



Demokracia në Veprim  
Demokratija na Delu  
Democracy in Action

# Ndryshimet e Pamjaftueshme në Legjislacionin Zgjedhor



**Përmbajtja:**

1. Përmbledhje
2. Grupi Punues për Zgjedhje
3. Çështjet e trajtuara nga GPZ
4. "Reforma e realizuar" me miratimin e ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme nga Kuvendi i Kosovës
5. Rekomandimet

## Përmbledhje

Duke u bazuar në të gjeturat dhe rekomandimet e vëzhguesve vendor dhe atyre ndërkombëtar lidhur me procesin e Zgjedhjeve Lokale 2009, por edhe në vërejtjet e dhëna nga Raporti i Progresit të Komisionit Evropian të vitit 2010 mbi legjislacionin zgjedhor në Kosovë, reformimi sa më i shpejtë i legjislacionit zgjedhor asokohe ishte i domosdoshëm. Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme si dhe ai për Zgjedhjet Lokale ishin miratuar në qershor të vitit 2008 dhe plotësim ndryshimi i tyre paraqitet të jetë një imperativ në mënyrë që të sigurohet një proces stabil zgjedhor, i cili garanton një gjithë përfshirje dhe legjitimitet si dhe i cili do të ishte në përputhshmëri me standardet ndërkombëtare. Gjitha palët e involvuara në këtë proces, si subjektet politike, shoqëria civile, apo edhe mekanizmat përkrahës ndërkombëtar u dakorduan lidhur me nevojën imediate për një reformë zgjedhore.

Hapat konkret në këtë drejtim rezultuan me domosdoshmërinë e krijimit të një grupi punues i cili do të ketë për qëllim të propozojë dhe shqyrtojë amendamente në legjislacionin e atëhershëm zgjedhor. Ky grup punues u themelua në qershor të vitit 2010 dhe u emërtua si Grupi Punues për Zgjedhjet (GPZ). Po ashtu, duke u bazuar në përvojën paraprake në menaxhimin e zgjedhjeve dhe grupeve të mëparshme punuese, aktorët kyç ishin dakorduar që roli për koordinimin e kësaj grupe punuese t'i besohet Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë, Misioni në Kosovë (OSBE).

Grupi Punues për Zgjedhje takimet e tij i filloi në qershor të vitit 2010 dhe i përfundoi në tetor 2010, gjatë së cilës periudhë mbajti gjithsej 11 takime. Çështjet të cilat u diskutuan gjatë këtyre mbledhjeve ishin Sistemi Zgjedhore, Zonat Zgjedhore,

Pragu Zgjedhor, Kuota Gjinore, Vota me Kusht, Mekanizmi për Procesin e Ankesave Zgjedhore, Vëzhgimi i Zgjedhjeve, Votimi Jashtë Vendit, Azhurnimi i Listës së Votuesve dhe Përgjegjësitë e KQZ-së.

Situata politike e krijuar pas aktgjykimit të Gjykatës Kushtetuese, lidhur me shkeljen e Kushtetutës nga ana e Presidentit të atëhershëm të Republikës, z. Fatmir Sejdiu, dorëheqja e këtij të fundit dhe pamundësia e koalicionit qeverisës për tejkalimin e kësaj situatë – solli si rezultat shpalljen e Zgjedhjeve të Parakohshme Parlamentare, me 13 shkurt 2011 nga ana e ushtruesit të detyrës të Presidentit të Kosovës z. Jakup Krasniqi. Vendimi për këto zgjedhje i shpallur me 15 tetor 2010, u shfuqizua pas daljes nga koalicioni të partnerit qeverisës, Lidhjes Demokratike të Kosovës me çka pasoi shpallja e datës së re për Zgjedhje Parlamentare, që ishte 12 dhjetori 2010.

