



Strasbourg, 30 Tetor 2002

CDL-AD (2002) 23 rev
Or. fr.

Opinion nr. 190/2002

KOMISIONI EVROPIAN PER DEMOKRACI PERMES LIGJIT

(KOMISIONI I VENECIAS)

**KODI I PRAKTIKES SE MIRE
NE ÇESHTJET ZGJEDHORE**

**UDHEZIME
DHE RAPORTI SHPJEGUES**

**Miratar nga Komisioni i Venecias
në Mbledhjen e tij 52-të Plenare
(Venecia, 18-19 Tetor 2002)**

Përmbajtja**Faqe**

HYRJE	4
UDHEZIME PER ZGJEDHJE miratuar nga Komisioni i Venecias në Seancën e tij të 51-të Plenare (Venecia, 5-6 Korrik 2002).....	5
RAPORTI SHPJEGUES miratuar nga Komisioni i Venecias në Seancën e tij të 51-të Plenare (Venecia, 18-19 Korrik 2002).....	13
Vërejtje të përgjithshme	13
I. <u>Parimet bazë të trashëgimisë elektorale Evropiane</u>	13
Hyrje: parimet dhe baza e tyre juridike	13
1. <u>Votimi I përgjithshem</u>	14
1.1 Rregulli dhe përjashtimet.....	14
1.2 Listat e zgjedhësve	16
1.3 Paraqitja e kandidaturave.....	16
2. <u>Votimi i barabartë</u>	17
2.1 Të drejtat për votim të barabartë.....	17
2.2 Fuqia e barabartë e votës.....	17
2.3 Shanse të barabarta	19
2.4 Barazia dhe pakicat kombëtare	19
2.5 Barazia gjinore.....	20
3. <u>Votimi i lirë</u>	20
3.1 Liria e votuesve për të formuar opinionin e tyre.....	20
3.2 Liria e votuesve për të shprehur dëshirën e tyre dhe lufta ndaj mashtrimit elektorale.....	21
3.2.1 Në përgjithësi.....	21
3.2.2 Procedurat e votimit.....	21
3.2.2.1 Votimi me postë ose me ndërmjetës në rrethana të caktuara.....	22
3.2.2.2 Votimi në ushtri	23
3.2.2.3 Metodatat e votimit mekanik dhe elektronik	23
3.2.2.4 Numërimi	23
3.2.2.5 Transferimi i rezultateve	24
4. <u>Votimi i fshehtë</u>	24
5. <u>Votimi i drejtpërdrejtë</u>	25
6. <u>Shpeshmëria e zgjedhjeve</u>	25

II. <u>Kushtet për zbatimin e parimeve</u>	25
1. <u>Respektimi i të drejtave themelore</u>	26
2. <u>Nivelet normative dhe qëndrueshmëria e se drejtes zgjedhore</u>	27
3. <u>Garancitë procedurale</u>	27
3.1 Organizimi i zgjedhjeve nga një organ asnjës.....	27
3.2 Vezhgimi I zgjedhjeve	30
3.3 Një sistem i efektshëm apelimi	31
3.4 Organizimi dhe funksionimi i qendrave të votimit	32
3.5 Financimi	33
3.6 Siguria.....	33
Perfundime	34

Hyrje

Më 8 Nentor 2001 Komiteti i Përhershëm i Asamblesë Parlamentare, duke vepruar në emër të Asamblesë, miratoi Rezolutën 1264 (2001) e cila i kërkon Komisionit të Venecias:¹

i. të krijoje një grup pune të përbërë nga përfaqësues të Asamblesë Parlamentare, CLRAE dhe mundësisht organizatave të tjera me përvojë në këtë fushë, me qëllim që të diskutojnë rregullisht çështje që kanë të bëjnë me zgjedhjet;

ii. të hartojë një kod të praktikave të mira për çështje elektorale, i cili mund të mbështetet, ndër të tjera, në udhëzimet e përcaktuara në shtojcën e memorandumit shpjegues të raportit, në të cilin mbështetet kjo rezolutë (Dok. 9267), si dhe në premisën që ky kod duhet të përfshijë rregullat për fushatën parazgjedhore, për vetë zgjedhjet dhe për periudhën menjëherë pas zgjedhjeve;

iii. në varësi të burimeve, të hartojë një listë të parimeve bazë të sistemeve zgjedhore Evropiane duke koordinuar, standardizuar dhe zhvilluar studime dhe aktivitete aktuale dhe të planifikuara. Në një periudhë afatmesme, të dhënat e grumbulluara për sistemet zgjedhore Evropiane duhet të rregjistrohen në një bazë të dhënash, dhe të analizohen dhe shpërndahen nga një njësi e specializuar.

Udhëzimet e mëposhtme janë një reagim konkret ndaj tre aspekteve të kësaj rezolutive. Ato u miratuan nga Këshilli për Zgjedhje Demokratike – grupi i përbashkët i punës i krijuar në bazë të rezolutës së Asamblesë Parlamentare – në takimin e tij të dytë (3 Korrik 2002) dhe, më pas, nga Komisioni i Venecias në Sesionin e tij të 51-të (5-6 Korrik 2002); ato mbështeten në parimet bazë të trashëgimisë elektorale Evropiane; më në fund, dhe mbi të gjitha, ato përfaqësojnë thelbin e kodit të praktikës së mirë në çështjet zgjedhore.

Raporti shpjegues shpjegon parimet e përcaktuara në udhëzime, përmban përkufizime dhe sqarime për to dhe, kur është e nevojshme jep rekomandime për çështje specifike. Ai është miratuar nga Këshilli për Zgjedhje Demokratike në sesionin e tij të tretë (16 Tetor 2002) e më pas nga Komisioni i Venecias në sesionin e tij të 52-të (18-19 Tetor 2002).

Kodi i praktikës së mirë në çështjet zgjedhore është miratuar nga Asambeja Parlamentare e Këshillit të Evropës në sesionin e saj të parë të vitit 2003 dhe nga Kongresi i pushteteve lokalë dhe vendorë të Evropës në sesionin e tij të pranverës 2003.

Siç theksohet në rezolutën e Asamblesë Parlamentare, ky dokument mbështetet në udhëzimet që i janë bashkangjitur memorandimit për raportin, mbi të cilën u mbështet rezoluta e Asamblesë (Dok. 9267). Ai mbështetet gjithashtu në punën e bërë nga Komisioni i Venecias në fushën zgjedhore, e cila përshkruhet në mënyrë të përmbledhur në Dokumentin CDL (2002) 7.

¹Pika 6; shih Dok. 9267, Raport i Komitetit të Çështjeve Politike; Raportues: Z Clerfayt.

UDHEZIME PER ZGJEDHJET

**miratuar nga Komisioni i Venecias
në Seancën e tij të 51-të Plenare
(Venecia, 5-6 Korrik 2002)**

I. Parimet e trashëgimisë elektorale Evropiane

Pesë parimet bazë të trashëgimisë elektorale Evropiane janë *votimi i pergjithshem, i barabartë, i lirë, i fshehtë dhe i drejtpërdrejtë*. Përveç kësaj, zgjedhjet duhet të zhvillohen në intervale të rregullta kohe.

1. Votimi i pergjithshem

1.1 Rregulla dhe përjashtime

Votimi i pergjithshem do të thotë në parim që të gjithë njerëzit kanë të drejtë të zgjedhin dhe të zgjidhen. Megjithatë, kjo e drejtë mund dhe, në fakt, duhet t'i nënshtrohet disa kushteve:

a. Moshë:

- i. E drejta për të zgjedhur dhe për t'u zgjedhur duhet t'i nënshtrohet kushtit për një moshë të caktuar minimale.
- ii. E drejta për të votuar duhet të përftohet, si afat i fundit, në moshën madhore.
- iii. Eshhtë e preferueshme që e drejta për t'u zgjedhur të përftohet në të njëjtën moshë si e drejta për të zgjedhur dhe, në çdo rast, jo më vonë se moshë 25 vjeç, me përjashtim të rasteve kur janë vendosur kufi specifikë moshore për t'u zgjedhur në disa funksione të caktuara (p.sh. anëtarë të dhomës së lartë të parlamentit, Kryetar i Shtetit).

b. Kombësia:

- i. Mund të zbatohet kushti për kombësinë.
- ii. Megjithatë, për të huajt do të ishte e këshillueshme që të kene te drejten per te zgjedhur ne zgjedhje lokale pasi të kenë jetuar një periudhë të caktuar kohe në vendin ku do të votojnë.

c. Vendbanimi:

- i. Mund të zbatohet kushti për vendbanim.
- ii. Vendbanimi në këtë rast do të thotë vendbanimi ku jeton zakonisht.
- iii. Per qytetarët vendas mund të aplikohet një kërkesë për një periudhe të caktuar banimi vetëm në rastin e zgjedhjeve lokale apo rajonale.
- iv. Periudha që kërkohet për vendbanim nuk duhet të jetë më e gjatë se gjashtë muaj; një periudhë më e gjatë mund të jetë e nevojshme vetëm për të mbrojtur pakicat kombëtare.
- v. e drejta për të zgjedhur dhe për t'u zgjedhur mund t'i njihet edhe shtetasve që jetojnë jashtë vendit.

d. Perjashtimi nga e drejta për të zgjedhur dhe për t'u zgjedhur:

- i. Mund të miratohen dispozita për privimin e individëve nga e drejta e tyre për të votuar apo për t'u zgjedhur, por vetëm në rast se ekzistojnë të gjitha kushtet e mëposhtme:
- ii. Duhet të parashikohet nga ligji.
- iii. Duhet të respektohet parimi i proporcionalitetit; kushtet për privimin e individëve nga e drejta për t'u zgjedhur mund të jenë më pak strikte se sa kushtet për privimin e tyre nga e drejta për të votuar.
- iv. Privimi mund të aplikohet në rastin e paaftesisë mendore ose të dënimit nga gjykata për një vepër të rëndë penale.
- v. Përveç kësaj, abrogimi i të drejtave politike ose përcaktimi i paaftesisë mendore mund të aplikohet vetëm me vendim të posaçëm gjykatë.

1.2 Lista e zgjedhësve

Plotësimi i kritereve të mëposhtëm është i domosdoshëm për besueshmërinë e listave të zgjedhësve:

- i. Listat e zgjedhësve duhet të jenë të përhershme.
- ii. Ato duhen azhornuar rregullisht, të paktën një herë në vit. Në rast se zgjedhësit nuk regjistrohen automatikisht, regjistrimi duhet të bëhet në një kohë relativisht të gjatë.
- iii. Listat e zgjedhësve duhet të botohen.
- iv. Duhet të ekzistojë mundësia për aplikimin e një procedure administrative – e cila t'i nënshtrohet kontrollit gjyqësor - ose një procedure gjyqësore për regjistrimin e zgjedhësit që nuk janë të regjistruar; regjistrimi nuk duhet të bëhet në qendrën e votimit ditën e zgjedhjeve.
- v. Një procedure e njëjtë duhet t'u japë mundësi zgjedhësve të bëjnë korrigjimin e regjistrimit në rast se ai është bërë në mënyrë të pasaktë.
- vi. Një listë suplementare mund t'u japë mundësi për të votuar personave që kanë lëvizur nga vendbanimi i tyre ose që kanë arritur moshën ligjore për votim pas botimit të listës përfundimtare.

1.3 Paraqitja e kandidaturave

- i. Paraqitja e kandidatëve individualë ose listave të kandidatëve mund të kushtëzohet me mbledhjen e një numri të caktuar firmash.
- ii. Ligji nuk duhet të kërkojë mbledhjen e firmave të më tepër se 1% të zgjedhësve në zonën përkatëse zgjedhore.
- iii. Verifikimi i firmave duhet t'i nënshtrohet rregullave të qarta, veçanërisht përsa u përket afateve.
- iv. Proçesi i verifikimit duhet, në parim, të bëhet për të gjitha firmat. Megjithatë, nëse konkludohet, përtej çdo dyshimi, se është mbledhur numri i nevojshëm i firmave, nuk është e nevojshme të verifikohen firmat e mbetura.
- v. Përcaktimi i vlefshmërisë së firmave duhet të përfundojë përpara fillimit të fushatës zgjedhore.
- vi. Nëqoftëse kërkohet depozitimi i një shume, ajo duhet të jetë e rimbursueshme nëqoftëse kandidati apo partia kalon një rezultat të caktuar; shuma dhe rezultati i kërkuar nuk duhet të jenë tejet të larta.

2. Votimi i barabartë

Perfshin:

2.1 Të drejten për votim të barabartë: çdo votues ka, në parim, një votë; në rastet kur një sistem zgjedhor i akordon zgjedhesve më tepër se një votë, çdo zgjedhes duhet të ketë të njëjtin numër votash.

2.2. Fuqia e barabartë e votës: mandatet duhet të ndahen në mënyrë të barabartë midis zonave zgjedhore.

i. Kjo duhet të aplikohet, të paktën, për zgjedhjet për dhomat e ulta të parlamenteve, rajonale dhe vendore:

ii. Ajo konsiston në shpërndarjen e qartë dhe të balancuar të mandateve midis zonave zgjedhore mbi bazën e një prej kriterëve të mëposhtëm të ndarjes së mandateve: popullsia, numri i banorëve lokale (duke përfshirë minorenët), numri i zgjedhësve të rregjistruar, dhe, mundesisht, numri i njerezve që faktikisht votojnë. Mund të parashikohet edhe një kombinim i përshtatshëm i këtyre kriterëve.

iii. Kriteri gjeografik dhe kufijtë administrativë, ose mundesisht edhe ato historikë mund të merren në konsideratë.

iv. Devijimi i lejueshëm nga norma nuk duhet të jetë më shumë se 10%, dhe kurrsesi nuk duhet të jetë më i lartë se 15% me përjashtim të rrethanave të veçanta (mbrojtja e një minoriteti të përqëndruar, njësi administrative me dendesi të ulët).

v. Me qëllim që të garantohet fuqia e barabartë e votës, shpërndarja e mandateve duhet të rishikohet të paktën çdo 10 vjet, dhe mundesisht jo gjatë periudhave zgjedhore.

vi. Në rastin e zonave zgjedhore me sistem proporcional, do të ishte e preferueshme që mandatet të rishpërndahen pa bërë ripërcaktim të kufijve të zonave zgjedhore, të cilat, ku është e mundur, duhet të koincidojnë me kufijtë administrativë.

vii. Kur kufijtë ripërcaktohen – gjë që duhet bërë në një sistem mazhoritar – ajo duhet bërë:

- në mënyrë të paanshme;
- jo në dëm të pakicave kombëtare;
- duke marrë parasysh opinionin e një komisioni, shumica e anëtarëve të të cilit duhet të jenë të pavarur; është e preferueshme që ky komision të përfshijë një gjeograf, një sociolog, një përfaqësues të balancuar të partive dhe, në rast se është e nevojshme, të përfaqësuesve të pakicave kombëtare.

