VENDIM
Nr. 31, datë 4.10.2021

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:
Vitore Tusha, kryetare;
Elsa Toska, anëtare;
Marsida Xhaferllari, anëtare;
Fiona Papajorgji anëtare;
Altin Binaj, anëtar;
Sonila Bejtja, anëtare;
Përparim Kalo, anëtar,
me sekretare Enina Kotoni, në datën 28.9.2021 mori në shqyrtim në seancë plenare publike çështjen nr. 3 (E) 2021 të Regjistrit Themeltar, që u përket:

KËRKUES: Elton Debreshi, përfaqësuar nga avokat Gentian Sejrani, me prokurë të posaçme.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Mimoza Arbi, me autorizim; Avokati i Popullit, Erinda Ballanca, e paraqitur personalisht në gjykim; Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, Robert Gajda, i paraqitur personalisht në gjykim.

OBJEKTI: Shfuqizimi i pikës 1, të nenit 162, të ligjit nr. 10019, datë 29.12.2008, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar, si e papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

BAZA LIGJORE**:** Nenet 1, pika 3, 3, 18, pikat 1 dhe 2, 45, pikat 1 dhe 4, 124, 131, pika 1, shkronja "a" dhe 134, pika 1, shkronja "i", të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; neni 14 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (*KEDNJ*) dhe neni 3 i Protokollit nr. 1 të saj; nenet 49, pika 3, shkronja "e", 72 e vijuese të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar *(ligji nr. 8577/2000)*.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Përparim Kalo, mori në shqyrtim pretendimet e kërkuesit, i cili kërkoi pranimin e kërkesës, parashtrimet e subjektit të interesuar, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë *(Kuvendi)*, që kërkoi rrëzimin e kërkesës, mendimet e subjekteve të interesuara, Avokatit të Popullit dhe Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I
Rrethanat e çështjes

1. Me dekretin nr. 11700, datë 6.9.2020, Presidenti i Republikës ka caktuar ditën e diel 25.4.2021 si datë për zhvillimin e zgjedhjeve për Kuvendin.

2. Me vendimin nr. 63, datë 11.2.2021, në zbatim të nenit 69 të ligjit nr. 10019, datë 29.12.2008, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar (*Kodi Zgjedhor*), Komisioneri Shtetëror i Zgjedhjeve (*KSHZ*) ka regjistruar komitetin nismëtar për organizimin e punës për mbledhjen e nënshkrimeve mbështetëse për z. Elton Lahim Debreshi, si subjekt zgjedhor "kandidat i propozuar nga zgjedhësit" në zonën zgjedhore qarku Dibër.

3. Me shkresën nr. 1018/2 prot., datë 24.2.2021, komiteti nismëtar ka paraqitur në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (*KQZ*) nënshkrimet mbështetëse të 1,350 zgjedhësve të përfshirë në ekstraktin e përbërësve zgjedhorë në zonën zgjedhore qarku Dibër, si dhe dokumentacionin përkatës.

4. Me vendimin nr. 118, datë 8.3.2021, KSHZ-ja, pasi ka verifikuar dokumentacionin dhe ka konstatuar se ishte në përputhje me kriteret e përcaktuara në nenet 69, 72 e 73, të Kodit Zgjedhor, e ka regjistruar kërkuesin si kandidat të propozuar nga zgjedhësit për deputet në Kuvend në zonën zgjedhore qarku Dibër.

5. Në datën 13.4.2021 kërkuesi i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (*Gjykata*) me ankim kushtetues individual për shfuqizimin, si të papajtueshme me Kushtetutën, të pikës 1, të nenit 162, të Kodit Zgjedhor, që ka këtë përmbajtje: "*1. Jo më vonë se 3 ditë nga përfundimi i procesit të ankimit kundër vendimit për miratimin e rezultateve të zonës zgjedhore apo pavlefshmërisë së zgjedhjeve, sipas këtij Kodi, KQZ-ja përllogarit shpërndarjen e mandateve për çdo zonë zgjedhore, mbi bazën e numrit të votave të vlefshme që subjektet kanë marrë në nivel zone zgjedhore. Për zgjedhjet për Kuvendin përjashtohen nga shpërndarja e mandateve subjektet zgjedhore që kanë marrë më pak se 1 për qind të votave të vlefshme në shkallë vendi*.".

6. Me vendimin e datës 29.4.2021, Kolegji i Gjykatës ka vendosur kalimin e kësaj çështjeje për shqyrtim paraprak në Mbledhjen e Gjyqtarëve. Kjo e fundit, me vendimin e datës 21.5.2021, ka vendosur ta kalojë atë për shqyrtim në seancë plenare publike.

7. Në datën 25.4.2021 janë zhvilluar zgjedhjet për Kuvendin, ku kërkuesi ka marrë pjesë si kandidat i propozuar nga zgjedhësit në zonën zgjedhore qarku Dibër.

8. Me vendimin nr. 341, datë 4.5.2021, KSHZ-ja ka miratuar tabelën përmbledhëse të rezultatit të votimit në zonën zgjedhore qarku Dibër, ku kandidati Elton Debreshi ka rezultuar me 580 vota të vlefshme.

9. Me vendimin nr. 407, datë 23.6.2021, KSHZ-ja, bazuar në nenet 19, pikat 1, shkronja "i" dhe 2, 162 dhe 163, të Kodit Zgjedhor, ka miratuar shpërndarjen e mandateve midis subjekteve zgjedhore dhe ka përcaktuar kandidatët fitues në zonën zgjedhore qarku Dibër për zgjedhjet për Kuvendin të datës 25.4.2021.

10. Me vendimin nr. 21, datë 13.7.2021, Komisioni Rregullator i KQZ-së ka shpallur rezultatin përfundimtar të zgjedhjeve, dhe konkretisht: a) numrin e votave për çdo subjekt zgjedhor në shkallë kombëtare; b) numrin e mandateve për çdo subjekt zgjedhor në shkallë kombëtare; c) listën emërore të deputetëve në shkallë kombëtare; ç) numrin e votave të çdo subjekti zgjedhor për çdo zonë zgjedhore; d) numrin e mandateve të çdo subjekti zgjedhor për çdo zonë zgjedhore; dhe dh) listën emërore të deputetëve për çdo zonë zgjedhore. Sipas lidhjes 1 të këtij vendimi (Numri i votave të çdo subjekti zgjedhor në shkallë kombëtare) dhe lidhjes 4 (Numri i votave të çdo subjekti zgjedhor për çdo zonë zgjedhore), kandidati Elton Debreshi ka marrë 580 vota ose 0.0368% në shkallë kombëtare dhe 0.90% në shkallë zone zgjedhore.

11. Kërkuesi nuk ka arritur të përmbushë kushtin e përcaktuar në nenin 162, pika 1, të Kodit Zgjedhor, si subjekt zgjedhor, pra marrjen e 1% të votave të vlefshme në shkallë kombëtare, për rrjedhojë nuk ka përfituar mandat.

II
Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

12. ***Kërkuesi*** ka pretenduar se përmbajtja e pikës 1, të nenit 162, të Kodit Zgjedhor, ka cenuar *të drejtën për t'u zgjedhur dhe parimin e barazisë së votave e mundësive të barabarta, të sanksionuar në nenin 45 të Kushtetutës dhe nenin 3 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së, si dhe parimin e barazisë para ligjit, të sanksionuar në nenin 18 të Kushtetutës dhe nenin 14 të KEDNJ-së*, duke parashtruar argumentet e mëposhtme:

12.1 Dispozita e kundërshtuar ka vendosur si prag zgjedhor kombëtar marrjen e 1% të votave të përgjithshme për të gjitha subjektet zgjedhore. Ky trajtim i njëllojtë është i gabuar dhe ka cenuar të drejtat e kandidatit të propozuar nga zgjedhësit, meqenëse ai kandidon vetëm në një zonë zgjedhore dhe merr vota vetëm aty, ndërkohë që partitë politike mbledhin vota nga të gjitha zonat zgjedhore të Republikës së Shqipërisë.

12.2 Vota për kandidatin e propozuar nga zgjedhësit krahasuar me votën për kandidatin e propozuar nga partitë politike nuk ka vlerë të barabartë, për shkak të vendosjes së pragut të njëjtë elektoral për partitë politike, koalicionet dhe kandidatët e propozuar nga zgjedhësit. Rrjedhimisht, kjo ka ndikuar në ndryshimin e vullnetit të elektoratit të shprehur në kutinë e votimit, si dhe ka krijuar pabarazi në mënyrën e zgjedhjes së deputetëve.

