



REPUBLIKA E SHQIPËRISË  
KOMISIONI QENDROR I ZGJEDHJEVE

Komisioni i Ankimimeve dhe Sanksioneve

Data: 10.03.2025

Nr: 14

Ora: 11:00

**VENDIM**

**PËR SHQYRTIMIN E KËRKESËS ANKIMORE NR. 2, DATË 21.02.2025, DEPOZITUAR  
NGA KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRSIË**

Komisioni i Ankimimeve dhe Sanksioneve në mbledhjen e datës 10.03.2025, me pjesëmarrjen e:

<b>Illirjan</b>	<b>RUSMALI</b>	-	<b>Relator</b>
<b>Elvin</b>	<b>LAKO</b>	-	<b>Anëtar</b>
<b>Elvis</b>	<b>ÇEFA</b>	-	<b>Anëtar</b>
<b>Ledio</b>	<b>BRAHO</b>	-	<b>Anëtar</b>
<b>Koli</b>	<b>BELE</b>	-	<b>Anëtar</b>

Shqyrtoi çështjen me:

**ANKUES:** Kuvendi i Republikës së Shqipërisë

**OBJEKT:** Ankim kundër vendimit nr. 117, datë 19.02.2025, të Komisionerit Shtetëror të Zgjedhjeve.

**BAZË LIGJORE:** Neni 124/1, pika 2 e ligjit nr. 10019, datë 29.12.2008 "Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar

**Rrethanat e çështjes:**

1. Koalicioni për Reforma, Integrim dhe Institucione të Konsoliduara (KRIIK), më datë 11.02.2025, ka paraqitur në Komisionin Qendror të Zgjedhjeve (KQZ) nëpërmjet protokollit, denoncimin e administruar në regjistrin e denoncimeve me nr. 6 ID.

2. KRIIK ka vënë në lëvizje KQZ-në, duke denoncuar tentativën për miratimin e projektligjit “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 81/2020 “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, i propozuar nga deputeti Nasip Naço dhe ka kërkuar nga KQZ-ja që të ndërmarrë sa më parë hapat e nevojshëm për të parandaluar ecurinë e mëtejshme të tij. KRIIK konsideron të nevojshme që *Komisioni Qëndror i Zgjedhjeve t’i tërheqë vëmendjen Kryetares së Kuvendit dhe kërkojë zbatimin e ligjit, duke marrë masa për të mosvendosur në rendin e ditës të komisioneve dhe të seancës plenare të Kuvendit për shqyrtim dhe miratim Projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2020 “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”.*
3. Gjithashtu, KRIIK ka dashur që *Komisioni Qendror i Zgjedhjeve të konstatojë mosrespektimin e ligjit nga Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave, i cili në zbatim të nenit pika të Vendimit nr. 9, datë 20.12.2020, të Komisionit Rregullator, duhet të kishte marrë masa për të mos vendosur në rendin e ditës së mbledhjes së Këshillit të Ministrave, më datën 05.02.2025, projektvendimin “Për dhënien e mendimit Kuvendit të Republikës së Shqipërisë për projektligjin joqeveritar “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2020, “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, të ndryshuar”*”.
4. Denoncuesi ka kërkuar nga Komisioni Qëndror i Zgjedhjeve, që të zbatohet me rigorozitet gërmën e ligjit duke nisur hetimin administrativ lidhur me këtë shkelje të Kodit Zgjedhor dhe Vendimit nr. 9, datë 24.12.2020, të Komisionit Rregullator, si dhe duke vendosur sanksionet përkatëse në zbatim të nenit 171, të Kodit Zgjedhor.
5. KRIIK, çmon se projektligji ofron përfitime të drejtëpërdrejta për kategori të caktuara të popullsisë, konkretisht të atyre që vuajnë dënimin në sistemin peniteciar në vend. Ai ofron rregullim të kuadrit ligjor duke u dhënë mundësi më të shpejta të dënuarve të kalojnë në një institucion me një nivel më të ulët të sigurisë, përfshirë këtu edhe të dënuarit pranë institucioneve të sigurisë së lartë, bazuar në një vendim të një komisioni administrativ të burgjeve, Komisionit të Vlerësimit të Rrezikshmërisë së të Dënuarve, ndryshe nga rregullimi aktual i cili parashikon këtë proces vetëm mbi bazën e vendimit të gjykatës. Në këto rrethana, KRIIK çmon se miratimi i këtij projektligji do të ishte në shkelje të hapur të Kodit Zgjedhor.