2.3 Barazia e shanse

a. Shanset e barabarta duhet të garantohen si për partitë ashtu dhe për kandidatët. Kjo konsiston në një qëndrim asnjëanes nga ana e autoriteteve shtetërore, veçanërisht lidhur me:

- i. fushatën zgjedhore;
- ii. mbulimin nga media, veçanërisht nga media publike;
- iii. financimet publike të partive dhe fushatave.

b. Në varësi të objektivit, barazia mund të jetë strikte ose proporcionale. Në rast se është strikte, partitë politike trajtohen në mënyrë të barabartë pavarësisht nga fuqia e tyre parlamentare aktuale ose mbështetja nga elektorati. Në rast se është proporcionale, partitë politike duhet të trajtohen në bazë të rezultateve të arritura në zgjedhjet. Parimi i shanseve të barabarta

zbatohet në veçanti për kohën e mbulimit të fushatës elektorale nga radio dhe televizioni, financimet publike dhe format e tjera të mbështetjes.

c. Në përputhje me lirinë e shprehjes, duhen miratuar dispozita ligjore për të siguruar që të gjithë pjesëmarrësit në zgjedhje të kenë, të paktën, një pasqyrim minimal të fushatave dhe reklamave të tyre elektorale në mediat audio-vizive private.

d. Financimet e partive politike, kandidatëve, dhe fushatës zgjedhore duhet të jenë transparente.

e. Në disa raste, parimi i shanseve të barabarta mund të çojë në një kufizim të shpenzimeve për partitë politike, veçanërisht përsa i përket reklamave.

2.4 Barazia dhe pakicat kombëtare

a. Partitë që përfaqësojnë pakicat kombëtare duhet të lejohen.

b. Rregulla të veçanta, të cilat u rezervojnë një numër të caktuar mandatesh pakicave kombëtare ose që parashikojnë rregulla përjashtimore për partitë përfaqësuese të pakicave kombëtare në kriteret normale të ndarjes së mandateve (për shembull, përjashtimi nga kërkesa për kuorum), parimisht nuk bien ndesh me të drejtën për votim të barabartë.

c. Asnjë kandidat dhe asnjë votues nuk duhet të detyrohen të tregojnë përkatësinë e tyre në një pakicë kombëtare.

2.5 Përfaqësimi i barabartë midis gjinive

Rregullat ligjore, të cilat kërkojnë një përqindje minimale të personave të seciles gjini në numrin e përgjithshëm të kandidatëve, nuk duhen konsideruar si shkelje të parimit për votim të barabartë, nëqoftëse kanë një bazë kushtetuese.

3. Votim i lirë

3.1 Liria e zgjedhësve për të formuar opinionin e tyre

a. Autoritetet shtetërore duhet të jene të paanshëm. Në veçanti, kjo ka të bëjë me:

- i. median;
- ii. vendosjen e posterave;
- iii. e drejta për të manifestuar ne vende publike;
- iv. financimin e partive dhe kandidatëve.

b. Autoritetet publike kanë një numër detyrimesh pozitive; ndër të tjera, ato duhet:

- i. t'ia paraqesin zgjedhësve kandidaturat e regjistruara;
- ii. t'u mundësojnë zgjedhësve njohjen me listat dhe kandidatët për zgjedhje, për shembull, nëpërmjet vendosjes së listave në vendet e duhura.
- iii. informacioni i mësipërm duhet të ofrohet gjithashtu në gjuhët e pakicave kombëtare.

c. Në rastet e shkeljes së detyrimit për paanshmëri si dhe lirisë së zgjedhësve për të formuar opinionin e tyre duhen marrë masa ndëshkuese.

3.2 Liria e zgjedhësve për të shprehur vullnetin dhe masat kundër mashtrimit zgjedhor

- i. Proçedurat e votimit duhet të jenë të thjeshta.
- ii. Votuesit duhet të kenë gjithmonë mundësinë për të votuar në një qendër votimi. Mënyrat e tjera të votimit janë të pranueshme vetëm në kushtet e mëposhtme:
- iii. Votimi me poste duhet të lejohet vetëm nëqoftëse shërbimi postar është i sigurtë dhe i besueshëm; e drejta për të përdorur votimin me postë mund të lejohet vetëm për njerëzit në spital ose në burg ose njerëzit me aftësi të kufizuar për të lëvizur ose zgjedhësve që jetojnë jashtë vendit; duhen marrë masa për të parandaluar mashtrimin dhe shantazhin.
- iv. Votimi elektronik duhet të përdoret vetëm nëqoftëse është i sigurtë dhe i besueshëm; në mënyrë të veçantë, zgjedhësit duhet të kenë mundësi për të bërë konfirmimin e votimit të tyre dhe t'a korrigjojnë atë, nëqoftëse është e nevojshme, duke respektuar votimin e fshehtë; sistemi duhet të jetë transparent.
- v. Në rastin e votimit me prokurë duhen aplikuar rregulla shumë strikte; numri i të tretëve që një zgjedhës mund të leshojë prokurë duhet të jetë i kufizuar.
- vi. Kutitë lëvizëse të votimit duhet të lejohen vetëm në kushte strikte, duke shmangur të gjitha rreziqet për mashtrim.
- vii. Të paktën dy kritere duhet të përdoren për të vlerësuar saktësinë e rezultateve të votimit: numri i zgjedhësve pjesmarres në votim dhe numri i fletëve të votimit të hedhura në kutitë e votimit.
- viii. Zyrtarët e qendrës së votimit asnjëherë nuk duhet të ndryshojnë apo bëjnë shënime në fletët e votimit.
- ix. Fletët e votimit të papërdorura nuk duhet të nxirren asnjëherë nga qendra e votimit.
- x. Qendrat e votimit duhet të përfshijnë përfaqësues të disa partive, dhe gjatë votimit dhe numërimit duhet të lejohet prania e vëzhguesve të caktuar nga kandidatët.
- xi. Personeli ushtarak duhet të votojë në vendbanimin e tij kurdoherë që kjo është e mundur. Përndryshe, këshillohet që ata të regjistrohen për të votuar në qendrën e votimit, që është më afër vendit ku ata kryejnë detyrën e tyre.
- xii. Është e preferueshme që numërimi të bëhet në qendrat e votimit.
- xiii. Numërimi duhet të jetë transparent. Vëzhguesit, përfaqësuesit e kandidatëve dhe media duhet të lejohen të jenë të pranishëm. Këta persona duhet të kenë mundësi të shohin procesverbalet.
- xiv. Rezultatet duhet të çohen në nivelin më të lartë nëpërmjet një proçedure të hapur.
- xv. Shteti duhet të ndëshkojë çdo lloj të mashtrimit zgjedhor.

4. Votimi i fshehtë

- a. Për zgjedhësin, fshehtësia e votimit nuk është vetëm një e drejtë, por edhe detyrë, mospërbushja e së cilës duhet të ndëshkohet me skualifikimin e çdo flete votimi kur zbulohet përmbajtja e saj.
- b. Votimi duhet të jetë mbi baza individuale. Votimi me familje dhe çdo lloj forme kontrolli i një zgjedhësi ndaj votës së tjetrit duhet të ndalohet.
- c. Lista e personave që faktikisht ka votuar nuk duhet të botohet.
- d. Shkelja e fshehtësisë së votës duhet të ndëshkohet.

5. Votimi i drejtpërdrejtë

Këto duhen të zgjidhen me votim të drejtpërdrejtë:

- i. të paktën një dhomë e parlamentit kombëtar;
- ii. organet legislative të nivelit nën atij kombëtar;
- iii. këshillat vendore.

6. Shpeshmëria e zgjedhjeve

Zgjedhjet duhet të zhvillohen në periudha të rregullta kohe; mandati i organit ligjvenes kombëtare nuk duhet të jetë më i gjatë se pesë vjet.

II. Kushtet për zbatimin e këtyre parimeve

1. Respektimi i të drejtave themelore

a. Zgjedhjet demokratike nuk janë të mundura pa respektimin e të drejtave të njeriut, sidomos, lirine e shprehjes dhe të shtypit, lirine e qarkullimit brenda vendit, lirine e grumbullimit, dhe lirine e bashkimit ose organizimit për qëllime politike, duke përfshirë krijimin e partive politike.

b. Kufizimet e këtyre lirive duhet të mbështeten në ligj, duhet të jenë në interesin publik dhe duhet të jenë në përputhje me parimin e perpjestueshmërisë.

2. Nivelet normative dhe qendrueshmeria e të drejtës zgjedhore

a. Përveç rregullave teknike dhe atyre për hollësi – të cilat mund të nxirren si rregullore prej ekzekutivit – rregullat e të drejtës zgjedhore, duhet të nxirren të paktën në nivelin e ligjit.

b. Elementët themelore të të drejtës zgjedhore, dhe, në veçanti, të sistemit zgjedhor, përbërjes së komisioneve elektorale, dhe hartimit të kufijve të zonave zgjedhore, nuk duhet të ndryshohen më pak se një vit përpara zgjedhjeve, ose duhet të shkruhen në kushtetutë ose në një dokument ligjor të një niveli më të lartë se legjislativi i zakonshëm.

3. Garancitë procedurale

3.1 Organizimi i zgjedhjeve nga një organ i paanshëm

a. Për zbatimin e të drejtës zgjedhore duhet të ngarkohet një organ asnjëanës.

b. Atje ku nuk ka traditë të gjatë të pavarësisë së autoriteteve administrative nga pushteti politik, duhet të krijohen komisione elektorale të pavarura dhe asnjëanëse duhet të krijohen në të gjitha nivelet, nga niveli kombëtar në nivelin e qendrës së votimit.

c. Komisioni qendror zgjedhor duhet të jetë i përhershëm.

d. Ai duhet të përfshijë:

- i. të paktën një përfaqësues nga sistemi gjyqësor;
- ii. përfaqësues të partive parlamentare ose që kanë arritur një rezultat të caktuar të votave; këta persona duhet të jenë të kualifikuar për çështje zgjedhjesh.

Ai mund të përfshijë:

- iii. një përfaqësues të Ministrisë së Brendshme;
- iv. përfaqësues të pakicave kombëtare.

e. Partitë politike duhet të përfaqësohen në mënyrë të barabartë në komisionet zgjedhore ose duhet të kenë mundësi të vëzhgojnë punën e organit të paanshëm. Barazia mund të aplikohet në mënyrë strikte ose mbi bazë proporcionale (shih pikën .2.3.b).

f. Organet që caktojnë anëtarët e komisioneve elektorale nuk duhet të kenë dorë të lirë për t'i shkarkuar ata sipas dëshirës.

g. Anëtarët e komisioneve elektorale duhet të instruktohen në mënyrë të njellojte.

h. Është e dëshirueshme që komisionet elektorale t'i marrin vendimet e tyre mbi bazën e shumicës së kualifikuar ose me bashkepelqim.

3.2 Vëzhgimi i zgjedhjeve

a. Vëzhguesve kombëtare dhe ndërkombëtare duhet t'u jepen mundësi sa më të mëdha për të vëzhguar zgjedhjet.

b. Vëzhgimi nuk duhet të kufizohet vetëm në ditën e zgjedhjeve, por duhet të përfshijë periudhën e regjistrimit të kandidatëve dhe, nëqoftëse është e nevojshme, të zgjedhesve si dhe fushatën zgjedhore. Ata duhet të kenë mundësi të konstatojnë nëse përpara, gjatë, ose pas zgjedhjeve ka patur parregullsi. Gjithmone ata duhet të lejohen të jenë të pranishëm gjatë numërimit të votave.

c. Vendet ku vëzhguesit nuk kanë të drejtë të jenë të pranishëm duhet të jenë të percaktuara qartë me ligj.

d. Vëzhgimi duhet të mbulojë gjithashtu respektimin nga autoritetet të detyrimit të tyre për asnjëanësi.