Të gjitha këto zhvillime politike ndikuan dukshëm në punën e GPZ-së, e me këtë ndikuan edhe në procesin e një reforme të mirëfilltë zgjedhore. Në mungesë të kohës së nevojshme, por edhe në mungesë të një vullneti politik për reformë të mirëfilltë zgjedhore, plotësim ndryshimi i Ligjit Zgjedhor pësoi vetëm disa ndryshime sipërfaqësore të cilat sado pak avancuan procesin zgjedhor. Me procedurë të përshpejtuar Kuvendi i Kosovës në seancën e 29.10.2010 miratoi me 81 vota për, 2 kundër dhe 1 abstenim, Projektligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, me të cilin ligj u administruan Zgjedhjet Parlamentare të 12 Dhjetorit 2010.

Pas evidentimit të mangësive dhe manipulimeve gjatë Zgjedhjeve Parlamentare të 12 Dhjetorit 2010, duket qartë që sistemi zgjedhor në Kosovë ka nevojë për një reformim substancial. Andaj, avokimi dhe zgjerimi i debatit me qëllim të përfshirjes

sa më të madhe të qytetarëve në vendim-marrje është crucial për reformimin dhe avancimin e këtij sistemi.

### I. Grupi Punues për Zgjedhje (GPZ)

Hapat konkret në reformimin e sistemit zgjedhor në Kosovë rezultuan me domosdoshmërinë e krijimit të një grupi punues i cili do të ketë për qëllim të propozojë dhe shqyrtojë amendamente në legjislacionin e atëhershëm zgjedhor. Ky grup punues u themelua në qershor të vitit 2010 dhe u emërtua si Grupi Punues për Zgjedhjet (GPZ). Po ashtu, duke u bazuar në përvojën paraprake në menaxhimin e zgjedhjeve dhe grupeve të mëparshme punuese, aktorët kyç ishin dakorduar që roli për koordinimin e kësaj grupe punuese t'i besohet Organizatës për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë, Misioni në Kosovë (OSBE).

Grupi Punues për Zgjedhje kishte për qëllim që të sugjerojë amendamente për legjislacionin zgjedhor në mënyrë që përmes tij të sigurohet një proces zgjedhor i qëndrueshëm, stabil dhe në përputhje me standardet ndërkombëtare.

Objektivat e GPZ ishin që të hartojë ndryshimet e kornizës së zgjedhjeve; të ju lejojë përfaqësuesve të subjekteve politike, të shoqërisë civile dhe komuniteteve të Kosovës të artikulojnë një sistem të përshtatshëm zgjedhor për Kosovën; të sigurojë se projektligji i ndryshuar është në përputhshmëri me standardet e njohura ndërkombëtare, ndër të tjera, me protokollet e miratuara nga anëtarët e Bashkimit Evropian dhe OSBE-së për administrimin, projektimin dhe implementimin e zgjedhjeve; të hartojë një draft të dakorduar përpara shpalljes së datës së zgjedhjeve të ardhshme për Kuvendin e Kosovës<sup>1</sup>.

GPZ përbëhej nga gjithsej njëmbëdhjetë

(11) anëtarë me të drejtë vote, nga të cilët shtatë (7) ishin përfaqësues të subjekteve politike ku përfshihen edhe dy nga etnitet tjera joshqiptare si dhe nga një anëtar nga Kryesuesi i Komisionit Qendror Zgjedhor, një nga Komisioni parlamentar për Legjislacion, si dhe dy përfaqësues të shoqërisë civile nga të cilët njëri nga Demokracia në Veprimi dhe një nga OJQ-të që punojnë në analizimin e çështjeve gjinore.

Po ashtu, në kuadër të GPZ përfshihen edhe dhjetë (10) anëtarë të cilët vepronin në rol këshillues/vëzhgues, pa të drejtë vote si Kryeshefi Ekzekutiv i Komisionit Qendror Zgjedhor, nga Grupi Joformal i Deputetëve në Kuvendin e Kosovës, nga OJQ që përfaqësojnë komunitetin me aftësi të kufizuara, një nga Zyra Ndërlidhëse e Komisionit Evropian, nga Zyra Civile Ndërkombëtare, një nga Ambasada e ShBA-së/USAID, një nga Ambasada e Britanisë së Madhe, një nga Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE), një nga IFES si dhe një anëtar nga Instituti Demokratik Kombëtar (IDK).

