

VENDIM
Nr.1, datë 7.1.2005

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Gjergj Sauli	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese
Alfred Karamuço	Anëtar i “ “
Kristofor Peçi	Anëtar i “ “
Kujtim Puto	Anëtar i “ “
Vjollca Meçaj	Anëtare e “ “
Xhezair Zaganjori	Anëtar i “ “
Petrit Plloçi	Anëtar i “ “
Sokol Sadushi	Anëtar i “ “

me sekretare Arbenka Lalice, në datat 6.12.2004 dhe 10.12.2004, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr.28/8 Akti që i përket:

KËRKUES: PARTIA SOCIALDEMOKRATE E SHQIPËRISË, përfaqësuar nga Kryetari i saj, zoti Skënder Gjinushi.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

1. KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga zoti Idar Bistri, me autorizim.
2. PARTIA DEMOKRATIKE E SHQIPËRISË, përfaqësuar nga zoti Ilir Rusmajli, me autorizim.
3. PARTIA SOCIALISTE E SHQIPËRISË, përfaqësuar nga zotërinjtë Ilir Roqi e Fatmir Muçaj, me dokument.
4. PARTIA E UNITETIT KOMBËTAR, përfaqësuar nga zoti Idajet Beqiri.

OBJEKTI: Shpallja e papajtueshmërisë me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të shprehjes “që kanë marrë pjesë në votime” në fjalinë e parë dhe të tretë të nenit 73, pika 1 të ligjit nr.9087, datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”.

Partia Socialdemokrate e Shqipërisë, në cilësinë e kërkuessit, ka pretenduar përpara Gjykatës Kushtetuese se formulimi i nenit 73 pika 1 të ligjit nr.9087, datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë” është në kundërshtim me nenin 64, pika 1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, duke parashtruar këto shkaqe:

- Kriteri ligjor i “numrit të zgjedhësve që kanë marrë pjesë në votime” që duhet të përdoret për ndarjen e zonave zgjedhore, i parashikuar në nenin 73 pika 1 të Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë, kundërshton kriterin e parashikuar në nenin 64 pika 1 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë:

- Neni 73 pika 1 e Kodit Zgjedhor i ndan zonat zgjedhore në bazë të numrit të pjesëmarrësve në votime, duke mos respektuar kriterin kushtetues të numrit të zgjedhësve që kanë të drejtë vote. Sipas këtij kriteri ligjor, territori i Republikës së Shqipërisë ndahet në rajone me peshë më të madhe elektorale, që nxjerrin më shumë deputetë për banorë dhe në rajone me peshë më të ulët.

- Zbatimi i nenit 73 pika 1 të Kodit Zgjedhor prek parimin e barazisë midis shtetasve, si dhe përjashton nga e drejta e përfaqësimit ata që nuk kanë marrë pjesë në votime.

- Fjalja e parë dhe e tretë e nenit 73 pika 1 të Kodit Zgjedhor nuk është në unitet me fjalinë e dytë, sepse përdoren të dy konceptet, “zgjedhës” dhe “zgjedhës që kanë marrë pjesë në votime”.

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Partia Demokratike e Shqipërisë, paraprakisht, pretendoi përpara Gjykatës Kushtetuese se në rastin konkret kërkuessi nuk ka legjitimitet për të inicuar një gjykim të kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës ligjore. Ai parashitroi se kërkuessi ka detyrimin të provojë interesin e vet për të ushtruar këtë të drejtë, si një ndër subjektet e parashikuara nga neni 134 pika 1 shkronja “f” të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë. Dispozita ligjore, objekt shqyrtimi nuk e ka sjellë ende produktin e vet, pra përcaktimin e zonave zgjedhore dhe për rrjedhojë interesi i kërkuessit në këtë fazë të procesit është i parakohshëm.

Lidhur me shqyrtimin në thelb të çështjes, përfaqësuesi i subjektit të interesuar pretendoi se kriteri ligjor i parashikuar në nenin 73 pika 1 të Kodit Zgjedhor është në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Ky është një ndër kriteret që parashikohen edhe në Kodin e Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore, miratuar nga Komisioni i Venecias.

Përfaqësuesit e subjekteve të tjera të interesuara i bashkuan qëndrimet e tyre me pretendimet e kërkuarit.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Sokol Sadushi, kërkuarin, përfaqësuesit e subjekteve të interesuara dhe shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

1. Gjykata Kushtetuese përpara se të shqyrtojë pretendimet e palëve mbi thelbin e çështjes dhe të shprehet për pajtueshmërinë ose jo me Kushtetutën të dispozitës ligjore të sipërcituar, çmon të domosdoshme të analizojë kërkesën paraprake të parashtruar në seancë gjyqësore nga përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Partia Demokratike për moslegjitimitimin e kërkuarit.

