecies mbi ndryshimet kushtetuese dhe të Kodit Zgjedhor, 11 dhjetor 2020, paragrafi 26.*)

26. Nisur nga këto premisa, duhet evidentuar se, bazuar në nenin 64, pika 3, të Kushtetutës, kriteret dhe rregullat për zbatimin e sistemit zgjedhor, për caktimin e zonave zgjedhore, prapun kombëtar, numrin e mandateve për secilën zonë, shpërndarjen e mandateve dhe masën e shtrirjes së votimit parapëlqyes, kushtetutëbërësi e ka lënë në diskrecion të ligjvënësit.

27. Në vijim të parashikimit kushtetues të sipërcituar, Gjykata konstaton se ligjvënësi ka vlerësuar shtrirjen e masës së votimit parapëlqyes në të gjithë listën shumëëmërore të kandidatëve të depozituar në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) nga subjekti zgjedhor. Ky rregullim përcaktohet hollësisht në disa dispozita të Kodit Zgjedhor dhe, megjithëse objekt i këtij gjykimi kushtetues është shqyrtimi i nenit 163 të Kodit Zgjedhor, Gjykata vlerëson se analiza e tij duhet të bëhet e kombinuar me dispozitat e tjera të Kodit Zgjedhor, të cilat rregullojnë disa faza të procesit zgjedhor, duke filluar me depozitimin e listës shumëëmërore nga subjektet zgjedhore dhe, më tej, me përmbajtjen e fletës së votimit dhe mënyrat e votimit nga ana e zgjedhësit, përlllogaritjen dhe shpërndarjen e mandateve.

28. Më konkretisht, sipas nenit 67 të Kodit Zgjedhor, subjekti (parti ose koalicion) depoziton në KQZ listën shumëëmërore të kandidatëve të tij për çdo zonë zgjedhore. Në nenin 67, pika 5, të Kodit Zgjedhor parashikohet se kandidatët rrenditen vetëm në zbatim të procedurave të këtij Kodi për përlllogaritjen e mandateve fituese në bazë të votimit parapëlqyes dhe të plotësimit të kushtit kushtetues për sigurimin e përfaqësimit gjinor. Mënyra e votimit parapëlqyes në fletën e votimit përcaktohet nga KQZ-ja në varësi të numrit të subjekteve

zgjedhore pjesëmarrëse në zgjedhje, bazuar në nenet 98, pika 4 dhe 106, pika 1, të Kodit Zgjedhor.

29. Në Kodin Zgjedhor rregullohet hollësisht përlllogaritja e mandateve të subjekteve zgjedhore (neni 162) dhe shpërndarja e mandateve për kandidatët fitues të listës (neni 163). KQZ-ja përlllogarit shpërndarjen e mandateve për kandidatët fitues për secilin subjekt zgjedhor menjëherë pas përfundimit të përlllogaritjes së rezultatit, sipas nenit 162 të Kodit Zgjedhor. Shpërndarja e mandateve fillon me rend zbritës, në bazë të renditjes së tyre në listën e dorëzuar, sipas nenit 67, si dhe numrit të votave parapëlqyese të secilit kandidat. Sipas nenit 163, pika 3, të Kodit Zgjedhor, në fillim përfitojnë mandat kandidatët që kanë marrë numër votash parapëlqyese më të madh se herësi që del nga pjesëtimi i numrit të votave të subjektit me numrin e mandateve të fituara nga subjekti, sipas nenit 162. Në çdo rast herësi nuk mund të jetë më shumë se 10, 000 vota.

