

Përmbledhja e monitorimit SETA

mbi

kufizimet e përdorimit të burimeve shtetërore në zgjedhjet 25 prill 2021

Në kuadër të zgjedhjeve të 25 prillit, **Akademia e Studimeve Politike** zhvilloi një sërë aktivitetestesh për rritjen e kapaciteteve dhe nxitjen e pjesëmarrjes së organizatave të shoqërisë civile dhe mediave në monitorimin e zbatimit të legjislacionit të rishikuar zgjedhor për (keq)përdorimin e burimeve shtetërore.

Monitorimi i shtrirë në periudhën 26 dhjetor 2020 – 26 shtator 2021, u fokusua në drejtim të:

- Praktikës ligjore dhe institucionale për zbatimin e kufizimeve mbi burimet shtetërore gjatë fushatës zgjedhore;
- Procesit të raportimit dhe kontrollit të veprimtarive të ndaluara të zyrtarëve qendrorë dhe vendorë;
- Aktet ligjore të miratuara në shkëlqe të ndalimeve të parashikuara në periudhën 4 mujore para zgjedhjeve;
- Emërimeve dhe sjelljes së administratës shtetërore gjatë fushatës zgjedhore;
- Përdorimit të aseteve publike për qëllime elektorale;
- Shpenzimeve dhe materialeve propagandistike të subjekteve zgjedhore;
- Funksionimi i mekanizmit të denoncimeve mbi shkeljet dhe vendimmarrjes së KQZ.

Projekti SETA monitoroi gjithashtu zbatimin në terren të këtyre kufizimeve në shtatë qarqe kryesore të vendit (Shkodër, Durrës, Tiranë, Elbasan, Vlorë, Gjirokastrë dhe Korçë) falë bashkëpunimit të 54 pedagogëve dhe studentëve, duke përdorur metodologjinë e monitorimit të aprovuar nga Komisioni Qendror i Zgjedhjeve.

Njëkohësisht, bashkëpunimi me gazetarët vendorë të trajnuar nga projekti dhe mentoruar nën metodologjinë e verifikimit të fakteve (fact-checking) nga organizata mediatike “Faktoje”, zgjeruan më tej rrjetin e monitorimit të përdorimit të burimeve shtetërore dhe kufizimeve të tjera gjatë fushatës zgjedhore.

Bashkëpunimi i ngushtë me **Komisionin Qendror të Zgjedhjeve** siguroi transparencën e nevojshme për sigurimin e të dhënave zyrtare dhe krahasimin e tyre me gjetjet nga monitorimi në terren. Falë nënshkrimit të një Marrëveshje Bashkëpunimi me Departamentin e Administratës Publike, u mundësua shkëmbimi i shpejtë i informacionit të kërkuar mbi emërimet dhe lëvizjet e punonjësve të shërbimit civil në institucionet publike dhe vendore.

Gjetjet e monitorimit**➤ Kufizimi i veprimtarive publike të zyrtarëve - Kodi Zgjedhor - Neni 92, Pika 1**

“**Veprimtaritë e ndaluara publike**” të përcaktuara në Kodin Zgjedhor dhe rregulloren e miratuar në vendimin nr.9, dt 24.12.2020 të Komisioni Rregullator pranë KQZ, janë si më poshtë vijon:

- a) *mbështetja dhe promovimi i projekteve dhe/ose të investimeve, me interes apo shtrirje territoriale kombëtare ose vendore në fushën e transporteve të çdo lloji, të energjetikës, të telekomunikacionit, të veprave ujore të çdo lloji, me karakter social dhe ekonomik, si edhe ato në funksion të mbrojtjes dhe ruajtjes së mjedisit, të shëndetit, të kulturës, rinisë, sporteve dhe të arsimit publik në të gjitha nivelet në shërbim dhe interes të publikut;*
- b) *mbështetja dhe promovimi i objekteve të rindërtuara ose në proces rindërtimi për shkak të fatkeqësive natyror;*
- c) *shpërndarja në veprimtari publike e lejeve të legalizimeve, akteve për regjistrimin e tokës bujqësore apo çdo lloj titulli pronësie tjetër;*

Zbatimi

Zyrtarët e lartë publikë qendrorë dhe vendorë u ngarkuan me detyrimin që të raportojnë paraprakisht pranë KQZ veprimtaritë e tyre publike në periudhën 4-mujore para zgjedhjeve.

- 1.229 aktivitete u raportuan në total nga institucionet publike qendrore dhe vendorë në ndërfaqen e raportimeve, më pak nga aktivitetet që u realizuan me qëllim përurime dhe promovime elektorale dhe shumë më tepër raportime të panevojshme. Nuk u ndalua asnjë veprimtari e raportuar.
- Pas denoncimeve, Komisioneri Shtetëror vendosi 2 masa administrative gjobë për shkelje të këtij kufizimi (kryetarit të bashkisë Tiranë, Drejtorit të Kadastrës Lushnjë) si dhe njoftim për marrje masash ndaj Bashkisë Tropojë.