6. Projektligji “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2020, “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, i propozuar nga deputeti Nasip Naço, është depozituar në Kuvend në datën 23.12.2024. Ai është përfshirë në kalendarin e punimeve të Kuvendit për periudhën 10 shkurt - 28 shkurt 2025. Kalendarin është miratuar me vendimin e Kuvendit nr. 3, datë 30.01.2025. Komisioni për Sigurinë Kombëtare (komisioni përgjegjës) ka shqyrtuar në parim projektligjin më datë 28.01.2025, kurse Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut e ka shqyrtuar dhe e ka miratuar projektligjin në mbledhjen e datës 27.01.2025.
7. Nga ana e Kuvendit i është kërkuar Këshillit të Ministrave mendim për projektligjin, me shkresën nr. 4851/1, datë 09.01.2024. Këshilli i Ministrave ka formalizuar qëndrimin e tij në mbledhjen e datës 05.02.2025, nëpërmjet vendimit “Për dhënie mendimi Kuvendit të Republikës së Shqipërisë për projektligjin joqeveritar “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2020, “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, të ndryshuar”.
8. Komisioneri Shtetëror i Zgjedhjeve, në përfundim të procedurës administrative për shqyrtimin e këtij denoncimi miratoi vendim nr. 117, datë 19.02.2025, “Për shqyrtimin administrativ, bazuar në denoncimin nr. 6 ID, datë 11.02.2025, të regjistrit të denoncimeve, të Koalicionit për Reforma, Integrim dhe Institucione të Konsoliduara/KRIIK”.
9. Vendimi i Komisionerit nr. 117, datë 19.02.2025, ka konkluduar *“në vlerësim të pretendimeve të palëve, fakteve dhe provave të administruara në këtë shqyrtim administrativ se kërkimi sipas objektit i KRIIK është i mbështetur në ligj”*. Komisioneri e ka gjetur të provuar se projektligji ofron përfitime të drejtëpërdrejta për kategori të caktuara të popullsisë, konkretisht të atyre që vuajnë dënimin në sistemin peniteciar në vend, se ofron rregullim të kuadrit ligjor duke ju dhënë mundësi më të shpejtë të dënuarve të kalojnë në një institucion me një nivel më të ulët të sigurisë, përfshirë këtu edhe të dënuarit pranë institucioneve të sigurisë së lartë, si dhe se ofron mundësi të kalimit në Institucionet e hapura të vuajtjes së dënimit për të dënuarit me burgim që e vuajnë atë pranë institucioneve të sigurisë së ulët dhe që u ka mbetur më pak se 2 vjet e 6 muaj burgim për të vuajtur, duke ndryshuar kushtin prej 6 muajsh që është aktualisht i parashikuar nga ligji.

10. Më tej Komisioneri ka dalë tej objektit të kërkesës dhe ka marrë në shqyrtim projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 92, datë 24.07.2014, “Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë”, propozuar nga deputet z. Agron Duka, dhe ka konkluduar, se edhe ky projektligj “*favorizon një kategori të popullsisë, përkatësisht fermerët të cilët përfitojnë në skemat e pagesave dhe subvensioneve direkte*”.
11. Mbi këtë bazë arsyetimi, Komisioneri vendosi:
- a) t’i rekomandojë Kuvendit të Shqipërisë të mos përfshijë për shqyrtim në seancë plenare projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.81/2020 “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, i propozuar nga deputeti z. Nasip Naço;
  - b) t’i rekomandohet Kuvendit të Shqipërisë të mos përfshijë për shqyrtim në seancë plenare projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 92, datë 24.07.2014, “Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë”.
12. Kundër këtij vendimi është bërë ankim nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, me pretendimin se dy projektligjet nuk bëjnë pjesë në kategorinë e nismave që ndalohen nga pika 4, e nenit 91, të Kodit Zgjedhor.
13. Sipas rregullores së punës, KAS-i caktoi me short anëtarin Ilirjan Rusmali si relator të çështjes dhe në datën 24.02.2025, zhvilloi seancën paraprake me pjesëmarrjen e përfaqësuesve të ankuesit zj. Antonela Veshi dhe zj. Kesiana Rusi, me detyrë këshilltare në shërbimin legjislativ të Kuvendit, si dhe të zj. Ina Osmanaj nga administrata e KQZ-së, si përfaqësuese e Komisionerit. Seanca vendosi fillimisht të kthejë kërkesën ankimore për plotësim, korrigjim e saktësim të elementëve formalë dhe më pas t’a pranojë për shqyrtim atë.
14. Në seancën e shqyrtimit të datës 10.03.2025 ishin të pranishëm zj. Pavlina Doçi dhe zj. Ina Osmanaj nga administrata e KQZ-së, si dhe përfaqësuesit e palës ankimuese zj. Antonela Veshi dhe zj. Kesiana Rusi. I pranishëm në seancë ishte dhe z. Nasip Naço, deputeti nismëtar për projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.81/2020 “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”.

15. KAS-i mori në shqyrtim dhe administroi:

- Kërkesën ankimore nr. 2, datë 21.02.2025, depozituar nga “Kuvendi i Republikës së Shqipërisë” (ridepozituar me korrigjime në datën 26.02.2025);
- Vendimin nr. 117 datë 19.02.2025 “Për shqyrtimin administrativ, bazuar në denoncimin me nr. 6 ID, datë 11.02.2025, të regjistrit të denoncimeve, të Koalicionit për Reforma, Integrim dhe Institucione të Konsoliduara/KRIIK”.
- Praktikën dokumentare për projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2020 “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, i propozuar nga deputeti z. Nasip Naço.
- Praktikën dokumentare për projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 92, datë 24.07.2014, “Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë”, i propozuar nga deputeti Agron Duka.
- Shkresën nr.492 prot., datë 07.02.2025 të Sekretarit të Përgjithshëm të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë, drejtuar Komisionerit Shtetëror të Zgjedhjeve.