30. Gjykata vëren se pas përlllogaritjes së mandateve për subjektet zgjedhore sipas rregullave të nenit 162, vijohet me shpërndarjen e mandateve brenda subjektit zgjedhor, bazuar në votimin parapëlqyese. Kjo shpërndarje mandatesh realizohet nëpërmjet herësit, si mekanizëm që ndikon në shpërndarjen e tyre, duke respektuar renditjen dhe kriteret e përcaktuara në nenin 163. Në reflektim të rregullave të nenit 163 të Kodit Zgjedhor kandidati me më pak vota parapëlqyese zëvendësohet nga kandidati tjetër i renditur menjëherë më lart me numër votash, me kushtin që numri i votave parapëlqyese të jetë më i madh se herësi. Në këtë formë kandidati, i cili kalon nga lista poshtë numrit të mandateve të fituara nga subjekti te lista me numrin e mandateve të fituara, zëvendëson kandidatin me numrin më të vogël të votave parapëlqyese, përveçse kur ky i fundit i përket gjinisë më pak të përfaqësuar. Në këtë rast zëvendësimi kalon te kandidati tjetër i renditur menjëherë më lart me numër votash deri në shterimin e listës sipas të njëjtave kriteret.

31. Nisur nga analiza e mësipërme, Gjykata konstaton fillimisht se votimi parapëlqyese nga zgjedhësit zbatohet për të gjithë kandidatët e listës, pavarësisht renditjes së tyre nga subjekti zgjedhor. Në vijim, numri i mandateve të fituara nga subjekti zgjedhor e ndan listën e tij shumëemërore në dy pjesë dhe votimi parapëlqyese rirrendit kandidatët në secilën pjesë sipas rezultatit. Në përfundim zbatohet herësi i parashikuar në pikën 3 të nenit 163 të Kodit Zgjedhor për kandidatët e renditur në listën poshtë numrit të mandateve të fituara.

32. Nga sa më lart, Gjykata vlerëson se nuk qëndron pretendimi i subjektit të interesuar, Kuvendit, sipas të cilit Kushtetuta nuk parashikon që renditja të bëhet sipas votimit parapëlqyese dhe se ky votim nuk është përcaktues në shpërndarjen e mandateve. E drejta e votës parapëlqyese të zgjedhësve, e parashikuar në nenin 64, pika 3, të Kushtetutës, nuk mund

të interpretohet se vlen vetëm për të shprehur preferencat e tyre, por ndikon duke sjellë një kufizim në shpërndarjen e mandateve.

33. Në vijim të konkluzionit të mësipërm, se votimi parapëqyes ndikon në shpërndarjen e mandateve dhe herësi ndërhyr në efektet e këtij votimi, Gjykata vlerëson ta shqyrtojë kufizimin në aspektin e respektimit të kriterëve të vendosura nga neni 17 i Kushtetutës.

B.1.1. Për kriteret e nenit 17 të Kushtetutës

34. Kriteret e vendosura nga neni 17 i Kushtetutës janë testi i zbatueshëm në çdo rast ndërhyrjeje në të drejtat dhe liritë themelore të individit, për të cilat Gjykata ka jurisprudencë të konsoliduar. Edhe në këtë rast Gjykata do të ndalet në analizën nëse ndërhyrja e ligjvënësit, ka respektuar ose jo të drejtën për të zgjedhur dhe, së bashku me të, edhe parimin e barazisë së votës.

B.1.2. Për kriterin e kufizimit me ligj

35. Kriteri i parë për t'u analizuar është kufizimi vetëm me ligj i të drejtave dhe lirive të individit. Referuar nenit 17 të Kushtetutës dhe jurisprudencës së Gjykatës, ky kriter, pra detyrimi për parashikimin e ndërhyrjeve me ligj në kuptimin formal, rezulton të jetë respektuar, pasi ndërhyrja, konkretisht përcaktimi i herësit, që lidhet me ndikimin e votimit parapëlqyes në shpërndarjen e mandateve, është i parashikuar në Kodin Zgjedhor, pra me ligj të veçantë.

B.1.3. Për kriterin e interesit publik

36. Kriteri i dytë, për t'u vlerësuar nga Gjykata, sipas nenit 17 të Kushtetutës, është nëse ligjvënësi ka vlerësuar se ka interes publik në vendosjen e kufizimit. Koncepti kushtetues i interesit publik është mjaft i gjerë dhe duhet parë në këndvështrimin e aktit konkret që paraqitet për kontroll para saj. Është e vështirë të radhiten në mënyrë shteruese çështjet që përbëjnë interes publik ose të arsyen publike që të çojnë në kufizimin e një të drejte themelore, pasi interesi publik duhet kuptuar në sensin relativ, në varësi të situatave të ndryshme që krijohen. Ato mund të renditen vetëm negativisht, pra në aspektin e kufizimit të çdo rasti konkret. Në praktikën kushtetuese është pranuar tashmë se ligjvënësi, parimisht, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë (*shih vendimet nr. 16, datë 01.03.2017; nr. 1, datë 16.01.2017; nr. 4, datë 23.02.2011; nr. 10, datë 19.03.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

