



REPUBLIKA E SHQIPËRISË  
KOMISIONI QENDROR I ZGJEDHJEVE

Komisioni i Ankimimeve dhe Sanksioneve

Data: 28.02.2023

Nr: 18

Ora: 13:00

**VENDIM**

**PËR SHQYRTIMIN E KËRKESËS NR. 07, DATË 17.02.2023 TË KOMISIONERIT SHTETËROR TË ZGJEDHJEVE**

Komisioni i Ankimimeve dhe Sanksioneve në mbledhjen e datës 28.02.2023, me pjesëmarrjen e:

<b>Ilirjan RUSMALI</b>	-	<b>Relator</b>
<b>Elvin LAKO</b>	-	<b>Anëtar</b>
<b>Elvis CEFA</b>	-	<b>Anëtar</b>
<b>Koli BELE</b>	-	<b>Anëtar</b>
<b>Ledio BRAHO</b>	-	<b>Anëtar</b>

Shqyrtoi çështjen me:

**KËRKUES:** Komisioneri Shtetëror i Zgjedhjeve;

**OBJEKT:** Vendosja e sanksionit administrativ ndaj z. Martin Dodi, Sekretar i Përgjithshëm i Bashkisë Fier;

**BAZË LIGJORE:** Neni 19, pika 1, shkronja “c” dhe neni 21, pika 1, shkronja “dh” të ligjit nr. 10019, datë 29.12.2008, “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar.

## Rrethanat e çështjes:

1. Komisioneri Shtetëror i Zgjedhjeve, në kuadër të procedurave për mbikëqyrjen e procesit të raportimeve për veprimtaritë publike të institucioneve shtetërore, ka konstatuar se nga ana e Bashkisë Fier janë kryer një numër raportimesh në një afat më të ngushtë se afati minimal ligjor prej 5 ditësh, që përcakton pika 2 e nenit 92 të Kodit Zgjedhor.
2. Mbi këtë bazë, Komisioneri ka nisur hetimin administrativ ndaj z. Martin Dodi, Sekretar i Përgjithshëm i Bashkisë Fier, i cili është personi përgjegjës për raportimin e veprimtarive publike për institucionin Bashkia Fier.
3. Në përfundim të hetimit administrativ, Komisioneri ka arritur në konkluzionin se 7 raportime janë kryer në një afat më të ngushtë se afati minimal ligjor dhe për 2 prej tyre ka vendosur t'i kërkojë KAS-it marrjen e masës administrative gjobë ndaj z. Martin Dodi, në shumën 10 000 (dhjetë mijë) Lekë, sikurse parashikohet nga dispozita e nenit 171 pika 1 e Kodit Zgjedhor.
4. KAS-i caktoi me short anëtarin Ilirjan Rusmali relator për shqyrtimin e kërkesës nr. 07, datë 17.02.2023 të Komisionerit dhe në seancën e shqyrtimit paraprak të datës 27.02.2023 vendosi pranimin për shqyrtim të kërkesës dhe caktoi si datë për shqyrtimin e saj datën 28.02.2023.
5. Seanca e datës 28.02.2023 u zhvillua me praninë e Sekretarit të Përgjithshëm të KQZ-së, si përfaqësues i Komisionerit, dhe të specialistëve të administratës së KQZ-së. Sekretari i Përgjithshëm i Bashkisë Fier, i njoftuar rregullisht, nuk mori pjesë në seancë.
6. KAS-i mori në shqyrtim dhe administroi:
  - Kërkesën nr. 07, datë 17.02.2023 të Komisionerit;
  - Vendimin e Komisionerit nr. 50, datë 10.02.2023 "Për shqyrtimin administrativ të raportimeve të veprimtarive të Bashkisë Fier, për periudhën 24 Janar - 2 Shkurt 2023";
  - Ekstraktin e raportimeve nga ndërfaqja e raportimeve e KQZ-së për veprimtaritë:
    1. "Takim me kërkesë të komunitetit Topojë", raportuar në datë 25.01.2023, me datë zhvillimi të veprimtarisë datën 28.01.2023;
    2. "Takim me kërkesë të komunitetit Dërmenas", raportuar në datë 25.01.2023, me datë zhvillimi të veprimtarisë datën 28.01.2023;

3. *“Inspektim/Kontroll”*, raportuar në datë 27.1.2023, me datë zhvillimi të veprimtarisë datën 01.01.2023;
4. *“Inspektim/Kontroll”*, raportuar në datë 27.01.2023, me datë zhvillimi të veprimtarisë datën 01.01.2023;
5. *“Tryezë diskutimi”*, raportuar në datë 31.01.2023, me datë zhvillimi të veprimtarisë datën 04.02.2023;
6. *“Tryezë diskutimi”*, raportuar në datë 31.01.2023, me datë zhvillimi të veprimtarisë datën 04.02.2023;
7. *“Vizitë në disa sipërmarrje private në njësinë Levan për t’u njohur nga afër me sfidat dhe arritjet e tyre”*, raportuar në datë 31.01.2023, me datë zhvillimi të veprimtarisë datën 04.02.2023.