Në bazë të Rregullores së Punës së GPZ-së vendimet në grup merreshin me një minimum prej shtatë (7) votave në favor të ndonjë çështjeje të ngritur (2/3 e anëtarëve me të drejtë vote).

Grupi Punues për Zgjedhje takimet e tij i filloi në qershor të vitit 2010 dhe i përfundoi në tetor 2010, gjatë së cilës periudhë u mbajtën gjithsej 11 takime. Situata politike në vend ndikoi dukshëm në përshpejtimin e punës së këtij grupi dhe pamundësinë e arritjes së qëllimit dhe objektivave të plota të tij.

<sup>1</sup> Grupi Punues për Zgjedhje – Rregullat e përgjithshme të punës

## I. Çështjet e trajtuara nga GPZ

Gjatë kohës së funksionimit, GPZ në mbledhjet e mbajtura diskutoi disa nga çështjet kyçe për reformë zgjedhore si Sistemin Zgjedhore, Zonat Zgjedhore, Pragu Zgjedhor, Kuota Gjimore, Vota me Kusht, Mekanizmi për Procesin e Ankesave Zgjedhore, Vëzhgimi i Zgjedhjeve, Votimi Jashtë Vendit, Azhurimi i Listës së Votuesve dhe Përgjegjësitë e KQZ-së.

### • Sistemi Zgjedhor

Edhe pse ishte diskutuar si çështje nga GPZ, anëtarët e këtij grupi unanimisht ishin pajtuar që mënyra më e mirë për shëndrrimin e votave në përfaqësues të zgjedhur ishte përmes sistemit zgjedhor proporcional me lista të hapura. Për dallim nga zgjedhjet paraprake të mbajtura në Kosovë, ndryshimi në ligjin zgjedhor siguronte që edhe bartësi i listës të hyjë në garë të barabartë me kandidatët tjerë që janë pjesë përbërëse e listës:

Neni 111 i ligjit në fuqi, paragrafi 4. riformulohet si në vijon:

*111.4 Të gjitha votat e fituara nga kandidatët që janë në listën e hapur të subjektit politik numërohen ndaras. Listat me kandidatë rirenditen sipas mënyrës zbritëse në bazë të numrit të votave të fituara për secilin kandidat*

### • Ndarja e Kosovës në disa zona zgjedhore

Megjithatë, një çështje shumë e rëndësishme dhe mjaft e diskutuar e që lidhet ngushtë me sistemin zgjedhor janë zonat zgjedhor. Ndarja e Kosovës nga një zonë e vetme në disa zona zgjedhore do të kishte përparësi të mëdha, nga të cilat më e rëndësishmja do të ishte rritja e përfaqësimit të qytetarëve dhe ndërlidhja më e madhe në mes përfaqësuesve të zgjedhur

dhe zgjedhësve.

Përkundër përpjekjeve dhe insistimeve të vazhdueshme të shoqërisë civile përfshirë këtu edhe insistimet në GPZ, që në Kosovë të krijohen më tepër zona zgjedhore, kjo çështje nuk ka avancuar aspak. Problemet dhe parregullsitë që e shoqëruan procesin e fundit elektoral në Kosovë, ka nxjerrë si konkluzion nevojën imediate të reformës substanciale të legjislacionit zgjedhor, ku një nga to do të ishte edhe ndarja e Kosovës në disa zona zgjedhore.

### • Pragu zgjedhor

Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, me dispozitat e saj ka përcaktuar pragun zgjedhor prej pesë për qind (5%), për përfaqësim në Kuvendin e Kosovës. Përcaktimi i këtij pragu zgjedhor ka penguar mundësinë që të gjitha votat të jenë të përfaqësuara në Kuvend, me këtë edhe është rrit shqetësimi se një pjesë e konsideruar e votuesve të mbesin pa përfaqësim në Institucionin më të lartë përfaqësues. Po ashtu, kjo ka sjellë edhe rrezikun e shuarjes së partive të vogla politike apo i ka detyruar këto parti të hyjnë në koalicione parazgjedhore në mënyrë që të krijojnë mundësi më të mëdha për një rezultat të favorshëm zgjedhor.