3.3 Një sistem i efektshëm ankimi

a. Organi i ankimit për çështje elektorale duhet të jetë ose komisioni zgjedhor ose gjykata. Për zgjedhjet parlamentare, si shkallë e parë mund të parashikohet ankimi në parlament. Në çdo rast, duhet të jetë i mundur ankimi perfundimtar në gjykatë.

b. Proçedura duhet të jetë e thjeshtë dhe pa formalitete, veçanërisht përsa i përket pranimit të kërkesës së apelimit.

c. Proçedura e ankimit dhe, në veçanti, kompetencat dhe përgjegjësitë e organeve të ndryshme duhet të rregullohen qartë me ligj, në mënyrë që të shmangen konfliktet e juridiksionit (pavarësisht nëse janë të karakterit pozitiv apo negativ). As pala ankuese dhe as autoritetet nuk duhet të kenë të drejtën të zgjedhin organin e ankimit.

d. Organi i ankimit duhet të ketë veçanërisht kompetenca për të gjykuar çështje si e drejta e votes – duke përfshirë listat e zgjedhesve – dhe kushtet për të votuar, vlefshmërinë e kandidaturave, respektimin e rregullave të fushatës zgjedhore dhe rezultatet e zgjedhjeve.

e. Organi i ankimit duhet të ketë kompetencë të anullojë zgjedhjet kur çrregullimi ndikon në rezultatin përfundimtar. Mund të anulohen zgjedhjet në teresi ose vetëm rezultatet në një zonë zgjedhore ose në një qendër votimi. Në rastin e anulimit, në zonën përkatëse duhet të organizohen zgjedhje të reja.

f. Të gjithë kandidatët dhe zgjedhësit e regjistruar në zonën përkatëse zgjedhore duhet të kenë të drejtën e ankimit. Në rastin e ankimit nga votuesit për rezultatet e zgjedhjeve mund të aplikohet një kuorum i arsyeshëm.

g. Afatet kohore për ankimin dhe marrjen e vendimeve për ankim duhet të jenë të shkurtra (tre deri në pesë ditë për çdo ankim në shkallë të parë).

h. Duhet të mbrohet e drejta e palës ankuese për të marrë pjesë në seancën degjimore ballafaquese të të dy palëve.

i. Në rast se organi i ankimit është një komision më i lartë zgjedhor, ai duhet të ketë *ex officio* të drejtën për të korrigjuar ose anuluar vendimet e marra nga komisionet më të ulta zgjedhore.

4. Sistemi zgjedhor

Mbi bazën e respektimit të parimeve të lartpërmendura mund të perzgjidhet çdo sistem zgjedhor.

RAPORTI SHPJEGUES

**miratuar nga komisioni i Venecias
në Seancën e tij 52-të Plenare
(Venecia, 18-19 Tetor 2002)**

Vërejtje të përgjithshme

1. Krahas të drejtave të njeriut dhe shtetit të drejtës, demokracia është një nga tri shtyllat e trashëgimisë kushtetuese evropiane, si dhe të Këshillit të Evropës. Demokracia është e pakonceptueshme nëqoftëse zgjedhjet nuk zhvillohen në përputhje me disa parime, që garantojnë qenesinë e tyre demokratike.

2. Këto parime përfaqësojnë një aspekt të posaçëm të trashëgimisë kushtetuese Evropiane, të cilat mund të përmblihen, në mënyrë llogjike, me termin “trashëgimia zgjedhore Evropiane”. Kjo trashëgimi përfshin dy aspekte; e para, kryesorja, janë parimet kushtetuese të drejtës zgjedhore, si votimi universal, i barabartë, i lirë, i fshehtë, dhe i drejtpërdrejtë, dhe, së dyti, parimi që zgjedhjet mund të jenë me të vërtetë demokratike vetëm nëqoftëse plotësohen disa kushte themelore të një shteti demokratik të bazuar në shtetin e drejtës, si të drejtat themelore, qendrushmeria e drejtës zgjedhore, dhe garanci të efektshme procedurale. Për këtë arsye, teksti, që paraqitet më poshtë, – ashtu si dhe udhëzimet e mëparshme – është në dy pjesë. Në të parën jepet përkufizimi dhe implikimet praktike të parimeve të trashëgimisë elektorale Evropiane dhe, në të dytën, kushtet e nevojshme për aplikimin e tyre.

I. Parimet bazë të trashëgimisë zgjedhore evropiane

Hyrje: parimet dhe baza e tyre ligjore

3. Për të qenë në përputhje me parimet e përbashkëta të trashëgimisë kushtetuese evropiane, të cilat përbëjnë bazën e çdo shoqërie të vërtetë demokratike, zgjedhjet duhet të respektojnë pesë rregullat bazë themelore: *votimi duhet të jetë universal, i barabartë, i lirë, i fshehtë, dhe i drejtpërdrejtë*. Përveç kësaj, zgjedhjet duhet të zhvillohen *në mënyrë periodike*. Të gjitha këto parime së bashku përbëjnë trashëgiminë zgjedhore evropiane.

4. Megjithëse këto parime janë të një natyre konvencionale, zbatimi i tyre është i lidhur me një sërë çështjesh, të cilat duhet t'i nënshtrohen një analizë të thellë. Është mirë që të identifikojmë "thelbin" e këtyre parimeve, të cilat duhet të respektohen me rigorozitet nga të gjithë vendet evropiane.

5. Thelbi i trashëgimisë zgjedhore evropiane përbëhet parasegjithash nga norma ndërkombëtare. Në rrafsh universal është Neni 25 (b) i Konventës Ndërkombëtare Për të Drejtat Civile dhe Politike, i cili sanksionon në mënyrë të shprehur të gjitha këto parime, me përjashtim të votimit të drejtpërdrejtë, megjithëse edhe kjo nënkuptohet.¹ Në rrafshin evropian është Neni 3 i Protokollit Shtesë i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, i

¹Shih Nenin 21 të Deklaratës Universale të të Drejtave të Njeriut.

cili shpall shprehimisht të drejtën për zgjedhje periodike me votim të lirë dhe të fshehtë,² parimet e tjera janë gjithashtu rrjedhoje e vendimeve gjyqësore për të drejtat e njeriut.³ E drejta për zgjedhje të drejtpërdrejta është pohuar gjithashtu nga Gjykata e Strasburgut, të paktën në mënyrë të tërthortë.⁴ Megjithatë, parimet kushtetuese, të përbashkëta për gjithë kontinentin, nuk sanksionohen vetëm në dokumentat ndërkombëtarë: përkundrazi, ato përmenden shpesh më hollësisht në kushtetutat kombëtare.⁵ Konvergimi i legjislacioneve dhe praktikave të vendeve të ndryshme kontribuon në identifikimin e parimeve të përbashkëta.

1. Votimi universal

1.1 Rregulli dhe përjashtimet

6. Votimi universal konsiston në të drejtën zgjedhore aktive (e drejta për të votuar) si dhe pasive (e drejta për t'u zgjedhur). E drejta për të zgjedhur dhe për t'u zgjedhur mund t'i nënshtrohet një numër kushtesh, të cilat jepen më poshtë. Kushtet më të zakonshme janë ato që kanë të bëjnë me *moshën* dhe shtetësinë.

a. Duhet të ketë një moshë minimale për të zgjedhur dhe për t'u zgjedhur; megjithatë, arritja e moshës madhore, e cila sjell jo vetëm të drejta por edhe detyrime të karakterit qytetar, duhet të rrjedhojë, të paktën, në të drejtën për të zgjedhur. Në rastin e të drejtës për t'u zgjedhur mund të caktohet një limit moshe më i madh se sa në rastin e të drejtës për të zgjedhur. Por me përjashtim të rasteve kur ka kërkesa të posaçme kualifikuese për moshën për disa poste (senator, kryetar i shtetit), limiti i moshës për t'u zgjedhur nuk duhet të jetë më i madh se 25.

b. Shumica e legjislacioneve evropiane parashikojnë kushtin e *kombësisë*. Megjithatë, po vihet re një tendencë gjithnjë e më e madhe për njohjen e të drejtave politike lokale qytetarëve të huaj, që jetojnë në vendin e votimit për një kohë të gjatë, në përputhje me Konventën e Këshillit të Evropës për Pjesëmarrjen e të Huajve në Jetën Publike në Nivel Vendor.⁶ Prandaj rekomandohet që qytetarit të huaj t'i akordohet e drejta për të votuar në zgjedhje vendore pas një periudhe të caktuar kohe të qëndrimit të tij në atë vend. Përveç kësaj, në bazë të procesit të integritimit evropian qytetarëve evropianë u është njohur e drejta për të votuar dhe për t'u zgjedhur në zgjedhje vendore dhe në zgjedhjet e Parlamentit Evropian në vendet anëtare të BE-së ku ato jetojnë.⁷ Kriteri i shtetësisë mund të shkaktojë ndonjëherë probleme, për shembull, në rastin kur, për arsye gjuhësore, një shtet refuzon t'u japë nënshtetësinë personave të huaj, që kanë jetuar atje për breza e tera. Përveç kësaj, duhet

²Neni 3, E drejta për zgjedhje të lira: "Palët e Larta Kontraktuese zotohen të zhvillojnë zgjedhje të lira në intervale të arsyeshme kohe, me votim të fshehtë, në kushte që do të garantojnë shprehjen e lirë të mendimit nga njerëzit për zgjedhjen e legjislatures së tyre".

³Sa i takon universalitetit, shih psh. Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut Nr. 9267/81, vendim në çështjen Mathieu-Mohin dhe Clerfayt kundër Belgjikës, 2 Mars 1987, Seria A vol. 113, p. 23; vendimi në çështjen Gïtonas dhe të tjerët kundër Greqisë, 1 Korrik 1997, No. 18747/91, 19376/92; 19379/92, 28208/95 dhe 27755/95, Koleksion i Vendimeve, 1997-IV, f. 1233; mbi barazine, shih psh .vendime e i lartpërmenduar për Mathieu-Mohin dhe Clerfayt, f. 23.

⁴Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut Nr. 24833/94, vendimi në çështjen Matthews kundër Anglisë, 18 Shkurt 1999, Permbledhje e Vendimeve 1999-I, para. 64.

⁵p.sh. Neni 38.1 i Kushtetutës Gjermane, Nenet 68.1 dhe 69.2 i Kushtetutës Spanjolle dhe Neni 59.1 i Kushtetutës Rumune.

⁶ETS 144.

⁷Neni 19 i Traktatit që krijoi Komunitetin Evropian.

patur parasysh se, në bazë të Konventës Evropiane për Shtetesine⁸ personat që kanë dynënshtetësi duhet të kenë të njëjtat të drejta zgjedhore si dhe qytetarët e tjerë.⁹

c. Së treti, e drejta për të zgjedhur dhe /ose e drejta për t'u zgjedhur mund t'i nënshtrohet kërkesave të *vendbanimit*,¹⁰ vendbanim, i cili në këtë rast do të thotë vendi ku jeton zakonisht. Në rastin e zgjedhjeve vendore dhe rajonale, kërkesa për vendbanimin nuk është në përputhje *a priori* me parimin e votimit universal, në rast se periudha e specifikuar për banim është jo më pak se disa muaj; çdo afat më i gjatë është i pranueshem vetëm për të mbrojtur pakicat kombëtare.¹¹ Nga ana tjetër, shumë shtete u akordojnë qytetarëve të tyre, që jetojnë jashtë, të drejtën për të zgjedhur dhe madje edhe për t'u zgjedhur. Kjo praktikë mund të çojë në abuzime në disa raste, p.sh. kur shtetësia jepet mbi bazë etnike. Regjistrimi mund të bëhet atje ku zgjedhësi ka vendbanimin e tij të dytë, vetëm në rast se ai apo ajo banon atje rregullisht dhe kjo figuron, për shembull, në pagesat e taksave vendore të tij në këtë rast, zgjedhësi nuk duhet të regjistrohet atje ku ka vendbanimin kryesor.

Liria e lëvizjes së qytetareve brenda vendit, së bashku me të drejtën e tyre për t'u kthyer në çfarëdo kohe është një nga të drejtat themelore të nevojshme për zgjedhje me të vërtetë demokratike.¹² Në rast se personat, në raste të veçanta, janë zhvendosur kundër vullnetit të tyre, ata duhet të kenë mundësinë ligjore për t'u konsideruar përkohësisht banorë në ish vendbanimet e tyre.

d. Së fundi, duhen parashikuar edhe *dispozita për pezullimin e të drejtave politike*. Megjithatë, këto dispozita duhet të jenë në përputhje me kushtet përkatëse në bazë të të cilave mund të kufizohen të drejtat themelore; me fjalë të tjera, ato duhet:¹³

- të jenë të parashikuara me ligj;
- të respektojnë parimin e proporcionalitetit;
- të mbështetet në paaftësinë mendore ose vendim gjyqësor për një vepër të rëndë penale.

Përveç kësaj, heqja e të drejtave politike mund të bëhet vetëm me vendim të posaçëm të një gjykate. Në rastin e heqjes së personit për arsye të paaftësisë mendore, një vendim i tillë duhet mund të arsyetojë paaftësinë dhe të argumentojë heqjen *ipso jure* të të drejtave të njeriut.

Kushtet për privimin e individëve nga e drejta e tyre për t'u zgjedhur mund të jenë më pak strikte se sa ato për privimin e të drejtës së tyre për të zgjedhur, sepse në këtë rast është fjala për mbajtjen e një posti publik dhe mund të jetë e justifikuar që persona, aktiviteti i te cilëve do të ishte në dëm të interesit më të madh publik, të mos lejohen të vendosen në këto poste.

⁸ETS 166, Neni 17.

⁹Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut nuk shkon aq larg: Komisioni Evropian. *Te Drejtat e Njeriut*, Nr. 28858/95, vendimi 25.11.96 *Ganchev kundër Bullgarisë*, DR 87, p. 130.

¹⁰Shih, kohët e fundit, GJEDNJ No. 31891/96, vendimi 7.9.99, në çështjen *Hilbe kundër Liechtenstein*.

¹¹Shih Kom. Evr. HR Nr. 23450/94, vendimi 15.9.97, *Polacco dhe Garofalo kundër Italisë (re. Trentino-Alto Adige)*.

¹²Shish Kapitullin II.1 poshtë..

¹³Shihni p.sh. ECHR Nr. 26772/95, vendimi në *Labita kundër Italisë*, 6 Prill 2002, paras. 201 ff.