13. ***Subjekti i interesuar, Kuvendi,*** ka prapësuar, në mënyrë të përmbledhur, se:

13.1 Kërkuesi nuk legjitimohet *ratione materiae* për vënien në lëvizje të gjykimit kushtetues, në kuptim të nenit 134, pika 1, shkronja "i" dhe pika 2, të Kushtetutës dhe nenit 71/a të ligjit nr. 8577/2000, pasi dispozita e kundërshtuar e Kodit Zgjedhor nuk ka sjellë pasoja të drejtpërdrejta dhe reale për të. Numri i votave të marra nga kërkuesi është dukshëm më i ulët jo vetëm se numri i votave të kandidatëve të partive politike që kanë fituar mandat, por edhe se numri i zgjedhësve që e kanë mbështetur atë për regjistrimin si kandidat.

13.2 Në lidhje me themelin e kërkesës, përcaktimi ose ndryshimi i pragut zgjedhor ka rëndësi kushtetuese, pasi lidhet drejtpërdrejt me respektimin e parimit themelor të zgjedhjeve të barabarta dhe barazisë së votës, të sanksionuar në nenin 45 të Kushtetutës. Edhe barazisë së votës mund t'i vendosen kufizime, në përputhje me standardet kushtetuese dhe parimin e proporcionalitetit. Diferencimet midis partive politike dhe sidomos vendosja e pragut zgjedhor justifikohen nga nevoja për shmangien e fragmentimit të tepërt dhe ruajtjen e funksionalitetit të parlamentit.

13.3 Caktimi i pragut elektoral është brenda hapësirës së vlerësimit dhe vendimmarrjes së Kuvendit dhe nuk bie ndesh me asnjë parim kushtetues. Neni 162 i Kodit Zgjedhor i vendos të gjitha subjektet zgjedhore në pozita të barabarta në shpërndarjen e mandateve.

13.4 Kërkuesi ka pasur dijeni, para regjistrimit si subjekt zgjedhor, për kuadrin ligjor zgjedhor dhe pragun 1% si kusht për të përfituar nga shpërndarja e mandateve. Mosarritja e këtij pragu ka ardhur prej mbështetjes së pamjaftueshme nga zgjedhësit në votim dhe jo prej përmbajtjes së dispozitës të kundërshtuar.

14. ***Subjekti i interesuar, Avokati i Popullit***, ka paraqitur mendimin këshillimor si vijon:

14.1 Caktimi i pragut zgjedhor lidhet ngushtë me sistemin zgjedhor dhe kur respektohen parimet e zgjedhjeve të lira, të ndershme e demokratike, ajo mbetet çështje e zgjedhjes politike të forcave qeverisëse të çdo shteti. Standardet e procesit zgjedhor, në një mënyrë ose tjetër, kushtëzohen nga pragu zgjedhor dhe, për këtë arsye, sistemi duhet të garantojë që pragu të mos bëhet pengesë për pjesëmarrjen reale në procesin zgjedhor.

14.2 Pragu kombëtar 1% duhet analizuar në kuadrin e së drejtës kushtetuese për të kuptuar nëse ofron të njëjtat mundësi pjesëmarrjeje dhe vlerësimi sipas kushteve të përcaktuara nga Kodi Zgjedhor, si dhe nëse përveç barazisë formale ligji garanton edhe në praktikë barazinë përmbajtësore të pjesëmarrjes dhe të vlerësimit të të gjitha subjekteve zgjedhore në procesin zgjedhor.

14.3 Pragu zgjedhor që garanton pjesëmarrjen në procesin zgjedhor të të gjitha subjekteve zgjedhore në kushte barazie përmbajtësore është më pranë respektimit të standardeve më të mira ndërkombëtare, si dhe ligjshmërisë e legjitimitetit të zgjedhjeve.

15. ***Subjekti i interesuar, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi,*** ka paraqitur mendimin këshillimor si vijon:

15.1 Parimi i konkurrimit të lirë të subjekteve zgjedhore, si koncept, përfshin detyrimin e shtetit për të respektuar shanset e barabarta dhe materializohet në legjislacionin që rregullon kushtet e

konkurrimit. Çdo kufizim i drejtpërdrejtë ose i tërthortë i barazisë së subjekteve në konkurrimin zgjedhor nuk duhet të sjellë diferencim apo trajtim preferencial dhe as të ndalojë ose pengojë pjesëmarrjen në konkurrimin zgjedhor.

15.2 Partitë politike dhe kandidatët e propozuar nga zgjedhësit janë subjekte zgjedhore të ndryshme. Partitë politike njihen dhe garantohen nga Kushtetuta (neni 9) dhe krijohen e ushtrojnë veprimtarinë e tyre sipas ligjit të posaçëm nr. 8580, datë 17.2.2000, "Për partitë politike", të ndryshuar. Si grupime me strukturë të qëndrueshme dhe të organizuar, ato mund të shtrihen e veprojnë në të gjithë territorin e vendit dhe të kandidojnë në të gjitha zonat zgjedhore, ndërkohë që kandidati i propozuar nga zgjedhësit, i parashikuar në Kodin Zgjedhor (nenet 69 dhe 70), është subjekt i përkohshëm, që përfshihet vetëm në procesin zgjedhor. Si i tillë, ai nuk propozohet e as nuk mbështetet dot nga çdo zgjedhës, po vetëm nga zgjedhësit e zonës përkatëse dhe nuk lejohet të kandidojë në çdo zonë zgjedhore.

15.3 Pavarësisht se në kuptimin formal të gjitha subjektet zgjedhore trajtohen si të barabarta në ligj, duke u vendosur të njëjtin nivel pragu kombëtar 1% si kusht për gëzimin e së drejtës për shpërndarje mandatesh, kandidati i propozuar nga zgjedhësit nuk ka mundësi reale e faktike të konkurrojë në shkallë kombëtare për ta kaluar pragun. Në këto kushte, krijohet dyshimi i arsyeshëm se *prima facie* ky rregullim ligjor e vendos në kushte më pak të favorshme kandidatin e propozuar nga zgjedhësit krahasuar me subjektet e tjera zgjedhore.

III
Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimimin e kërkuesit

16. Kërkuesi ka paraqitur ankim kushtetues individual, sipas neneve 131, pika 1, shkronja "f" dhe 134, pika 1, shkronja "i" dhe pika 2, të Kushtetutës, për kundërshtimin e përmbajtjes së pikës 1, të nenit 162, të Kodit Zgjedhor.

17. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se kërkuesi nuk legjitimohet *ratione materiae* për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues, pasi dispozita e kundërshtuar nuk i ka sjellë pasoja të drejtpërdrejta dhe reale. Sipas këtij subjekti, nga vendimi i KSHZ-së nr. 341, datë 4.5.2021 rezulton se kërkuesi ka marrë gjithsej 580 vota, pra dukshëm nën numrin e votave të kandidatëve të partive politike të cilët kanë marrë mandat, madje edhe nën numrin e zgjedhësve që e kanë mbështetur atë për t'u regjistruar si kandidat.

18. Çështja e legjitimimit *(locus standi)* të subjekteve që vënë në lëvizje Gjykatën është një ndër aspektet kryesore që lidhet me inicimin e një procesi kushtetues. Bazuar në nenin 131, pika 1, shkronja "f", të Kushtetutës Gjykata vendos për gjykimin përfundimtar të ankesave të individëve kundër çdo akti të pushtetit publik ose vendimi gjyqësor që cenon të drejtat dhe liritë themelore të garantuara në Kushtetutë, pasi të jenë shteruar të gjitha mjetet juridike efektive për mbrojtjen e këtyre të drejtave.

19. Kjo dispozitë kushtetuese është zbërthyer konkretisht në ligjin nr. 8577/2000, që i njeh individit të drejtën për të ushtruar ankim kushtetues individual për kundërshtimin e çdo akti që cenon të drejtat dhe liritë kushtetuese (neni 71), si dhe parashikon kriteret paraprake që duhet të përmbushen për paraqitjen e tij (neni 71/a). Sipas pikës 2 të nenit 71 të ligjit nr. 8577/2000, objekt i ankimit kushtetues individual, në raste të veçanta, mund të jetë edhe ligji ose akti normativ, nëse përmbushen kriteret e parashikuara nga neni 49, pika 3, shkronja "e", i tij, të cilat lidhen me cenimin e drejtpërdrejtë dhe real të të drejtave dhe lirive kushtetuese, shterimin e të gjitha mjeteve juridike përkatëse dhe zbatueshmërinë e drejtpërdrejtë të aktit objekt ankimi, që do të thotë se për zbatimin e tij nuk është i nevojshëm miratimi i akteve nënligjore.

20. Bazuar në përmbajtjen e normës kushtetuese dhe të normave ligjore, Gjykata vëren se kur objekt i ankimit kushtetues individual është një ligj ose një akt normativ, kërkuesi legjitimohet nëse plotësohen bashkërisht këto kritere: provon se është bartës i së drejtës kushtetuese të pretenduar të cenuar (*ratione personae*); ka shteruar mjetet juridike efektive për mbrojtjen e së drejtës kushtetuese të pretenduar të cenuar ose provon se akti i kundërshtuar është drejtpërdrejt i zbatueshëm; ka paraqitur ankim brenda afatit ligjor 4-mujor nga konstatimi i cenimit (*ratione temporis*); provon interesin në lidhje me çështjen, pra cenimin e drejtpërdrejtë dhe real të së drejtës kushtetuese (*ratione materia*).