Në përfundim të shqyrtimit administrativ dhe të vlerësimit të provave dhe pretendimeve përfundimtare,

#### **KAS-i konstatoi:**

1. Kërkesa ka identifikuar 7 raste raportimesh nga Sekretari i Përgjithshëm i Bashkisë Fier të kryera në një afat më të shkurtër se afati 5 ditor që kërkon Kodi. Komisioneri ka kërkuar vendosjen e sanksionit administrativ për 2 nga këto raste, të cilët janë raportuar vetëm 3 ditë përpara datës së planifikuar për zhvillimin e veprimtarisë. Për rastet e tjera, Komisioneri ka preferuar, në diskrecionin e tij, që të mos procedojë me kërkesën për vendosjen e sanksionit.
2. Rastet e proceduara për vendosjen e sanksionit administrativ përbëjnë veprimtari tipike publike dhe janë raportuar si të tilla nga ana e Sekretarit të Përgjithshëm të Bashkisë Fier, për shkak se kanë qenë të hapura për publikun dhe publiku i targetuar ka qenë komuniteti i njësisë administrative Topojë dhe komuniteti i njësisë administrative Dërmenas, si publik votues. Tematika e takimit e përcaktuar si *“për t’u njohur nga afër me investimet që janë parashikuar të bëhen në zonën e tyre nga Bashkia Fier gjatë vitit 2023”* dhe vendi i planifikuar për zhvillimin e takimit (lokal privat në qendër të njësisë) nuk krijojnë dyshime të arsyeshme se mund të sjellin keqpërdorim të burimeve shtetërore.
3. Veprimtaritë *“Inspektim i punimeve që kryhen për rikonstruksionin e rrugës “Eqerem Qamili”*”, *“Inspektim i ecurisë së punimeve në rrugën “Mirëkuptimi”*”, të dyja në lagjen *“Mbrostar Ferko”*,

si dhe veprimtaria “vizitë në disa sipërmarrje private në njësinë Levan” janë deklaruar si veprimtari jopublike (jo të hapura për publikun, pa praninë e medias). Duke qenë jopublike, këto veprimtari nuk duhet të ishin marrë në konsideratë nga KQZ-ja. Eventualisht, KQZ-ja duhet të vendoste në ndërfaqe shënimin “KQZ-ja i çmon veprimtari jopublike”, me qëllim që edhe palët e treta që monitorojnë raportimin të bëheshin të vetëdijshme për këtë vlerësim. Gjithsesi, KAS-i çmon se sa kohë që këto veprimtari nuk duhet të ishin postuar në ndërfaqen e raportimeve, humbet vlerën çdo gjykim për shkelje të afatit të raportimit.

4. Veprimtaritë “Tryezë diskutimi me komunitetin e njësisë Qender për problematikat e zonës” dhe “Tryezë diskutimi me komunitetin e njësisë Mbrostar për problematikat e zonës” përbëjnë veprimtari tipike publike dhe janë raportuar si të tilla nga ana e Sekretarit të Përgjithshëm të Bashkisë Fier, për shkak se kanë qenë të hapura për publikun dhe publiku i targetuar ka qenë komuniteti i njësisë administrative Qendër dhe komuniteti i njësisë administrative Dërmenas, si publik votues. Tematika e përgjithshme e takimit dhe vendi i planifikuar për zhvillimin e takimit (lokal privat në qendër të njësisë) nuk krijojnë dyshime të arsyeshme se mund të sjellin keqpërdorim të burimeve shtetërore. Raportimi është bërë në një afat 4 ditë përpara datës së planifikuar për zhvillimin e veprimtarisë. Komisioneri ka vendosur të ushtrojë pushtetin e tij diskrecial dhe të heqë dorë nga kërkesa për procedim për këto dy raste.
5. KAS-i çmon se Sekretari i Përgjithshëm i Bashkisë Fier është “person i ngarkuar me detyra”, sipas përcaktimit të pikës 1 të nenit 171 të Kodit Zgjedhor, për shkak se ai është personi i caktuar përgjegjës për raportimin e veprimtarive publike. Për pasojë, kërkesa e Komisionerit për vendosjen e sanksionit administrativ për raportim në afat më të ngushtë se afati i përcaktuar në pikën 2 të nenit 92 të Kodit Zgjedhor për veprimtarinë “Takim me kërkesë të komunitetit Topojë”, raportuar në datë 25.01.2023, me datë zhvillimi të veprimtarisë datën 28.01.2023 dhe për veprimtarinë “Takim me kërkesë të komunitetit Dërmenas”, raportuar në datë 25.01.2023, me datë zhvillimi të veprimtarisë datën 28.01.2023 është e bazuar ligjërisht. Shkelja e afatit 5 ditor që përcakton pika 2 e nenit 92 formon shkelje të provuar të Kodit, në të dyja rastet e kërkuara nga Komisioneri, prandaj KAS-i çmon se ajo duhet të pranohet.