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

**KAS-i konstatoi:**

1. Në çështjen për shqyrtimin e kërkesës ankimore nr. 1, datë 14.02.2025, depozituar nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, Komisioni i Ankimimeve dhe Sanksioneve ka patur rastin që të japë për herë të parë kuptimin e tij për dispozitën e pikës 4, të nenit 91, të Kodit Zgjedhor (vendimi i KAS-it nr. 7, datë 19.02.2025). Analiza e KAS-it në këtë vendim ka saktësuar natyrën dhe llojin e akteve që ndalohen nga kjo dispozitë e Kodit Zgjedhor, kushtet që duhet të plotësojnë aktet për t’u vlerësuar si të ndalueshëm, si dhe rrethin e veprimeve institucionale që nuk lejohet të kryhen në periudhën e ndalimit. Kjo analizë ka vlerë edhe në arsyetimin e këtij vendimi. Pa përsëritur analizën e vendimit të tij nr. 7, datë 19.02.2025, KAS-i çmon të thellohet në disa elementë që lidhen me objektin specifik të kërkesës ankimore.

2. Pika 4, e nenit 91, të Kodit Zgjedhor vendos ndalim për akte, të cilat parashikojnë dhënien e përfitimeve për kategori të caktuara të popullsisë, me qëllim që të pengojë dy lloje praktikash të dëmshme. Praktika e parë negative është ajo e përdorimit të buxhetit publik në funksion të agjendës elektorale qeveritare. Paratë publike në këtë rast përdoren për të joshur kategori të caktuara të popullsisë, duke krijuar incentiva financiare për to, ose duke u lehtësuar apo hequr barrë të caktuara financiare. Dispozita mban të njëjtin qëndrim edhe për rastet kur, në vend të financave, krijohen favore dhe jepen përfitime të lidhura me pasuritë publike ose shtetërore, gjithnjë në shërbim të të njëjtit qëllim me karakter elektoral.
3. Praktika e dytë, negative shfaqet në rastet e ndërrimit të shumicës qeverisëse pas zgjedhjeve, kur qeveria në ikje shfrytëzon ndërkohën deri në formimin e qeverisë së re për të vënë përpara faktit të kryer dhe për të ngarkuar me barrë disproporcionale financiare qeverinë e dalë nga zgjedhjet. Prandaj ndalimi i pikës 4, të nenit 91, e shtrin efektin e tij përtej zgjedhjeve, rreth 6 muaj nga përfundimi i tyre, kur ndalimi nuk bëhet më për të frenuar joshjen në këmbim të votës. Ndalimi pas zgjedhjeve i shërben mbrojtjes së financave dhe aseteve publike nga menaxhimi i papërgjegjshëm apo keqdashës i qeverisë në ikje.
4. Teknika e formulimit të dispozitës ka dy elementë dallues. Së pari përdoret teknika e sqarimit të dispozitës nëpërmjet shembujve. Së dyti, shembujt nuk janë ezaurues. Lista është e hapur dhe kompetenca për pasurimin e saj i takon KQZ-së. Aktet që parashikojnë rritjen e pagave, pensioneve, mbështetjes ekonomike apo sociale, uljen ose heqjen e taksave, vendosjen e amnistive fiskale, privatizimin apo dhënien e pasurive a të shpërblimeve, etj., (pika 4, e nenit 91), apo aktet për faljen e kamatëvonesave, gjobave, detyrimeve tatimore e doganore (pika ,3 e nenit 3, të vendimit nr. 9, datë 24.12.2020, të Komisionit Rregullator, të ndryshuar), tregojnë edhe një herë, siç është shpjeguar më lart, se ndalimi është për akte që sjellin përfitime financiare, apo përfitime lidhur me asete (pasuri) publike ose shtetërore.
5. Në praktikën e denoncimeve, por edhe në perceptimin publik për aktet që ndalohen nga pika 4, e nenit 91, të Kodit Zgjedhor duket se tërheqin vëmendje shpesh akte me karakter individual, si dhe akte me karakter normativ, por që nuk trajtojnë përfitime financiare apo pasurore për kategori të caktuara të popullsisë. Më tej, perceptohen si të ndaluara akte që sjellin përfitime për individë apo subjekte tregtare të veçanta, të cilat dalin dukshëm jashtë përkufizimit “kategori e caktuar e popullsisë”. Shqetësimet lidhur me të gjitha këto perceptime mund të jenë të drejta, ose të

justifikueshme në këndvështrim të perceptimit publik për zgjedhjet e ndershme, por nuk kanë lidhje me kuptimin e dispozitës së pikës 4, të nenit 91, të Kodit Zgjedhor, në përmbajtjen që kjo dispozitë dhe dispozita e pikës 3, të nenit 3, të vendimit nr. 9, datë 24.12.2020, të Komisionit Rregullator kanë aktualisht.