21. Në kuptim të kritereve të mësipërme, Gjykata vëren se kërkuesi ka pretenduar cenimin e së drejtës kushtetuese për t'u zgjedhur, në vështrim edhe të parimit të barazisë në ligj, të sanksionuara në nenet 45 dhe 18 të Kushtetutës. Kërkuesi, i regjistruar me vendimin nr. 118, datë 8.3.2021 të KSHZ-së si kandidat për deputet i propozuar nga zgjedhësit për zgjedhjet për Kuvend të datës 25.4.2021 në zonën zgjedhore qarku Dibër, është subjekt i së drejtës kushtetuese për t'u zgjedhur, prandaj legjitimohet *ratione personae*, në kuptim të neneve 131, pika 1, shkronja "f" dhe 134, pika 1, shkronja "i" e pika 2, të Kushtetutës, si edhe neneve 71 dhe 49, pika 3, shkronja "e", të ligjit nr. 8577/2000.

22. Për sa i përket kriterit të *shterimit të mjeteve juridike efektive*, kërkuesi duhet t'i ketë përdorur të gjitha mjetet juridike në dispozicion për mbrojtjen e së drejtës kushtetuese që cenon ligji i kundërshtuar jo vetëm formalisht, por edhe në kuptimin substancial. Si rregull, ligji zbatohet përmes akteve të organeve publike ose vendimeve gjyqësore, prandaj individi duhet, së pari, t'i kundërshtojë ato para gjykatave kompetente, duke shteruar të gjitha mjetet juridike që parashikon sistemi ynë juridik. Kjo ka rëndësi edhe për të provuar se kërkuesi është prekur personalisht, drejtpërdrejt dhe realisht. Megjithatë, ligji ka parashikuar edhe rastet kur përmbushja e këtij kriteri është e pamundur (legjislacioni nuk parashikon mjete juridike ose ato janë joefektive). Meqenëse mjeti juridik mund të jetë i ndryshëm, në varësi të llojit të ankimit, efektiviteti i tij vlerësohet jo thjesht nga fakti që është parashikuar me ligj, por edhe nga zbatueshmëria e tij.

23. Gjykata vlerëson se në rastin konkret dispozita ligjore e kundërshtuar nuk parashikon nxjerrjen e akteve nënligjore të nevojshme për zbatimin e saj, por është drejtpërdrejt e zbatueshme ndaj kërkuesit që prej momentit kur ai është regjistruar me vendim të KSHZ-së për të marrë pjesë në zgjedhje si kandidat i propozuar nga zgjedhësit. Në këto kushte, kërkuesi nuk ka mjete të tjera në dispozicion për të shteruar përveç paraqitjes së kërkesës për kontrollin e pajtueshmërisë së normës ligjore me Kushtetutën, pra paraqitjes së ankimit kushtetues individual për rivendosjen e së drejtës kushtetuese të pretenduar të cenuar.

24. Lidhur me afatin ligjor të paraqitjes së kërkesës, bazuar në nenin 50, pika 4, të ligjit nr. 8577/2000, ajo duhet të paraqitet brenda 4 muajve nga konstatimi i cenimit. Gjykata vlerëson se në rastin e ankimit kushtetues individual konstatimi i cenimit si rregull nuk përkon me çastin e hyrjes në fuqi të ligjit ose aktit normativ. Në këto raste afati ligjor llogaritet nga çasti kur akti fillon të prodhojë efekte për kërkuesin ose, thënë ndryshe, kur ndaj tij zbatohet ligji ose akti normativ. Në këtë kuptim, nxjerrja e vendimit të KQZ-së është momenti që sjell cenimin e së drejtës dhe, për rrjedhojë, kërkuesit i ka lindur e drejta të paraqesë ankimin kushtetues individual nga data e nxjerrjes së tij. Për sa më sipër, Gjykata çmon se kërkesa është paraqitur brenda afatit ligjor 4-mujor, pra përmbush edhe kriterin e legjitimimit *ratione temporis*.

25. Për sa i përket kriterit të legjitimimit *ratione materia*, sipas të cilit cenimi i të drejtave themelore duhet të jetë i drejtpërdrejtë dhe real, kërkuesi duhet të provojë se është viktimë e një shkeljeje dhe se preket drejtpërdrejt nga kufizimi i vendosur prej aktit të kundërshtuar. Gjykata vlerëson se edhe pse në çastin e paraqitjes së kërkesës nuk kishte dalë një akt individual ndaj kërkuesit që të provonte ardhjen e pasojave nga zbatimi i dispozitës së kundërshtuar, fakti i regjistrimit të tij si kandidat i propozuar nga zgjedhësit për të marrë pjesë në zgjedhje është i mjaftueshëm për të justifikuar

interesin për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues. Kjo do të thotë se zbatimi i pikës 1, të nenit 162, të Kodit Zgjedhor, do të ndodhte me siguri, në formën e aktit përmbyllës të procesit ku kërkuesi ishte regjistruar si subjekt zgjedhor. Duke pasur parasysh thelbin e pretendimeve për cenimin e së drejtës për t'u zgjedhur, në vështrim edhe të parimit të barazisë në ligj, kërkuesit nuk mund t'i kërkohet të paraqiste ankim kushtetues vetëm pas shpalljes së rezultatit përfundimtar të zgjedhjeve të pafavorshëm për të, pasi ankimi kushtetues do ta humbiste qëllimin e tij, që është rivendosja e së drejtës kushtetuese të shkelur.

26. Gjykata konstaton se kërkuesi kundërshton pikën 1 të nenit 162 në tërësinë e saj, por nuk ka ngritur pretendime dhe nuk ka arritur të provojë cenimin e drejtpërdrejtë dhe real të të drejtave kushtetuese nga përmbajtja e fjalisë së parë të kësaj dispozite, pra nuk justifikon interesin e tij për kundërshtimin e asaj pjese të dispozitës ligjore.

27. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se kërkuesi legjitimohet edhe *ratione materiae*, por vetëm për kundërshtimin e fjalisë së dytë të pikës 1, të nenit 162, të Kodit Zgjedhor, prandaj pretendimet për papajtueshmërinë me Kushtetutën të kësaj fjalie, që parashikon, se: "*për zgjedhjet për Kuvendin përjashtohen nga shpërndarja e mandateve subjektet zgjedhore që kanë marrë më pak se 1 për qind të votave të vlefshme në shkallë vendi*", do të shqyrtohen në vijim prej saj.

B. Për themelin e pretendimeve

28. Sipas kërkuesit, kandidati i propozuar nga zgjedhësit nuk gëzon të njëjtin trajtim si subjektet e tjera zgjedhore, pasi ai kandidon dhe mund të marrë vota vetëm në një zonë zgjedhore të caktuar, ndërsa partitë politike mbledhin vota në të gjitha zonat zgjedhore të vendit. Nisur nga natyra e subjekteve zgjedhore, duket e pakumptimtë që atyre t'u vendoset i njëjti prag zgjedhor. Sipas tij, vota për kandidatin e propozuar nga zgjedhësit nuk ka vlerë të barabartë me atë për kandidatin e propozuar nga partitë politike. Vendosja e një pragu të njëjtë elektoral për të gjitha subjektet zgjedhore ka ndryshuar kuptimin dhe peshën e votës, gjë që mund të ndikojë në ndryshimin e vullnetit të elektoratit të shprehur në kutitë e votimit. Ligji e diskriminon kandidatin e propozuar nga zgjedhësit, pasi ai mund të fitojë mandat vetëm nëse merr 1% të votave në shkallë kombëtare, ndërkohë që kandidati i një partie politike fiton mandat edhe po të marrë një numër më të vogël votash.

29. Sipas subjektit të interesuar, Kuvendit, pika 1, e nenit 162, të Kodit Zgjedhor, nuk bie në kundërshtim me parimet kushtetuese dhe subjektet zgjedhore trajtohen nga pozita të barabarta në procesin e shpërndarjes së mandateve. Sipas këtij subjekti, para se të regjistrohej në KQZ si subjekt zgjedhor, kërkuesi ka pasur dijeni për kuadrin ligjor dhe pragun 1% si kusht për t'u përfshirë në shpërndarjen e mandateve. Mosarritja e pragut elektoral prej tij nuk vjen nga përmbajtja e nenit 162, të Kodit Zgjedhor, por nga mungesa e mbështetjes së zgjedhësve gjatë procesit të votimit. Ndërsa përcaktimi i nivelit të pragut elektoral është e drejtë e Kuvendit dhe mund të justifikohet nga qëllimi, që është shmangia e fragmentimit të tepërt dhe ruajtja e funksionalitetit të Parlamentit.