## PËR KËTO ARSYE:

Mbështetur në nenin 21, pika 1, shkronja 'dh', të ligjit nr. 10019, datë 29.12.2008, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar, në emër të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve, KAS, në seancën e datës 28.01.2023

## V E N D O S I:

1. Pranimin e kërkesës së Komisionerit për vendosjen e sanksionit administrativ ndaj z. Martin Dodi, Sekretar i Përgjithshëm i Bashkisë Fier, për shkeljen e afatit sipas pikës 2 të nenit 92 të ligjit nr. 10019, datë 29.12.2008, "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar.
2. Vendosjen e sanksionit administrativ ndaj z. Martin Dodi, Sekretar i Përgjithshëm i Bashkisë Fier. në masën 10 000 (dhjetë mijë) Lekë, sipas nenit 171, pika 1, të ligjit 10019, datë 29.12.2008 "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar".
3. Ky vendim hyn në fuqi menjëherë dhe publikohet në faqen zyrtare të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve.
4. Kundër këtij vendimi mund të bëhet ankim në Gjykatën Administrative Tiranë, brenda 45 ditëve nga shpallja e tij.

**Ilirjan RUSMALI** - **Relator**

**Elvin LAKO** - **Anëtar**

**Elvis ÇEFA** - **Anëtar**

**Koli Bele** - **Anëtar**

**Ledio BRAHO** - **Anëtar**

## Arsyetim paralel:

1. Duke e konsideruar të drejtë vendimin sa i përket thelbit të tij dhe sanksionit të vendosur e gjej me vend që të theksoj se detyra e KAS-it në dhënien e drejtësisë administrative nuk përfundon këtu. KAS-i ka nevojë që të vendosë standarte gjykimi, të cilat i duhen aktorëve për të përshtatur sjelljen e tyre.
2. Personat e ngarkuar nga ligji me detyrën e raportimit, partitë politike dhe organizatat e shoqërisë civile kanë nevojë të njohin, kuptojnë dhe përvetësojnë përmbajtjen e dispozitës, sepse ata do të merren me zbatimin e saj. Ky proces njohjeje, kuptimi dhe perceptimi nuk mund të bëhet rast pas rasti, sepse kjo metodë jo vetëm nuk çliron procesin ligjor nga konfliktualiteti, por edhe rrezikon që të largojë drejtësinë administrative nga vendosja e një standarti unik ligjor, i vlefshëm për të gjithë aktorët njëloj, i zbatueshëm në mënyrë uniforme për të gjithë.
3. Organet drejtuese të KQZ-së, secili me mjetet që ka në dispozicion, e kanë detyrë që të sqarojnë kuptimin jo vetëm të termave, por edhe përmbajtjes së dispozitës, sepse nga ky sqarim varet zbatimi uniform i saj dhe suksesi i mekanizmit të raportimit të veprimtarive publike. KAS-i duhet ta bëjë këtë nëpërmjet arsyetimit të hollësishëm dhe ezaurues të vendimeve të veta.
4. Neni 92 i Kodit Zgjedhor ka përcaktuar mekanizmin ligjor për transparencën, monitorimin dhe kontrollin e veprimtarive publike të institucioneve shtetërore. Ky mekanizëm qëndron në themel të zgjidhjes që Kodi ka dhënë për mbrojtjen e publikut dhe të subjekteve në garë nga keqpërdorimi i burimeve shtetërore dhe prishja e barazisë së armëve në zgjedhje.
5. Zgjidhja ligjore për mbrojtjen nga keqpërdorimi i burimeve shtetërore mbështetet në bashkëveprimin e disa faktorëve, në vetëpërmbajtjen dhe transparencën e institucioneve publike, në individualizimin e përgjegjësisë për raportim, në vëzhgimin dhe monitorimin e

veprimtarive publike nga shoqëria, si dhe në mbikëqyrjen proaktive dhe pushtetin disiplinues të KQZ-së.