Këtë pretendim të subjektit të interesuar, kërkuari e kundërshtoi duke arsyetuar se nga mënyra e formulimit të nenit 73 pika 1 të ligjit nr.9087, datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë” preken të drejtat themelore të zgjedhësve, si dhe të drejtat e partive politike, të cilat paraqiten si aktorët kryesorë të procesit zgjedhor. Kjo dispozitë ligjore, duke vendosur kriterë që sipas kërkuarit cilësohen antikushtetuese, prek parimin e barazisë së votës, si dhe parimin e konkurrencës së ndershme ndërmjet partive. Ajo deformon ndarjen e zonave zgjedhore dhe ndikon në mënyrë të drejtpërdrejtë në qëllimin dhe synimin kryesor që kanë këto subjekte politike për të marrë sa më shumë vota dhe nëpërmjet votave të fitojnë më shumë deputetë për në organin përfaqësues.

Çështjen e legjitimitimit të kërkuarit (*locus standi*), Gjykata Kushtetuese e vlerëson si një ndër aspektet kryesore që lidhen me iniciimin e një procesi kushtetues. Në gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet inicuese që parashikohen në nenin 134 pika 2 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë kanë detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet funksionit të veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Partitë politike janë të specifikuar në nenin 134 pika 1 shkronja “f” të Kushtetutës, si një ndër subjektet që ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese. Ato kanë legjitimitet kushtetues vetëm për ato çështje që lidhen me interesat e tyre.

Në kuptimin kushtetues dhe ligjor, partitë politike paraqiten si bashkime vullnetare të shtetasve mbi bazën e ideve, bindjeve e pikëpamjeve politike të përbashkëta, që synojnë të ndikojnë në jetën e vendit nëpërmjet pjesëmarrjes në zgjedhje dhe përfaqësimit të popullit në organet e zgjedhura të pushtetit. Partitë politike në sistemin e zgjedhjeve, e veçanërisht në procesin zgjedhor, që nga fushata parazgjedhore, paraqitja e kandidatëve, formimi i trupave zgjedhore, ndjekja e zgjedhjeve e deri te ndarja e mandateve, paraqiten si një faktor përcaktues shumë i rëndësishëm. Prandaj, demokracia përfaqësuese, ashtu si dhe sistemi i zgjedhjeve nuk mund të paramendohen pa ekzistencën dhe funksionimin e partive politike. Ky pozicion specifik që partitë politike kanë në raport me zgjedhjet, përcakton njëkohësisht dhe interesin e tyre për të patur një legjislacion dhe rregulla sa më të qarta e të drejta.

Dispozita ligjore objekt shqyrtimi, parashikon kriterin që duhet të përdoret për caktimin e kufijve të zonave zgjedhore. Pretendimi i kërkuarit për antikushtetutshmërinë e pikës 1 të nenit 73 të Kodit Zgjedhor dhe për lidhjen që kjo dispozitë ligjore ka me qëllimin e partisë politike për të qenë një subjekt i barabartë dhe konkurrues në zgjedhje, e mbart në vetvete interesin për t’u konsideruar në kuptim të nenit 134 pika 2 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë si një subjekt inicues i gjykimit abstrakt të kushtetutshmërisë së normës juridike.

Pretendimi i subjektit të interesuar, Partia Demokratike se një dispozitë e tillë është hipotetike, për arsye se nuk ka sjellë ende një produkt konkret, nuk është i drejtë. Neni 73 i Kodit Zgjedhor, në tërësi, është një dispozitë e zbatueshme që sjell domosdoshmërisht një produkt konkret, për arsye se vendos përpara detyrimin ligjor Komisionin e Kufijve të Zonave Zgjedhore dhe Kuvendin e Shqipërisë për të miratuar ndarjen e re të zonave zgjedhore jo më vonë se 6 muaj përpara përfundimit të mandatit

të Kuvendit.

Për Gjykatën Kushtetuese është i njohur rregulli i pranuar në doktrinë dhe në jurisprudencën kushtetuese, se gjatë kontrollit abstrakt të kushtetutshmërisë së një norme juridike nuk kërkohet ardhja e pasojës për të legjitimuar kërkuesin. Tipari dallues i një kërkese të tillë është se ajo vë në lëvizje një kontroll abstrakt e objektiv të ligjit, pasi interesi që kërkohet të mbrohet nuk është thjesht individual, por është një interes që lidhet me respektimin e parimeve kushtetuese dhe me funksionimin e rregullt të shtetit të së drejtës. Qëllimi i kontrollit të kushtetutshmërisë së ligjeve është njëkohësisht edhe parandalimi i pasojave negative që mund të vijnë nga zbatimi i tyre. Ky është dhe një qëndrim i mbajtur edhe në jurisprudencën tonë kushtetuese. Nga ky këndvështrim i problemit, Gjykata Kushtetuese e konsideron Partinë Socialdemokrate, në cilësinë e kërkuesit, si një subjekt të legjitimuar dhe që ka interes për çështjen në shqyrtim.