30. Subjekti i interesuar, Avokati i Popullit, është shprehur se vendosja e pragut zgjedhor lidhet ngushtë me sistemin zgjedhor dhe nëse respektohen parimet e zgjedhjeve të lira, të ndershme e demokratike, ajo mbetet çështje e zgjedhjes politike të forcave qeverisëse të çdo shteti. Standardet e procesit zgjedhor, në një mënyrë ose tjetër, kushtëzohen nga pragu zgjedhor, por sistemi duhet të garantojë që ai të mos shndërrohet në pengesë për pjesëmarrjen reale në procesin zgjedhor. Pragu kombëtar 1% që ka përcaktuar Kodi Zgjedhor duhet analizuar nga këndvështrimi kushtetues për të kuptuar nëse ofron të njëjtat mundësi pjesëmarrjeje dhe vlerësimi të rezultateve, si dhe nëse barazia formale e parashikuar nga ligji garanton *a priori* edhe në praktikë barazi në pjesëmarrjen reale dhe në vlerësimin e rezultateve të të gjitha subjekteve zgjedhore në procesin zgjedhor.

31. Sipas subjektit të interesuar, Komisionerit për Mbrojtjen nga Diskriminimi, parimi i konkurrimit të lirë të subjekteve zgjedhore përfshin detyrimin e shtetit për të respektuar shanset e

barabarta për të gjithë dhe materializohet në legjislacionin që rregullon kushtet e këtij konkurrimi. Bazuar në nenin 162, të Kodit Zgjedhor, ndonëse subjektet zgjedhore trajtohen parimisht njëlloj në të drejtën për shpërndarje mandatesh, në praktikë kandidati i propozuar nga zgjedhësit ndodhet në një situatë jo të favorshme krahasuar me partitë politike. Kandidati i propozuar nga zgjedhësit ka detyrimin të arrijë pragun kombëtar prej 1%, ndërkohë që nuk ka mundësi reale të konkurrojë në shkallë kombëtare për ta arritur atë, si kusht që lidhet me shpërndarjen ose jo të mandateve.

32. Gjykata vëren se pretendimet e kërkuesit lidhen me cenimin e së drejtës për t'u zgjedhur si përfaqësues i sovranitetit të popullit në Kuvend, siç parashikohet në nenin 45 të Kushtetutës, i parë së bashku me nenin 18 të saj, i cili sanksionon parimin e barazisë në ligj. Për të arritur në një përfundim sa më të drejtë për pajtueshmërinë e pikës 1, të nenit 162, të Kodit Zgjedhor, me nenet 45 dhe 18, të Kushtetutës, Gjykata vlerëson të ndalet fillimisht në analizën e sistemit zgjedhor dhe të elementeve kryesore të tij e, më pas, në parimet kushtetuese dhe ndërkombëtare që zbatohen gjatë procesit zgjedhor për garantimin edhe të së drejtës për t'u zgjedhur dhe shanseve të barabarta, e parë së bashku me parimin kushtetues të barazisë në ligj.

B.1. Standardet e sistemit zgjedhor

33. Neni 2 i Kushtetutës sanksionon sovranitetin e popullit si parim të rëndësishëm kushtetues dhe në pikën 2 përcakton mënyrën e ushtrimit të këtij sovraniteti, pra nëpërmjet përfaqësuesve ose drejtpërsëdrejti.

34. Gjykata ka theksuar se demokracia përfaqësuese është konceptuar si formë e zakonshme qeverisjeje. Ajo është shprehje e demokracisë që mundëson shfaqjen e vullnetit të shumicës në formën e një akti që do t'i shërbejë interesit të përgjithshëm (*shih vendimin nr. 31, datë 19.11.2003, të Gjykatës Kushtetuese*). Zgjedhjet parlamentare janë përbërës thelbësorë të formës demokratike të qeverisjes. Vetëm përmes tyre mund të bëhet realitet parimi i rëndësishëm i sovranitetit të popullit, si dhe konstituimi demokratik i pushtetit shtetëror. Kushtetuta pohon në nenin 1, pika 3, se qeverisja bazohet në një sistem zgjedhjesh të lira, të barabarta, të përgjithshme dhe periodike. Kushti bazë për pluralizmin janë zgjedhjet e lira, shumësia e interesave, lejimi i hapësirave për organizimin e mekanizmave të presionit ndaj organeve të pushtetit dhe ndërtimi i një shteti të përgjegjshëm ndaj nevojave të qytetarëve (*shih vendimet nr. 32, datë 21.6.2010; nr. 9, datë 23.3.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

35. Konkurrimi i lirë është shprehje e drejtpërdrejtë e natyrës pluraliste të një shoqërie demokratike dhe bazohet edhe në faktin që për të gjitha subjektet të zbatohen të njëjtat rregulla të përcaktuara më parë. Këto rregulla bazohen në parimin e mosdiskriminimit, të mostrajtimit preferencial, por të dhënies së mundësive të njëjta në konkurrimin politik. Çdo kufizim në barazinë e palëve në konkurrimin elektoral nuk mund të arrijë deri aty sa të bëjë të pamundur edhe vetë pjesëmarrjen e tyre në konkurrim (*shih vendimet nr. 11, datë 9.3.2021; nr. 28, datë 9.5.2012, të Gjykatës Kushtetuese).*

36. Në vlerësimin e Gjykatës, në përcaktimin e një sistemi zgjedhor duhet të merren në konsideratë shumë faktorë, siç janë ata historikë, politikë, etnikë, kulturorë, shoqërorë apo gjeografikë. Çdo sistem zgjedhor në një shoqëri demokratike synon të sigurojë stabilitet dhe qeverisje efektive e të qëndrueshme dhe, njëkohësisht, një përfaqësim sa më të gjerë të popullit dhe shprehje sa më të plotë të vullnetit të tij. Në parim, çdo sistem zgjedhor konsiderohet, në tërësinë e tij, demokratik në qoftë se nëpërmjet tij respektohen të gjitha rregullat e konkurrimit të drejtë e të barabartë. Në radhë të parë, sistemi zgjedhor dhe procedurat që lidhen me zbatimin e tij duhet të garantojnë e të vënë në zbatim përfaqësimin real të komunitetit dhe ushtrimin adekuat të sovranitetit të popullit (*shih vendimin nr. 1, datë 30.1.2004, të Gjykatës Kushtetuese*).

37. Problemet e përfaqësimit të drejtë lidhen me shanset e barabarta, pra që zëri i gjithkujt të dëgjohet ose të jetë i përfaqësuar. Sidoqoftë, është e pranueshme që një shtet demokratik, për arsye serioze, të vendosë në mekanizmat e procesit zgjedhor disa elemente nxitëse të integrimit shoqëror.

Një sistem zgjedhor proporcional i pakufizuar mund të rezultojë në ndarjen e votave të qytetarëve ndërmjet një numri shumë të madh partish politike dhe, për pasojë, në një kërcënim për funksionimin dhe vazhdimësinë e sistemit parlamentar, në kuptim të kapaciteteve për të arritur në një vendimmarrje brenda tij (*shih vendimin nr. 32, datë 21.6.2010, të Gjykatës Kushtetuese*).

38. Kushtetuta parashikon sistemin zgjedhor proporcional me tipare të tilla, si: konkurrimi rajonal, pragu kombëtar, listat shumemërore të subjekteve zgjedhore, votat parapëlqyese dhe përfaqësimi gjinor. Në pikën 2 të nenit 64 të Kushtetutës parashikohet se në shpërndarjen e mandateve marrin pjesë subjektet zgjedhore që arrijnë pragun kombëtar, kurse në pikën 3 parashikohet se përcaktimi i kritereve dhe rregullave të zbatimit të sistemit zgjedhor, zonave zgjedhore, pragut kombëtar, numrit të mandateve për secilën zonë, shpërndarjes së mandateve dhe masës së shtrirjes së votimit parapëlqyes i delegohet për trajtim ligjit zgjedhor. Neni 68 i Kushtetutës parashikon se kandidatët për deputetë paraqiten në nivel zone zgjedhore nga partitë politike ose nga zgjedhësit, kurse rregullat dhe kriteret për regjistrimin e kandidatëve për deputetë, për organizimin dhe zhvillimin e zgjedhjeve, duke përfshirë ato për regjistrimin e zgjedhësve, zhvillimin e fushatës zgjedhore, administrimin, vlefshmërinë e zgjedhjeve dhe shpalljen e rezultateve të tyre, përcaktohen në ligjin për zgjedhjet.