6. Të gjithë këta faktorë mund të marrin vlerë dhe të funksionojnë vetëm nëse merr vlerë dhe funksionon mekanizimi i raportimit, në formën dhe me kushtet e përcaktuara për këtë raportim nga Kodi Zgjedhor.
7. Zbatimi i deritanishëm praktik i mekanizimit të raportimit ka evidentuar dy kundërvënie thelbësore, të cilat dobësojnë ndjeshëm efikasitetin e tij.
8. **Kundërvënia e parë** ka lidhje me praktikën e shkeljes flagrante të afatit minimal për raportimin e veprimtarive publike. Kodi Zgjedhor kërkon që *"raportimi ... të kryhet jo më vonë se pesë ditë përpara afatit të planifikuar për zhvillimin e veprimtarisë (fjalë e dytë e pikës 2 të nenit 92)"*. Ky afat i arsyeshëm minimal është vendosur me qëllim që të sigurojë kohë të mjaftueshme për subjektet e treta (parti politike ose organizata të shoqërisë civile) që t'a marrin në shqyrtim veprimtarinë e planifikuar dhe të zbulojnë në kohë kundërshtitë eventuale me dispozitat që përcaktojnë ndalimin e keqpërdorimit të burimeve shtetërore, si dhe për KQZ-në që t'a ndalojë në kohë veprimtarinë e supozuar të kundërligjshme dhe t'i japë mundësi institucionit që të vetkorrigjohet ose të ndërpresë ekzekutimin e saj.
9. Raportimi në harkun e një, dy ose tri ditëve nga data e planifikuar për zhvillimin e veprimtarisë e bën të pamundur reagimin adekuat të palëve të treta dhe të KQZ-së, për pasojë zhvlerëson qëllimet për të cilat është ngritur në këmbë mekanizimi i raportimit.
10. **Kundërvënia e dytë** ka lidhje me praktikën e raportimit inflacionist që ndiqet nga një numër institucionesh, praktikë e cila pavarësisht se nuk jep shenja që bëhet në keqbesim, gjithsesi rrezikon ta nxjerrë mekanizimin jashtë funksionit.

11. Neni 92 i Kodit kërkon që *“institucionet publike, qendrore dhe vendore, si dhe agjencitë dhe/ose ndërmarrjet shtetërore, ... të raportojnë në KQZ të gjitha veprimtaritë me karakter publik që planifikojnë të zhvillojnë në periudhën katër muaj para datës së zgjedhjeve deri ditën e zgjedhjeve (fjalë e parë e pikës 1 të nenit 92) ”*. **Kushti thelbësor për raportim është që veprimtaria e planifikuar të ketë karakter publik.** Veprimtaritë jopublike nuk raportohen. Raportimi gjithsesi i tyre, pavarësisht se nuk formon shkelje të sanksionueshme, mbetet i dëmshëm, sepse shpërqendron monitorimin dhe mbikëqyrjen institucionale, konsumon resurset e dedikuara për këtë qëllim, apo zvarrit deri në bllokim reagimin mekanizmave korigjues. KQZ-ja ka instrumente të mjaftueshme në dispozicion për të reduktuar gradualisht raportimin si publike të veprimtarive jopublike dhe ndërhyrja në këtë drejtim i bën mirë zbatimit korrekt në vijimësi të dispozitave për raportimin.
12. Të dyja kundërvëniet e evidentuara më lart kërkojnë që të sqarohet dhe saktësohet kuptimi ligjor i koncepteve dhe termave që përmban dispozita apo që lidhen me të, me qëllim që të adresohet problematika dhe të gjenden zgjidhjet e përshtatshme për të rikthyer në eficiencë zbatimin e saj. Termat “ publiku”, “veprimtaria publike”, “burimi shtetëror”, “keqpërdorimi i burimit shtetëror”, “institucioni”, “përfaqësuesi i institucionit” etj. duhet të analizohen dhe shpjegohen ligjërisht nga KAS-i.
13. Publiku, në kuptimin e Kodit Zgjedhor është një numër shumë i individëve, të cilët dallohen nga cilësia e tyre e të qenit votues. Subjektet zgjedhore e tërheqin publikun në kauzën e tyre, për shkak të kësaj cilësie dhe këtë e bëjnë nëpërmjet kontaktit të drejtpërdrejtë, ose në mënyrë të tërthortë, duke shfrytëzuar aksesin në media, apo duke përcjellë në forma të tjera mesazhin elektoral. **Mekanizimi ligjor i raportimit synon të marrë në mbrojtje interesat e këtij publiku,**



**të publikut votues. Mekanizimi ligjor i raportimit mbron publikun votues që të mos bëhet viktimë e praktikave zgjedhore që kanë në themel keqpërdorimin e burimeve shtetërore.**