2. Në lidhje me objektin e kërkesës së paraqitur, Gjykata Kushtetuese vlerëson se është e nevojshme një analizë e hollësishme e çështjes në aspektet thelbësore që karakterizojnë kontrollin e kushtetutshmërisë së një norme juridike.

Në nenin 73 pika 1 të ligjit nr.9087, datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë” parashikohet:

“Ndarja e zonave zgjedhore bëhet sipas kriterëve të mëposhtme:

1. Numrit të zgjedhësve që kanë marrë pjesë në votime në çdo njësi zgjedhore në zgjedhjet e fundit që i paraprijnë mbledhjes së Komisionit. Asnjë zonë zgjedhore nuk lejohet të ketë devijim më të madh ose më të ulët se 5 për qind nga numri mesatar i zgjedhësve në shkallë Republike, përveç rasteve që detyron zbatimi i pikës 7 të këtij neni. Numri mesatar përcaktohet nga pjesëtimi i numrit të përgjithshëm të zgjedhësve që kanë marrë pjesë në votime me numrin 100 të zonave të zgjedhjeve...”

Formulimi ligjor i parashikuar në këtë dispozitë të Kodit Zgjedhor paraqet një ndryshim duke e krahasuar me legjislacionin zgjedhor të mëparshëm. Në këtë kod përdoret për herë të parë *kriteri zgjedhës që kanë marrë pjesë në votime* në ndryshim nga Kodi Zgjedhor i vitit 2001 dhe i gjithë legjislacioni i mëparshëm që njihte kriterin *zgjedhës të regjistruar*.

Çështja që shtrohet për shqyrtim përpara Gjykatës Kushtetuese lidhet me pajtueshmërinë ose jo me Kushtetutën të kriterit ligjor *zgjedhës që kanë marrë pjesë në votime*. Për të konkluduar mbi kushtetutshmërinë e dispozitës objekt shqyrtimi, Gjykata Kushtetuese çmon të nevojshme të analizojë sipas metodave të interpretimit historik, teleologjik dhe zgjerues kriterin ligjor *të numrit të zgjedhësve që kanë marrë pjesë në votime*, në raport me nenin 64 pika 1 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, si dhe me dispozita të tjera që sanksionojnë parimet dhe konceptet që lidhen me të drejtën e zgjedhjes dhe me barazinë e votës.

E drejta e zgjedhjes është një ndër të drejtat kushtetuese të shtetasve që luan një rol kryesor në procesin zgjedhor. Kjo e drejtë që sanksionohet në nenin 45 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë njihet si e drejtë e votës së barabartë dhe si barazi e shtetasve në zgjedhje. Si barazia e votës, ashtu dhe barazia e konkurruesve në zgjedhje, që është konkretizimi i shanseve politike të barabarta, janë të domosdoshme për realizimin e një procesi zgjedhor të drejtë. Subjekte përfituese të këtij parimi janë zgjedhësit nga njëra anë, si dhe konkurruesit në zgjedhje nga ana tjetër, ku përfshihen partitë politike, koalicionet e partive, kandidatët e tyre si dhe kandidatët e pavarur. Koncepti i votës së barabartë u jep të drejtë zgjedhësve, sa të jetë e mundur, të ndikojnë në mënyrë të njëjlojtë dhe me të njëjtën peshë në rezultatin e zgjedhjeve.

Parimi kushtetues i barazisë së votës lidhet në mënyrë të pandashme dhe me sistemin zgjedhor. Nisur nga lloji i sistemit zgjedhor, barazia e peshës së çdo vote nuk nënkupton barazinë e saktë matematike të kontributit të çdo vote në rezultatin final të zgjedhjeve. Pësia e çdo vote është e lidhur me mekanizmat e sistemit zgjedhor dhe është e pashmangshme ekzistenca e dallimeve në influencën që mund të ketë çdo votë në varësi nga mekanizmat e adoptuar. Kështu, në sistemin mazhoritar, ky parim kuptohet si mundësi e barabartë për të patur sukses, për arsye se votat e dhëna për kandidatin që nuk ka marrë shumicën nuk llogariten dhe në këtë kuptim nuk marrin vlerën e duhur. Në sistemin mazhoritar mjafton që të garantohet vlere numerike e votës dhe zgjedhësve t’u jepet shansi i barabartë, pavarësisht se vetëm një pjesë e votave vlerësohet ose ndikon në rezultat. Ndërsa në sistemin proporcional, formalizimi i barazisë së votës shkon më tej, që do të thotë jo vetëm vlerë numerike e njëjtë, por edhe vlerë e njëjtë suksesi ose ndikim i njëjtë në rezultat.

Krahas këtyre koncepteve teorike-doktrinare, ligjvënësi gjatë hartimit të ligjeve duhet të

vlerësojë edhe faktorë të tjerë që mund të kërkojnë nga kushte të ndryshme specifike, me qëllim krijimin e një mekanizmi të përshtatshëm zgjedhor që të sigurojë një përfaqësim të drejtë dhe efektiv. Duke u nisur nga parimet demokratike mbi të cilat janë ndërtuar kushtetutat moderne, është e kuptueshme edhe tendenca e ligjvënësit për t'i kushtuar rëndësinë e duhur trajtimit të barabartë të shtetasve në procesin e shprehjes së vullnetit politik.