39. Vendosja e pragut zgjedhor ndikon në ndarjen e vendeve në parlament, sipas rezultateve të zgjedhjeve, dhe është pranuar edhe nga GJEDNJ-ja, e cila ka vlerësuar, se, sipas nenit 3 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së, nuk është e thënë që të gjitha votat të kenë peshë të barabartë në drejtim të rezultatit të zgjedhjeve dhe as që të gjithë kandidatët të kenë shanse të barabarta për të fituar. Pra asnjë sistem zgjedhor nuk mund të shmangë që disa vota të shkojnë dëm" (*shih partia "Jaunie Demokrāti" dhe partia "Mūsu Zeme" kundër Letonisë, datë 29.11.2007*). GJEDNJ-ja ka theksuar se pragu mund të veprojë si rregullator i nevojshëm që bën korrigjime në sistemin proporcional, kurdoherë i pranuar si sistem që mundëson shprehjen e lirë të opinionit të njerëzve, ndonëse mund të jetë në dëm të partive të vogla, kur shoqërohet nga një prag të lartë (*shih Yumak dhe Sadak kundër Turqisë, Dhoma e Madhe, datë 8.7.2008, § 122*). Ndërsa për sa i përket nivelit të pragut, GJEDNJ-ja ka vlerësuar se pragu 5% si kusht për të marrë pjesë në ndarjen e vendeve në parlament, është në përputhje me nenin 3 të Protokollit nr. 1, pasi nxit në një shkallë të mjaftueshme rrymat e mendimit dhe ndihmon në shmangien e një copëzimi të tejskajshëm të tij (*shih partia "Jaunie Demokrāti" dhe partia "Mūsu Zeme" kundër Letonisë, datë 29.11.2007).*

40. Gjykata vlerëson se sistemet zgjedhore synojnë të arrijnë objektiva që jo gjithmonë përputhen: nga njëra anë të pasqyrojnë besnikërisht mendimet e njerëzve dhe, nga ana tjetër, të kanalizojnë rrymat e mendimit për të ushqyer vullnetet politike krejt të qarta dhe koherente. Pragu zgjedhor në sistemin proporcional, si një mekanizëm përjashtues ose përfshirës, ndikon sidomos te partitë e vogla ose të pakicave dhe synon krijimin e shumicave të qëndrueshme në parlament dhe mënjanimin e copëzimit të sistemit partiak. Sistemet proporcionale karakterizohen nga rezultate më proporcionale dhe pragje efektive më të ulëta. Duke pasur parasysh se shanset e votimit varen nga niveli i proporcionalitetit të sistemit, është e pritshme që kandidatët e mbështetur nga zgjedhësit (pra të pavarur nga partitë politike) të dalin me rezultate më të mira në sisteme pa prag ligjor ose me nivele më të larta proporcionaliteti.

41. Nisur nga sa më lart, Gjykata thekson se pragu zgjedhor kombëtar është tipar kushtetues dhe ka natyrën e një kushti që, kur arrihet nga subjektet zgjedhore të parashikuara në nenin 68 të Kushtetutës, u jep të drejtën të përfshihen në shpërndarjen e mandateve. Ai është parashikuar nga neni 64 i Kushtetutës, kurse caktimi i nivelit të tij i është lënë për vlerësim ligjvënësit në ligjin për zgjedhjet. Ndonëse pragu kombëtar vepron si mekanizëm korrigjues në sistemin proporcional, ai, në vlerësimin e Gjykatës, nuk duhet të privojë zgjedhësit nga përfaqësimi ose nga ushtrimi i së drejtës së

votës, me anë të së cilës ata mund të ndikojnë, aq sa mundet, në mënyrë të njëllojtë dhe me të njëjtën peshë në rezultatin e zgjedhjeve.

B.2. Standardet e së drejtës së votës. Parimi i mosdiskriminimit

42. Sipas nenit 45, pika 1, të Kushtetutës, çdo shtetas që ka mbushur tetëmbëdhjetë vjeç, qoftë edhe ditën e zgjedhjeve, ka të drejtën të zgjedhë dhe të zgjidhet. Kurse sipas pikës 4 të tij, vota është vetjake, e barabartë, e lirë dhe e fshehtë.

43. Gjykata ka theksuar në jurisprudencën e saj rëndësinë e së drejtës së votës, si një nga të drejtat themelore politike që gëzon individi. Kontributi kryesor i saj është garantimi i mundësisë për të gjithë zgjedhësit, pa dallime mbi bazë shtrese ose përkatësie në grupe të caktuara shoqërore, ose mbi baza të tjera që të ndikojnë në formimin e vullnetit politik në një shoqëri demokratike *(shih vendimet nr. 28, datë 13.7.2021; nr. 40, datë 16.11.2007, të Gjykatës Kushtetuese).*

44. Gjithashtu, Gjykata ka theksuar se e drejta e votës ushtrohet përmes një sistemi zgjedhor që garanton fshehtësinë, lirinë dhe barazinë e saj, duke u siguruar shtetasve qenien e tyre politikisht aktivë 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 7.1.2005, të Gjykatës Kushtetuese*). Parimi i barazisë së votës, që përfshin komponentin e tij aktiv (e drejta për të votuar) dhe atë pasiv (e drejta për t'u votuar/zgjedhur), ndalon diskriminimin ose privilegjimin nga shteti të kandidatëve të caktuar, parti politike ose grupe të tjera politike në garën për të tërhequr votën e zgjedhësit. Barazia në zgjedhje përfshin shumë aspekte dhe parimet që duhen respektuar në të gjitha rastet janë barazia në votën numerike, në fuqinë zgjedhore dhe në mundësi, dhe kjo e fundit kërkon që midis partive dhe kandidatëve të krijohen shanse të barabarta dhe shteti të jetë i paanshëm ndaj tyre, duke zbatuar ligjet në mënyrë të njëjtë për të gjithë (*shih vendimet nr. 11, datë 9.3.2021; nr. 28, datë 9.5.2012; nr. 32, datë 21.6.2010, të Gjykatës Kushtetuese*). Sipas këtij parimi, çdo votë ka të njëjtën vlerë dhe të njëjtën mundësi ligjore suksesi dhe çdo votues duhet të ndikojë në mënyrë të barabartë në rezultatet e zgjedhjeve. Sistemi proporcional synon që të gjitha palët të përfaqësohen në përqindje që është sa më pranë numrit të votave dhe 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 (*shih vendimin nr. 1, datë 7.1.2005, të Gjykatës Kushtetuese*).

45. Në jurisprudencën kushtetuese është theksuar se ligjvënësi, gjatë hartimit të ligjeve, duhet të vlerësojë edhe faktorë të tjerë që mund të diktohen 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 (*shih vendimin nr. 1, datë 7.1.2005, të Gjykatës Kushtetuese*).

46. Bazuar në rrethanat e çështjes konkrete, Gjykata çmon se përmbajtja e nenit 45 të Kushtetutës duhet të shihet e lidhur edhe me nenin 18 të Kushtetutës, i cili sanksionon shprehimisht parimin e barazisë përpara ligjit, si dhe ndalon diskriminimin e padrejtë, ndër të tjera, edhe për shkak të bindjeve politike.

47. Neni 18 i Kushtetutës është trajtuar gjerësisht në jurisprudencën kushtetuese, ku është theksuar se parimi i barazisë synon që të gjithë të jenë të barabartë në/përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëllojta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Ky parim presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta dhe vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive mund të përligjet trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë (*shih vendimet nr.*

27, datë 29.6.2021; nr. 20, datë 20.4.2021; nr. 10, datë 29.2.2016; nr. 48, datë 15.11.2013, të Gjykatës Kushtetuese).

48. Gjykata rithekson se organi ligjvënës është i detyruar t'i përmbahet këtij parimi kur bëhet fjalë për "*barazinë në ligj*". Për të vlerësuar nëse një ligj është diskriminues në kuptim të nenit 18 të Kushtetutës, Gjykata shqyrton nëse ligji ka përcaktuar trajtim të diferencuar të subjekteve dhe, në rast se e konstaton këtë fakt, vlerëson nëse diferencimi ka qenë i përligjur dhe për një arsye objektive. Kjo përligjje vlerësohet e lidhur me qëllimet dhe efektet e masave të marra. Gjithashtu, nuk mjafton vetëm diferencimi i përligjur, por edhe që mjeti i përzgjedhur për arritjen e qëllimit të ligjvënësit të jetë i arsyeshëm dhe i përshtatshëm (*shih vendimet nr. 27, datë 29.6.2021; nr. 10, datë 29.2.2016; nr. 48, datë 15.11.2013, të Gjykatës Kushtetuese*). Nga ana tjetër, parimi i barazisë nuk e ndalon trajtimin e diferencuar, prandaj Gjykata, në rast trajtimi të njëjtë të subjekteve, shqyrton nëse ligji duhet të kishte pasur diferencim mbi një arsye legjitime dhe objektive, pasi ato (subjektet) paraqiten me specifika faktike të ndryshme (*shih vendimin nr. 48, datë 15.11.2013, të Gjykatës Kushtetuese*).