Problematika

- Pamundësia për të verifikuar në kohë raportimet, si dhe interpretimet e Vendimit nr.9/2020 të Komisionit Rregullator si dhe vendimarrjes së Komisionit të Ankesave dhe Sanksioneve mbi veprimtaritë publike, e kthen raportimin e aktiviteteve në një proces që e humbi sensin.

- Rregullorja e raportimit të veprimtarive publike të zyrtarëve u miratua vetëm 2 ditë para hyrjes në fuqi të kësaj mase. Nuk pati qartësi dhe informim paraprak për zyrtarët subjekt i kufizimeve.

➤ **Aktet ligjore që sjellin përfitime** - Kodi Zgjedhor - Neni 91, Pika 1

*Ndalohet propozimi, miratimi ose nxjerrja e akteve ligjore ose nënligjore, të cilat parashikojnë dhënien e përfitimeve për kategori të caktuara të popullsisë...
Periudha 26 dhjetor 2020 - 13 shtator 2021*

Zbatimi

- 33 akte ligjore dhe vendime nga monitorimi i fletores zyrtare dhe vendimmarrjes në shtatë Këshilla Bashkiakë në fokus të projektit SETA, të konsideruara se mund të kenë sjellë përfitime apo masa lehtësuese për kategori të caktuara të popullsisë;
- Raste e denoncuar pranë KQZ u mbyllën kryesisht pa shkelje dhe pa apelim të mëtejshëm nga subjektet denoncuese politike, duke mos ofruar mundësinë për të patur një vlerësim të mëtejshëm të argumentimit për vendimmarrjen e tyre.

Problematika

- Paqartësi mbi kompetencat e KQZ për të kontrolluar dhe ndëshkuar Kuvendin, Këshillin e Ministrave dhe këshillat bashkiakë për vendimmarrjen e tyre.
- Mbetet për t'u sqaruar më tej nga ligjvënësi nëse vendimmarrja e këshillave bashkiakë është pjesë e kufizimit të synuar në Kodin Zgjedhor.

➤ **Emërimet, largimet nga puna** - Kodi Zgjedhor - Neni 91, pika 3

- *Ndalohet premtimi ose ofrimi i përfitimeve ndaj nëpunësve publike, ose studentëve për të marrë pjesë në aktivitete që lidhen me fushatën jashtë orarit të punës ose shkollës ose të ushtruarit e presionit mbi to për këtë qëllim. [Neni 91, pika 2]*
- *Ndalohet punësimi, pushimi nga puna, lëvizja dhe transferimi në detyrë në institucione ose ente publike gjatë fushatës zgjedhore, përveç rasteve të justifikuara. [Neni 91, pika 3]*

Zbatimi

- DAP raportoi 63 emërime të reja në shërbimin civil gjatë periudhës së fushatës zgjedhore, të zhvilluara si vijim i procedurave të publikuara para hyrjes në fuqi të kufizimit.
- INSTAT publikoi një rritje të të punësuarëve buxhetorë gjatë katër muajve para zgjedhjeve (185.392 të punësuar - 1.382 të punësuar më shumë se fundi i vitit 2020).
- Këshilli i Ministrave miratoi 2.472 punonjës me kontratë gjatë vitit 2021 (në ulje nga viti 2020).

Problematika

- Struktura aktuale e menaxhimit të administratës shtetërore, përtej shërbimit civil, e bën të vështirë kontrollin e plotë të emërimeve dhe ndryshimeve që mund të ndodhin në prag të zgjedhjeve.
- Kufizimet aktuale në Kodin Zgjedhor, të cilat janë fokusuar në periudhën e fushatës zgjedhore (vetëm 1 muaj) rezultojnë joefikase në rast se strukturimet e organikave me efekt zgjedhor nisin disa muaj përpara.

➤ Pjesëmarrja në fushatë e administratës shtetërore - Neni 91, pika 2 & Neni 64 i Kodit Zgjedhor

- *Ndalohet përdorimi i detyruar në fushatën zgjedhore i administratës së institucionit brenda orarit të punës për qëllime zgjedhore. [Neni 91, pika 2]*

- Komisioneri për Mbikëqyrjen e Shërbimit Civil (KMSHC) nuk konstatoi shkelje për t'u shënuar nga raportet e grupeve të monitorimit të ngritura pranë institucioneve publike për të verifikuar sjelljes e nëpunësve gjatë fushatës.