Në sistemin e zgjedhjeve të pranuar në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, që është një përzierje e dy sistemeve të mësipërme, parimi i barazisë së votës synon që në procesin e votimit për ndarjen e vendeve në parlament, parimisht, votat të kenë të njëjtën peshë në rezultatin e zgjedhjeve.

Në realizimin e këtij parimi, përcaktimi i drejtë i kufijve të zonave zgjedhore ka një ndikim të drejtpërdrejtë. Ndarja e zonave zgjedhore nuk duhet konceptuar si një ndarjeje e thjeshtë e natyrës tekniko-administrative. Ajo përbën një proces me rëndësi kushtetuese dhe është pjesë integrale e parimit të barazisë së votës.

Në nenin 64 pika 1 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë parashikohet: “Kuvendi përbëhet nga 140 deputetë. 100 deputetë zgjidhen drejtpërdrejt në zona njëemërore *me numër të përafërt zgjedhësish...*” Nëpërmjet kësaj dispozite të Kushtetutës njihet dhe pranohet parimi i fuqisë së barabartë në votim, që nënkupton se vota e çdo shtetasi ka vlerë të njëjtë dhe askush në zgjedhje nuk mund të ketë më tepër përparësi dhe privilegj në raport me zgjedhësit e tjerë. Barazia e votës kërkon që kufijtë ndërmjet zonave zgjedhore të hartohen në një mënyrë të tillë që mandatet në parlament të shpërndahen në mënyrë të barabartë dhe në përputhje me kriterin specifik të proporcionalitetit.

Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore, miratuar nga Komisioni i Venecias, në pikën 2.2 pranon se fuqia e barabartë e votës *konsiston në shpërndarjen e qartë dhe të balancuar të mandateve midis zonave zgjedhore mbi bazën e një prej kriterëve të mëposhtme të ndarjes së mandateve: popullsia, numri i banorëve lokalë (duke përfshirë minorenët), numri i zgjedhësve të regjistruar, dhe, mundësisht numri i njerëzve që faktikisht votojnë.*¹

Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Partia Demokratike, i mbështeti pretendimet e tij për të argumentuar kushtetutshmërinë e nenit 73, pika 1 të Kodit Zgjedhor në kriterin e pjesmarrësve në votim, të njohur nga Kodi i praktikës së mirë të çështjeve zgjedhore.

Në kundërshtim me të, kërkuesi pretendoi se për të konkluduar mbi papajtueshmërinë me Kushtetutën të pikës 1 të nenit 73 të Kodit Zgjedhor, duhet të nisemi nga kriteri i numrit të zgjedhësve të regjistruar, i pranuar në nenin 64 pika 1 të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, që i ndan zonat zgjedhore në numër të përafërt zgjedhësish.

Gjykata Kushtetuese në analizën e këtyre pretendimeve nuk gjykon se duhen vënë në diskutim vlerat demokratike që përmbajnë në vetvete gjithsecili nga kriteret e sipërcituara, për arsye se ato janë kriterë të njohura dhe të zbatueshme për shtete të ndryshme. Duke marrë parasysh se legjislacioni për këtë çështje ndryshon nga vendi në vend dhe nga koha në kohë,² sisteme të ndryshme demokratike përdorin ato kriterë që burojnë në rradhë të parë nga kushtetutat e vendeve të tyre.

Prandaj, Gjykata Kushtetuese çmon 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 kriterë 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 vetë duke parashikuar në ligj kriterë të tilla që i përgjigjen në realitet dhe objektivisht parimit të barazisë së votave dhe përfaqësimit të barabartë. Detyrë e Gjykatës Kushtetuese nuk është që 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 për ndarjen e zonave zgjedhore është ose jo në përputhje me dispozitat e Kushtetutës.

Nga ky këndvështrim, Gjykata Kushtetuese vlerëson të domosdoshme se, për të konkluduar

¹ Kodi i praktikës së mirë në çështjet zgjedhore, -Udhëzime dhe Raporti shpjegues - miratuar nga Komisioni i Venecias në mbledhjen e tij të 51 –të dhe të 52-të. (Venecia, 5-6 Korrik dhe 18-19 Tetor 2002).