49. Përkufizimi i një rregullimi juridik, pavarësisht nëse është arsyetuar objektivisht ose jo, nuk është vetëm çështje thjesht juridike, por kërkon edhe një vlerësim real (*shih vendimin nr. 27, datë 29.6.2021, të Gjykatës Kushtetuese*). Parimisht është e drejta e ligjvënësit të zgjedhë se cilat rrethana do të kenë pasoja juridike të njëjta, me qëllim që t'i rregullojë ato juridikisht në mënyrë të njëllojtë. Por këtë zgjedhje ligjvënësi duhet ta argumentojë në mënyrë të arsyeshme. Fakti nëse në raste të caktuara është respektuar ose jo në thelb parimi i barazisë, nuk mund të vlerësohet në mënyrë abstrakte dhe të përgjithshme, por duhet të shihet në lidhje me veçoritë dhe karakteristikat e çështjes konkrete që synohet të rregullohet (*shih vendimin nr. 60, datë 16.9.2016, të Gjykatës Kushtetuese*).

50. Mbrojtja kundër diskriminimit në gëzimin e të drejtave dhe lirive të përcaktuara nga KEDNJ-ja garantohet edhe nga neni 14 i saj, si parim thelbësor i shtetit të së drejtës dhe me rëndësi themelore për vlerat e tolerancës dhe paqes shoqërore. Kjo mbrojtje përforcohet edhe nga neni 1 i Protokollit nr. 12 të KEDNJ-së, i cili ndalon në çdo rast diskriminimin edhe në gëzimin e të drejtave të parashikuara nga ligji. Neni 14 i KEDNJ-së gjen zbatim edhe kur shtetet, pa një justifikim objektiv dhe të arsyeshëm, nuk trajtojnë ndryshe persona që ndodhen në situata dukshëm të ndryshme (*shih Eweida dhe të tjerë kundër Mbretërisë së Bashkuar, datë 15.1.2013, § 87*). Referuar jurisprudencës së GJEDNJ-së, diskriminimi i drejtpërdrejtë, edhe pse neni 14 i KEDNJ-së nuk jep një përkufizim të tij, konsiderohet si "dallim në trajtim i personave në situata të njëjta ose të ngjashme" dhe "bazuar në një karakteristikë ose 'status' të dallueshëm" (*shih Biao kundër Danimarkës, Dhoma e Madhe, datë 14.5.2016, § 89*). Diskriminimi i tërthortë mund të marrë formën e paragjykimeve joproporcionale të një politike ose mase me karakter të përgjithshëm, e cila, edhe pse shfaqet në terma neutralë, ka efekt të posaçëm diskriminues mbi një grup të veçantë (*shih Sampanis dhe të tjerë kundër Greqisë, datë 5.6.2008, § 67; D.H. dhe të tjerë kundër Republikës Çeke, Dhoma e Madhe, datë 13.11.2007, § 184*). Edhe nëse politika ose masa në fjalë mund të mos ketë qëllim ose të mos jetë specifikisht e drejtuar ndaj një grupi të caktuar, ajo mundet megjithatë ta diskriminojë këtë grup në mënyrë të tërthortë (*shih Hugh Jordan kundër Mbretërisë së Bashkuar, datë 4.5.2001, § 154*). Diskriminimi i tërthortë nuk është e thënë të ketë patjetër qëllim diskriminues. Ky lloj diskriminimi mund të lindë nga një rregull neutral (*shih Hoogendijk kundër Holandës, datë 6.1.2005*) ose nga një situatë faktike (*shih Zarb Adami kundër Maltës, datë 20.6.2006, § 76*).

51. Dispozita e nenit 162 të Kodit Zgjedhor, objekt shqyrtimi, parashikon: "*Për zgjedhjet për Kuvendin përjashtohen nga shpërndarja e mandateve subjektet zgjedhore që kanë marrë më pak se 1 për qind të votave të vlefshme në shkallë vendi.*". Ajo solli si risi vendosjen e një pragu kombëtar dhe përcaktoi rregullat e shpërndarjes së mandateve në varësi të arritjes së këtij pragu. Në këtë kontekst të ri, Gjykata vëren se partive politike dhe kandidatëve të propozuar nga zgjedhësit, si subjekte zgjedhore

të njohura nga neni 68 i Kushtetutës, u garantohet barazia formale për sa i përket shpërndarjes ose jo të mandateve. Nga sa më sipër, duke theksuar se diskriminimi shfaqet në dy forma: drejtpërdrejt ose tërthorazi, Gjykata çmon të vlerësojë nëse dispozita e kundërshtuar garanton edhe barazinë përmbajtësore mes këtyre subjekteve, duke analizuar faktin nëse ato ndodhen në kushte të njëjta ose të ndryshme dhe nëse kanë karakteristika të tilla ose status që diktojnë nevojën për t'u trajtuar ndryshe.

52. Gjykata vëren se partitë politike janë tipar dallues i demokracive moderne, element kyç i konkurrencës elektorale dhe instrument i rëndësishëm për krijimin e urave lidhëse mes individit dhe shtetit. Ato funksionojnë si struktura mbi baza të qëndrueshme dhe kontribuojnë në shfaqjen dhe përfaqësimin e vullnetit politik të popullit përmes pjesëmarrjes në zgjedhje dhe ndihmojnë në realizimin e sovranitetit të tij. Roli i tyre konsiston në integrimin e grupeve dhe të individëve në procesin politik, në formulimin e përfaqësimin e interesave të tyre, si dhe në ushtrimin e kontrollit mbi ekzekutivin. Për shkak të këtyre funksioneve ato konsiderohen pjesëtare të domosdoshme dhe faktorë në zhvillimin e jetës politike e shoqërore të vendit. Në kuptimin kushtetues ato paraqiten si bashkime vullnetare mbi bazën e ideve, të 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 (*shih vendimet nr. 27, datë 29.6.2021; nr. 11, datë 9.3.2021; nr. 11, datë 13.3.2015, të Gjykatës Kushtetuese*).

53. Nga ana tjetër, edhe kandidatët e propozuar nga zgjedhësit janë parashikuar si kategori kushtetuese në nenin 68 të Kushtetutës, i cili e ka njohur si subjekt që ka të drejtë të marrë pjesë në procesin zgjedhor krahas kandidatëve që mbështeten nga partitë politike. Pavarësisht se dallohet nga partitë politike, për shkak të mënyrës së organizimit dhe funksionimit, edhe ky subjekt zgjedhor ndikon në cilësinë e përfaqësimit nëpërmjet rolit të tij në çështje themelore për demokracinë, siç janë pjesëmarrja e votuesve në zgjedhje, llogaridhënia e qeverisë dhe përgjegjshmëria e saj. Por ky ndikim varet thellësisht nga forca e pesha e tij zgjedhore, e cila varet nga sistemet elektorale që mund të ndikojnë duke vendosur kritere për konkurrim (kërkesa për t'u regjistruar si kandidat, madhësia e qarkut dhe pragu elektoral). Prandaj është me rëndësi që ligjvënësi të mos vendosë barriera të tilla që do të sillnin zbehjen e dëshirës për pjesëmarrje në garën zgjedhore të kandidatëve të propozuar nga zgjedhësit, përkundrazi të synojë nxitjen e pjesëmarrjes së kësaj kategorie në procesin zgjedhor, duke i dhënë mundësi të masë forcat në sytë e zgjedhësve dhe të votuesve.

54. Gjykata vëren se neni 63 i Kodit Zgjedhor përkufizon si subjekt zgjedhor një parti politike ose një koalicion partish politike, të cilët paraqesin listë kandidatësh, sipas rregullave që përcaktohen në Kodin Zgjedhor. Sipas pikës 2 të këtij neni, subjekt zgjedhor mund të jetë edhe shtetasi shqiptar me të drejtë vote, i cili propozohet si kandidat për deputet nga një grup zgjedhësish, sipas rregullave përkatëse të ligjit zgjedhor. Ndërsa në pikën 3 të po këtij neni parashikohet se kandidat është shtetasi që plotëson kushtet e parashikuara në nenet 45 dhe 69 të Kushtetutës dhe që regjistrohet si kandidat për deputet në KQZ. Sipas nenit 68, listat e kandidatëve për Kuvendin, të paraqitura nga partitë politike, të cilat nuk zotërojnë asnjë mandat në Kuvend, duhet të mbështeten nga jo më pak se 5,000 zgjedhës në shkallë kombëtare. Në rastin e koalicionit zgjedhor listat në tërësi duhet të kenë marrë mbështetjen e jo më pak se 7,000 zgjedhësve në shkallë kombëtare. Bën përjashtim nga ky rregull koalicioni, ku partitë pjesëtare zotërojnë bashkërisht në Kuvend një numër mandatesh jo më të vogël se numri i partive pjesëtare të koalicionit.

55. Procedura e regjistrimit të kandidatëve të propozuar nga zgjedhësit për zgjedhjet në Kuvend rregullohet në nenin 69 të Kodit Zgjedhor. Sipas tij, një grup zgjedhësish në një zonë zgjedhore kanë të drejtë të propozojnë një kandidat për atë zonë zgjedhore, që përmbush kushtet e përcaktuara në nenin 45 të Kushtetutës dhe në nenin 63 të këtij kodi, dhe që nuk është pjesë në asnjë parti apo koalicion që konkurron në zgjedhje dhe nuk mbështet haptazi apo në mënyrë të tërthortë ndonjë

subjekt apo kandidat tjetër që konkurron në zgjedhje. Paraqitja e kandidatit nga zgjedhësit bëhet nga një komitet nismëtar i krijuar enkas e që organizon punën për mbledhjen e nënshkrimeve mbështetëse (jo më pak se 1% e listës së zgjedhësve të zonës zgjedhore, por jo më shumë se 3,000 zgjedhës), duke u përjashtuar nga ky rregull kandidati që është deputet.