37. Gjykata fillimisht vëren se nëpërmjet parashikimit të shtrirjes së votimit parapëlqyes në të gjithë listën e kandidatëve (*shih paragrafin 27 të vendimit*) zgjedhësve iu dha mundësia që të ndryshojnë renditjen e kandidatëve dhe respektivisht ndarjen e mandateve, duke vlerësuar ata kandidatë që gëzojnë mbështetje të madhe, e cila shprehet te votat që vetë zgjedhësit kanë dhënë për kandidatin përkatës. Nga ana tjetër, ligjvënësi ka përcaktuar një mekanizëm kufizues me vlerë numerike, herësin, për të baraspeshuar vlerën e votimit parapëlqyes të zgjedhësit me rolin e partisë politike në përcaktimin e renditjes së kandidatëve në listë.

38. Në vijim të sa më lart, Gjykata referuar *ratio legis* vëren se ligjvënësi, në sistemin proporcional me konkurrim rajonal, ka parashikuar herësin si mekanizimin baraspeshues midis rolit të partisë politike në procesin zgjedhor në raport me ndikimin e votimit të drejtpërdrejtë parapëlqyes. Ashtu siç është evidentuar, partitë politike kanë një rol të rëndësishëm duke ndikuar në jetën e vendit nëpërmjet pjesëmarrjes në zgjedhje, bazuar në një konkurrim të lirë, si shfaqje e natyrës pluraliste të shoqërisë demokratike dhe përfaqësimit të popullit në organet e zgjedhura të pushtetit, ndërsa nga ana tjetër, zgjedhësit, me votimin parapëlqyes, ndikojnë në demokratizimin e partive politike. Në këtë pikëpamje herësi shërben për të pasur stabilitet në të gjitha zonat zgjedhore, mundësi për demokratizimin e partive politike, stabilizim të jetës politike gjatë shpërndarjes së mandateve, pa lënë mënjanë respektimin e parimit të barazisë gjinore. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se ligjvënësi, në parashikimin e masës së herësit, si mekanizëm për shpërndarjen e mandateve, ka justifikuar interesin publik.

B.1.4. Për kriterin e proporcionalitetit

39. Kriteri tjetër për kufizimin e të drejtave themelore, bazuar në nenin 17 të Kushtetutës, është përpjesëtimi i drejtë midis ndërhyrjes dhe gjendjes që e dikton atë. Këto kufizime nuk mund të cenojnë thelbin e lirive dhe të të drejtave, e në asnjë rast, nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut (*KEDNJ*).

40. Gjykata çmon të shqyrtojë, nën dritën e kriterit të proporcionalitetit, masën e herësit, të parashikuar në pikën 3 të nenit 163 të Kodit Zgjedhor, sipas të cilit: “*Në fillim përfitojnë mandat kandidatët që kanë marrë një numër votash parapëlqyese më të madh se herësi që del nga pjesëtimi i numrit të votave të subjektit me numrin e mandateve të fituara nga subjekti, sipas nenit 162 të këtij Kodi. Në çdo rast, herësi nuk mund të jetë më shumë se 10 000 vota. Në rast se herësi që përftohet nga pjesëtimi është një numër me mbetje dhjetore, si herës merret numri i plotë më i afërt.*”

41. Gjykata në mënyrë të vazhdueshme ka mbajtur qëndrimin se parimi i proporcionalitetit nënkupton që ndërhyrja e ligjvënësit për kufizimin e një të drejte ose lirie të caktuar të bëhet me mjete të përshtatshme që i përgjigjen drejt qëllimit që synohet të arrihet. Përveç kësaj, përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, çka do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Domosdoshmëria lidhet edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që iu cenohen të drejtat dhe liritë. Kushti i përpjesëtimit të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, të dobishmërisë dhe të proporcionalitetit. Në këtë drejtim, Gjykata thekson se respektimi i përmbushjes së kushteve të mësipërme të kufizimit kërkon një trajtim të diferencuar, në varësi të të drejtave dhe lirive individuale që i nënshtrohen kufizimit (*shih vendimet nr. 1, datë 16.01.2017; nr. 2, datë 18.02.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