1.2 Listat e zgjedhësve

7. Mbajtja e rregullt e listave të zgjedhësve ka rëndësi jetike për garantimin e votimit universal. Megjithatë, është e pranueshme që zgjedhësit të mos përfshihen automatikisht në këto lista, por vetëm me kërkesën e tyre. Në praktikë, është konstatuar që listat e zgjedhësve janë shpesh të pasakta, gjë që ka çuar në mosmarrëveshje. Mungesa e përvojës nga ana e autoriteteve, zhvendosjet e popullsisë dhe mungesa e interesit nga qytetaret për të kontrolluar listat e zgjedhësve kur ato shpallen e bëjnë të vështirë procesin e hartimit të këtyre listave. Në mënyrë që listat të jenë të sakta duhen plotësuar disa kushte:

i. Listat e zgjedhësve duhet të jenë të përhershme.

ii. Ato duhen të rifreskohen rregullisht, të paktën njëherë në vit, në mënyrë që autoritetet lokale të mësohen me zbatimin e procedurave për azhurnimin e listave në të njëjtën kohë çdo vit. Në rastet kur rregjistrimi i zgjedhësve nuk bëhet automatikisht, për këtë rregjistrim duhet të parashikohet një periudhë kohe relativisht e gjatë.

iii. Listat e zgjedhësve duhet të botohen. Rifreskimi përfundimtar duhet t'i dërgohet një instance më të lartë nën mbikqyrjen e organit të paanshëm, i cili është përgjegjës për zbatimin e ligjit elektoral.

iv. Duhet të ekzistojë një procedurë administrative – e cila t'i nënshtrohet kontrollit gjyqësor – ose një procedurë gjyqësore për t'u dhënë mundësi zgjedhësve, që nuk i kanë emrat në lista, t'i rregjistrojnë emrat e tyre. Në disa vende, data e fundit për rregjistrimin e emrave në listat suplementare mund të jetë, për shembull, 15 ditë përpara ditës së zgjedhjeve, ndërsa në disa vende të tjera kjo mund të bëhet edhe ditën e zgjedhjeve. Megjithatë, në rastin e fundit, megjithëse është bërë nga dëshira e mirë, duhet të kihet parasysh se përfshirja e një emri kërkon vendim gjykate, e cila, në këtë rast, është e detyruar të zhvillojë seancat e saj ditën e zgjedhjeve. Për këtë arsye, kjo nuk është e përshtatshme për nevojat organizative ku mbështeten demokracitë. Sidoqoftë, qendrat e votimit nuk duhen lejuar të rregjistrojnë zgjedhësit ditën e votimit

v. Përveç kësaj, në regjistrat e zgjedhësve mund të ketë pasaktësira për shkak të rregjistrimit fiktiv të emrave ose mosregjistrimit të emrave të disa zgjedhësve. Procedura e përshtatshme në paragrafin e mëparshëm mund t'u japë mundësi zgjedhësve të korrigjojnë regjistrimet e gabuara. Mundësia për të bërë kërkesa të tilla mund t'u lejohet vetëm për zgjedhësve, të cilët janë të regjistruar në të njëjtën zonë zgjedhore ose në të njëjtën qendër votimi.

vi. Një listë shtese mund t'u japë mundësi të votojnë personave, që kanë ndryshuar adresën ose kanë arritur moshën ligjore për votim pas botimit të listës përfundimtare.

1.3 Paraqitja e kandidaturave

8. Detyrimi për të mbledhur një numër të caktuar *firmash* për të paraqitur kandidaturën është teorikisht në përputhje me parimin e votimit universal. Në praktikë, vetëm partitë shumë të vogla duket se kanë vështirësi për të mbledhur numrin e caktuar të firmave. Ky detyrim nuk duhet të pengojë kandidatët të vendosin kandidaturat e tyre. Me qëllim që të parandalohet një manipulim i tillë, është e preferueshme që ligji të caktojë një kërkesë

maksimale firmash prej 1%.¹⁴ Proçedura e verifikimit të firmave duhet të bëhet mbi bazën e rregullave të qarta, veçanërisht përsa i përket afateve kohore, dhe duhet zbatuar për të gjitha firmat dhe jo vetëm për një kampion të tyre;¹⁵ megjithatë, kur nga verifikimi është konstatuar përtej çdo dyshimi se numri i kërkuar i firmave është arritur, nuk është e nevojshme të verifikohen firmat e tjera. Në të gjitha rastet, kandidaturat duhet të bëhen të vlefshme përpara fillimit të fushatës zgjedhore, sepse po të bëhet më vonë disa parti dhe kandidatë mund të vihen në disavantazh me partitë e tjera në fushatën zgjedhore.

9. Ekziston edhe një proçedurë tjetër, në bazë të së cilës kandidatët ose partitë duhet të derdhin një depozitë, e cila është e rimbursueshme vetëm nëqoftëse kandidati apo partia në fjalë arrin të fitojë më tepër se një përqindje të caktuar votash. Praktika të tilla duket se janë më të efektshme se sa mbledhja e firmave. Megjithatë, shumica e depozitës dhe numri i votave, që nevojiten për të bërë rimbursimin nuk duhet të jetë shumë e lartë.

2. Votimi i barabartë

10. Barazia në çështjet elektorale përfshin shumë aspekte. Disa prej tyre kanë të bëjnë me barazinë në votim, e cila është një parimi që aplikohet në të gjithë kontinentin, ndërsa disa të tjera shkojnë përtej këtij koncepti dhe mendohet se nuk reflektojnë ndonjë standard të përbashkët. Parimet që duhen respektuar në të gjitha rastet janë barazia në votën numerike, barazia përsa i përket fuqisë elektorale dhe mundësive të barabarta. Nga ana tjetër, nuk mund të imponohet barazia e rezultateve të arritura, për shembull, nëpërmjet përfaqësimit proporcional të partive ose barazia gjinore.

2.1 Të drejtat e barabarta për votim

11. *Barazia në të drejtat për votim* kërkon që çdo votues të ketë normalisht të drejtën e një vote dhe të votojë vetëm njëherë. Është e qartë se votimi i shumëfishtë, i cili ende është një parregullsi e vërejtur në demokracitë e reja, është i ndaluar – si në rastin kur një votues voton më tepër se një here në të njëjtin vend ashtu dhe nëqoftëse një votues voton njëkohësisht në disa vende të ndryshme, si për shembull në vendbanimin e tij apo të saj aktual dhe të mëparshëm.

12. Megjithatë, në disa sisteme elektorale zgjedhësi ka më tepër se një votë. Për shembull, në një sistem i cili lejon votimin e ndarë (votimi për kandidatë që zgjidhen nga më tepër se një listë), zgjedhësi duhet të mbushë një fletë votimi për çdo mandat; një rast tjetër është kur një votë hidhet në një zonë të vogël zgjedhore dhe një tjetër në një zonë më të madhe zgjedhore, siç ndodh shpesh në sistemet e kombinuara mazhoritare dhe proporcionale në nivel kombëtar dhe rajonal.¹⁶ Në këtë rast, e drejta për votim të barabartë do të thotë që të gjithë zgjedhësit duhet të kenë një numër të barabartë votash.

2.2 Fuqia e barabartë në votim

13. *Barazia në fuqinë për votim*, në rastin kur zgjedhjet nuk zhvillohen vetëm në një zonë të vetme zgjedhore, kërkon që kufijtë midis zonave zgjedhore të hartohen në një mënyrë të tillë që mandatet në *dhomen më të ulët* që përfaqëson popullin të shpërndahen në mënyrë të

¹⁴CDL (99) 66, f. 9.

¹⁵CDL-INF (2000) 17, f. 4-5; CDL (99) 67, f. 7-8.

¹⁶Shihni, për shembull, Neni 64 e Kushtetutës së Shqipërisë dhe Pjesa 1 e Aktit të Gjermanisë Federale për zgjedhjet.

barabartë midis zonave zgjedhore, në përputhje me kriterin specifik të proporcionalitetit, p.sh. numri i banorëve në zonën zgjedhore, numri i banorëve vendas (duke përfshirë minorenët), numri i zgjedhësve të regjistruar, ose mundesisht numri i njerëzve që kanë votuar faktikisht. Mund të jetë i mundur edhe një kombinacion i përshtatshëm i këtyre kriterëve. Te njëjtat rregulla zbatohen edhe për zgjedhjet rajonale dhe lokale. Kur ky parim nuk zbatohet, në ballafaqohemi me atë që njihet si *gjeometria elektorale*, në formën ose të “gjeometrisë aktive elektorale”, domethënë, shpërndarjes së mandatave, në mënyrë të tillë që shkakton pabarazi në përfaqësim sapo aplikohet, ose në formën e “gjeometrisë pasive elektorale”, që rrjedh nga aplikimi i gjatë i pandryshuar i shpërndarjes territoriale të mandateve dhe zonave elektorale. Përveç kësaj, në sistemet që tentojnë të anojnë ndaj rezultatit jo-proporcional, veçanërisht sistemet me votë mazhoritare (ose pluraliteti), mund të ndodhë fenomeni i "gerrymandering", i cili konsiston në favorizimin e një partie nëpërmjet ndarjes artificiale të zonave zgjedhore.

14. Kufijtë e zonave zgjedhore mund të përcaktohen gjithashtu mbi bazën e vijave kufitare gjeografike, administrative, dhe, madje, historike. Këto vija shpesh varen nga gjeografia.

15. Devijimi i lejueshëm maksimal nga kriteri i aplikuar i shpërndarjes varet nga situata specifike, por rrallë ai duhet të jetë më i lartë se 10%, dhe nuk duhet të jetë kurrë më i lartë se 15%, me përjashtim të rrethanave të veçanta (një njësi administrative e dobët nga pikepamja demografike, me të njëjtën rëndësi si të tjerat, më të paktën një përfaqësues të dhomës së ulët, ose pranie të përqëndruar të një pakice kombëtare).¹⁷

16. Me qëllim që të shmanget gjeometria elektorale pasive, mandatet duhet të rishpërndahen të paktën çdo 10 vjet, jo në periudha zgjedhore në mënyrë që të kufizohen rreziqet e manipulimit politik.¹⁸

17. Në zonat zgjedhore me sistem proporcional gjeometria elektorale mund të shmanget lehtësisht duke u caktuar rregullisht mandatet e zonave zgjedhore në përputhje me kriteret e miratuara të shpërndarjes. Në këtë rast, zonat zgjedhore duhet t'u korrespondojnë njësive administrative dhe rishpërndarja është e padëshirueshme. Kur përdoret sistemi mazhoritar, kufijtë e zonave zgjedhore duhet të ripërcaktohen për çdo rishpërndarje të mandateve. Pasojat politike të (ri) përcaktimit të kufijve elektorale janë të konsiderueshme dhe, për këtë arsye, është me rëndësi themelore që procesi të jetë politikisht i paanshëm dhe nuk duhet të diskriminojë pakicat kombëtare. Democritë e vjetra kanë përqsasje shumë të ndryshme për këtë problem dhe veprojnë në rrugë shumë të ndryshme. Democritë e reja duhet të miratojnë kriteret e thjeshta dhe procedurat që janë të lehta për t'u zbatuar. Zgjidhja më e mirë do të ishte që ky problem të shtrohet, paraprakisht, në një komision i përbërë nga një shumicë anëtarësh të pavarur dhe, do të ishte e preferueshme, një gjeograf, një sociolog, një përfaqësues i balancuar i partive, dhe, kur është e përshtatshme, përfaqësues të pakicave kombëtare. Pastaj parlamenti mund të miratojë një vendim mbi bazën e propozimeve të komisionit, duke krijuar mundësinë për një apelim të vetëm.

¹⁷Shihni CDL (98) 45, p. 3; CDL (99) 51.f.p. 8; CDL (2000) 2.f. 5; CDL-AD (2002) 9, para. 22.

¹⁸CDL-AD (2002) 9, para. 23.

2.3 Mundësi të barabarta

18. Midis partive dhe kandidatëve duhet të krijohen *shanse të barabarta* dhe shteti duhet të jetë i paanshëm ndaj tyre duke zbatuar ligjet në mënyrë të njëjtë për të gjithë. Në veçanti, kërkesa për *asnjëanësi* zbatohet për *fushatën zgjedhore* dhe *mbulimin* nga media, veçanërisht media publike, si dhe për *financimin publik* të partive dhe fushatave. Kjo do të thotë që ka dy interpretime të mundshme të barazisë: barazi "strikte" ose barazi "proporcionale". Barazia "strikte" do të thotë që partitë politike trajtohen pa marrë në konsideratë forcën e tyre aktuale në parlament ose të elektoratit. Ato duhet të aplikohet për përdorimin e ambienteve publike për qëllime elektorale (për shembull, vendosja e posterave, shërbime postare dhe të tjera të ngjashme, mbledhje në vende publike, dhe salla publike për mbledhje). Barazia "proporcionale" do të thotë që trajtimi i partive është në raport me numrin e votave. Parimi i shanseve të barabarta (strikte dhe/ose proporcionale) aplikohet në veçanti për mbulimin në radio dhe televizor, fondet publike, dhe forma të tjera mbështetje. Disa forma mbështetje mund t'i nënshtrohen, nga një anë, barazisë strikte dhe, nga ana tjetër, barazisë proporcionale.

19. Qellimi themelor është që forcat kryesore politike duhet të jenë në gjendje të komunikojnë opinionet e tyre në organet kryesore të medias së vendit dhe që të gjitha forcat politike duhet të kenë mundësi për të zhvilluar takime, duke përfshirë edhe në sheshe publike, të shpërndajnë materiale propagandistike dhe të ushtrojnë të drejtën e tyre për të vendosur postera. Të gjitha këto të drejta duhet t'u nënshtrohen rregullave të qarta dhe të respektojnë të drejtën e shprehjes. Çdo mosrespektim i tyre, si nga autoritetet ashtu nga partitë që marrin pjesë në fushatë, duhet t'i nënshtrohen sanksioneve përkatëse. Duhet të krijohet mundësia për apelim të shpejtë në mënyrë që të korrigjohen gabimet përpara zgjedhjeve. Por ka raste kur media nuk e mbulon në mënyrë objektive fushatën zgjedhore dhe kandidatët gje që është një nga të metat më të shpeshta të konstatuara gjatë zgjedhjeve. Gjëja më e rëndësishme është të hartohet lista e institucioneve të medias në çdo vend dhe të merren masa për të siguruar që mbulimi i medias elektronike ose reklamimi, duke përfshirë stacionet shtetërore të radios dhe televizionit, të jetë i ekuilibruar në mënyrë të mjaftueshme.