6. KAS-I, nuk ka tagër që t'i legjitimojë këto praktika denoncimi apo perceptimi. KAS-i është organ zbatues dhe jo rregullator. Detyra e tij është që të zërthejë saktë kuptimin e dispozitës dhe, mbi bazën e këtij zërthimi, të gjykojë dhe të japë drejtësi administrative për ankesat që i vijnë për shqyrtim. Midis organeve drejtuese të KQZ-së, pushteti rregullator i takon Komisionit Rregullator, i cili disponon jo vetëm tagrin e përgjithshëm për të nxjerrë akte nënligjore, por, në rastin e kësaj dispozite, edhe tagrin për të pasuruar listën e ndalimeve me kategori të tjera aktesh me karakter ligjor ose nënligjor.
7. Kuadri ligjor në fuqi, në vlerësimin e KAS-it, ndalon në periudhën katër muaj para datës së zgjedhjeve, deri në formimin e qeverisë së re pas zgjedhjeve:
  - a) **propozimin, miratimin ose nxjerrjen**, jo hartimin, diskutimin, shqyrtimin në procedurë të brendshme institucionale, apo përcjelljen për mendim;
  - b) propozimin, miratimin ose nxjerrjen **e akteve ligjore dhe nënligjore** (akte me karakter normativ), jo të akteve administrative individuale, të autorizimeve, licensave apo kontratave të çfarëdo lloji;
  - c) propozimin, miratimin ose nxjerrjen e akteve ligjore dhe nënligjore, **të cilat sjellin përfitime**, jo çdo lloj akti ligjor ose nënligjor;
  - d) propozimin, miratimin ose nxjerrjen e akteve ligjore dhe nënligjore, të cilat sjellin përfitime **për kategori të caktuara të popullsisë**, d.m.th. grupe individësh konkretë, të cilët lidhen me njeri tjetrin nga një ose disa cilësi të përbashkëta, jo për subjekte të veçanta, një ose disa, apo numër të pa përcaktueshëm a të pa individualizueshëm njerëzish;
  - e) propozimin, miratimin ose nxjerrjen e akteve ligjore dhe nënligjore, të cilat sjellin për kategori të caktuara të popullsisë **përfitime konkrete të natyrës financiare** (me impakt

në buxhetin e shtetit), ose që kanë lidhje me disponimin mbi pasuritë publike ose shtetërore, jo përfitime të një natyre tjetër jo materiale.

Të gjitha kushtet dhe rrethanat në të cilat vepron kjo dispozitë janë kumulative. Nëse nuk plotësohet ndonjeri prej tyre, atëherë nisma/akti nuk mund të ndalohet, duke u mbështetur në këtë dispozitë.

8. Komisioneri, me vendimin nr. 117, datë 19.02.2025, ka marrë në shqyrtim denoncimin e administruar më datë 11.02.2025, në regjistrin e denoncimeve me nr. 6 ID, të Koalicionit për Reforma, Integrim dhe Institucione të Konsoliduara (KRIIK). Objekt i këtij denoncimi ka qenë projektligjit “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin 81/2020 “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, i propozuar nga deputeti Nasip Naço. Komisioneri e ka çmuar kërkimin e KRIIK sipas objektit, si të mbështetur në ligj, por nuk ka plotësuar në tërësi kërkesat e paraqitura në denoncim.
9. Denoncimi i regjistruar me nr. 6 ID, parashtronte këto kërkime për Komisionerin:
  - a) t’i tërheqë vëmendjen Kryetares së Kuvendit dhe kërkojë zbatimin e ligjit duke marrë masa për të mosvendosur në rendin e ditës të komisioneve dhe të seancës plenare të Kuvendit për shqyrtim dhe miratim projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.81/2020 “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”.
  - b) të konstatojë mosrespektimin e ligjit nga Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Ministrave, i cili, në zbatim të nenit 3, pika 5, të Vendimit nr. 9, datë 20.12.2020, të Komisionit Rregullator, duhet të kishte marrë masa për të mos vendosur në rendin e ditës së mbledhjes së Këshillit të Ministrave, më datën 05.02.2025, projektvendimin “Për dhënien e mendimit Kuvendit të Republikës së Shqipërisë për projektligjin joqeveritar “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2020, “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, të ndryshuar””.
  - c) Komisioni Qendror i Zgjedhjeve të nisë hetimin administrativ lidhur me këtë shkelje të Kodit Zgjedhor dhe vendimit nr. 9, datë 24.12.2020, të Komisionit Rregullator, si dhe të vendosë sanksionet përkatëse në zbatim të nenit 171, të Kodit Zgjedhor.