² Çështja Mathieu-Mohin dhe Clerfayt kundër Belgjikës nr 9/1985/95/143) - Vendim i Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut.

mbi kushtetutshmërinë ose jo të kriterit “*zgjedhës që kanë marrë pjesë në votime*”, parashikuar nga neni 73 pika 1 të Kodit Zgjedhor, duhet të analizohet kuptimi i qartë dhe i plotë i kriterit “*zgjedhës*” në raport me kriterin “*numër i përafërt zgjedhësish*”, si dhe me dispozita të tjera të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë. Janë disa dispozita në Kushtetutë, ku përmendet shprehimisht termi *zgjedhës*. Në nenin 64, pika 1 të Kushtetutës përmendet shprehja “*numër i përafërt zgjedhësish*”. Në nenin 68, pika 1 thuhet: “*Kandidatët për deputetë mund të paraqiten vetëm nga partitë politike, nga koalicionet e partive, si dhe nga zgjedhësit*”. Në nenin 81 pika 1 thuhet: “*Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës*”. Në nenin 150 pika 1 parashikohet: “*Populli, nëpërmjet 50 mijë shtetasve me të drejtë vote, ka të drejtën e referendumit ..*”.

Kuptimi i termit *zgjedhës* në dispozitat e sipërcituara duhet analizuar në lidhje të ngushtë me të drejtën themelore të shtetasve të sanksionuar në nenin 45 të Kushtetutës, në të cilën thuhet: “*Çdo shtetas që ka mbushur tetëmbëdhjetë vjeç, qoftë edhe ditën e zgjedhjeve, ka të drejtë të zgjedhë dhe të zgjidhet*.” Në termin kushtetues, *zgjedhës*, që është shumë i gjerë, përfshihen të gjithë shtetasit shqiptar, që kanë mbushur moshën e caktuar dhe që nuk janë të përjashtuar sipas ligjit, të cilët kanë të drejtën për të zgjedhur (e drejta aktive), si dhe të drejtën për t’u zgjedhur (e drejta pasive). Si *zgjedhës*, në aspektin kushtetues përfshihen edhe ata shtetas të cilët për arsye të ndryshme objektive apo subjektive nuk e ushtrojnë të drejtën e zgjedhjes. Pjesëmarrja në votime nuk është detyrim për shtetasit dhe për rrjedhojë mosushtimi i të drejtës së zgjedhjes nga shtetasit është një e drejtë vetëm e tyre, e cila nuk mund të paragjykohej. Kjo është një çështje subjektive personale e shtetasve, që përcaktohet në bazë të vullnetit të tyre të lirë. E drejta e zgjedhjes, së bashku dhe me të drejtën për të paraqitur kandidatët për deputet, për të ushtruar iniciativën legjislative, për të kërkuar kryerjen e një referendumi etj. burojnë nga e drejta e shtetasve për të qenë *zgjedhës*.

Nga ky këndvështrim i problemit, çdo lloj kuptimi tjetër që mund t’i jepej këtij termi me ligj, në aspektin ngushtues apo përjashtues do të përbënte një çështje të kufizimit kushtetues dhe, për rrjedhojë, do të kishte një ndikim të drejtpërdrejtë mbi të drejtën themelore të zgjedhjes.

Mbi bazën e këtij kuptimi që merr nga Kushtetuta kriteri *zgjedhës*, Gjykata Kushtetuese thekson se edhe shprehja “*numër i përafërt zgjedhësish*”, e parashikuar në nenin 64 pika 1 të Kushtetutës për ndarjen e zonave zgjedhore, përfshin të gjithë zgjedhësit me të drejtë vote. Interpretimin kushtetues të këtij koncepti e gjejmë të trajtuar hollësisht edhe në jurisprudencën e mëparshme kushtetuese. Në vendimin nr.40, datë 17.5.2001, Gjykata Kushtetuese i ka bërë një intrerpretim kësaj fraze dhe e ka analizuar të lidhur me numrin e shtetasve me të drejtë vote, duke konkluduar ndërmjet të tjerave se “*koncepti numër i përafërt zgjedhësish është një kriter kushtetues që duhet ta kenë parasysh organet përkatëse kur propozojnë apo miratojnë ndarjen e zonave zgjedhore...*”³

Në nenin 73 pika 1 të Kodit Zgjedhor rezulton se ligjvënësi, për ndarjen e zonave zgjedhore, nuk ka përdorur si kriter numerik kriterin kushtetues *zgjedhës*, por i është referuar një kriteri tjetër që lidhet me pjesëmarrësit në votime. Në ndryshim nga të gjitha dispozitat e tjera të Kodit Zgjedhor, si neni 2 pika 28, neni 3, neni 50, 72, 73, 94, 96 etj., që e trajtojnë kriterin *zgjedhës* në kuptimin e shtetasve me të drejtë vote, në dispozitën objekt shqyrtimi përdoret kriteri kufizues *i numrit të zgjedhësve që kanë marrë pjesë në votime*. Ky është një kriter i ri që përdoret në legjislacionin tonë zgjedhor dhe paraqitet i ndryshëm nga kriteri *zgjedhës* si në aspektin sasior, ashtu edhe në drejtim të sjelljes së ndryshimeve cilësore në konceptet kushtetuese.

Ligjvënësi, duke përdorur një kriter tjetër dhe të ndryshëm nga kriteri *zgjedhës* në përcaktimin e ndarjes së zonave zgjedhore, ka zëvendësuar konceptin tërësor me një koncept pjesor, i cili përmban në vetvete kuptimin e ngushtë dhe veçues. Në përcaktimin e kriterëve, ligjvënësi duhet të niset nga respektimi në radhë të parë i koncepteve kushtetuese.