14. Veprimtaritë janë publike kur ato “...janë të hapura për pjesëmarrjen e publikut apo të medias, si dhe (kur) ato ... kanë në agjendë informimin, në periudhën katër muaj para datës së zgjedhjeve deri ditën e zgjedhjeve, e publikut rreth tyre (fjalë e dytë e pikës 1 të nenit 92)”. KAS-i e ka trajtuar kuptimin e veprimtarisë publike në vendimin nr.04, datë 22.01.2021, sidomos sa i takon termit “të hapura për pjesëmarrjen e publikut apo të medias”. Në këtë rast ka vend të sqarohet kuptimi i veprimtarive “që kanë në agjendë informimin e publikut rreth tyre”. Këto veprimtari zhvillohen pa pjesëmarrjen e publikut apo të medias, por synojnë që të kapin publikun në forma të tjera. Rasti tipik i një veprimtarie të tillë është ai për nxjerrjen/shpalljen e njoftimeve/deklaratave zyrtare.
15. Kodi ka kërkuar që edhe kjo formë t’i nënshtrohet monitorimit, mbikëqyrjes dhe disiplinimit, si veprimtari publike, sepse edhe ajo mund të shkaktojë keqpërdorim të burimeve shtetërore. Në këtë kategori bëjnë pjesë veprimtari, të cilat janë pjesë rutinë e veprimtarive institucionale, të cilat nuk formojnë keqpërdorim të burimeve shtetërore, por mund të ketë edhe të tilla që bien ndesh me Kodin dhe vendimin nr.9, datë 24.12.2020 të Rregullatorit. P.sh. nuk formon keqpërdorim të burimeve shtetërore njoftimi i bashkisë për oraret e reja të qarkullimit të autobusëve urban, apo njoftimi për vendosjen e një linje të re urbane, por mund të formojë keqpërdorim njoftimi për mbërritjen dhe futjen në përdorim të një flote të re të autobusëve. Nuk formon keqpërdorim njoftimi për statistikën mujore apo vjetore të legalizimeve, por mund të formojë keqpërdorim publikimi i listës mujore/vjetore me emrat e personave që kanë marrë lejet e legalizimit. **Si rregull, njoftimi/deklarata zyrtare formon keqpërdorim të burimeve shtetërore, nëse përmbajtja e saj, po të trajtohej në një veprimtari publike, do të formonte**

**keqpërdorim të burimeve shtetërore.** Në të kundërt, nxjerra e njoftimit/deklarimit zyrtar do të ishte veprimtari që raportohet, por që nuk ndalohej.

16. Kodi Zgjedhor i ka lejuar KQZ-së që të ndërhyjë në mekanizimin e raportimit, kryesisht ose me kërkesë të të tretëve, dhe të ndalojë zhvillimin e veprimtarisë, nëse *“konstaton ... se veprimtaria mund të përbëjë keqpërdorim të burimeve shtetërore (fjalja e parë e pikës 4 të nenit 92)”*. Kodi nuk kërkon që KQZ-ja të bëjë hetim administrativ për të provuar keqpërdorimin e burimeve shtetërore, nuk kërkon që KQZ-ja të provojë se keqpërdorimi i burimeve shtetërore do të jetë pasoja e vetme e mundshme e ngjarjes, në rast se lejon zhvillimin e veprimtarisë. Me formulimin *“mund të përbëjë keqpërdorim”* dispozita kërkon vetëm lindjen e dyshimit të arsyeshëm se zhvillimi i veprimtarisë mund të çojë në keqpërdorim të burimeve shtetërore. Linja e mbajtur nga Kodi udhëhiqet në këtë rast nga moto *“më mirë një veprimtari më pak, se një shkelje e mundshme me shumë”*.
17. Në kuptim të Kodit Zgjedhor dhe të vendimit të Rregullatorit nr.9, datë 24.12.2020 mund të flitet për keqpërdorim të burimeve shtetërore vetëm në rastet kur **burimi shtetëror ekziston, është konkret dhe i identifikueshëm qartë nga publiku.** P.sh. nuk formon keqpërdorim të burimeve shtetërore promovimi në një miting i politikave të qeverisjes në transportin publik, por mund të formojë keqpërdorim zhvillimi i mitingut për këtë qëllim në mjediset e stacionit të ri të autobusëve interurban. Nuk formon keqpërdorim të burimeve shtetërore premtimi në tubim për ngritjen e një qendre sportive në komunitet, por formon keqpërdorim organizimi i tubimit për fillimin e punimeve për ngritjen e saj. Nuk formon keqpërdorim shpallja e një nisme politike për mbështetjen me subvencione të investimeve në bujqësi, por mund të formojë keqpërdorim (në zgjedhjet për Kuvendin) miratimi i aktit normativ për modifikime në buxhetin e shtetit dhe krijimin e fondit për subvencionet në bujqësi.