20. Në përputhje me lirinë e shprehjes, duhen miratuar dispozita ligjore për të siguruar që të gjithë pjesmarrësit në zgjedhje të kenë, të paktën, një pasqyrim minimal të fushatave dhe reklamave të tyre elektorale në mediat audio-vizive private.

21. Çështja e financimit, dhe, veçanërisht, nevoja që këto financime të jenë transparente, do të trajtohet më poshtë.¹⁹ Shpenzimet nga partitë politike, veçanërisht për reklamat, mund të kufizohen në mënyrë që të garantohet barazia në shanse.

2.4 Barazia dhe pakicat kombëtare

22. Në përputhje me parimet e se drejtes ndërkombëtare, ligji elektorale duhet të garantojë barazinë për personat që i përkasin pakicave kombëtare, duke përfshirë parandalimin e çdo lloj diskriminimi ndaj tyre.²⁰ Në veçanti, pakicat kombëtare duhet të lejohen të krijojnë partitë e tyre politike.²¹ Përcaktimi i kufijve të zonave elektorale dhe rregullat e kuorumit nuk duhet të jenë të tilla që të përbëjnë pengesë për pjesëmarrjen e pjestarëve të pakicave në organet e zgjedhura.

¹⁹Shih më poshtë, Kapitulli II.3.3.

²⁰Neni 4.1 i Konventës Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (ETS 157).

²¹Për ndalimin e partive politike dhe masat të ngjashme, shih CDL-INF (2000) 1.

23. Disa masa që merren për të siguruar përfaqësim minimal të pakicave duke rezervuar mandate për to²² ose duke siguruar përjashtime për to nga kriteret e zakonshme për shpërndarjen e mandateve, për shembull, duke hequr kuorumin për partitë e pakicave kombëtare,²³ nuk çenojnë parimin e barazisë. Duhet parashikuar gjithashtu që pjestarët e pakicave kombëtare të kenë të drejtë për të votuar si për listat e përgjithshme ashtu dhe për ato të pakicave kombëtare. Megjithatë, as kandidatëve dhe as zgjedhësve nuk duhet t'u kërkohej të tregojnë përkatësinë e tyre në një pakicë kombëtare.^{24,25}

2.5 Barazia gjinore

24. Nëqoftëse ekziston një bazë e posaçme kushtetuese²⁶, mund të miratohen rregulla për të garantuar një farë ekuilibri midis dy gjineve në organet e zgjedhura, ose madje barazi. Nëqoftëse mungon një bazë e tillë kushtetuese, dispozita të tilla mund të konsiderohen si cënim i parimit të barazisë dhe lirisë për t'u organizuar.

25. Përveç kësaj, rrezja e veprimit të këtyre rregullave varet nga sistemi elektoral. Në një sistem mazhoritar nëqoftëse numri i burrave dhe grave që kanë të drejtë të zgjidhen është i njëjtë atëherë kjo çon në barazi. Megjithatë, në rastin se aplikohet votimi preferencial ose votimi i kryqezuar, zgjedhësit nuk janë të detyruar të zgjedhin kandidatë nga të dy sekset, dhe kjo mund të çojë në një përbërje të pabalancuar të organit si zgjedhje e vetë votuesve.

3. Votimi i lirë

26. Votimi i lirë përfshin dy aspekte të ndryshme: formimi i lirë i vullnetit të zgjedhësit, dhe liria e shprehjes së këtij vullneti, dmth liria e procedurës së votimit dhe vlerësimi i saktë i rezultatit.

3.1 Liria e zgjedhësve për të formuar një opinion

a. *Liria e zgjedhësve për të formuar vullnetin e tyre* është e ndërthurur pjesërisht me parimin e shanseve të barabarta. Ajo i kërkon *shtetit* – dhe autoriteteve publike, në përgjithësi – të kryejnë detyrat e tyre në mënyrë të paanshme, veçanërisht përsa i përket përdorimit të mediave, vendosjes së afisheve zgjedhore, e drejta për të demonstruar në sheshe publike dhe financimi i partive dhe kandidatëve.

b. Autoritetet publike kanë disa detyrime pozitive. Ato duhet t'ia nënshtrojnë votës së qytetarëve kandidaturat e paraqitura në mënyrë të ligjshme. Paraqitja e kandidatëve të veçantë mund të ndalohet vetëm në rrethana specifike, kur kjo kërkohej nga interesi publik. Autoritetet publike duhet t'i krijojnë mundësi zgjedhësve për të parë listat e zgjedhësve dhe të kandidatëve me anë të, për shembull, vendosjes së afisheve në vendet e duhura. Informacioni në fjalë duhet të ofrohet edhe në gjuhët e pakicave kombëtare, të paktën kur ato përbëjnë një përqindje të caktuar të popullsisë.

²²Siç është rasti në Slloveni dhe Kroaci.

²³Siç është rasti në Gjermani dhe Poloni. Ligji Rumun parashikon edhe përfaqësimin e partive të pakicave nëqoftëse ato kanë siguruar një numër votash ekuivalente me 5% (vetëm) të numrit mesatar të votave të vlefshme që kerkohen për zgjedhjen e një deputeti në dhomën më të ulët të parlamentit kombëtar.

²⁴Neni 3 Konventës Kuadër për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare (ETS 157).

²⁵Për ligjin elektoral dhe pakicat kombëtare, shih CDL-INF (2000) 4.

²⁶Shih Nenin 3.2 të Kushtetutës Franceze; cf. vendimi i 18 nëntorit 1982, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1982, f. 66 ff.

Liria e zgjedhësve për të formuar vullnetin e tyre mund të çenohet gjithashtu nga *individë*, për shembull, kur ata përpiqen të blejnë vota, një praktikë të cilën shteti është i detyruar t'a parandalojë ose t'a ndëshkojë në mënyrë të efektshme.

c. Me qëllim që rregullat që kanë të bëjnë me lirinë e zgjedhësve për të formuar vullnetin e tyre të jenë të efektshme, çdo shkelje e rregullave të lartpërmendura duhet të ndëshkohet.

3.2 Liria e zgjedhësve për të shprehur vullnetin e tyre dhe lufta kundër mashtrimit zgjedhor

3.2.1 Në përgjithësi

27. *Liria e zgjedhësve për të shprehur vullnetin e tyre* kërkon, para së gjithash, zbatimin rigoroz të *procedurës së votimit*. Në praktikë, zgjedhësit duhet të kenë mundësi të hedhin votat e tyre për listat e rregjistruara ose për kandidatët, gjë që do të thotë se atyre duhet t'u vihen në dispozicion fletët e votimit me emrat e kandidatëve, dhe ata duhet të kenë mundësi të hedhin fletët e votimit në kutitë e votimit. Shteti duhet të sigurojë mjediset e duhura për kryerjen e veprimeve elektorale. Zgjedhësit duhet të jenë të mbrojtur nga kërcënimet ose pengesat për të ushtruar te drejten e votes ose për t'i hedhur fletet e votimit për ato parti apo kandidatë që dëshirojnë. Pavarësisht nëse këto kërcënime vijnë nga autoritetet apo individë, shteti është i detyruar të parandalojë dhe të ndëshkojë praktika të tilla.

28. Përveç kësaj, zgjedhësi ka të drejtë për të patur një vlerësim të saktë të rezultatit të votimit; shteti duhet të ndëshkojë çdo mashtrim elektoral.

3.2.2 Procedurat e votimit

29. Procedura e votimit luan një rol shumë të rëndësishëm në të gjithë procesin elektoral; shanset për mashtrim elektoral janë më të mëdha gjatë votimit.

30. Në disa vende, zbatimi i praktikave demokratike kërkon një ndryshim rrënjësor të qëndrimeve, gjë që duhet të nxitet në mënyrë aktive nga autoritetet. Në këtë kuadër, duhen marrë disa masa për të kufizuar zakonet dhe sjelljet, të cilat kanë një ndikim negativ ndaj zgjedhjeve. Shumica e këtyre çrregullimeve, si “votimi familjar”²⁷ ndodhin gjatë procedurës së votimit.-

31. Te gjitha këto konstatime na çojnë në konkluzionin e mëposhtëm: *procedura e votimit duhet të jetë e thjeshtë. Për këtë arsye, duhen respektuar kriteret e përcaktuara në paragrafet e mëposhtme.*

32. Nëqoftëse përfaqësimi i partive politike në qendrat e votimit është në ekuilibrat e duhura, mashtrimi do të jetë i veshtirë. Objektiviteti i votës duhet të gjykohet vetëm mbi bazën e dy kritereve kryesore: numri i zgjedhësve që kanë hedhur votën e tyre, në krahasim me numrin e fletëve të votimit në kutitë e votimit. Masa e parë mund të përcaktohet nga numri i firmave në rregjistrin zgjedhor. Duke patur parasysh se njerëzit edhe gabojnë pa dashje (pra jo me qëllim për të mashtruar) është e vështirë të arrihet përputhje e plotë midis këtyre dy masave, dhe verifikimet e mëtejshme, siç është numërimi i fletëve të votimit, ose

²⁷Shih pjesën I.4 më poshtë.

krahasimi i numrit të përgjithshëm të fletëve të votimit të gjetura në kutitë e votimit, plus ato të anuluar dhe të papërdorura, me numrin e fletëve të votimit të lëshuara nga qendra e votimit mund të japë ndonjë ide të përgjithshme. Por nuk duhet patur iluzion se rezultatet e këtyre masave do të perputhen plotësisht. Reziqet kane të bëjnë me shume me shumefishimin e mosperputhjeve në teresi dhe parregullsitë reale të mos merren seriozisht. Është më mirë të ushtrohet kontroll rigoroz ndaj dy masave se sa të ushtrohet kontroll jo-rigoroz - dhe, prandaj, jo i efektshëm - ndaj një numri më të madh të rezultateve.

33. Çdo fletë votimi e papërdorur duhet të mbetet në qendrën e votimit dhe nuk duhet të depozitohet ose të mbahet në vende të tjera. Me hapjen e qendrës, fletët e votimit duhet të jenë qartësisht të dukshme të vendosura mbi tavolinën e kryetarit të qendrës. Nuk duhet të ketë fletë të tjera në rafta apo vende të tjera.

34. Nënshkrimi dhe vulosja e fletëve të votimit nuk duhet bërë në momentin kur fleta i dorëzohet zgjedhësit, sepse nënshkrimi i personit pranë vulës mund të shërbejë si shenjë, e cila do të identifikonte zgjedhësin kur të bëhet numërimi i votave. Kjo do të ishte shkelje e fshehtësisë së votës.

35. Zgjedhësi duhet t'a marrë vetë fletën e tij të votimit dhe askush tjetër nuk duhet t'a prekë atë më pas.

36. Është e rëndësishme që zyrtarët e qendrave të votimit të jenë përfaqësues nga parti të ndryshme dhe që të jenë gjithashtu të pranishëm vëzhguesit e caktuar nga kandidatët.

37. Zgjedhësit duhet të kenë gjithmonë mundësinë të votojnë në një qendër votimi; megjithatë, siç shpjegohet më poshtë, në rrethana të caktuara mund të jenë të pranueshme edhe mënyra të tjera votimi.

3.2.2.1 Votimi me postë ose votimi me prokurë në rrethana të caktuara

38. Votimi me postë ose votimi me prokurë lejohet në shumë vende të botës Perëndimore, por mënyrat e tyre ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme. Votimi me postë, për shembull, mund të jetë i përhapur në një vend dhe i ndaluar në një tjetër për shkak të rrezikut për mashtrim. Ai mund të lejohet vetëm nëqoftëse shërbimi postar është i sigurtë – me fjalë të tjera, nuk ka ndërhyrje të qëllimshme – dhe i besueshëm, në kuptimin që funksionon siç duhet. Votimi me anë të të tretëve është i lejueshëm vetëm nëqoftëse i nënshtrohet rregullave strikte, përsëri me qëllim që të parandalohet mashtrimi; numri i prokurave që mund të ketë një zgjedhës duhet të jetë i kufizuar.

39. Këto praktika duhen shmangur kur, përveç problemeve që mund të ekzistojnë me shërbimin postar, ka edhe vështirësi të tjera që karakterizojnë këtë lloj votimi, duke përfshirë rrezikun më të madh të “votimit familjar”. Megjithatë, duke marrë masat e duhura, votimi postar mund të përdoret për t'u dhënë mundësi pacientëve në spitale, personave që u është kufizuar liria për të lëvizur dhe zgjedhësve, që jetojnë jashtë vendit, për të votuar, me kusht që të mos ekzistojë rreziku i mashtrimit dhe friksimit. Kjo do të bëjë që të mënjanohet përdorimi i kutisë së lëvizshme të votimit, e cila shpesh shkakton probleme dhe sjell rreziqe mashtrimi. Votimi me poste mund të realizohet në bazë të procedurave specifike pak ditë përpara ditës së zgjedhjeve.

40. Përdorimi i *kutive të lëvizshme te votimi* është i padëshirueshem për shkak të rrezikut të madh për mashtrim. Megjithatë, nëqoftëse duhen përdorur patjetër duhet të merren masa rigoroze për të parandaluar mashtrimin, duke përfshirë praninë e shumë anëtarëve të komisionit elektoral të qendrës së votimit, përfaqësues të grupeve të ndryshme politike.

3.2.2.2 Votimi në ushtri

41. Në rast se ushtarakët nuk mund të kthehen në shtëpi ditën e votimit për të votuar, është e preferueshme që ata të rregjistrohen në qendrat e votimit pranë kazermave të tyre. Komanda lokale i dërgon të dhëna të hollësishme për ushtarakët autoriteteve lokale, të cilat pastaj bëjnë rregjistrimin e emrave të tyre në listat e votimit. Përgjatim për këtë rregull është kur kazemat janë shumë larg qendrës më të afërt të votimit. Në njësitë ushtarake duhet të krijohen komisione të veçanta për të mbikëqyrur periudhën parazgjedhore në mënyrë që të parandalohet rreziku që oficerët eprorë të imponojnë preferencat e tyre politike.