*111.2 Njëqind (100) vendet e Kuvendit të përshkruara në nenin 111.1 (a) ndahen sipas mënyrës në vijim dhe në bazë të numrit të përgjithshëm të votave të vlefshme që i ka fituar secili subjekt politik:*

*a) në mesin e subjekteve politike që përfaqësojnë komunitetin serb dhe komunitetet tjera joshumicë dhe në mesin e subjekteve politike të cilat nuk përfaqësojnë komunitetin serb dhe komunitetet joshumicë të cilat kanë fituar së paku pesë për qind (5%) nga numri i përgjithshëm i votave të vlefshme në zgjedhjet për Kuvend;*

Problem tjetër lidhur me pragun zgjedhor është konstatuar edhe me rastin e kandidatëve të pavarur të cilët konkurrojnë për përfaqësim në Kuvendin e Kosovës. Legjislacioni aktual kërkon që një deputet i pavarur duhet të fitoj 5% të votave (pragu elektoral) për të fituar të drejtën e një ulëseje në Kuvend, ndërsa në rastin tjetër kur një subjekt politik fiton 5% atëherë ai subjekt (parti politike) fiton 5 eventualisht 6 ulëse në Kuvend. Një bazë e tillë ligjore mund të klasifikohet edhe diskriminuese.

#### • **Votimi me Kusht**

Që nga pas lufta votimi me kusht është bërë pjesë e praktikës sonë elektorale. Nga njëra anë ofron mundësinë e votimit për ata votues që për shkaqe të ndryshme të natyrës kryesisht teknike gjatë përpilimit të listave nuk janë pjesë e listave përfundimtare të votuesve. Votimi me kusht shpeshherë është cilësuar se ka shumë mangësi dhe zakonisht vonon shpalljen e rezultateve të numërimit dhe paraqet një rrezik potencial për uljen e besimit në tërë procesin. Për shkak të kontrollit që duhet t'i bëhet secilës votë veçanti, me qëllim të shmangies se votimit të dyfishtë, kjo formë e votimit ka rezultuar me një kosto të lartë buxhetore. Në Kosovë gjatë tërë procesit zgjedhorë ka pas dyshime, se mbase votimi me kusht mund të keqpërdoret në qendrat e numërimit, duke vendosur sipas preferencave të atyre që bëjnë numërimin dhe verifikimin e këtyre votave<sup>2</sup>.

#### • **Votimi jashtë vendit**

Krahasuar me numrin tejet të madh të qytetarëve të Kosovës që jetojnë jashtë Kosovës dhe numrit shumë të vogël që marrin pjesë në votime<sup>3</sup>, tregon për proce-

sin e ndërlikuar dhe tejet burokratik të përfshirjes së qytetarëve që jetojnë jashtë Kosovës në proceset elektorale.

**96.2 Vota përmes Votimit Jashtë Kosovës duhet të pranohet nga KQZ-ja para ditës së zgjedhjeve, sikurse përcaktohet me anë të rregullave të KQZ- së.**

KQZ dhe institucionet tjera shtetërore do të duheshin ta ndryshojnë qasjen duke i koordinuar veprimet në mënyrë që t'i lehtësohen mundësit e votimit për të gjithë qytetarët që për arsye të ndryshme jetojnë jashtë Kosovës. Nga ana tjetër, argumentet tjera kundër aplikimit të votimit me kusht janë kostoja e lartë, rritja e gjasave për manipulime dhe zvogëlim i kualitetit të procesit zgjedhor.