18. Bazuar në arsyetimin e mësipërm, KQZ-ja, në zbatim të dispozitës së pikës 4 të nenit 92 të Kodit, brenda afatit 5 ditor të raportimit, duhet të shqyrtojë informacionin që ka në dispozicion dhe t'i japë përgjigje dy pyetjeve themelore: a) a ka mundësi që qëllimi i veprimtarisë të jetë kapja e publikut votues? b) a ka mundësi që përfaqësuesi i institucionit të përcjellë mesazh elektoral në këtë veprimtari, duke keqpërdorur burimet shtetërore? Në rast se përgjigja e të dyja pyetjeve rezulton pozitive, atëherë KQZ-ja është e detyruar të urdhërojë ndalimin e zhvillimit të veprimtarisë. Zhvillimi i një vizite/inspektimi në kantierin e një investimi të madh publik, pa pjesëmarrjen e publikut dhe pa media nuk synon kapjen e publikut votues. Zhvillimi i tubimi në sheshin e fshatit për të folur për arritjet e qeverisë në fushën e investimeve publike, nuk sjell keqpërdorimin e burimeve shtetërore. Të dy këto shembuj nuk e vendosin KQZ-në përpara detyrimit për të ndërhyrë.
19. Veprimtaritë publike dhe veprimtaritë e ndaluara nuk mbulojnë njëra tjetrën. Sikurse jo çdo veprimtari publike është veprimtari e ndaluar, ashtu edhe **jo çdo veprimtari e ndaluar është veprimtari publike**. Vënia në dispozicion e aseteve, përdorimi i detyruar në fushatë zgjedhore i administratës shtetërore qendrore dhe vendore brenda orarit të punës, marrja në punë, pushimi nga puna, lirimi, lëvizja dhe transferimi në detyrë në institucionet apo entet publike, shtesat ne organikën e çdo institucioni publik e shtetëror apo emërimet provizore gjatë fushatës zgjedhore, kontrollet dhe verifikimet e bizneseve tregtare dhe operatorëve në kundërshtim me procedurat ligjore dhe veprimtarinë institucionale janë veprimtari të ndaluara, por nuk janë veprimtari publike. Për to nuk ekziston detyrimi për raportim dhe mbikëqyrja e disiplinimi i tyre bëhet nga KQZ-ja me mjete të tjera, të ndryshme nga mekanizimi i raportimit. Nga ana tjetër, **jo çdo veprimtari e ndaluar në zgjedhjet për Kuvendin ndalohet dhe në zgjedhjet për qeverisjen vendore**. Ndalimet sa i takon veprimtarisë rregullatore, si propozimi, miratimi i akteve ligjore ose nënligjore, të cilat parashikojnë dhënien e përfitimeve për kategori

të caktuara të popullsisë, të tilla si aktet që parashikojnë rritjen e pagave, pensioneve, mbështetjes ekonomike apo sociale, uljen ose heqjen e taksave, faljet e kamatëvonesave, të gjobave, të detyrimeve tatimore e doganore vendosjen e amnistive fiskale, privatizimin apo dhënien e pasurive a të shpërblimeve veprojnë vetëm për periudhën katër muaj para datës së zgjedhjeve për Kuvendin, deri në formimin e qeverisë së re pas zgjedhjeve. Kodi nuk ka parashikuar dispozitë analoge për ndalime të veprimtarisë rregullatore për organet e qeverisjes vendore në rastin e zgjedhjeve vendore.

20. Veprimtaritë e institucioneve nuk formojnë veprimtari publike, në rastet kur ato zhvillohen vetëm me praninë e nëpunësve apo të punësuarve të tjerë të institucionit, apo të personelit të palëve kontraktuese. **Personat në marrëdhënie varësie, pune, shërbimi apo çfarëdolloj forme tjetër të marrëdhënieve kontraktuale nuk formojnë publik në kuptim të Kodit Zgjedhor.** Sa kohë që prania e tyre në një veprimtari vjen vetëm për shkak të kësaj marrëdhënie ata nuk janë publik votues. Ky lexim nuk prek dhe as shfuqizon dispozitën që ndalon përdorimin e detyruar në fushatë zgjedhore të administratës shtetërore qendrore dhe vendore brenda orarit të punës për veprimtari dhe/ose aktivitete për qëllime zgjedhore, i cili formon veprimtari të ndaluar dhe për të cilin si personat përgjegjës, ashtu dhe subjekti zgjedhor përfitues ndëshkohen sipas Kodit. Sipas këtij leximi p.sh. vizitat apo inspektimet e ministrit në kantierin e ndërtimit të kompanisë që po kryen punë publike për llogari të ministrisë nuk formojnë veprimtari publike, për shkak vetëm të pranisë së personelit të kompanisë ndërtuese. Fakti që kantieri mund të ndodhet në një mjedis të hapur, nuk e bën veprimtarinë automatikisht të hapur për publikun, sepse rregullat e sigurimit teknik ndalojnë hyrjen e personave të tretë (të paautorizuar) në kantier. Vetëm kur organizatori i veprimtarisë parashikon praninë e publikut ose të medias përgjatë vizitës ose inspektimit, atëherë ai është i detyruar të bëjë raportimin e veprimtarisë si veprimtari publike.