Problematika

Hetimi administrativ i KQZ për rastet e punonjësve të administratës vendore pjesëmarrës në aktivitete elektorale gjatë orarit zyrtar, nuk rezultoi efikas. Informacioni nga titullarët e këtyre punonjësve të denoncuar, që janë edhe të zgjedhur apo emëruar politikë, krijoi dyshime për ofrimin e alibive.

➤ Përdorimi i aseteve publike gjatë fushatës - Neni 91, pika 1 i Kodit Zgjedhor

Kufizimet për përdorimin e aseteve publike

- *Ndalimi i fushatës zgjedhore në një institucion publik [Neni 78, pika 6]*
- *Vënia në dispozicion të subjekteve zgjedhore të burimeve të organeve apo enteve publike në nivel qendror ose vendor apo çdo lloj enti tjetërku shteti zotëron kapitale. [Neni 91, pika 1]*

- *Përdorimi i detyruar dhe i organizuar brenda orarit të mësimit i studentëve të sistemit shkollor para-universitar në fushatën zgjedhore. [Neni 91, pika 2]*

Zbatimi

- Ministrat kandidatë nuk bënë një ndarje mes funksionit të tyre dhe asetëve publike në përdorim gjatë fushatës (makinat, karburantin, stafin e kabinetit etj).
- Nuk janë denoncuar raste të presionit ndaj nxënësve të sistemit parauniversitar për të marrë pjesë në aktivitetet elektorale.
- Denoncime dhe hetime të KQZ provuan organizimin e disa takimeve të kandidatëve në ambiente të shkollave pas mësimit dhe bibliotekave publike.

Problematika

- Pamundësi e KQZ për të verifikuar masën e përdorimit të zyrave, pajisjeve kompjuterike, telefonave apo shumë burimeve të kandidatët që janë njëkohësisht edhe zyrtarë të lartë.
- Kufizimet për përdorimin e burimeve institucionale nga ministrat dhe zyrtarët që kandidojnë nuk u shoqërohen me akte dytësore dhe rregullore të brendshme institucionale për të përcaktuar më mirë ndarjen mes detyrës dhe angazhimit politik si dhe transparencën e duhur ndaj publikut.

Rekomandime

- Përdorimi i burimeve shtetërore në zgjedhje kërkon shumë më tepër hetim dhe auditime pranë institucioneve përkatëse. Rritja e nevojshme e kapaciteteve profesionale dhe kompetencave të KQZ në këtë drejtim, mund të plotësohet edhe me përfshirjen e organeve të tjera të pavarura (psh. Kontrolli i Lartë i Shtetit) për verifikimin e shpenzimeve të kryera gjatë fushatës zgjedhore nga zyrtarët që kandidojnë.
- Kufizimet për ministrat dhe zyrtarët që kandidojnë duhet që të shoqërohen me akte dytësore dhe rregullore të brendshme institucionale për të përcaktuar më mirë ndarjen mes detyrës dhe angazhimit politik. Kodet e Sjelljes dhe hartimi i Praktikave të mira mund të shërbejnë si një nxitje e mëtejshme për mos përdorimin e asetëve publike nga zyrtarët që kandidojnë.
- Kodi Zgjedhor dhe ndryshimet e ligjit “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” synuan përfshirjen e KQZ si një organ hetimor në fushën e krimeve zgjedhore. Ushtrimi i kompetencave hetimore kërkon ngritjen e një superstrukture me ekspertizë në praktikat hetimore dhe në kuadrin legjislativ zgjedhor. Do të ishte më efikas rikonceptimi i shqyrtimi

administrativ të KQZ, i cili të bazohet në “parimin e kontradiktorialitetit” (denoncuesi ngarkohet me barrën e provës për pretendimet).

- Struktura aktuale e menaxhimit të administratës shtetërore, përtej shërbimit civil, e bën të pamundur kontrollin e plotë të emërimeve dhe ndryshimeve që mund të ndodhin në prag të zgjedhjeve. Kufizimet aktuale në Kodin Zgjedhor, të cilat janë fokusuar në periudhën e fushatës zgjedhore (vetëm 1 muaj) rezultojnë të pavlefshme në rast se strukturimet e organikave me efekt zgjedhor nisin përpara afatit.
- Përsa i përket kufizimeve për miratimin e akteve ligjore në periudhën zgjedhore, duhet të qartësohen kompetencat e KQZ për të kontrolluar vendimmarrjen e institucioneve legjislative dhe normuese në hierarkinë institucionale të vendit si Kuvendi, Këshilli i Ministrave apo këshillat bashkiakë.
- Informimi në kohë dhe i qartë i zyrtarëve subjekt i kufizimeve si dhe publikut është i nevojshëm për ndërgjegjësimin si dhe besimin e duhur të subjekteve zgjedhore dhe qytetarëve për të bashkëpunuar në denoncimin e rasteve të abuzimit.