#### **II. "Reforma e realizuar" me miratimin e ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme nga Kuvendi i Kosovës**

Me ndryshime gati kozmetike dhe me procedurë të përsheptuar Kuvendi i Kosovës në seancën e 29.10.2010 miratoi me 81 vota për, 2 kundër dhe 1 abstenim, Projektligjin për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës.

Përkundër trajtimit nga ana e GPZ-së, të shumë fushave shumë të rëndësishme dhe të domosdoshme për realizimin e një reforme substanciale, ky Grup punues (GPZ) dhe Kuvendi i Kosovës arritën që vetëm në mënyrë sipërfaqësore ta ndryshojnë ligjin ekzistues zgjedhor.

Ndryshimet e miratuara nga ana e Kuvendit të Republikës së Kosovës konsistojnë në këto fusha:

<sup>2</sup> Reforma në sistemin zgjedhor të Kosovës- Analizë publike e KDI-së

<sup>3</sup> Numri i përgjithshëm i votuesve në listën e Votuesve jashtë Kosovës në zgjedhjet e 12 dhjetorit ishte 1640 - <http://www.kqz-ks.org/>

**- Ankesat dhe organet që i shqyrtojnë ato:**

Transformimi i KZAP-it (Komisionit Zgjedhor për Ankesa dhe Parashpresa) në PZAP (Paneli Zgjedhor për Ankesa dhe Parashpresa, përcaktimi i afateve të ankimimit dhe afateve të shqyrtimit dhe nxjerrjes së vendimeve nga ana e organeve kompetente për trajtimin e ankesave (PZAP dhe Gjykata Supreme) ishin ndryshimet më substanciale të cilat dolën nga puna e GPZ-së. Procesi i ankesave me anë të këtij plotësim ndryshimi të ligjit do të bëhej në dy instanca, fillimisht në PZAP si instanca e parë, kurse si shkallë e dytë në Gjykatën Supreme. Afati i fundit kohor për dorëzimin e ankesave në PZAP, ishte përcaktuar të jetë 24 orë pas mbylljes së vendvotimeve, kurse afati kohor për shqyrtimin këtyre ankesave nga PZAP ishte përcaktuar të jetë 72 orë. Nga ana tjetër në rast të apelimit të vendimit të PZAP-së, koha për ta bërë këtë apel në Gjykatën Supreme përcaktohet të jetë 24 orë pas marrjes së këtij vendimi. Afati tjetër kohor i rregulluar me ligj është ai për marrjen e vendimeve nga ana e Gjykatës Supreme, që përcaktohet të jetë 72 orë.

**Neni 105 i ligjit në fuqi, paragrafi 3. riformulohet si në vijon:**

*105.3 Për të gjitha ankesat e marra nga PZAP-i vendoset jo më vonë se shtatëdhjetedy (72) orë nga momenti i pranimit të ankesave në zyrat qendrore të PZAP-it.*

Gjitha këto afate kohore përcaktojnë kohën e marrjes së vendimeve nga ana e organeve të ankesave dhe parashpresave në një kohë maksimale prej 8 ditëve nga koha e përfundimit të procesit të votimit. Duhet konstatuar se ndryshimet e bëra në Ligjin për Zgjedhjet e Përgjithshme sidomos në përcaktimin e afateve kohore për PZAP dhe Gjykatën Supreme, kanë dhënë rezultate pozitive në përmbylljen e procesit zgjedhor deri tek certifikimi i rezultateve. Megjithatë koha e ankimimit në PZAP brenda 24 orëve pas përfundimit të procesit të ditës së votimit, ka rezultuar të jetë e pamjaftueshme për subjektet dhe individët të cilët pretendojnë për cenim të ndonjë të drejte gjatë procesit elektoral.

**- Mënyra e votimit**

Ndryshim tjetër për dallim nga praktika e deritanishme është bërë edhe në mënyrën e votimit. Sipas ndryshimeve të bëra votuesi ka të drejtë të votimit për një subjekt politik si dhe 5 persona brenda listës duke e futur në garë edhe bartësin e listës.