10. Lidhur me kërkesën e parë, KAS-i çmon se projektligji i denoncuar synon të bëjë disa rregullime në kriteret, afatet dhe procedurat për kalimin e të burgosurve nga një regjim sigurie i lartë në një regjim sigurie më të ulët. Nga pika 4, e nenit 91, të Kodit Zgjedhor, projektligji plotëson kushtin për llojin e aktit dhe kushtin për “kategorinë e caktuar të popullsisë”. Akti është akti ligjor dhe përfituesit janë kategoria e të burgosurve me kohë të mbetur vuajtjeje të dënimit jo më shumë se 2 vjet e gjashtë muaj. Por natyra e përfitimit nuk përputhet me kushtin e vendosur nga dispozita për natyrën e përfitimeve që ndalohen. Përfitimi sipas këtij projektligji është përfitim jo material. Nëpërmjet projektligjit nuk synohet të krijohen lehtësira të natyrës financiare dhe as të disponohet pasuri në favor të kësaj kategorie. Dispozita kërkon që përfitimi të jetë material (financiar ose pasuror). Mungesa e këtij kushti e përjashton projektligjin nga fusha e veprimit të dispozitës së pikës 4, të nenit 91, të Kodit Zgjedhor. Për këtë arsye, KAS-I, e gjen të pambështetur në ligj arsyetimin e Komisionerit që i ka dhënë të drejtë denoncuesit në kërkesën për pezullimin e shqyrtimit parlamentar të nismës së deputetit Nasip Naço.
11. Kërkesa e dytë, e cila kërkon nga Komisioneri të konsiderojë shkelje përfshirjen në rendin e ditës të mbledhjes së qeverisë të projektvendimit “Për dhënien e mendimit Kuvendit të Republikës së Shqipërisë për projektligjin joqeveritar “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.81/2020, “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, të ndryshuar””, është bazuar në kuptimin e gabuar të rolit dhe përmbajtjes së projektvendimit. Projektvendimi për dhënie mendimi, nuk mund të jetë nga ana e tij akti i ndalueshëm, për shkak se akti për të cilin ai jep mendim, pretendohet të jetë akt i ndalueshëm. Projektvendimi nuk plotëson asnjë nga kriteret e domosdoshme që duhet të plotësojë akti për t’u konsideruar i ndalueshëm. Për këtë arsye, kërkesa duhet të ishte rrëzuar, si e pa mbështetur në ligj, minimalisht për shkak të faktit se projektvendimi është akt individual, nuk vendos rregulla sjelljeje, por vetëm shpreh vullnetin e institucionit lidhur me një kërkesë konkrete, për një çështje konkrete.
12. Komisioneri, pasi i ka gjetur në parim të mbështetura kërkesat e denoncuesit, ka injoruar kërkesën e fundit të tij, atë për vendosjen e sanksioneve administrative përkatëse në zbatim të nenit 171, të Kodit Zgjedhor. Neni 90, i Kodit të Procedurës Administrative përcakton se “në vendimin përfundimtar për çështjen, organi publik vendos për të gjitha çështjet e ngritura nga palët gjatë procedurës”. Komisioneri ka patur detyrimin që t’i jepte përgjigje edhe kërkesës për vendosjen e sanksioneve (kompetenca për vendosjen e sanksioneve i takon KAS-it, por shkronja “dh” e nenit 21, të Kodit Zgjedhor ka përcaktuar, se për këtë qëllim KAS-i vihet në lëvizje me kërkesë të

Komisionerit). Gjithësesi, KAS-i e evidenton këtë fakt në shërbim të plotësisë së analizës ligjore të vendimit nr. 117, datë 19.02.2025, dhe në përgjigje të kërkesës ankimore. KAS-i nuk gjen shkelje të pikës 4, të nenit 91, të Kodit Zgjedhor si në procedurën e Kuvendit lidhur me projektligjin, ashtu dhe në procedurën e Këshillit të Ministrave lidhur me projektvendimin. Atje ku nuk ka shkelje nuk ka vend për sanksione administrative.

13. Komisioneri ka përfshirë në këtë procedurë administrative, jashtë objektit të kërkesës, projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 92, datë 24.07.2014, “Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë”, propozim i deputetit Agron Duka, i depozituar në Kuvend në datën 04.10.2021. Projektligji është një nismë e vjetër deputeti, e cila në thelb nuk ndryshon nga nisma e deputetit Erion Braçe për ndryshimin e të njejtit ligj, e cili ishte objekt shqyrtimi nga KAS-i në rastin e kërkesës ankimore nr. 1, konkluduar me vendimin e KAS-it nr. 7, datë 19.02.2025. Qëllimi i të dy nismave ka qenë i njejtë, të përsosë mekanizimin e deklarimit të TVSH-së në sektorin e bujqësi-blegtorisë, për ta bërë mekanizimin të drejtë, racional, transparent dhe të aplikueshëm për grumbulluesit e produkteve bujqësore, duke barazuar në këtë mënyrë kushtet e konkurrencës me importuesit.
14. Sikurse KAS-i ka vlerësuar për nismën e deputetit Braçe, edhe projektligji i propozuar nga deputeti Duka nuk krijon lehtësi, nuk heq dhe as redukton TVSH-në për asnjë nga subjektet e sektorit. Nëpërmjet mekanizmit të “auto faturimit”, ai u jep mundësinë grumbulluesve që të zbatojnë drejt rregullat e TVSH-së (si diferencë midis TVSH-së në shitje me atë në blerje), në rastet kur prodhuesit bujqësorë e blegtoralë të përjashtuar nga skema e TVSH-së hyjnë në transaksione me grumbulluesit. Propozimi rregullon tregun, por nuk ndjek qëllime elektorale. Nëse rregullat e deritanishme kanë shkaktuar një favorizim të padrejtë të importuesve, propozimi synon që të heqë këtë favorizim dhe të kthejë “drejtësinë” në treg. Nisma e deputetit Duka është paraqitur jashtë kontekstit elektoral të vitit 2025, gjë që përbën një argument më shumë në favor të nevojës për të treguar maturi dhe skrupullozitet juridik në zbatimin e ndalimeve të pikës 4, të nenit 91, të Kodit Zgjedhor. Me vendimin nr. 7, datë 19.02.2025, KAS-i pranoi kërkesën ankimore të Kuvendit, duke i hapur rrugë shqyrtimit të nismës së deputetit Braçe. I njejtë qëndrim duhet të mbahet edhe për nismën e deputetit Duka.
15. Në vendimin nr. 7, datë 19.02.2025, KAS-i ka konstatuar defekte në formatimin e dispozitivit të vendimit të Komisionerit. Ky konstatim vlen edhe për vendimin e Komisionerit nr. 117, datë