Ligjvënësi duke parashikuar për ndarjen e zonave zgjedhore kriterin e numrit të zgjedhësve që kanë marrë pjesë në votime, i jep atij një kuptim përcaktues, duke e ngushtuar në mënyrë të paarsyeshme kriterin kushtetues. Përjashtimi nga neni 73 pika 1 të Kodit Zgjedhor i kriterit kushtetues të zgjedhësve dhe parashikimi nga ligjvënësi i një kriteri tjetër, është një shmangie nga neni 64 pika 1 e Kushtetutës, që kërkon ndarjen e zonave zgjedhore në *numër të përafërt zgjedhësish*. Për rrjedhojë, një formulim i tillë i kësaj dispozite të Kodit Zgjedhor që cenon pa të drejtë përmbajtjen e dispozitave kushtetuese, përbën antikushtetutshmëri.

³ Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr. 40, datë 17.5.2001. Përmbledhje vendimesh - viti 2000-2001, fq.224.

Përfundimisht, Gjykata Kushtetuese çmon se fraza “*që kanë marrë pjesë në votime*” e përdorur në fjalinë e parë dhe të tretë të nenit 73 pika 1 të Kodit Zgjedhor duhet të shfuqizohet si e papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Shfuqizimi i kësaj fraze nga formulimi i nenit 73 pika 1 të Kodit Zgjedhor krijon një paqartësi dhe boshllëk ligjor, në veçanti për fjalinë e parë, duke e bërë atë praktikisht të pazbatueshme. Në këto kushte, është e drejtë e Kuvendit të Shqipërisë të vlerësojë në tërësi përmbajtjen e kësaj dispozite të Kodit Zgjedhor në harmoni me të gjitha dispozitat e tjera ligjore dhe me këtë vendim të Gjykatës Kushtetuese.

PËR KËTO ARSYE:

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, duke u bazuar në nenet 131 shkronja “a”, 132, 134 pika 1 shkronja “f” dhe pika 2, të Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, si dhe në nenet 26, 49 e 72 të ligjit nr.8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë të frazës “*që kanë marrë pjesë në votime*” në fjalinë e parë dhe të tretë të nenit 73 pika 1 të ligjit nr.9087, datë 19.6.2003 “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”.

- Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e shpalljes.

MENDIMI I PAKICËS

Në çështjen me kërkesë Partia Socialdemokrate e Shqipërisë dhe objekt deklaramin si të papajtueshëm me Kushtetutën të shprehjes: “*që kanë marrë pjesë në votime*”, në fjalinë e parë dhe të tretë të nenit 73 pika 1 të Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë, ne kemi qëndrim të ndryshëm nga ai i shumicës. Mendojmë se kërkesa e Partisë Socialdemokrate duhej të ishte rrëzuar për këto arsye:

1. As në kërkesë dhe as në seancë gjyqësore, kërkuesi nuk paraqiti argumente për të provuar interesin e tij konkret dhe të drejtpërdrejtë për këtë çështje, ashtu siç kërkon paragrafi i dytë i nenit 134 të Kushtetutës. Thjesht fakti i të qenit parti politike është i pamjaftueshëm për të justifikuar automatikisht interesin e kërkuarit për të kërkuar në Gjykatën Kushtetuese të deklarojë si antikushtetues çdo lloj dispozite ligjore lidhur me procesin zgjedhor. Nuk është detyrë e Gjykatës Kushtetuese të kërkojë vetë argumente për ta gjetur këtë interes. Për më tepër, pretendimet kushtetuese të partive politike për çështjet zgjedhore në tërësi, fokusohen kryesisht në të drejtën e pjesëmarrjes së tyre të lirë në procesin e formimit të vullnetit politik, si dhe në garantimin e parimit të rëndësishëm të shanseve të barabarta në konkurrimin e të gjitha partive politike. Asnjë interes i tillë nuk shfaqet në kërkesën e paraqitur. Argumenti i kërkuarit për cenimin ose jo në këtë rast të parimit kushtetues të barazisë midis shtetasve, është hipotetik dhe nuk përbën interes të drejtpërdrejtë të tij si parti politike.

2. Zgjedhjet parlamentare janë ndër përbërësit më thelbësorë të demokracisë si formë e qeverisjes. Vetëm përmes tyre mund të bëhet realitet parimi i rëndësishëm i sovranitetit të popullit, i cili garantohet që në nenin 2 të Kushtetutës, si dhe konstituimi demokratik i pushtetit shtetëror. Prandaj është e domosdoshme që ato të jenë të lira dhe në përputhje të plotë me kërkesat kushtetuese dhe satandardet ndërkombëtare bashkëkohore. Të gjitha organet dhe mekanizmat kushtetues dhe shtetërorë kanë për detyrë të garantojnë me prioritet dhe realisht këto kërkesa, duke qëndruar njëkohësisht sa më të paanshëm dhe objektivë gjatë gjithë këtij procesi.