56. Duke pasur parasysh përmbajtjen e dispozitave të Kodit Zgjedhor, Gjykata vëren, se kandidati i propozuar nga zgjedhësit, edhe pse përfshihet në përkufizimin *subjekt zgjedhor*, dallohet dukshëm nga subjektet e tjera zgjedhore (partitë politike dhe koalicionet zgjedhore) si në drejtim të mënyrës së krijimit dhe regjistrimit, ashtu edhe të hapësirës territoriale ku zhvillon fushatën zgjedhore dhe kërkon mbështetjen e zgjedhësve. Ndërkohë që partitë ose koalicionet zgjedhore marrin vota në të gjithë vendin, të cilat më pas përkthehen në mandate përfaqësuese që ndahen mes kandidatëve të listës për çdo zonë zgjedhore, kandidati i propozuar nga zgjedhësit merr vota vetëm në zonën zgjedhore ku kandidon, duke synuar arritjen e pragut kombëtar 1%, njëlloj si subjektet e tjera zgjedhore. Kodi Zgjedhor parashikon se partitë politike, në dallim nga kandidatët e propozuar nga zgjedhësit, kanë të drejtë të marrin pjesë në koalicione zgjedhore, për të realizuar disa synime, ndër të cilat, më kryesori lidhet me maksimalizimin e numrit të votave, që më pas përkthehen në mandate sipas rregullave përkatëse të Kodit Zgjedhor. Për partitë politike të vogla, pjesëmarrja në koalicion ndikon pozitivisht në arritjen e pragut kombëtar, pra 1% të votave të vlefshme, dhe renditjen e disa kandidatëve të tyre në vendet fituese të listës, sipas marrëveshjes. Këto përfitime lidhen më pas drejtpërdrejt me përfitimin e financimit nga buxheti i shtetit, i cili vendos kushtin e arritjes së pragut kombëtar, duke ndjekur më pas rregullat e numrit të mandateve të fituara në raport me numrin e votave të vlefshme (*shih vendimin nr. 27, datë 29.6.2021, të Gjykatës Kushtetuese*).

57. Bazuar në përmbajtjen e dispozitave të Kodit Zgjedhor, si kandidatët që mbështeten nga partitë politike (pra janë të përfshirë në listat e tyre), ashtu dhe ata që mbështeten dhe propozohen nga zgjedhësit, mund të kandidojnë vetëm në një zonë zgjedhore. Por në ndryshim nga kandidati i propozuar nga zgjedhësit, kandidati i partisë politike ose koalicionit zgjedhor, i cili në fakt nuk përmendet si subjekt zgjedhor, me arritjen e pragut kombëtar dhe ndarjen e numrit të mandateve mes partive politike, merr pjesë në ndarjen e mandateve për kandidatët e listës shumemërore në bazë të votave të marra në zonën zgjedhore përkatëse, sipas formulës së parashikuar nga ligji zgjedhor. Kjo do të thotë që edhe pse kandidojnë në të njëjtën zonë zgjedhore, mënyra e llogaritjes së vlerës së votës për këto dy kategori kandidatësh është e ndryshme. Po ashtu, lidhur me regjistrimin e tij si subjekt zgjedhor, kandidatit të propozuar nga zgjedhësit i kërkohet mbështetje nga një numër i caktuar zgjedhësish në zonën zgjedhore ku ai kandidon, ndërkohë që për të marrë pjesë në shpërndarjen e mandateve atij i kërkohet të plotësojë kushtin e pragut zgjedhor në nivel kombëtar, në të njëjtën mënyrë dhe masë si subjektet e tjera zgjedhore.

58. Gjykata vlerëson se "kandidati i propozuar nga zgjedhësit" nuk ndodhet në situatë të njëjtë me subjektet zgjedhore "parti politike" dhe "koalicion partish politike". Për rrjedhojë, parashikimi i rregullave të njëjta lidhur me kufizimin e shpërndarjes së mandateve bazuar mbi të njëjtin prag, të përcaktuar në shkallë kombëtare, përbën diskriminim të tërthortë të kandidatit të propozuar nga zgjedhësit në të drejtën për t'u zgjedhur dhe për shanse të barabarta në procesin zgjedhor. Siç u theksua edhe më sipër, Gjykata vlerëson se ky diskriminim vjen nga një normë që edhe pse në dukje respekton parimin e barazisë mes subjekteve zgjedhore, faktikisht sjell pabarazi të dukshme në gëzimin e të drejtave të garantuara nga Kushtetuta. Nisur nga natyra, mënyra e krijimit dhe ushtrimit të veprimtarisë së këtyre subjekteve zgjedhore, ato nuk mund të trajtohen në mënyrë të barabartë në drejtim të pragut elektoral të detyrueshëm, pasi vlera e votave të vlefshme nuk përkthehet në mënyrë të njëjtë në vlerën e votës efektive. Me caktimin e pragut të njëjtë elektoral si për partitë politike ose koalicionet, ashtu dhe për kandidatët e propozuar nga zgjedhësit, ka ndryshuar kuptimi dhe pesha e votës dhe, për këtë arsye, mund të ndryshojë vullneti i elektoratit në kutinë e votimit. Kandidati i

propozuar nga zgjedhësit, si kusht për të përfituar nga shpërndarja e mandateve, duhet të arrijë pragun kombëtar 1%, por faktikisht nuk ka mundësi reale të konkurrojë në shkallë kombëtare për ta arritur atë. Pra duket qartazi se praktikisht është shumë e vështirë, madje thuajse e pamundur, që një kandidat i pavarur të fitojë mandat për të përfaqësuar mbështetësit e zonës së tij zgjedhore.

59. Sipas vendimit nr. 21, datë 13.7.2021 të Komisionit Rregullator të KQZ-së, "Për shpalljen e rezultatit përfundimtar të zgjedhjeve për Kuvendin e Republikës së Shqipërisë të datës 25.4.2021", numri i votave të vlefshme në rang vendi është 1,578,117 (100%), kurse numri i votave të vlefshme në zonën zgjedhore qarkun Dibër është 64,297. Bazuar në pikën 1, të nenit 162, të Kodit Zgjedhor, numri i votave të vlefshme që duhet të merrte kërkuesi për të marrë pjesë në shpërndarjen e mandateve është jo më pak se 15,781.17, që nëse do të përkthehej në përqindje në rang qarku, është afërsisht 25% e numrit të përgjithshëm të votave. Nga ana tjetër, duke iu referuar akteve të organeve të KQZ-së për miratimin e tabelave përmbledhëse për rezultatin e votimit në zonat zgjedhore dhe shpalljen e rezultatit përfundimtar të zgjedhjeve për Kuvendin e Shqipërisë, Gjykata konstaton se ka kandidatë në listat shumemërore të partive politike të këtyre zgjedhjeve në qarkun Tiranë që kanë marrë mandat me më shumë pak vota sesa numri i votave të nevojshme për kandidatin e pavarur në zonën zgjedhore përkatëse. E njëjta mospërputhje është shfaqur edhe në rastin e kandidatëve me votë parapëlqyese, për të cilët Kodi Zgjedhor përcakton një lloj tjetër pragu për përfitimin e mandatit jashtë listës shumemërore të partive politike ose koalicioneve të partive politike (herësi), i cili sërish është më i ulët se sa niveli i pragut kombëtar që duhet të arrijë kandidati i propozuar nga zgjedhësit për të përfituar mandat në parlament.

60. Në analizë të sa më lart, Gjykata vlerëson se pragu prej 1% për kandidatët e propozuar nga zgjedhësit nuk është i përligjur, pasi nuk rezulton të jetë prag natyral, pra i përafërt me numrin e votave që i takojnë një mandati deputeti. Në këtë kuptim, edhe prapësimi i përfaqësueses së subjektit të interesuar, Kuvendit, se niveli 1% i numrit të përgjithshëm të votave të vlefshme në shkallë kombëtare është vendosur për ta sjellë sa më pranë pragut natyral, pra numrit të votave të nevojshme për marrjen e një mandati deputeti, rezulton i pabazuar.