21. Që veprimtaria publike të jetë e raportueshme, ajo duhet të jetë veprimtari e institucionit, institucionale. Detyrimi për raportim ekziston për institucionet e listës së vendimit të Rregullatorit nr. 9, datë 24.12.2020 dhe vetëm për ato. **Veprimtari e institucionit në kuptim të Kodit dhe të vendimit të Rregullatorit nr. 9, datë 20.12.2020 është veprimtaria e personave që e përfaqësojnë zyrtarisht institucionin, që veprojnë në emër të tij.** Kjo do të thotë se, në kuptim të Kodit Zgjedhor, nuk mund të trajtohet si veprimtari publike veprimtaria për kryerjen e detyrave të përditshme që lidhet me funksionet dhe kompetencat e institucionit nga nëpunësit e tij. Veprimtaritë e nëpunësve për pritjen dhe menaxhimin e kërkesave apo ankesave, marrjen apo dhënien e pagesave, dhënien e lejeve apo të licencave, regjistrimin e bizneseve, kryerjen e procedurave të prokurimit apo ankandit etj. nuk formojnë veprimtari të raportueshme, pavarësisht se mund të kryhen në prani të publikut. P.sh. të gjitha veprimtaritë në sportel të nëpunësve nuk formojnë veprimtari publike të raportueshme, pavarësisht se në sportel mund të ketë radhë të gjata njerëzish. Shpërndarja e akteve të pronësisë, titujve, dekoratave, çmimeve, shpërblimeve, asistencës, e bërë individualisht nga nëpunësit në kuadër të detyrës, në përditshmërinë e saj, nuk ka nevojë të raportohet. Në të kundërt, shpërndarja e akteve të pronësisë, e titujve, dekoratave, çmimeve, shpërblimeve, asistencës, e bërë në ceremoni publike, jashtë procedurave dhe përditshmërisë institucionale, është e nevojshme të raportohet, si akt që kryhet në emër të institucionit, në veprimtari publike, pavarësisht se cili është personi konkret që e kryen këtë veprimtari. Pjesëmarrja në një intervistë apo bisedë në studio e një apo më shumë specialistëve të institucionit, në cilësinë e tyre si specialistë nuk ka nevojë të raportohet, sepse ata nuk veprojnë me tagra përfaqësimi, por dalja e tyre në konferencë për median në emër të institucionit është e nevojshme të raportohet.
22. Ka një grup institucionesh dhe strukturash në Shqipëri që mund të funksionojnë vetëm në veprimtari publike, për shkak të formës së organizimit ose për shkak të funksionit. Organizimi

shtetëror në Shqipëri përfshin një numër organesh/institucionesh/entesh, të cilët funksionojnë në formën e organeve kolegjiale. Organet kolegjiale mund të funksionojnë vetëm në mbledhje, të cilat në shumicë janë publike, për shkak të ligjit. Në kuptim të Kodit Zgjedhor, mbledhjet e këshillave bashkiake, të enteve rregullatorë, të bordeve drejtuese, të këshillave administrative nuk paraqesin interes për dispozitat e Kodit për raportimin e veprimtarive publike. Në të kundërt, takimet, konferencat, seminarët, uorkshopet e po të njëjtave trupa, në përbërje të plotë apo të pjesshme, është e nevojshme të raportohen, kurdoherë që plotësojnë karakterin publik të veprimtarisë. Institucionet e artit dhe të kulturës që prodhojnë shfaqje për publikun, funksionojnë vetëm me praninë e publikut. Shfaqjet teatrale, muzikore apo artistike të institucioneve të kulturës dhe artit gjithashtu nuk paraqesin interes për dispozitat e Kodit për raportimin e veprimtarive publike, sa kohë që ato mbahen në kuadër të programit periodik institucional. Shfaqjet e porositura apo të benefiçencës, jashtë programit të miratuar dhe jashtë mjedisit institucional, është e nevojshme të raportohen.

23. Në veprimtaritë publike të periudhës së raportimit qëllon shpesh që të marrin pjesë përfaqësues të më shumë se një institucioni që bart detyrimin për raportim. Kodi Zgjedhor nuk kërkon që raportimin t'a kryejë çdo institucion pjesëmarrës në veprimtari, secili për llogari të vet. Qëllimi i raportimit është të sigurojë transparencë me veprimtaritë publike, të lejojë monitorimin dhe të reduktojë kundërvajtjet. Raportimi i shumëfishtë për të njëjtën veprimtari nuk sjell asnjë dobi në realizimin e qëllimit. Ndër institucionet pjesëmarrëse në një veprimtari publike është institucioni organizator ai që disponon informacionin e plotë që kërkohet për raportim. As institucioni në hierarkinë më të lartë dhe as institucioni pritës (kur janë të ndryshëm nga institucioni organizator) nuk e plotësojnë dot raportimin në të gjithë elementët e tij. Për këtë arsye, **përgjegjësia për raportimin duhet të kërkohet gjithmonë tek institucioni organizator i veprimtarisë publike.** KQZ-ja ka instrumente të mjaftueshme në dispozicion për

të imponuar këtë rregull dhe ndërhyrja në këtë drejtim i bën mirë zbatimin korrekt në vijimësi të dispozitave për raportimin.