42. Në jurisprudencën e saj, Gjykata kur ka çmuar ndërhyrjen në të drejtat themelore, ka marrë parasysh kriteret në vijim: (i) nëse objektivi i ligjvënësit është mjaftueshmërisht i rëndësishëm për të justifikuar kufizimin e së drejtës; (ii) nëse masat e marra janë të lidhura në mënyrë të arsyeshme me objektivin, ato nuk mund të jenë arbitrare, të padrejta ose të bazuara mbi vlerësime alogjike; (iii) nëse mjetet e përdorura nuk janë më të ashpra se sa duhen për të arritur objektivin e kërkuar, sa më të mëdha efektet e dëmshme të masës së përzgjedhur, aq më tepër duhet të jetë i rëndësishëm objektivi për t'u arritur, në mënyrë që masa të justifikohet si e nevojshme. Gjykata ka theksuar se proporcionaliteti i një kufizimi vlerësohet rast pas rasti, duke pasur parasysh që aspektet e mësipërme të mos analizohen veç e veç, por të gërshetuara me njëra-tjetrën (*shih vendimin nr. 33, datë 08.06.2016 të Gjykatës Kushtetuese*). Pra, në thelb të parimit të proporcionalitetit qëndron ekuilibrimi i drejtë i interesave, vlerësimi i objektivit të tyre, si dhe shmangia e konfliktit nëpërmjet përzgjedhjes së mjeteve të duhura për realizimin e tyre (*shih vendimet nr. 16, datë 01.03.2017; nr. 1 datë 06.02.2013; nr. 52, datë 05.12.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

43. Edhe e drejta e votës nuk është absolute, ajo mund të bëhet objekt i kufizimeve. Në këtë këndvështrim, për vetë rëndësinë që merr kjo e drejtë në një shoqëri demokratike, kufizimet që i duhen bërë kësaj të drejte jo vetëm duhet të jenë të pakta, por ato duhen zbatuar brenda kufijve kushtetues. E rëndësishme është që kufizimet të mos jenë të tilla që ta bëjnë jo efektive ushtrimin e kësaj të drejte ose ta cenojnë atë në thelbin e saj, pasi e drejta e votës nuk është një privilegj që pushteti shtetëror ua njeh shtetasve, por një instrument për të zgjedhur mënyrën dhe personat që do të qeverisin vetë ata. Duke ushtruar të drejtën e votës zgjedhësve iu krijohet mundësia të ndikojnë në mënyrën dhe cilësinë e funksionimit të rendit juridik, duke e bërë shtetasin më të përgjegjshëm për rolin që ai ka në drejtimin e jetës së vendit. Ky është

në fakt edhe thelbi i demokracisë (*shih vendimin nr. 40, datë 16.11.2007 të Gjykatës Kushtetuese ose vendimin e GJEDNJ-së Aziz kundër Qipros, 22 qershor 2004*).

44. Edhe Komisioni i Venecies për efektin e listave të hapura është shprehur: “*Është e vështirë të parashikohet efekti i futjes së listave pjesërisht të hapura në rezultatin përfundimtar. Votimi me preferencë do të jetë efektiv vetëm nëse arrin një prag të caktuar: për të ndryshuar renditjen e listës, një kandidat duhet të marrë më shumë vota preference se numri mesatar i votave të marra për secilën nga vendet e fituara nga partia ose koalicioni; në çdo rast, herësi nuk mund të jetë më i madh se 10,000 vota (neni 163, pika 3, i Kodit Zgjedhor). Efekti i kësaj risie do të varet nga sjellja e votuesve, më saktësisht nga përdorimi i gjerë ose jo nga ana e tyre i mundësisë për të votuar për një kandidat specifik. Edhe nëse një numër mjaft i vogël i mandateve mund të shpërndahet ndryshe bazuar në këtë ndryshim për zgjedhjet e ardhshme, mund të ketë ende një farë ndikimi në taktikat e fushatës”* (*Shih Opinionin e Komisionit të Venecies për ndryshimet kushtetuese dhe për Kodin Zgjedhor, paragrafi 22*).