19.02.2025. Në pikat 1 dhe 2, të dispozitivit Komisioneri ka vendosur të “rekomandojë”, në vend që të “ndalojë”. Vendimet e Komisionerit janë akte me karakter detyrues për subjektet të cilave u drejtohen ato. Komisioneri mund të përpunojë rekomandime, të japë sugjerime apo këshilla, të informojë apo kërkojë dhënie informacioni me shkresa apo me forma të tjera komunikimi, por jo me vendimin përfundimtar të një hetimi administrativ. Elementët përbërës të këtij vendimi përcaktohet nga neni 99, i K.Pr.A, i cili përfshin si element të dispozitivit “pjesën urdhëruese që tregon çfarë është vendosur” (pika “i” e shkronjës “c”, të pikës 2, të nenit 99). Një akt administrativ që është në kundërshtim me dispozitat që rregullojnë formën apo elementet e detyrueshme të aktit administrativ është një akt administrativ i paligjshëm (shkronja “c” e nenit 109 të K.Pr.A).

16. Në përfundim dhe në përmbledhje të sa më sipër, KAS-i konstaton se vendimi i Komisionerit nr. 117, datë 19.02.2025, duhet të shfuqizohet, sepse është i pambështetur në ligj (është në kundërshtim me pikën 4, të nenit 91, të Kodit Zgjedhor, për shkak se të dy projektligjet e referuara nuk bëjnë pjesë në rrethin e akteve, të cilat parashikojnë dhënien e përfitimeve financiare apo pasurore për kategori të caktuara të popullsisë) dhe është në kundërshtim me kërkesat e K.Pr.A për formën e aktit administrativ (është formuluar si rekomandim dhe jo si urdhërim, në kundërshtim me formën e kërkuar nga neni 99, i K.Pr.A).

17. Kërkimi i dytë i ankuesit konsiderohet nga KAS-i i ezauruar me pranimin e kërkesës për shfuqizimin e pikave 1 dhe 2, të vendimit të Komisionerit nr. 117, datë 19.02.2025.

### **PËR KËTO ARSYE:**

Mbështetur në nenin 21, pika 1, shkronja “b” të ligjit nr. 10019, datë 29.12.2008, “Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, Komisioni i Ankimimeve dhe Sanksioneve

### **V E N D O S I:**

1. Pranimin e kërkesës ankimore nr. 2, datë 21.02.2025 të depozituar nga Kuvendi i Shqipërisë.

2. Shfuqizimin e vendimit nr. 117, datë 19.02.2025 të Komisionerit Shtetëror të Zgjedhjeve.

Ky vendim hyn në fuqi menjëherë dhe publikohet në faqen zyrtare të Komisionit Qendror të Zgjedhjeve.

Bazuar në pikën 1 të nenit 18 të ligjit nr. 49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative“, të ndryshuar” mund të bëhet ankim kundër këtij vendimi në Gjykatën Administrative Tiranë, brenda 45 ditëve nga njoftimi i tij.

Njoftuar palëve të pranishme me shpalljen.

U shpall sot, më datë 10.03.2025.

<b>Iirjan</b>	<b>RUSMALI</b>	-	<b>Relator</b>	
<b>Elvin</b>	<b>LAKO</b>	-	<b>Anëtar</b>	
<b>Elvis</b>	<b>ÇEFA</b>	-	<b>Anëtar</b>	
<b>Koli</b>	<b>BELE</b>	-	<b>Anëtar</b>	<b>(Mendim paralel)</b>
<b>Ledio</b>	<b>BRAHO</b>	-	<b>Anëtar</b>	

## MENDIM PARALEL

Unë anëtari Koli Bele, duke qenë dakord me anëtarët e KAS për shfuqizimin e Vendimit nr. 117, datë 19.02.2025, “Për shqyrtimin administrativ të denoncimit nr. 6 ID, datë 11.02.2025, të KRIIK“, të KSHZ, por jo me analizën ligjore dhe ligjin e aplikueshëm, paraqes arsyetimin tim si vijon:

1. Kolegët shprehen se Komisioneri Shtetëror i Zgjedhjeve, brenda kompetencave të tij, ka arsyetuar gabim përputhmëshmërinë e projektligjit objekt hetimi administrativ dhe kanë vijuar me analizën e këtij projektligji nëse është në përputhje ose jo me Kodin Zgjedhor. Në të njëjtën mënyrë dhe anëtarët kanë arsyetuar se KSHZ ka tagrin të monitorojë procesin e miratimit të akteve në Kuvend dhe do duhej të shprehte ndalimin e shqyrtimit të këtij akti.