**Neni 110 i ligjit në fuqi riformulohet si në vijon:**

*110.4 Votuesi pajiset më një fletëvotim të vetëm për zgjedhje dhe*  
*a) e shënjon atë me votën për një (1) subjekt politik, dhe*  
*b) mund që po ashtu të shënojë atë me vota për deri në pesë (5) kandidatë nga lista e subjektit politik për të cilin ka votuar votuesi.*

**Neni 118 i ligjit në fuqi, paragrafi 4. riformulohet si në vijon:**

*118.4 Mund të apelohej vendimi i PZAP-it, sikurse që PZAP-i mund të rishikojë cilindo nga vendimet e marra, pas prezantimit të fakteve të reja nga pala e interesuar. Ankesa në Gjykatën Supreme të Kosovës mund të paraqitet brenda njëzetekatër (24) orëve nga momenti i marrjes vendimit nga PZAP-i, në rast se gjoba e përfshirë është më e lartë sesa pesëmijë (5.000) Euro ose në rast se çështja prek një të drejtë themelore. Gjykata Supreme vendos në afatin prej shtatëdhjetedy (72) orëve pas paraqitjes së apelit.*

Kosova duhet të aplikoj sistemin e votimit me lista të hapura sipas parimit një person një votë, duke përjashtuar mundësinë e manipulimit brenda listës së vetë subjektit politik. Procesi i fundit elektoral ka dëshmuar raste të shumta të manipulimit të votave brenda vetë listës së pesë kandidatëve të votuar apo duke i plotësuar numrat e kandidatëve nga ana e komisionerëve në rastet kur votuesi ka votuar më pak se 5 kandidatë.

### **- Vëzhgimi i zgjedhjeve**

Ndryshim substancial në plotësimin dhe ndryshimin e Ligjit për Zgjedhjet e Përgjithshme në Kosovë është miratimi i amendamentit për heqjen e gjobave materiale për organizatat monitoruese (të shoqërisë civile) vendore dhe ndërkombëtare. Në variantin e mëparshëm të këtij Ligji parashiheshin dënime ndaj një subjekti politik ose një organizate vëzhguese në rast se KZAP-i përcakton se ka ndodhur shkelje e këtij ligji ose e rregullave të KQZ-së, mund tu shqiptohen gjoba deri në një vlerë deri në dy qind mijë euro (€200,000). Ndryshimet e bëra konsistuan në heqjen e dënimeve për organizatat monitoruese vendore dhe ndërkombëtare ndërsa mbeten gjobat ndaj vëzhguesve të një subjekti politik në vlerë deri në pesëdhjetëmijë euro (50,000) Euro.



**Rekomandimet:**

- Institucionet e Kosovës gjatë vitit 2011 të kenë në prioritet reformimin e legjislacionit zgjedhor.

- Legjislacioni zgjedhor në Kosovë duhet të jetë në përputhje të plotë me standardet ndërkombëtare;

- Në fazat fillestare të draftimit të P/Ligjit për Zgjedhjet, GPZ do të duhej të përbëhet nga një grup i ngushtë ekspertësh, e më pas ky draftligj të vihet në debat të gjerë publik ku do të përfshihen gjitha palët e interesuara;

- Të bëhet kodifikimi i legjislacionit zgjedhor (Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme; Ligji për Zgjedhjet Lokale; Ligji për Partitë Politike; Ligji për Financimin e Partive Politike; Ligji për Sistemin Zgjedhor; Ligji për KQZ-në dhe Sekretariatit e KQZ-së; Ligji për Qendrat e Votimit; Ligji për Listat e Votuesve; Rregullat Zgjedhore të KQZ-së etj).

- Me qëllim të përfaqësimit më të drejtë të qytetarëve të Kosovës në institucionet përfaqësuese, Kosova nga një zonë e vetme (unike) zgjedhore, duhet të ndahet në disa zona zgjedhore – ku secila zonë do të kishte numrin e njëjtë të votuesve dhe do të derivonte me nxjerrjen e numrit të njëjtë të deputetëve;

- Kosova duhet të aplikojë sistemin e votimit me lista të hapura sipas parimit një person një votë.