61. Gjykata vlerëson se zgjedhjet kanë si objektiva ruajtjen e natyrës së tyre si një faktor integrues në procesin e formimit të politikave nga populli dhe krijimin e kushteve që organi përfaqësues të jetë në gjendje të funksionojë në mënyrën e duhur. Duke pasur një numër të madh partish të vogla në një organ përfaqësues mund të dëmtohet seriozisht aftësia e këtij organi për të vepruar. Zgjedhjet synojnë jo vetëm të krijojnë organe përfaqësuese, por edhe që ato të jenë funksionale. Gjykata çmon se detyra e saj është të analizojë e përcaktojë nëse rregullat që vendosen e zbatohen në zgjedhjet parlamentare synojnë të përjashtojnë disa persona ose grupe personash nga pjesëmarrja në jetën politike të vendit dhe nëse problemet e krijuara nga një sistem elektoral i veçantë mund të jenë rezultat i arbitraritetit ose abuzivizmit, ose nëse sistemi është i prirur drejt favorizimit të një partie politike apo kandidati, duke i dhënë epërsi elektorale krahasuar me të tjerët.

62. Gjykata vëren se Raporti i datës 2.10.2020 i Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriu për dy projektligjet, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 10019, datë 29.12.2008 "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", shprehet se: "*Ndryshimi në nenin 162 të Kodit parashikon uljen e pragut për ndarjen e mandateve nga 3 në 1%. Ky ndryshim, i cili u bë sipas kërkesës së opozitës parlamentare, parashikon se, që të përfshihet në formulën e ndarjes së mandateve në zonën përkatëse zgjedhore, një subjekt zgjedhor (parti/koalicion/kandidat i pavarur) duhet të ketë grumbulluar së paku 1% të totalit të votave të vlefshme në rang kombëtar. Ky konsiderohet një prag natyral pasi është i përafërt me numrin e votave që i takojnë një mandati deputeti.*". Edhe sipas përfaqësueses së Kuvendit, synimi i nivelit 1% ka qenë inkurajimi i partive të vogla që të marrin pjesë në procesin zgjedhor dhe të kenë mundësi të bëhen pjesë e Kuvendit.

63. Gjykata konstaton se ky raport nuk ka trajtuar kandidatët e propozuar nga zgjedhësit si subjekte zgjedhore dhe nuk përmban asnjë argument lidhur me efektet e këtij legjislacioni për këtë kategori subjektesh zgjedhore, ose për arsyet e trajtimit të barabartë mes tyre dhe partive politike. Në vështrim të Gjykatës, mosmarrja parasysh gjatë procesit të ligjbërjes e kandidatit të pavarur si subjekt zgjedhor kushtetues dhe e standardeve kushtetuese që kanë të bëjnë me të drejtën për t'u zgjedhur dhe parimin e mosdiskriminimit, e përforcon argumentin për mospërligjjen e masës së pragut 1%, si një prag që e bën kandidimin dhe të drejtën për t'u zgjedhur joefektive.

64. Edhe sipas Opinionit të Përbashkët të datës 11.12.2020, të Komisionit të Venecias dhe OSBE/ODIHR, "Për ndryshimet kushtetuese të datës 30 korrik 2020 dhe Kodit Zgjedhor të datës 5 tetor 2020" (CDL-AD(2020)036), zëvendësimi i pragut rajonal nga 3% (për partitë) ose 5% (për koalicionet) me prag kombëtar 1% nuk solli ndryshim thelbësor. Edhe ky prag i ri do të jetë joefektiv për shkak të pragut natyral, i cili varet nga madhësia e zonave zgjedhore, ndonëse mund të jetë në favor të kandidatëve individualë dhe partive që përfaqësojnë pakicat kombëtare (*shih paragrafin 23 të Opinionit*). Ndërsa në Raportin Përfundimtar të OSBE/ODIHR-it për vëzhgimin e zgjedhjeve parlamentare të datës 25.4.2021 është vlerësuar se sistemi i përfaqësimit proporcional rajonal lejon konkurrimin e kandidatëve të pavarur, por nuk u garanton atyre mundësi të barabarta krahasuar me kandidatët e partive politike, në kundërshtim me standardet ndërkombëtare dhe angazhimet e OSBE-së (*shih faqen 2 të Raportit në gjuhën shqipe*). Zbatimi i pragut kombëtar për kandidatët e pavarur mund të bëjë që ata të kenë nevojë për një numër ndjeshëm më të lartë votash për të hyrë në parlament sesa numri i votave që u duhet kandidatëve të partive në zonat përkatëse, çka vë në pikëpyetje parimin e konkurrimit në kushte të barabarta. Për këtë arsye Raporti sugjeron, ndër të tjera, rishikimin e pragut kombëtar për kandidatët e pavarur në kuadër të respektimit të së drejtës për shanse të barabarta (*shih faqet 7, 8 dhe 31 të Raportit në gjuhën shqipe*).

65. Gjykata, gjithashtu, vëren se edhe pse zgjedhja e një sistemi elektoral është vendim sovran i shtetit përmes sistemit të tij politik, në miratimin e rregullave për zbatimin e këtij sistemi merr rëndësi respektimi i standardeve dhe parimeve kushtetuese që garantojnë votën universale, të barabartë, të lirë dhe të fshehtë. Kjo është arsyeja kryesore që dikton nevojën e mbikëqyrjes së kuadrit ligjor zgjedhor nga Gjykata Kushtetuese.

66. Për sa më sipër, si edhe në analizë të rrethanave faktike dhe ligjore, Gjykata vlerëson se shenja e barazimit që dispozita e kundërshtuar e nenit 162, pika 1, të ligjit zgjedhor ka vënë në trajtimin e subjekteve zgjedhore mbart efekte diskriminuese për një kategori të veçantë, konkretisht kandidatët e propozuar nga zgjedhësit. Gjykata nuk vë në dyshim se qëllimi i ligjvënësit në miratimin e këtyre dispozitave ka qenë trajtimi i barabartë i votave dhe i mundësive për subjektet zgjedhore, por ajo çmon se në hartimin dhe miratimin e këtyre normave ai nuk ka mbajtur parasysh dhe nuk ka vlerësuar dallimet thelbësore mes këtyre kategorive, të cilat ndikojnë edhe në rezultatet në zgjedhje. Nga pikëpamja kushtetuese këto rregullime ligjore nuk mund të justifikohen as nga konsideratat se përfaqësimi në parlament vetëm i subjekteve zgjedhore që kalojnë një prag zgjedhor është i mjaftueshëm për t'i dhënë legjitimitet parlamentit.

67. Gjykata vëren se diskriminimi mund të vijë prej disa shkaqeve, që veprojnë veçmas ose ndërveprojnë me njëra-tjetrën njëkohësisht. Gjykata vlerëson se në rastin konkret, shkaku kushtetues i diskriminimit, në kuptim të nenit 18 të Kushtetutës, është ai i "bindjeve politike" të subjektit zgjedhor "kandidati i propozuar nga zgjedhësit". Ajo shton se nocioni *bindje politike* përfshin jo vetëm shprehjen e pikëpamjeve politike dhe pjesëmarrjen në debatin politik apo inkuadrimin, organizimin kolektivisht ose pjesëmarrjen në organizata apo parti politike, por edhe të drejtën për të pasur ide ose pikëpamje që nuk bëjnë pjesë në ndonjë platformë apo program të partive politike, si dhe të drejtën për të mos iu bashkuar strukturave të organizatave ose partive politike. Në këtë kuptim, trajtimi i njëjtë nga pjesa e dispozitës ligjore të kundërshtuar i subjekteve që ndodhen në

situata faktike të ndryshme për shkak të bindjeve politike, përbën diskriminim të padrejtë, për të cilin, ashtu siç u arsyetua më lart në këtë vendim, nuk ekziston një përligjje e arsyeshme dhe objektive.

68. Në përfundim, Gjykata vlerëson se pjesa e fjalisë së dytë të pikës 1, të nenit 162, të Kodit Zgjedhor, që vendos për kandidatët e propozuar nga zgjedhësit kufizim të njëjtë për pragun zgjedhor me atë të kandidatëve të propozuar nga partitë politike ose nga koalicion partish politike, cenon të drejtën kushtetuese për t'u zgjedhur, në lidhje me parimin e barazisë në ligj dhe mosdiskriminimit, prandaj kërkesa e paraqitur nga kërkuesi Elton Debreshi është pjesërisht e bazuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronjat "a" dhe "f" dhe 134, pika 1, shkronja "i" dhe pika 2, të Kushtetutës, si dhe neneve 49, pika 3, shkronja "e", 71/a, 71/b, 72 e vijuese të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, "Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar, njëzëri,

VENDOSI:

- Pranimin pjesërisht të kërkesës.
- Shfuqizimin, si të papajtueshme me Kushtetutën, të fjalisë së dytë të pikës 1, të nenit 162, të Kodit Zgjedhor, të ndryshuar, në pjesën që barazon kandidatët e propozuar nga zgjedhësit me kandidatët e propozuar nga partitë politike ose nga koalicion partish politike.

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

Marrë më 4.10.2021.
Shpallur më 28.10.2021.

Kryetare: Vitore Tusha
Anëtarë: Marsida Xhaferllari, Elsa Toska, Altin Binaj, Fiona Papajorgji, Përparim Kalo, Sonila Bejtja