2. Çmoj se kjo vendimmarrje e KSHZ, nuk është në tagrin e këtij organi të KQZ, pasi Kodi Zgjedhor nuk parashikon monitorimin dhe aq më pak pezullimin apo ndalimin e Kuvendit në kryerjen e funksioneve të veta kushtetuese ligjvënëse, qoftë edhe në formën e rekomandimeve të formalizuara si vendime të KSHZ.

3. Procesi ligjvënës është i rregulluar në mënyrë të veçantë në Kushtetutë në nenet 81- 85 dhe një organ i krijuar me ligj të veçantë, siç është KSHZ, nuk mund të marrë tagrin për të vendosur mbi ushtrimin e funksioneve dhe kompetencave të një organi kushtetues, siç është Kuvendi. Nëse do pranoni një fakt të tillë, atëherë dhe organe të tjera të krijuara me ligje të veçanta, si p.sh Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, ose Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, etj., të cilat kanë në ligjet përkatëse të drejtën dhe detyrimin për të garantuar zbatimin e legjislacionit të fushës që mbulojnë, do të kërkonin mosmiratimin e akteve ligjore nga Kuvendi në rastet që vlerësojnë se ka konflikt me ligjin e tyre organik, gjë që nuk pranohet nga kuadri dhe logjika ligjore.

4. Një arsye tjetër që mbështet qëndrimin se KSHZ nuk ka kompetenca të tilla, është parimi ligjor i parashikuar në nenin 7, të Kushtetutës i ndarjes dhe balancimit të pushteteve. Mekanizmin e „ndërhyrjes“ dhe kontrollit në veprimtarinë ligjvënëse të Kuvendit, Kushtetuta ja ka përcaktuar përjashtimisht Presidentit të Republikës në nenin 85 të Kushtetutës, i cili ka të drejtën e kthimit për rishqyrtim të ligjit vetëm një herë dhe Gjykatës Kushtetuese që ushtron kontrollin mbi bazën e ankimit të rregulluar, në mënyrë shteruese nga Kushtetuta dhe ligji.

5. Kompetencat e KSHZ janë renditur në mënyrë shteruese në nenin 19, të Kodit Zgjedhor. Shkronja ‘dh’ e pikës 1 të këtij neni përcakton se: (Komisioneri) “...kujdeset për zbatimin e këtij ligji në mënyrë të drejtë, të përpiktë, të saktë dhe uniforme nga të gjitha institucionet, subjektet apo personat e ngarkuar me detyra dhe detyrime, sipas ligjit“.

6. Ky parashikim nuk mund të interpretohet në mënyrë të zgjeruar, bashkë me nenin 91, pika 4, të Kodit Zgjedhor, se Komisioneri mund të vendosë ndalimin e Kuvendit për të miratuar ligje të caktuara në zbatim të funksioneve të veta kushtetuese. Duhet kuptuar se Komisioneri kujdeset për zbatimin e Kodit Zgjedhor, por brenda kompetencave të tij, dhe jo në mënyrë të pakufizuar për çdo akt ligjor dhe për të gjithë legjislacionin e aplikuar në Republikën e Shqipërisë. Aty ku ligjvënësi ka patur qëllimin që t'i japë kompetencë Komisionerit dhe KAS-it si organ i KQZ-së, për të vepruar nëpërmjet akteve apo sanksioneve, e ka bërë këtë në mënyrë të shprehur.

7. Në një analizë paralele, Ligji nr. 8454/1999 Për "Avokatin e Popullit", i ndryshuar, në nenin 2, të tij, parashikon se: *'Avokati i Popullit mbron të drejtat, liritë dhe interesat e ligjshëm të individit nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike, si dhe të të tretëve që veprojnë për llogari të saj. Ai është nxitës i standardeve më të larta të të drejtave dhe lirive të njeriut në vend...'*

Ky parashikim, në qëllimin e tij, është i ngjashëm me parashikimin e Nenit 19/1/dh, që i referohet kompetencës së KSHZ për t'u kujdesur për zbatimin e ligjit nga të gjitha institucionet. Ndërkohë, Neni 24 i ligjit 'Për Avokatin e Popullit', E drejta e Avokatit të Popullit për rekomandime legjislative, parashikon se:

*Kur Avokati i Popullit vëren se është vetë përmbajtja e ligjit ose e akteve të tjera normative dhe jo zbatimi i tyre, shkaku që krijon premisa për shkelje të të drejtave të njeriut, të njohura nga Kushtetuta ose ligjet e tjera, ka të drejtë:*

*a): t'u rekomandojë organeve që kanë të drejtën ligjvënëse të bëjnë propozime për ndryshimin dhe përmirësimin e ligjeve;*

*b): t'u propozojë organeve të administratës ndryshimin ose përmirësimin e akteve nënligjore; mosshqyrtimi i propozimit brenda 30 ditëve sjell si pasojë pezullimin e fuqisë së akteve nënligjore që shkaktojnë shkelje të të drejtave dhe lirive.*

*c): të vërë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese me kërkesën për shfuqizimin e akteve të tilla.*

Pra, ligjvënësi ka përcaktuar të drejtën për të rekomanduar ndryshime apo vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese për shfuqizimin e aktit, nëpërmjet kontrollit *aposteriori* të aktit të miratuar.