45. Lidhur me mekanizmat që do të zbatohen në mënyrën e shpërndarjes së mandateve, edhe aktet ndërkombëtare, si Protokollin nr. 1 i KEDNJ-së (*neni 3*), si dhe Pakti për të Drejtat Civile dhe Politike të Organizatës së Kombeve të Bashkuara (*neni 25*), që synojnë garantimin e zgjedhjeve të lira dhe demokratike, u kanë lënë shteteve anëtare një hapësirë të gjerë vlerësimi për mekanizmat që kanë në dispozicion për ta bërë ushtrimin e së drejtës së votës efektive.

46. Gjykata vëren se bazuar në pikën 3 të nenit 163 në fillim përfitojnë mandat kandidatët që kanë marrë një numër votash parapëlqyese më të madh se herësi që del nga pjesëtimi i numrit të votave të subjektit me numrin e mandateve të fituara nga subjekti, sipas nenit 162 të këtij Kodi. Në çdo rast, herësi nuk mund të jetë më shumë se 10,000 vota. Bazuar në vendimet paraprake të KQZ-së për shpërndarjen e mandateve, konstatohet se veçanërisht në qarqet me numër të vogël mandatesh, kandidatët e subjekteve zgjedhore kanë marrë deri në 3 herë vota më pak se vlera e përcaktuar e herësit, për atë zonë zgjedhore dhe atë subjekt zgjedhor, pra është një vlerë dukshëm më e ulët se vlera e herësit. Në këtë aspekt, Gjykata vlerëson se pika 3 e nenit 163 të Kodit Zgjedhor, në disa zona zgjedhore me numër të vogël zgjedhësish ose me numër të ulët të mandateve, e shndërron votën parapëlqyese në të drejtë iluzore, pasi cenon thelbin e së drejtës për të zgjedhur.

47. Gjykata çmon që pavarësisht se në çështjet e sistemit zgjedhor ligjvënësi, si rregull, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë, në rastin konkret zbatimi i herësit në praktikë, në masën e

përcaktuar nga pika 3 e nenit 163 të Kodit Zgjedhor, tregoi se ishte një mekanizëm disproporcional në raport me qëllimin e tij.

48. Në vlerësimin e Gjykatës, në përcaktimin e herësit nuk duhet të vendosen kufizime në një masë më të madhe se sa është e nevojshme për të arritur objektivat, në respektim të së drejtës për të zgjedhur dhe parimit të barazisë së votës. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se parashikimi i herësit, lidhur me vlerën e tij numerike, i përcaktuar në pikën 3 të nenit 163 të Kodit Zgjedhor, si një ndër kriteret që ndikon në shpërndarjen e mandateve, cenon të drejtën për të zgjedhur, pasi nuk përmbush kriterin e proporcionalitetit.

49. Në përfundim, Gjykata vlerëson se kërkesa për shfuqizimin e nenit 163 të Kodit Zgjedhor, si të papajtueshëm me Kushtetutën, është pjesërisht e bazuar sipas arsytimit të këtij vendimi.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “gj” dhe 134, pika 2, të Kushtetutës, si dhe neneve 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, me shumicë votash,

V E N D O S I:

1. Pranimin pjesërisht të kërkesës.
2. Shfuqizimin e pikës 3 të nenit 163 të Kodit Zgjedhor, si të papajtueshëm me Kushtetutën.

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Marrë më 30.06.2021

Shpallur më 13.07.2021

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të kërkesës së paraqitur nga partitë “Bindja Demokratike” dhe “Lëvizja Demokratike Shqiptare”, jam kundër qëndrimit të shumicës për shfuqizimin e pikës 3 të nenit 163 të Kodit Zgjedhor, pasi vlerësoj se kjo dispozitë nuk cenon kriterin e proporcionalitetit dhe në këto kushte çmoj të shprehem me mendim pakice si në vijim.