3. Një nga parimet kryesore të zgjedhjeve të lira e demokratike është edhe ai i zgjedhjeve të barabarta. Në thelbin e tij, ky parim kërkon ndër të tjera të garantojë edhe peshën apo ndikimin e barabartë që normalisht duhet të ketë vota e secilit zgjedhës në rezultatin përfundimtar pjesor apo tërësor të zgjedhjeve. Filozofi i shquar francez Ruso, që në fundin e shekullit 18, thekson në kryeveprën e tij “Kontrata sociale” se “Populli, si tërësi e bashkuar në të ashtuquajturën kontratë sociale, është mbajtësi dhe titullari origjinal i sovranitetit; se çdo individ formon një pjesë të barabartë të këtij sovraniteti, prandaj dhe duhet të marrë pjesë në mënyrë të barabartë në drejtimin apo

qeverisjen e shtetit....”.

Barazia e votës buron nga parimi i rëndësishëm i barazisë së njerëzve, pavarësisht nga veçoritë, aftësitë apo karakteristikat individuale. Prandaj me të drejtë thuhet se në demokraci, si formë e qeverisjes, votat nuk peshohen, por numërohen. Nga ana tjetër, ky parim bën të mundur të garantohen realisht shanse të barabarta në konkurrim për të gjithë kandidatët apo partitë politike që marrin pjesë në zgjedhje.

Në zbatim të parimit të barazisë së votës, i cili deklarohet edhe në nenin 45/4 të Kushtetutës, rrjedh edhe detyrimi i përcaktimit të kriterëve të sakta e të përshtatshme për një ndarje sa më të barabartë të të gjitha zonave zgjedhore. Sigurisht që një barazi ideale është e pamundur të arrihet në praktikë. Megjithatë, ka shumë rëndësi që ndarja të jetë e tillë që në asnjë mënyrë të mos favorizojë kandidatë apo forca të caktuara politike. Në këtë kuptim, me rëndësi të veçantë është që numri i zgjedhësve që do të votojnë, mundësisht të jetë sa më i përafërt në të gjitha zonat zgjedhore. Disproporcionet e mëdha, të shpeshta dhe që mund të evitohen nga ligjvënësi, janë në kundërshtim me parimin e barazisë.

4. Neni 64/1 i Kushtetutës bën një deklaram të përgjithshëm. Konkretisht aty theksohet se “Kuvendi përbëhet nga 140 deputetë. 100 deputetë zgjidhen drejtpërdrejt në zona njëemërore me numër të përafërt zgjedhësish.....”. Mbetet detyrë e ligjvënësit që, në bazë e për zbatim të këtij deklarimi kushtetues, përmes Kodit Zgjedhor të përzgjedhë kriterin më të përshtatshëm për ndarjen e 100 zonave njëemërore “me numër të përafërt zgjedhësish”, por duke pasur parasysh gjithnjë edhe parimin e barazisë së votës, të deklaruar në nenin 45/4 të Kushtetutës.

Në Kodin Zgjedhor të vitit 2000, konkretisht në nenin 71 të tij, ligjvënësi për këtë qëllim iu referua numrit të përgjithshëm të individëve të regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Zgjedhësve. Në kushte normale kjo është një zgjidhje e njohur, e drejtë dhe mëse e pranueshme nga të gjithë. Megjithatë, zgjedhjet e vitit 2001 provuan se zbatimi ekskluziv i këtij kriteri solli praktikisht një pabarazi të theksuar ndërmjet numrit të zgjedhësve që votuan në zona të ndryshme zgjedhore. Në raste të caktuara ky raport ishte deri edhe në 1 me 3. Për pasojë, edhe pesha e votës së çdo votuesi në zona të ndryshme zgjedhore ishte, jo rrallë, krejt e ndryshme. Si shkaqe kryesore për këtë situatë aspak normale dhe kushtetuese u evidentuan kryesisht pasaktësitë e theksuara në listat e zgjedhësve, si dhe numri tepër i madh i shtetasve shqiptarë të larguar jashtë Shqipërisë (rreth 1 milion). Për këtë qëllim, forca të caktuara politike, si dhe mekanizma të ndryshëm ndërkombëtarë, të specializuara në çështjet zgjedhore, përfshi këtu edhe OSBE/ODIHR-in, me të drejtë kërkuan rishikimin e këtij kriteri, në mënyrë që duke pasur parasysh realitetin në Shqipëri, në zgjedhjet e radhës të mund të caktojë një kriter tjetër që do të mund të garantonte një ndarje sa më të barabartë të zonave zgjedhore, lidhur ngushtë kjo edhe me parimin e rëndësishëm kushtetues të barazisë së votës. Sigurisht që me këtë rast, siç kemi theksuar, garantohet edhe parimi i rëndësishëm i barazisë së shanseve për të gjithë kandidatët dhe forcat politike pjesëmarrëse në zgjedhje.