8. Në mënyrë të ngjashme në Ligjin Nr.154/2014 "Për Organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit", në nenin 17- Konsultimi dhe dhënia e opinionëve, është normuar kompetenca e KLSH, konkretisht në pikën 1: *Për çështje që kanë të bëjnë me hartimin e një projektligji që lidhet me funksionin, veprimtarinë, detyrat dhe kompetencat e KLSH, organet shtetërore konsultohen paraprakisht me KLSH, dhe në pikën 3 të këtij neni, e drejta e KLSH të bëjë propozime për*

ndryshime në legjislacion. Në nenin- 18 Revokimi dhe ndryshimi i akteve, gjejmë të njëjtin mekanizëm si të sipërpërmendur të Avokatit të Popullit.

9. Në rastet e këtyre dy institucioneve të pavarura që parashikohen në Kushtetutë, ligjvënësi ka treguar “kujdesin e nevojshëm“ duke rregulluar procedurën si mund të rekomandojnë ndryshimet apo kërkojnë shfuqizimin e një ligji, duke i vendosur si subjekte të posaçme të gjyqimit kushtetues, pasi ligji të jetë miratuar.

9. Në mungesë të një rregullimi të posaçëm ligjor, Komisioneri Shtetëror i Zgjedhjeve në përmbushje të funksionit të tij, mund të kontribuojë në procesin legjislativ, duke u përfshirë në procedurën e konsultimeve me grupet e interesit, siç në fakt ka bërë së fundmi gjatë diskutimeve për ndryshimet ligjore në Kodin Zgjedhor. I njëjti mekanizëm vlen dhe aplikohet për rastet e organeve të tjera që krijohen me ligje të veçanta, që mund të kontribuojnë në procesin e shqyrtimit të projektligjeve në komisionet përkatëse parlamentare, por asnjë institucion tjetër, përfshi ato kushtetuese si Avokati i Popullit apo KLSH, apo komisionerë të tjerë publikë të krijuar më ligje të veçanta, nuk kanë tagër për të ndaluar procesin e shqyrtimit të projektligjeve duke nxjerrë akte administrative për këtë qëllim, si në formën e rekomandimeve për heqjen nga agjenda e komisioneve parlamentare dhe aq më pak në formën e një akti ndalues, siç arsyetohet nga anëtarët në shumicë të KAS.

10. Nëse do të pranohet argumentin e kundërt se KSHZ e ka një kompetencë të tillë, pra mund të pezullojë ose ndalojë projektligjin në momentin e shqyrtimit në komisionet e Kuvendit, duke vlerësuar *prima facie* siç është rasti objekt shqyrtimi se projektligji bie në sferën e ndalimeve të nenit 91, pika 4, si mund të paragjykojmë ose të përjashtojmë mundësinë që komisionet parlamentare dhe në fund Kuvendi në seancën plenare, duke bërë amendime të ndryshme, do i përmbaheshin detyrimeve dhe ndalimeve që parashikon Kodit Zgjedhor në nenin 91.1 !?

11. Si mund të përjashtojmë gjithashtu mundësinë që procesi i miratimit të ligjit mund të shkojë përtej periudhës së ndalimit të parashikuar nga Kodi Zgjedhor, pasi është fakt i njohur, por edhe siç u parashtrua në seancën e shqyrtimit në KAS, procese të tilla mund të marrin disa muaj ose edhe vite ose projektligji dhe mund të mos kalojë për miratim në seancën plenare apo mos të marrë votat e nevojshme!?

12. Parashikimet e pikës 4, të nenit 91, të Kodit Zgjedhor, janë të detyrueshme për t’u zbatuar nga institucionet publike, në rastin konkret edhe nga Kuvendi. Kodi Zgjedhor nuk ka parashikuar një mekanizëm pocedural ndalues apo korigjues, për rastin kur Kuvendi do miratonte një akt ligjor që bie në kundërshtim me këtë normë. Po ashtu nuk ka një normë procedurale që do të bënte të mundur

parandalimin e miratimit, duke ndaluar *de facto* procesin e miratimit të ligjeve gjatë shqyrtimit në komisionet parlamentare.

13. Në rastin konkret, Komisioneri ka vepruar tej kompetencës së tij, dhe për këtë arsye, vendimi i tij duhet të shfuqizohet.

14. Një shkak tjetër që çon në shfuqizimin e vendimit të Komisionerit është fakti se Komisioneri nuk mund të nxjerrë rekomandime, por vetëm Vendime, Urdhra dhe Udhëzime, siç përcaktohet dhe në pikën 2 të nenit 19 të Kodit Zgjedhor. Bazuar në nenin 109, shkronja ‘c’ të Kodit të Procedurave Administrative, Vendimi nr. 117, datë 19.02.2025 ‘Për shqyrtimin administrativ të denoncimit nr. 6 ID, datë 11.02.2025, të KRIIK‘ i Komisionerit Shtetëror të Zgjedhjeve, është në kundërshtim me dispozitat që rregullojnë formën apo elementet e detyrueshme të aktit administrativ dhe për pasojë konsiderohet i paligjshëm, siç me të drejtë është arsyetuar dhe nga anëtarët e shumicës.

**Koli BELE** - **Anëtar**