2. Kërkueset në thelb të pretendimeve të tyre kanë parashtruar se cenohet e drejta për të zgjedhur, pasi neni 163 i Kodit Zgjedhor jo vetëm nuk respekton barazinë e votës parapëlqyese, por bën një kufizim të pajustificuar të kësaj të drejte kushtetuese.

3. Shumica, pasi ka marrë në shqyrtim pretendimet e kërkueseve dhe prapësimet e subjektit të interesuar, Kuvendit, ka vendosur shfuqizimin e pikës 3 të nenit 163 të Kodit Zgjedhor, duke u shprehur veç të tjerash: *“Bazuar në vendimet paraprake të KQZ-së për shpërndarjen e mandateve, konstatohet se veçanërisht në qarqet me numër të vogël mandatesh, kandidatët e subjekteve zgjedhore kanë marrë deri në 3 herë vota më pak se vlera e përcaktuar e herësit, për atë zonë zgjedhore dhe atë subjekt zgjedhor, pra është një vlerë dukshëm më e ulët se vlera e herësit. Në këtë aspekt, Gjykata vlerëson se pika 3 e nenit 163 të Kodit Zgjedhor, në disa zona zgjedhore me numër të vogël zgjedhësish ose me numër të ulët të mandateve, e shndërron votën parapëlqyese në të drejtë iluzore, pasi cenon thelbin e së drejtës për të zgjedhur.”* (paragrafi 46 i vendimit).

4. Shumica ka vijuar në arsyetimin e saj se: *Gjykata çmon që pavarësisht se në çështjet e sistemit zgjedhor ligjvënësi, si rregull, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë, në rastin konkret zbatimi i herësit në praktikë, në masën e përcaktuar nga pika 3 e nenit 163 të Kodit Zgjedhor, tregoi se ishte një mekanizëm disproporcional në raport me qëllimin e tij* (paragrafi 47 i vendimit).

5. Duke e përmbyllur arsyetimin e saj, shumica ka arritur në përfundimin se: *“Në vlerësimin e Gjykatës, në përcaktimin e herësit nuk duhet të vendosen kufizime në një masë më të madhe se sa është e nevojshme për të arritur objektivat, në respektim të së drejtës për të zgjedhur dhe parimit të barazisë së votës. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se parashikimi i herësit, lidhur me vlerën e tij numerike, i përcaktuar në pikën 3 të nenit 163 të Kodit Zgjedhor, si një ndër kriteret që ndikon në shpërndarjen e mandateve, cenon të drejtën për të zgjedhur, pasi nuk përmbush kriterin e proporcionalitetit”* (paragrafi 48 i vendimit).

6. Në të kundërt të këtyre përfundimeve të shumicës, unë gjyqtari në pakicë vlerësoj se në çështjen në shqyrtim nuk rezulton të jetë cenuar kriteri i proporcionalitetit, për argumentet që do të trajtohen më hollësisht në vijim.

7. Shumica në arsyetimin e saj i ka vlerësuar të drejta dhe në përputhje me kriteret kushtetuese mekanizmat e zgjedhur nga ligjvënësi për mënyrën e përlllogaritjes së mandateve dhe shpërndarjen e tyre për kandidatët fitues, por herësi i parashikuar në pikën 3 të nenit 163 të Kodit Zgjedhor nuk është proporcional dhe cenon të drejtën për të zgjedhur, e lidhur me të, edhe parimin e barazisë të votës.

8. Sikurse është shprehur edhe vetë shumica, proporcionalitetin e një kufizimi Gjykata e vlerëson rast pas rasti, duke pasur parasysh disa aspekte, si balancën mes së drejtës së kufizuar dhe interesit publik ose mbrojtjes së të drejtave të të tjerëve, mjetin e përdorur në raport me gjendjen që e ka diktuar atë, si dhe të drejtën e cenuar dhe synimin që kërkon të arrijë ligjvënësi. Këto aspekte nuk duhet të analizohen veç e veç, por të gërshetuara me njëra-tjetrën.