3.2.2.3 Metodat mekanike dhe elektronike të votimit

42. Disa vende zbatojnë ose po përgatisin të fusin metoda mekanike apo elektronike votimi. Avantazhi i këtyre metodave është i dukshëm sepse mundeson zhvillimin e disa zgjedhjeve në të njëjtën kohë. Në këtë rast mund të merren masa paraprake për të minimizuar rrezikun e mashtrimit, për shembull, duke i dhënë mundësi zgjedhësve për të verifikuar votën e tij menjëherë sapo ka votuar. Është e qartë se në këtë rast votimi, është e rëndësishme që fletët e votimit të jenë përgatitur në mënyrë të tillë që të shmangët konfuzioni. Me qëllim që të lehtësohet verifikimi dhe numërimi i votave në rast apelimi, mund të sigurohet edhe një makinë për të printuar votat në fletë votimi; ato do të vendosen në një kuti të vulosur, ku nuk mund të shikohen. Çfarëdo mjetesh të përdoren, e rëndësishme është që ato të sigurojnë fshehtësinë e votimit.

43. Metodatat e votimit elektronik duhet të jenë të sigurt dhe të besueshme. Ato janë të sigurt në rast se sistemi i reziston një sulmi të qëllimshëm; ato janë të besueshme në rast se mund të funksionojnë vetë pavarësisht nga ndonjë e metë në hardware ose software. Përveç kësaj, zgjedhësi duhet të jetë në gjendje të marrë konfirmim për votën e tij dhe, nëqoftëse është e nevojshme, t'a korrigjojë pa çënuar parimin e fshehtësisë së votës.

44. Përveç kësaj, transparenca e sistemit duhet të jetë e garantuar në kuptimin që të mund të kontrollohet nëse funksionon siç duhet.

3.2.2.4 Numërimi

45. Është e preferueshme që votat të numërohen drejtperdrejt në qendrat e votimit, dhe jo në qendra të posaçme. Personeli i qendrës së votimit është i aftë për t'a kryer këtë detyrë, dhe kjo eviton transportin e kutive të votimit dhe dokumentave shoqërues, duke reduktuar kështu rrezikun e zëvendësimit.

46. Numërimi i votave duhet të bëhet në mënyrë transparente. Prania e zgjedhësve të rregjistruar në qendrën e votimit është e lejueshme; prania e vëzhguesve kombëtarë dhe ndërkombëtarë duhet të bëhet me autorizim. Këto persona duhet të lejohen të jenë të pranishëm në të gjitha rrethanat. Duhet të ketë kopje të mjaftueshme të procesverbalit në mënyrë që të gjithë personat e lartpërmendur të marrin një kopje; një kopje duhet të vendoset

menjëherë në stendën e njoftimeve, një tjetër të mbahet në qendrën e votimit, dhe një kopje e tretë t'i dërgohet komisionit apo autoritetit më të lartë kompetent.

47. Duhet të ketë rregulla përkatëse për disa veprime praktike përsa i përket pajisjeve. Për shembull, procesverbali duhet të plotësohet me stilolapes dhe jo me laps, sepse teksti i shkruar me laps mund të fshihet.

48. Praktikisht, duket se koha që nevojitet për numerimin e votave varet nga efikasiteti i kryetarit të qendrës së votimit. Kjo kohë mund të ndryshojë shumë nga qendra në qender dhe për këtë arsye duhet parashikuar një procedurë e thjeshtë dhe e provuar më parë, në legjislacion ose në rregullore, të cilat përfshihen në manualin e trajnimit për zyrtarët e qendrave të votimit.

49. Është mirë që të shmanget shpallja e shumë fletëve të votimit si të pavlefshme ose të prishura. Në rast dyshimi, duhen bërë përpjekje për të mesuar se cili ka qene qëllimi i votuesit.

3.2.2.5 Transferimi i rezultateve

50. Ekzistojnë dy lloj rezultatesh: rezultate të përkohshme dhe rezultate përfundimtare (përpara se të jenë shteruar të gjitha mundësitë për apelim). Media dhe, në fakt, i gjithë vendi presin me padurim rezultatet e para të përkohshme. Shpejtësia e perhapjes së rezultateve varet nga sistemi i komunikacionit të vendit. Rezultatet e qendrës së votimit i dërgohen komisionit elektoral zonal (për shembull) nga kryetari i komisionit të qendrës së votimit, i shoqëruar nga dy anëtarë të tjerë të qendrës së votimit që përfaqësojnë partitë opozitare, në disa raste nën mbikqyrjen e forcave të rendit. Ata do të transportojnë procesverbalet, kutitë e votimit etj.

51. Pavarësisht sa shumë kujdes tregohet gjatë votimit dhe numërimit të votave, transmetimi i rezultateve është një operacion jetik, rëndësia e të cilit shpesh neglizhohet; për këtë arsye, ai duhet të kryhet në një mënyrë të hapur. Transmetimi nga komisioni elektoral zonal tek autoritetet rajonale dhe në Komisionin Qëndror të Zgjedhjeve – ose autoritete të tjera më të larta kompetente – mund të bëhet me faks. Në këtë rast, procesverbalet do të skanohen dhe rezultatet mund të shpallen sapo të mbërrijnë. Televizioni mund të përdoret për t'i transmetuar këto rezultate, por sidoqoftë duhet patur parasysh se një transparencë më e madhe se sa duhet mund të jetë e rrezikshme në rast se publiku nuk është i mësuar me këto lloj informacionesh të pjesëshme. Në fakt rezultatet e para zakonisht vijnë nga qytetet, ku zgjedhësit zakonisht nuk votojnë njëllë si në zonat rurale. Për këtë arsye, është e rëndësishme t'i bëhet e qartë publikut se rezultatet përfundimtare mund të jenë shumë ose krejt ndryshe nga rezultatet e përkohshme, pa krijuar idenë se ka patur manipulim të votave.

4. Votimi i fshehtë

52. Fshtësia e votës është një aspekt i lirisë së zgjedhjes, qëllimi i së cilës është të mbrojë zgjedhësit nga presioni me të cilin ata mund të ballafaqohen në rast se të tjerët mësojnë se për kë kanë votuar. Fshtësia duhet të aplikohet për të gjithë procedurën – dhe veçanërisht në hedhjen e fletëve të votimit dhe numërimit të votave. Zgjedhësit kanë të drejtë për t'a patur atë, por duhet t'a respektojnë edhe vetë. Mosrespektimi i kësaj fshtësie duhet të

ndëshkohet duke shpallur të pavlefshme çdo fletë votimi, përmbajtja e së cilës është zbuluar.²⁸

53. Votimi duhet të jetë individual. Votimi familjar, ku një anëtar i familjes mbikqyr votat e hedhura nga anëtarët e tjerë, shkel fshehtësinë e votimit; kjo është një shkelje e zakonshme e ligjit elektoral. Të gjitha format e tjerat të kontrollit nga një zgjedhës ndaj votës së një tjetri duhet të ndalohen. Votimi me prokurë, i cili i nënshtrohet kushteve të rrepta, është një çështje e veçantë.²⁹

54. Përveç kësaj, meqë abstenimi mund të pasqyrojë një preferencë të caktuar politike, lista e personave që ka votuar nuk duhet të botohet.

55. Shkelja e fshehtësisë së votës duhet t'iu nënshtrohet sanksioneve ashtu si shkeljet e aspekteve të tjera të lirisë së votuesit.

5. Votimi i drejtpërdrejtë

56. Zgjedhjet e drejtpërdrejta për një nga dhomat e parlamentit është një aspekt i trashëgimisë së përbashkët kushtetuese Evropiane. Duke iu nënshtuar rregullave të tilla specifike, të cilat aplikohen për dhomën e dytë, kur ekziston një e tillë, organet e tjera legjislativë si Parlamentet e Shteteve Federale,³⁰ duhet të zgjidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë, në përputhje me Nenin 3 të Protokollit Shtesë të Konventës Evropiane të Drejtave të Njeriut. Po kështu, pushteti lokal, i cili është një komponent jetik i demokracisë, nuk mund të konceptohet pa organe të zgjedhura lokale.³¹ Asembletë lokale përfshijnë të gjitha organet vendimore jo në nivel kombëtar.³² Nga ana tjetër, zgjedhja e drejtpërdrejtë nga populli e Presidentit të Republikës edhe pse behet shpesh në praktike, varet nga zgjedhja kushtetuese e cdo shteti.

6. Shpeshmëria e zgjedhjeve

57. Si Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike³³ ashtu dhe Protokollit Shtesë i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut³⁴ përcaktojnë që zgjedhjet duhet të zhvillohen periodikisht. Zgjedhjet e përgjithshme zhvillohen çdo katër apo pesë vjet, ndërsa për zgjedhjet presidenciale mund të parashikohen periudha më të gjata, por jo më shumë se shtatë vjet.

II. Kushtet për zbatimin e parimeve

58. Parimet bazë të sistemeve elektorale Evropiane mund të garantohen vetëm nëqoftëse përmbushen disa kushte të përgjithshme.

²⁸CDL (2000) 2, f.9.

²⁹Shih më sipër, Kapitulli I.3.2.2.1.

³⁰Shih ECHR Nr. 9267/81, vendimi në çështjen Mathieu-Mohin dhe çështjen Clerfayt kundër Belgjikës, 2 Mars 1997, Seri A Nr. 113, f. 23; Kom. Evr. HR Nr. 27311/95, çështja Timke kundër Gjermanisë, DR 82, p. 15; Nr. 7008/75, 12.7.76, X kundër Austrisë, DR 6, f. 120.

³¹Neni 3 i Kartës Evropiane për Vetë-Qeverisjen Lokale (ETS 122).

³²Neni 13 i Kartës Evropiane për Vetë-Qeverisjen Lokale.

³³Neni 25 b.

³⁴Neni 3.

- Kushti i parë i përgjithshëm është *respekti për të drejtat themelore të njeriut*, dhe veçanërisht liria e shprehjes, e grumbullimit dhe organizimit, pa të cilat nuk mund të ketë demokraci të vërtetë;
- E dyta, ligji zgjedhor duhet të gëzojë një fare qendrueshmerie në mënyrë që të mos bjere prë e manipulimeve politike të partive;
- Së fundi, dhe mbi të gjitha, duhet të ketë një numër garancish procedurale, veçanërisht përsa i përket organizimit të votimit.

59. Përveç kësaj, zgjedhjet nuk zhvillohen në vakum, por në kuadrin e një sistemi të posaçëm zgjedhor dhe partiak. Në këtë pjesë të dytë do të bëjmë disa komente lidhur me këtë aspekt, veçanërisht përsa i përket marrëdhënieve midis sistemit zgjedhor dhe atij partiak.

1. Respektimi i të drejtave themelore

60. Zhvillimi i zgjedhjeve demokratike dhe, që këtej, vetë ekzistenca e demokracisë janë të pamundura pa respektimin e *të drejtave të njeriut*, veçanërisht lirisë së shprehjes dhe të shtypit dhe lirisë së grumbullimit dhe organizimit për qëllime politike, duke përfshirë krijimin e partive politike. Respektimi i këtyre lirive është veçanërisht me rëndësi jetike gjatë fushatave zgjedhore. *Kufizimet* ndaj këtyre të drejtave themelore duhet të jenë në përputhje me Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe, më përgjithësisht, me kërkesën që ato të jenë të bazuara në ligj, të jenë në interesin e përgjithshëm dhe të respektojnë parimin e proporcionalitetit.

61. Fakti është se shumë vende kanë kufizime ligjore ndaj *lirisë së fjalës*. Ky fakt, nëse do të interpretohet në mënyrë kufizuese, mund të jetë i pranueshëm – por mund të sjellë shpërdorime në vende pa traditë liberale e demokratike. Në teori, ato synojnë të parandalojnë “abuzimet” me lirinë e fjalës, duke siguruar, për shembull, që kandidatët dhe autoritetet publike të mos denigrohen, si dhe duke mbrojtur sistemin kushtetues. Megjithatë, në praktikë ato mund të sjellin në çensurimin e deklaratave që kritikojnë qeverinë, ose që bëjnë thirrje për ndryshim kushtetues, megjithëse kjo është vetë esenca e debatit demokratik. Për shembull, standardet Evropiane çënohen nga një ligj elektoral, i cili ndalon deklaratat fyese apo poshtëruese ndaj zyrtarëve apo kandidatëve të tjerë në dokumentat elektorale, konsideron vepër penale qarkullimin e informacionit shpifës për kandidatët, dhe i konsideron kandidatët përgjegjës për disa vepra penale të kryera nga mbështetësit e tyre. Detyrimi që materialet e fushatave zgjedhore t’i nënshtrohen komisioneve elektorale, duke treguar se cila organizatë i ka porositur dhe prodhuar ato, numrin e kopjeve dhe datën e botimit janë një formë e papranueshme e çensurës, veçanërisht nëqoftëse komisioneve elektorale u kërkohet të ndërmarrin masa kundër botimeve të paligjshme dhe të pasakta. Kjo është madje më e vërtetë nëse rregullat që ndalojnë përdorimin abuziv të media gjatë fushatave zgjedhura janë të paqarta.

62. Një e drejtë tjetër themelore shumë e rëndësishme në demokraci është liria e lëvizjes brenda vendit, si dhe e drejta e qytetarëve të kthehen në vendin e tyre në çfarëdo lloji kohe.