Mbi këtë bazë dhe mbështetur në kompromisin e arritur me monitorimin e OSBE-së për këtë çështje, ndërmjet dy forcave politike kryesore në vend, ligjvënësi (Kuvendi) bëri ndryshimet e nevojshme, duke përcaktuar në nenin 73/1 të Kodit Zgjedhor një kriter të ri për ndarjen e zonave zgjedhore. Sipas këtij kriteri, në ndarjen e këtyre zonave merret parasysh numri i zgjedhësve që kanë marrë pjesë në votime në çdo njësi zgjedhore në zgjedhjet e fundit. Në gjetjen e kësaj zgjidhje u mor parasysh edhe Kodi i Praktikave të Mira në Çështjet Zgjedhore, miratuar nga Komisioni i Venecias të Këshillit të Europës në tetor të vitit 2002. Në pikën 2.2 të këtij Kodi, aty ku flitet për barazinë në çështjet elektorale, rekomandohet ndër të tjera që në funksion të parimit të barazisë së votës, të bëhet një ndarje sa më e barabartë e zonave zgjedhore, duke përdorur për këtë qëllim në përputhje me çdo realitet konkret një nga katër kriteret e mëposhtme: 1) numrin e popullsisë; 2) numrin e banorëve rezidentë, përfshirë këtu edhe fëmijët; 3) numrin e zgjedhësve të regjistruar dhe 4) numrin e personave që kanë votuar faktikisht. Sigurisht që gjithnjë në funksion të kësaj barazie, rekomandohet se mund të bëhet edhe ndonjë zgjidhje tjetër që kombinon kriteret e mësipërme. Por natyrisht që nuk duhet zbatuar ai kriter që sjell pabarazi në përfaqësim.

5. Ne mendojmë se kriteri i ri ligjor i vendosur në nenin 73 të Kodit Zgjedhor është jo vetëm i drejtë, por edhe në harmoni të plotë me Kushtetutën. Duke pasur parasysh problemet që ekzistojnë ende me saktësinë e listave të zgjedhësve, si dhe numrin tepër të madh të shtetasve shqiptarë të larguar nga Shqipëria, ligjvënësi ka synuar të përzgjedhë atë kriter që siguron më mirë barazinë e votës (neni 45/4 i Kushtetutës) dhe nuk cenon konkurrencën e lirë të partive politike në procesin zgjedhor.

Përkundrazi, ai garanton shanse sa më të barabarta për të gjithë kandidatët dhe partitë politike pjesëmarrëse në zgjedhje. Ai (ligjvënësi) ka qenë i ndërgjegjshëm se aktualisht, për realizimin sa më mirë të kësaj barazie, ky është mekanizmi më i drejtë dhe më i përshtatshëm për Shqipërinë. Argumenti që përdor kërkuesi se kriteri i ri krijon mundësi për një përfaqësim më të madh me deputetë për banorë të popullsisë së komunave në krahasim me popullsinë e qytetit (meqënëse sipas tij pjesëmarrja në votim e popullsisë së qytetit është deri në 50% më pak se ajo e komunave), është jo vetëm hipotetik dhe i padrejtë, por edhe antikushtetues.

Nga ana tjetër, mendojmë se kjo zgjidhje është në përputhje të plotë edhe me nenin 64/1 të Kushtetutës. Ne vlerësojmë se në konceptin “numër i përafërt zgjedhësish” që përmend ky nen, përfshihen si individët e regjistruar në Regjistrin Kombëtar të Zgjedhësve (kriteri i mëparshëm), ashtu edhe zgjedhësit që kanë marrë pjesë në votime në çdo njësi zgjedhore në zgjedhjet e fundit (kriteri i ri – neni 73/1 i Kodit Zgjedhor). Për më tepër, në kundërshtim me konkluzionet e shumicës, ne theksojmë se koncepti i ri nuk ka aspak karakter kufizues apo përjashtues. Ai nuk zëvendëson asnjë koncept tërësor me koncept pjesor dhe nuk cenon asnjë të drejtë, as të drejtën individuale të votës dhe asnjë dispozitë kushtetuese. Çdo shtetas me të drejtë vote, si brenda ashtu edhe jashtë Shqipërisë, është i regjistruar dhe e gëzon lirisht këtë të drejtë si në rastin e parë (në bazë të kriterit të vjetër), ashtu edhe në rastin e dytë (kriteri i ri). Ligjvënësi ka për detyrë që në bazë të frymës së Kushtetutës dhe standardeve ndërkombëtare mbi zgjedhjet, brenda mundësive, të garantojë barazinë e votës së tij dhe përmes saj barazinë e shanseve për të gjithë kandidatët dhe forcat politike pjesëmarrëse në zgjedhje. Dhe këtë e realizon dukshëm më së miri kriteri i ri, pra neni 73/1 i Kodit Zgjedhor.

ANËTAR
P. Plloçi, Xh. Zaganjori