9. Lidhur me parimin e proporcionalitetit, Gjykata në jurisprudencën e saj është shprehur se është thelbësore të theksohet se nuk i takon Gjykatës Kushtetuese të përcaktojë nëse mjete i përzgjedhur është mënyra më e përshtatshme, më e arsyeshme ose e duhura, por roli i saj është të kontrollojë nëse përmbajtja e vetë dispozitës normative është e pajtueshme me të drejtat, liritë dhe parimet themelore kushtetuese (*shih vendimin nr. 55 datë 21.07.2015 të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Po ashtu Gjykata Kushtetuese është shprehur se: “[...] është tepër e rëndësishme për çdo shtet të së drejtës që zbaton rregullat e një shoqërie demokratike, të gëzojë hapësira të konsiderueshme për të përcaktuar rregulla dhe kriteret të drejta brenda rendit të tij kushtetues, në përputhje me kushtet konkrete si dhe me faktorët e ndryshëm politikë, historikë, socialë, kulturorë, tradicionalë, të cilët janë tepër përcaktues [...]” Ligjvënësi ka hapësirë veprimi për të vlerësuar vet duke parashikuar në ligj kriteret të tilla që i përgjigjen në realitet dhe objektivisht parimit të barazisë së votave dhe përfaqësimit të barabartë. Detyrë e Gjykatës Kushtetuese nuk është të vihet në rolin e ligjvënësit pozitiv dhe të përcaktojë rregullimet ligjore, por të kontrollojë nëse zgjidhja që jep ligjvënësi nëpërmjet përcaktimeve të kriterëve ligjore [...] është ose jo në përputhje me dispozitat e Kushtetutës” (*shih vendimet nr. 32, datë 21.06.2010; nr. 1, datë 07.01.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

11. Duke iu rikthyer çështjes në shqyrtim, me të drejtë shumica arsyeton se herësi është një mekanizëm balancues, duke vlerësuar edhe lidhjen mes mjetit të përdorur dhe synimit që kërkon të arrihet, në përmbushje të kriterit të proporcionalitetit, që duhet të

respektojë edhe balancën mes votës parapëlqyese të zgjedhësve dhe shpërndarjes së mandateve, në respektim edhe të pozicionit të subjekteve zgjedhore.

12. Në kuptim të sa më lart, në përputhje me parimin e proporcionalitetit dhe lidhur me vlerësimin e masës konkrete të herësit, ligjvënësi ka një hapësirë të lirë dhe të gjerë veprimi, e cila mund të shqyrtohet në shkallë të kufizuar nga kjo Gjykatë. Në çështjen konkrete, përcaktimi i herësit në funksion të zbatimit të votës parapëlqyese dhe shpërndarjes së mandateve është në diskrecion të ligjvënësit, i cili përcakton edhe pragun konkret të herësit, gjithmonë me synimin për të ruajtur efektin balancues në shpërndarjen e mandateve, në përputhje me qëllimet e përfshirjes së këtij mekanizmi në Kodin Zgjedhor.

13. Për të arritur në përfundimin e saj lidhur me kriterin e proporcionalitetit, cituar sipas paragrafit 46 të vendimit, rezulton se shumica është bazuar kryesisht tek të dhënat paraprake të publikuara nga KQZ-ja për qarqet me numrin më të ulët të zgjedhësve dhe si rrjedhim edhe të mandateve, në procesin për zgjedhjet e përgjithshme të datës 25 prill 2021.

14. Pavarësisht se të dhënat e mësipërme janë të lidhura drejtpërdrejt me shifrat e pjesëmarrjes së shtetasve me të drejtë vote ditën e votimit, të cilat mund të ndryshojnë nga një proces zgjedhor tek tjetri në varësi të shumë faktorëve, sikurse sjellja e elektoratit, motivimi i tij, mundësia e votimit edhe për shtetasit shqiptarë me banim jashtë shtetit etj., në vlerësimin tim vetëm treguesit e pjesëmarrjes faktike në zgjedhje dhe për më tepër vetëm në zona të caktuara zgjedhore, nuk mund të shërbejnë për të arritur në përfundimin se herësi nuk respekton kriterin e proporcionalitetit, sepse vetë herësi duhet parë i lidhur, para së gjithash, me numrin e zgjedhësve me të drejtë vote në një zonë të caktuar zgjedhore, çka është një premisë objektive që e lejon arritjen e herësit.