2. Nivelet normative dhe qendrueshmeria e ligjit zgjedhor

63. Qendrueshmeria e ligjit ka rëndësi kritike për besueshmërinë e procesit zgjedhor, i cili është, me rëndësi jetike për konsolidimin e demokracisë.³⁵ Rregulla, të cilat ndryshojnë shpesh – dhe veçanërisht rregulla të cilat janë të ndërlikuara – mund të shkaktojnë konfuzion tek votuesit. Mbi të gjitha votuesit mund të arrijnë në konkluzionin, me të drejtë apo jo, se ligji elektoral është një mjet në duart e të fuqishmeve, dhe se votat e tyre nuk kanë shumë peshë në përcaktimin e rezultateve të zgjedhjeve.

64. Megjithatë, praktikisht nuk ka shumë nevojë për mbrojtjen e parimeve bazë (ka pak të ngjarë që të ketë diskutime për to), por qendrueshmeria e disa rregullave specifike të ligjit elektoral, veçanërisht ato që kanë të bëjnë me vetë sistemin elektoral, përbërjen e komisioneve elektorale dhe hartimin e kufijve të zonave zgjedhore. Këto tri faktorë konsiderohen, me të drejtë apo pa, si faktorë vendimtarë për rezultatet e zgjedhjeve, dhe duhet të tregohet kujdes jo vetëm për shmangien e manipulimeve në favor të partisë në pushtet, por edhe çdo tentativë, sado e vogël, për manipulim.

65. Problemi nuk konsiston në ndryshimin e sistemeve zgjedhore – ato gjithmonë mund të ndryshojnë duke u përmirësuar – por rishikimi i tyre i shpeshtë ose përpara (brenda një viti) zgjedhjeve. Edhe sikur qëllimi të mos jetë manipulimi, përsëri do të duket sikur ndryshimet janë diktuar nga interesat konjunkturale politike.

66. Një mënyrë për të shmangur manipulimin është përkufizimi në Kushtetutë ose në një ligj me hierarki më të lartë se sa legjislativi i zakonshëm elementëve që janë më të rëndësishëm (sistemi elektoral, anëtarët e komisioneve elektorale, zonat zgjedhore ose rregullat për hartimin e kufijve të zonave zgjedhore). Një zgjidhje tjetër më fleksibël do të ishte të theksohej në Kushtetutë se, nëqoftëse do të ndryshohet ligji elektoral, për zgjedhjet e ardhshme do të aplikohet sistemi i vjetër – të paktën nëqoftëse këto zgjedhje do të zhvillohen brenda vitit të ardhshëm – dhe pas kësaj do të hyjë në fuqi sistemi i ri.

67. Përsa i përket elementeve të tjerë, ligji zgjedhor duhet të jetë normalisht në nivelin e legjislativit të zakonshëm. Megjithatë, rregullat për zbatim, veçanërisht ato mbi çështje teknike dhe çështje specifike, mund të jenë në formën e rregulloreve.

3. Garancitë procedurale

3.1 Organizimi i zgjedhjeve nga një organ i paanshëm

68. Vetëm transparenca, paanshmëria, dhe pavarësia ndaj manipulimeve politike mund të sigurojnë administrimin e rregullt të procesit elektoral, nga periudha para-zgjedhore deri në fund të përpunimit të rezultateve.

69. Në vendet, ku administrata ka traditë të gjatë të pavarësisë ndaj autoriteteve politike, sherbimi civil zbaton ligjin zgjedhor pa iu nënshtruar trysnise politike. Për këtë arsye, është normale dhe e pranueshme që zgjedhjet të organizohen nga autoritetet administrative dhe të mbikqyren nga Ministria e Brendshme.

³⁵Për rëndësinë e besueshmërisë së procesit zgjedhor, shih për shembull CDL (99) 67.f. 11; për nevojën e stabilitetit të ligjit, shih CDL (99) 41, f. 1.

70. Megjithatë, në vendet me pervoje te paket në organizimin e zgjedhjeve pluraliste, ekziston rreziku që qeveria të detyrojë autoritetet administrative të bëjnë çfarë dëshiron qeveria. Kjo ka të bëjë si për qeverinë qendrore ashtu dhe atë vendore- edhe nëqoftëse pushteti vendor kontrollohet nga opozita e vendit.

71. Kjo është arsyeja përse duhet të ngrihen *komisione zgjedhore të pavarura, të paanshme* nga niveli kombëtar deri në nivelin e qendrës së votimit në mënyrë që zgjedhjet të zhvillohen siç duhet, ose, të paktën, për të eliminuar dyshime serioze për çrregullime.

72. Sipas raporteve të Byrosë së Asamblesë të Këshillit të Evropës për vëzhgimin e zgjedhjeve, në një numër vendesh anëtare janë vënë re të metat e mëposhtme përsa i përket komisioneve zgjedhore: mungesa e transparencës në aktivitetin e komisionit qendror zgjedhor; dallime në interpretimin e procedurës së numërimit; administratë zgjedhore e polarizuar politikisht; mosmarrëveshje për emërimin e anëtarëve në Komisionin Zgjedhor Qendror; anëtarë të komisionit të emëruar nga një institucion shtetëror; pozita dominuese e partisë në pushtet në administrimin e zgjedhjeve.

73. Çdo komision qendror i zgjedhjeve duhet të jetë i *përhershëm*, si një institucion administrativ përgjegjës për lidhjen midis autoriteteve vendore dhe komisioneve të nivelit më të ulët, p.sh. përsa i përket hartimit dhe rifreskimit të listave zgjedhore.

74. Përbërja e komisionit qendror elektoral mund të çojë në diskutime dhe mund të bëhet një çështje kryesore politike në hartimin e një ligji zgjedhor. Respektimi i udhëzimeve të mëposhtme duhet të lehtësojë arritjen e paanshmërisë maksimale dhe nivelin profesional të komisionit.

75. Si rregull i përgjithshëm, komisioni duhet të përbehet nga:

- një gjykatës ose jurist: në rast se organi gjyqësor ngarkohet për administrimin e zgjedhjeve pavarësia e tij duhet të sigurohet nëpërmjet procedurave transparente. Të emëruarit nga gjyqësori nuk duhet të jenë nën varesinë e atyre që kanë vënë kandidaturë për t'u zgjedhur;

- Përfaqësues të partive që janë të përfaqësuar në parlament ose që kanë fituar te pakten një përqindje të caktuar votash. Partitë politike duhet të përfaqësohen në mënyrë të barabartë në komisionin qendror zgjedhor; “në mënyrë të barabartë” mund të interpretohet në mënyrë strikte ose proporcionale, domethënë, duke marrë ose duke mos marrë parasysh fuqinë relative elektorale të partive.³⁶ Përveç kësaj, përfaqësuesit e partive duhet të jenë të kualifikuar në çështje elektorale dhe duhet të ndalohen të bëjnë fushatë për partitë e tyre.

76. Përveç kësaj, komisioni zgjedhor mund të përfshijë:

- përfaqësues të pakicave kombëtare; prania e tyre është e keshillueshme në rast se pakicat kombëtare kanë një farë rëndësie në territorin përkatës;

- një përfaqësues i Ministrisë së Brendshme. Megjithatë, për arsye që kanë të bëjnë me historinë e vendit në fjalë, mund të mos jetë gjithmonë e përshtatshme të emërohet një përfaqësues i Ministrisë së Brendshme në komision. Gjatë misioneve të saj të vëzhgimit Asambleja ka shprehur shqetësimin për disa raste të transferimit të kompetencave nga

³⁶Shih më sipër, Kapitulli I.2.3.

komisioni zgjedhor i përbërë nga përfaqësues të partive të ndryshme në një institution në varësi të ekzekutivit. Megjithatë, bashkëpunimi midis komisionit qëndror zgjedhor dhe Ministrisë së Brendshme është i mundshëm për arsye praktike, p.sh. për transportimin dhe ruajtjen e fletëve të votimit dhe materialeve të tjera. Përsa i përket aspekteve të tjera, pushteti ekzekutiv nuk duhet të lejohet të ketë ndikim në përbërjen e komisioneve zgjedhore.³⁷

77. Përgjithësisht, organet që emërojnë anëtarët e komisioneve zgjedhore nuk duhet të jenë të lira t'i shkarkojnë ata sa herë të duan, sepse kjo ngre dyshime për pavarësinë e tyre. Shkarkimi sipas diskrecionit është i papranueshëm, por shkarkimi për arsye disiplinore është i lejueshëm – me kusht që arsyet për këtë të jenë të qarta dhe të mbështetra rigorisht në ligj (për shembull, arsye të paqarta të natyrës “akte që diskreditojnë komisionin” nuk janë të mjaftueshme).

78. Në vendet me tradita demokratike ku nuk ka komisione zgjedhore por një organ tjetër të paanshëm, i cili është kompetent për çështje zgjedhore, partitë politike duhet të kenë mundësi të vëzhgojnë punën e këtij organi.

79. Përbërja e komisionit qëndror zgjedhor është natyrisht e rëndësishme, por jo më shumë se sa mënyra e *funksionimit* të tij. Rregullat procedurale të komisionit duhet të jenë të qarta, sepse kryetarët e komisionit kanë prirje t'i lënë anëtarët të flasin, gjë që këta të fundit e shfrytëzojnë me shpejtësi. Rregullat procedurale duhet të përcaktojnë rendin e ditës si dhe kohën e kufizuar që çdo anëtar ka në dispozicion për të folur – p.sh. një çerek ore; përndryshe diskutime pa fund mund të nxjerrin në plan të dytë çështjet kryesore të ditës.

80. Ka shumë mënyra për të marrë vendimet. Do të ishte e arsyeshme që vendimet të merren me një shumicë të kualifikuar (p.sh. 2/3), në mënyrë që të nxitet debati midis partisë së shumicës dhe të paktën një parti të pakicës. Është e preferueshme marrja e vendimeve me konsensus.

81. Mbledhjet e komisionit qëndror zgjedhor duhet të jenë të hapura ndaj të gjithëve, duke përfshirë median (kjo është një arsye tjetër përse koha e diskutimit për secilin anëtar duhet të jetë e kufizuar). Dhomat e kompjuterit, linjat telefonike, faksset, skanerat etj. duhet të jenë të lira për t'u vizituar.

82. Komisionet e tjera zgjedhore, që funksionojnë në nivel rajonal apo zonal, duhet të kenë të njëjtën përbërje si komisioni qëndror zgjedhor. Komisionet zonale luajnë një rol të rëndësishëm në sistemet zgjedhore mazhoritare, sepse ato përcaktojnë fituesin në zgjedhjet e përgjithshme. Komisionet rajonale luajnë gjithashtu një rol të rëndësishëm për përcjelljen e rezultateve komisionit qëndror zgjedhor.

83. Organizimi i zgjedhjeve kërkon stafin përkatës me aftësi të posaçme³⁸. Anëtarët e komisioneve qëndrore zgjedhore duhet të jenë jurist, politologe, matematicienë, ose specialistë të tjerë që kanë njohuri të mira për çështjet elektorale. Ka patur disa raste kur komisionet kanë patur staf të pakualifikuar dhe të patrajnuar.

³⁷Cf CDL-AD (2002) 7, para. 5, 7 ff, 54.

³⁸Shih CDL (98) 10, f. 5.

84. Anëtarët e komisioneve zgjedhore duhet të marrin trajnim të standardizuar për të gjitha nivelet e administrimit të zgjedhjeve. Një trajnim i tillë duhet t'u ofrohet edhe anëtarëve të komisioneve që caktohen nga partitë politike.

85. Ligji zgjedhordhet të përmbajë një dispozitë, e cila t'u kërkojë autoriteteve (në çdo nivel) të plotësojnë kërkesat dhe nevojat e komisionit zgjedhor. Ministrive të ndryshme dhe organeve të tjera të administratës publike, kryetarët e bashkive dhe stafit të bashkisë mund t'u jepen udhëzime në mënyrë që ata të mbështesin administrimin e zgjedhjeve duke kryer operacione administrative dhe logjistike për përgatitjen dhe zhvillimin e zgjedhjeve. Ato mund të ngarkohen për përgatitjen dhe shpërndarjen e listave të zgjedhësve, fletëve të votimit, kutive të votimit, vulave zyrtare dhe materialeve të tjera të nevojshme, si dhe për marrjen e masave për ruajtjen, shpërndarjen, dhe sigurinë.

3.2 Vëzhgimi i zgjedhjeve

86. Vëzhgimi i zgjedhjeve luan një rol të rëndësishëm sepse provon nëse procesi zgjedhor ka qenë i rregullt apo jo.

87. Ekzistojnë tre lloj vëzhguesish: vëzhgues partiake, vëzhgues vendas jo-partiake, dhe vëzhgues ndërkombëtarë (jo-partiake). Në praktikë, dallimi midis dy kategorive të para nuk është gjithmonë i qartë. Kjo është arsyeja që është më mirë që procedura e vëzhgimit të jetë sa më e gjerë që të jetë e mundur si nëpërmjet vëzhguesve kombëtarë ashtu dhe ndërkombëtarë.

88. Vëzhgimi nuk kufizohet vetëm për ditën e zgjedhjeve, por kontrollon gjithashtu nëse ka patur çrregullime përpara zgjedhjeve (p.sh. hartimi i parregullt i listave të zgjedhësve, pengesa ndaj rregjistrimit të kandidatëve, kufizime për lirinë e shprehjes, dhe shkelje të rregullave për mbulimin në media apo për financimet publike të fushatave zgjedhore), gjatë zgjedhjeve (p.sh. përmes trysnise të ushtruar ndaj zgjedhësve, votimi i një personi më tepër se një herë, shkelja e fshehtësisë së votimit etj), ose pas zgjedhjeve (veçanërisht gjatë numërimit të votave dhe shpalljes së rezultateve). Vëzhgimi duhet të përqëndrohet veçanërisht në paanshmerinë e autoriteteve.

89. Vëzhgimi ndërkombëtar është i nevojshëm në vendet që nuk kanë traditë të konsoliduar në kontrollin e paanshëm të ligjshmërisë së zgjedhjeve.

90. Përgjithësisht, vëzhguesit ndërkombëtarë dhe kombëtarë duhet të kenë mundësi të intervistojnë këdo që është i pranishëm, të marrin shënime, dhe t'u raportojnë organizatave të tyre, por ata nuk duhet të bëjnë komente.