24. Raportimi është një mekanizëm që prek, së pari, zyrtarët e lartë shtetërorë, të cilët janë persona publikë me status të dy apo më shumë-fishtë, zyrtarë të lartë të shtetit, por edhe pjesë e lidërshiptit partiak. Detyrimi për raportim vlen vetëm për veprimtaritë publike që ata zhvillojnë me cilësinë e tyre të parë, si zyrtarë apo titullarë të institucioneve raportues. Në cilësinë e tyre si pjesë e lidërshiptit partiak ata nuk kanë nevojë të raportojnë dhe institucioni nuk mund të ndëshkohet administrativisht për mosraportim. Nga ana tjetër, kjo situatë zgjidhet drejt ligjërisht vetëm nëse plotësohen disa kushte: a) përgjatë veprimtarisë publike merren masa që të bëhet mjaftueshmërisht e qartë për publikun që zyrtari i lartë merr pjesë në veprimtari në cilësinë e tij si pjesë e lidërshiptit partiak dhe jo në cilësinë si zyrtar i lartë shtetëror; b) simbolet dhe shenjat dalluese të veprimtarisë, i përkasin subjektit politik dhe nuk shoqërohen me simbole dhe shenja dalluese institucionale; c) (kur zyrtari i lartë është figurë protokollare) veprimtaria zhvillohet pa praninë dhe kujdesin e Protokollit të Shtetit; ç) gjatë veprimtarisë nuk përdoren asete të institucionit dhe veprimtaria nuk mediatizohet nga institucioni.
25. Në zgjedhjet për qeverisjen vendore ka gjithmonë një numër kryetarësh bashkie në detyrë, të cilët rikandidojnë. Nga momenti i rikandidimit edhe ata bartin status të dyfishtë. Detyrimi për raportim vlen vetëm për veprimtaritë publike që ata zhvillojnë me cilësinë e tyre si kryetarë bashkie. Në cilësinë e tyre si kandidatë ata nuk kanë nevojë të raportojnë dhe institucioni nuk mund të ndëshkohet administrativisht për mosraportim. Nga ana tjetër, kjo situatë zgjidhet drejt ligjërisht vetëm nëse plotësohen disa kushte: a) përgjatë veprimtarisë publike merren masa që të bëhet mjaftueshmërisht e qartë për publikun që kryetari i bashkisë merr pjesë në veprimtari në cilësinë e tij si kandidat dhe jo në cilësinë si kryetar bashkie; b) Simbolet dhe

shenjat dalluese të veprimtarisë, i përkasin subjektit politik dhe nuk shoqërohen me simbole dhe shenja dalluese institucionale; c) gjatë veprimtarisë nuk përdoren asete të institucionit dhe veprimtaria nuk mediatizohet nga institucioni.

26. Sa i takon kompetencës së KQZ-së për ndalimin e zhvillimit të veprimtarive, jam i mendimit se formulimi i pikës 4 të nenit 92 të Kodit Zgjedhor përbën bazë të mjaftueshme ligjore për të lejuar KQZ-në që të ndalojë zhvillimin e veprimtarisë, qoftë vetëm për shkak se raportimi është bërë në shkelje të afatit 5 ditor. Dyshimet e KQZ-së se veprimtari të caktuara mund të shkaktojnë keqpërdorim të burimeve shtetërore rriten në rast se raportimi bëhet në shkelje të afatit, nuk reduktohen, prandaj ndalimi për shkeljen e afatit është i bazuar ligjërisht. Por, ndalimi i zhvillimit të veprimtarisë për këtë shkak ka vlerë më të madhe se kaq. Ai është masë e domosdoshme mbrojtëse për KQZ-në, me qëllim që të mos zhbëhet kompetenca e rëndësishme për të shqyrtuar paraprakisht agjendën e institucioneve dhe për të parandaluar keqpërdorimin e burimeve shtetërore. Parandalimi i shkeljeve është instrument më dobiprurës se ndëshkimi i shkeljeve, sepse parandalimi i shërben zgjedhjeve në proces, kurse ndëshkimi i shërben zgjedhjeve që do vijnë. Për këtë arsye ka rëndësi që Komisioneri dhe Rregullatori të vendosin masa që ndihmojnë më shumë politikën institucionale të parandalimit.

**Relatori Ilirjan Rusmali**