15. Duke iu rikthyer analizës së të dhënave paraprake të publikuara nga KQZ-ja rezulton se herësin e parashikuar nga pika 3 e neni 163 të Kodit Zgjedhor, në zgjedhjet e përgjithshme e kanë arritur më shumë se 10 kandidatë të listave shumëemërore të subjekteve zgjedhorë, pavarësisht se vetëm 3 prej tyre rezultojnë të jenë nga lista poshtë numrit të mandateve të fituara dhe e kanë fituar mandatin vetëm për shkak të herësit dhe jo të renditjes në listën me numrin e mandateve të fituara. Ndërkohë që në kundërshtim me argumentet e shumicës, rezulton se edhe në qarkun e parafundit për nga numri i zgjedhësve dhe mandateve ka pasur kandidatë të listave shumëemërore që e kanë kaluar pragun prej 10, 000 votash të herësit, çka vërteton se edhe në zona të tilla zgjedhore ndikimi i votimit parapëlqyes në shpërndarjen e mandateve ka qenë real dhe jo iluzor.

16. Nga ana tjetër, sërish referuar rezultateve paraprake të zgjedhjeve të shpallura nga KQZ-ja, rezulton se në shumicën e zonave herësi për subjekte të ndryshme zgjedhore ishte më

i lartë se 10,000 vota, duke qenë se në ato zona ai ndryshonte nga 10,091 vota deri 14,371 vota. Pavarësisht nga sa më sipër, në nenin 163 të Kodit Zgjedhor ligjvënësi ka përcaktuar se në çdo rast herësi nuk do të përlllogaritet më i lartë se 10,000 vota.

17. Në vështrim të fakteve të përmendura më lart rezulton se kriteri i proporcionalitetit është mbajtur në vëmendje nga ligjvënësi, duke qenë se në shumicën e zonave zgjedhore kufiri numerik i herësit është më e lartë, që në vetvete mund të ngrinte probleme lidhur me ndikimin efektiv të votimit parapëlqyes në shpërndarjen e mandateve. Por fakti që kufiri numerik i herësit është përcaktuar deri në 10,000 vota, duke përjashtuar vetëm rastet kur ky kufi është më i lartë dhe jo ato kur kufiri është më i ulët, tregon se nga ligjvënësi është respektuar kriteri i proporcionalitetit duke mos u zgjedhur kufiri më i lartë i mundshëm dhe duke iu përgjigjur kështu qëllimit të kufizimit të vendosur në dispozitën e lartpërmendur të Kodit Zgjedhor, pa e cenuar thelbin e të drejtës për të zgjedhur.

18. Sikurse është theksuar edhe në jurisprudencën e mëparshme të saj, kjo Gjykatë prezumon pajtueshmërinë e ligjeve me Kushtetutën, derisa palët t'i provojnë asaj të kundërtën. Kjo do të thotë se lidhur me pretendimet për papajtueshmërinë me Kushtetutën duhet të parashtrihen argumente bindëse para Gjykatës Kushtetuese që të vlerësohet nëse zgjidhjet e aplikuara shkelin normat dhe vlerat kushtetuese (*shih vendimet nr. 29, datë 31.05.2010; nr. 12, datë 14.04.2010; nr. 16, datë 25.07.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Për sa më lart, bazuar edhe në të dhënat e kërkuara nga Gjykata gjatë seancës plenare, kërkuueset nuk kanë sjellë asnjë provë që të tregojë se herësi sipas pikës 3 të nenit 163 të Kodit Zgjedhor ka ndikuar me ndonjë mënyrë mbi të drejtën për të zgjedhur te kandidatët e listave shumëëmërore.

20. Në përfundim, vlerësoj se, në këtë çështje, kriteri i proporcionalitetit nuk rezulton i cenuar dhe prandaj duhet të ishte vendosur rrëzimi i kërkesës.

Anëtar: Altin Binaj