91. Ligji duhet të jetë shumë i qartë për sa i përket vendeve të cilat vëzhguesit nuk kanë të drejtë të vizitojnë, në mënyrë që aktiviteti i tyre të mos pengohet më shumë se sa duhet. Për shembull, një akt që autorizon vëzhguesit të vizitojnë vetëm vendet ku zhvillohen zgjedhjet (votimi) mund të interpretohet qëllimisht në mënyrë të ngushtë nga qendrat e votimit.³⁹

³⁹Për vëzhgimin e zgjedhjeve, shih Manualin e Vëzhguesve të Zgjedhjeve, Këshilli i Evropës, 1996.

3.3 Një sistem i efektshëm apelimi

92. Në mënyrë që dispozitat e ligjit zgjedhor të mos mbeten në letër, duhet siguruar mundësia e kundërshtimit në një organ apelimi për rastet e moszbatimit të ligjit zgjedhor. Kjo ka të bëjë veçanërisht për rezultatet e zgjedhjeve: qytetarët mund t'i kundërshtojnë ato për parregullsi në procedurat e votimit. Apeli mund të zbatohet gjithashtu për vendimet e marra përpara zgjedhjeve, veçanërisht lidhur me të drejtën për të votuar, listat e zgjedhesve dhe e drejta për të vënë kandidaturën, vlefshmëria e kandidaturave, zbatimi i rregullave të fushatës zgjedhore, mbulimi nga media dhe mundësia për të marrë financime për partitë.

93. Ka dy zgjidhje të mundshme:

- apelimet mund të paraqiten në gjykata të zakonshme, një gjykatë e posaçme, ose gjykatës kushtetuese;

- apelimet mund t'i paraqiten një komisioni elektoral. Përsa i përket këtij sistemi, duhet thënë se komisionet janë shumë të specializuara, ndërsa gjykatat janë më pak të kualifikuara për çështjet elektorale. Megjithatë, është e dëshirueshme që të ketë një sistem kontrolli gjyqësor, në të cilin niveli i parë i apelimit të jete komisioni, dhe gjykata kompetente të jetë niveli i dytë i apelimit.

94. Në disa raste parashikohet apelimi në parlament, si gjykatës i zgjedhjeve të veta, por kjo mund të çojë në vendime politike. Parlamenti është i pranueshëm si instancë e parë në vendet kur kjo praktikë është konsoliduar, por edhe në këtë rast duhet të krijohet mundësia për apelim gjyqësor.

95. Procedurat e apelimit duhet të jenë sa më të shkurtra që të jetë e mundur, dhe kjo vlen veçanërisht për vendimet e marra para zgjedhjeve. Lidhur me këtë duhen parandaluar dy mundësi: së pari, procedurat e apelimit të mos vonojnë procesin elektoral dhe, së dyti, për shkak se ato nuk kanë efekt pezullues, vendimet për apeline, që mund të ishin marrë përpara zgjedhjeve, merren pas zgjedhjeve. Përveç kësaj, vendimet për rezultatet e zgjedhjeve nuk duhet të vonohen, veçanërisht nëse klima politika është e tendosur. Kjo do të thotë që afatet kohore për apeline të jenë shumë të shkurtra dhe që organi i apelit duhet t'a marrë vendimin e tij sa më shpejt të jetë e mundur. Megjithatë, këto afate kohore duhet të zgjasin aq sa për të garantuar ushtrimin e së drejtës së apelimit si dhe marrjen e një vendimi të peshuar mirë. Një afat kohor tri deri në pesë ditë në instancën e parë (duke përfshirë paraqitjen e apelimit dhe marrjen e vendimit) duket se është i arsyeshëm për vendime që merren para zgjedhjeve. Megjithatë, është e lejueshme që t'u jepet pak më shumë kohë Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese për të marrë vendimet e tyre.

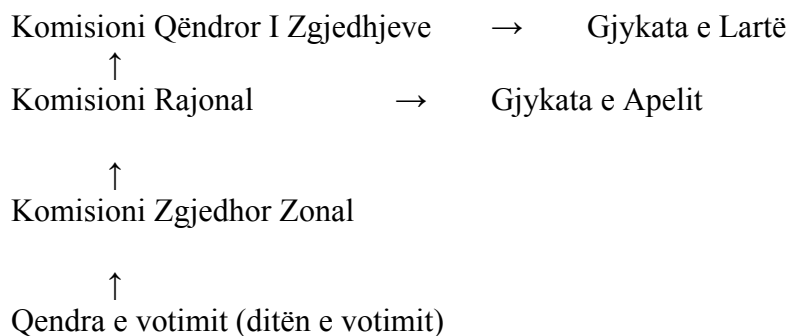
96. Procedura duhet të jetë gjithashtu e thjeshtë dhe për këtë ndihmon edhe pajisja e votuesve me formularë të veçantë apelimi.⁴⁰ Është e nevojshme të eliminohet formalizmi në mënyrë që shmangen rastet kur apeline refuzohen për gabime në hartimin e tyre. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për rastet me ndjeshmëri politike.

97. Është gjithashtu e rëndësishme që procedura e apelimit, veçanërisht kompetencat dhe përgjegjësitë e organeve të ndryshme që përfshihen në të, të rregullohen qartësisht me ligj në mënyrë që të shmangen konfliktet e juridiksionit pozitive apo negative. As apellesit dhe as autoritetet nuk duhet të lejohen të zgjedhin organin e apelimit. Rreziku që organet e apelimit

⁴⁰CDL (98) 45,f. 11.

të refuzojnë të marrin vendim rritet në mënyrë serioze në rastet kur është teorikisht e mundur të apeloher si në gjykata ashtu dhe në komisionin elektoral, ose kur kompetencat e gjykatave të ndryshme – p.sh. gjykatave të zakonshme dhe gjykatës kushtetuese – nuk janë të percaktuara në mënyrë të qartë.

Shembull:



98. Mosmarrëveshjet lidhur me listat e zgjedhesve, të cilat janë përgjegjësi, për shembull, e administratës vendore që vepron nën mbikqyrjen dhe në bashkëpunim me komisionet zgjedhore, mund të trajtohen në gjykatat e instancës së parë.

99. Tagri për apelim duhet të jetë sa më i gjerë që të jetë e mundur. Çdo votues në zonën zgjedhore dhe çdo kandidat në zgjedhje duhet të ketë tanger për të bërë një apelim. Megjithatë për apeline nga votues për rezultatet e zgjedhjeve mund të vendoset një kuorum i arsyeshëm.

100. Proçedura e apelimit duhet të jetë e natyrës gjyqesore, në kuptimin që të garantohet e drejta e apeluesve për proçedura në të cilat të dy palët dëgjoen.

101. *Kompetencat* e organeve apeluese janë gjithashtu të rëndësishme. Ato duhet të kenë kompetencë të anullojnë zgjedhjet nëqoftëse çrregullimet kanë ndikuar në rezultatet, p.sh. kanë ndikuar në shpërndarjen e mandateve. Ky është parimi kryesor, por ai duhet të jetë fleksibël për përshtatje, d.m.th. nuk është e nevojshme që anulimi të ndikojë në rezultatet e të gjithë vendit ose të zonës zgjedhore – pra, po të jetë e mundur, të anulohen rezultatet vetëm në një qendër votimi. Kjo bën të mundur që të shmangen dy ekstreme – anulimi i të gjitha zgjedhjeve, edhe pse çrregullimet kanë prekur vetëm një zonë, dhe refuzimi për anulim, sepse zona e prekur është shumë e vogël. Në zona ku rezultatet janë anuluar, zgjedhjet duhet të përsëriten.

102. Atje ku komisionet e nivelit më të lartë janë organe apelimi, ato duhet të kenë mundësi të korrigjojnë ose të anullojnë *ex officio* vendimet e komisioneve më të ulta zgjedhore.

103. Eshtë e nevojshme që disa kritere të caktuara të zhvillohen me tej.

3.4 Organizimi dhe funksionimi i qendrave të votimit

104. Cilësia e votimit dhe e sistemeve të numërimit të votave dhe zbatimi i proçedurave elektorale varen nga mënyra e organizimit dhe funksionimit të qendrave të votimit. Raportet e Byrosë së Asamblesë për vëzhgimin e zgjedhjeve në vende të ndryshme kanë konstatuar një numër të madh çrregullimesh të karakterit logjistik. Për shembull, janë vënë re dallime të mëdha midis qendrave të votimit në rajone të ndryshme në të njëjtin shtet.

105. Misionet vëzhguese të Asamblesë kanë konstatuar gjithashtu shumë raste të çrregullimeve teknike, si kuti votimi të emetuara ose të vulosura gabimisht, flete votimi të nderlikuara, kuti votimi jo të vulosura, fletë apo kuti votimi të papërshtatshme, shpërdorim i kutive të votimit, mjete të pamjaftueshme për identifikimin e votuesve dhe mungesën e vëzhguesve lokalë.

106. Të gjitha këto çrregullime dhe mungesa, krahas propagandes elektorale brenda qendrës së votimit dhe nderhyrjeve të policisë, mund të dëmtojnë seriozisht procesin e votimit dhe të vënë në pikpyetje integritetin dhe vlefshmërinë e tij.

3.5 Financimi

107. Rregullimi i financimeve të partive politike dhe fushatave zgjedhore janë një faktor tjetër për të siguruar një proces të rregullt zgjedhor.

108. Para së gjithash, financimet duhet të jenë *transparente*; kjo transparencë ka rëndësi thelbësore pavarësisht nga niveli politik dhe ekonomik i vendit në fjalë.

109. Transparenca është në dy nivele. E para ka të bëjë me fondet e fushatës, të cilat duhet të jenë të detajuara në llogaritë përkatëse të mbajtura me kujdes. Në rastin e devijimeve nga norma ose në rast se tejkalohe kufijtë e detyrueshëm të financimit, zgjedhjet duhet të anulohen. Niveli i dytë ka të bëjë me monitorimin e gjëndjes financiare të përfaqësuesve të zgjedhur përpara dhe pas mandatit të tyre. Një komision i ngarkuar me transparencë financiare mbledh deklaratat e përfaqësuesve të zgjedhur për gjëndjen e tyre financiare. Këto deklarata janë konfidenciale, por, në rast se është e nevojshme, informacioni mund t'i dërgohet prokurorisë.

110. Në shtetet unitare, çdo shpenzim i bërë nga autoritetet lokale lidhur me zhvillimin e zgjedhjeve të përgjithshme, pagesa e anëtarëve të komisioneve zgjedhore, shtypja e fletëve të votimit etj. normalisht duhet të përballohet nga qeveria qendrore.

111. Duhet të theksohet se në fushën e *financimit publik* të partive apo fushatave duhet të zbatohet parimi i barazisë (barazia “strikte” ose “proporcionale”).⁴¹ Të gjitha partitë e përfaqësuara në parlament, në të gjitha rastet, duhet të kenë të drejtën e financimeve publike. Megjithatë, me qëllim që të sigurohet barazia e shanseve për të gjitha forcat e ndryshme politike, financimet publike duhet të shtrihen për të gjitha formacionet politike, që përfaqësojnë një numër të konsiderueshëm zgjedhësish dhe paraqesin kandidatë për zgjedhje. Financimi i partive publike mund të shoqërohet me mbikqyrjen e llogarive të partive nga organe të specializuara publike (p.sh. Kontrolli i Lartë i Shtetit). Shtetet duhet të inkurajojnë partitë politike, që marrin fonde publike, të zbatojnë një politikë të transparencës financiare.⁴²

3.6 Siguria

112. Çdo ligj elektoral duhet të parashikojë ndërhyrjen e forcave të sigurimit në rastin e incidenteve. Në një rast të tillë, kompetencën për të thirrur policinë duhet t'a ketë vetëm kryetari i komisionit të qendrës së votimit (ose përfaqësuesit e tij). Është e rëndësishme të

⁴¹ Shih pjesën I.3.3 më sipër.

⁴² Për hollësi të mëtejshme për financimin e partive politike, shih CDL-INF (2001) 8.

mos lejohet që këtë kompetencë t'a kenë të gjithë anëtarët e komisionit të qendrës së votimit, sepse në rrethana të tilla nevojitet marrja menjëherëshme e vendimeve, i cili nuk duhet të diskutohet.

113. Në disa shtete, prania e policisë në qendrat e votimit është një traditë vendase, e cila, sipas vëzhguesve, nuk provokon incidente dhe as nuk ka ndonjë efekt frikësues ndaj votuesit. Duhet theksuar se prania e policisë në qendrat e votimit parashikohet ende në ligjet elektorale të disa vendeve perëndimore, megjithëse kjo praktikë ka ndryshuar me kalimin e kohës.

Konkluzion

114. Zbatimi i pesë parimeve bazë të trashëgimisë zgjedhore evropiane (zgjedhje universale, te barabarta, te lira, te fshehtë, dhe te drejtëpërdrejta) është me rëndësi thelbësore për demokracinë. Ato ndihmojnë demokracinë të shprehet në mënyra të ndryshme, por brenda kufijve të caktuar. Këto kufij rrjedhin kryesisht nga interpretimi i parimeve të lartpërmendura; ky tekst përshkruan rregullat minimale që duhen ndjekur për të zbatuar këto parime. Së dyti, nuk është e mjaftueshme që ligji zgjedhor (në kuptim të ngushtë) të përbëhet nga rregulla që janë në përputhje me parimet zgjedhore Evropiane: këto parime duhet të vendosen në kontekstin e tyre dhe duhet të garantohet besueshmeria e procesit zgjedhor. Së pari, duhen respektuar rregullat themelore; së dyti, qendrueshmeria e rregullave duhet të përjashtojë çdo dyshim për manipulim. Së fundi, kuadri procedural duhet të lejojë që rregullat e caktuara të zbatohen në mënyrë të efektshme.