- Me qëllim të rritjes së pjesëmarrjes sa më të madhe të partive politike dhe përfaqësimit më të gjerë në Kuvendin e Kosovës, pragu zgjedhor duhet të ulet nga 5% në 3% për partitë politike ndërsa për koalicionet të mbetet 5%; po ashtu duhet shqyrtuar edhe pragu për kandidatët e pavarur.

- Afatet kohore për ankimin dhe procedim të ankesave nuk sigurojnë kohë të mjaftueshme për dorëzimin e ankesave si dhe për shqyrtimin cilësor të tyre nga organet përkatëse (PZAP dhe Gjykata Supreme) - duhet shqyrtuar mundësinë e zgjatjes së këtyre afateve;



Demokracia në Veprim  
Demokratija na Delu  
Democracy in Action

# Insufficient Changes of the Electoral Legislation



**Content**

- I. Executive summary
- II. Work Group on Elections
- III. Issues Handled by the Work Group on Elections
- IV. Reforms Achieved with the Ratification of the Amendementing and  
Supplementing of the Law on General Elections by the Assembly of Kosovo
- V. Recommendations

## I. Executive Summary

Based on the findings and the recommendation of the local observers and international observers of Local Elections 2009, and also on the remarks made by the European Commission Progress Report of 2010 on the electoral legislation in Kosovo, urgent reform of the electoral legislation of that time was necessary. The Law on General Elections as well as the Law on Local Elections were ratified on June, 2008 and over the last years, it has become obvious that the amending and supplementing of these two laws must be done to ensure a stable electoral process, which guaranteed inclusiveness and legitimacy in accordance with international standards. All the stakeholders of this process, namely political parties, civil society but also international bodies supporting this process agreed on the immediate need for an electoral reform.

Concrete steps in this direction resulted with forming a work group that would aim to propose and review amendments on the electoral legislation of that time. This work group was established on June, 2010 and was named the Work Group on Elections (WGE). Based on the previous experience of managing elections and previous work groups, main actors of WGE had agreed for the role of the work group to be entrusted to the Organization for the Security and Cooperation in Europe (OSCE), Mission in Kosovo.

The Work Group on Elections started its meetings on June, 2010 and it concluded them on October, 2010 during which time it held eleven (11) meetings. Issues that were discussed during these meetings were election system, electoral districts, electoral threshold, women quotas, conditional ballots, mechanisms for the process of electoral complaints, election monitoring, outside of country voting, updating

the voters' list and responsibilities of the CEC.

The political situation created with the decision of the Constitutional Court in relation to the breach of Constitution by the then-President of the Republic, Mr. Fatmir Sejdiu, his resignation and the inability of the governing coalition to surpass this situation brought about the declaration by the Acting President Mr. Jakup Krasniqi for Extraordinary Parliamentary Elections to be held on February 13, 2011. The decision for these elections taken on October 15, 2010, was abrogated after the Democratic League of Kosovo (LDK) pulled out of the governing coalition. This then led to the new date for Parliamentary Elections to be held on December 12, 2010.

All these political developments affected clearly the work of the WGE, and this in turn affected also the process of a thorough electoral reform. Lacking the necessary time but also the lack of the political will for a thorough electoral reform, the amending and supplementing of the Electoral Law incorporated only a few superficial changes that, however little, advanced the electoral process. With an accelerated procedure, the Assembly of Kosovo on its session of October 29, 2010 ratified the Draft-Law on the Amending and Supplementing of the Law on General Elections of the Republic of Kosovo with 81 votes for, 2 against and 1 abstention. Thus, parliamentary elections of December 12, 2010 were administrated according to this law. After evidencing deficiencies and manipulations of the parliamentary elections of December 12, 2010, it has become clear that the electoral system in Kosovo is in need of a substantial reform. Therefore, advocacy and extending the debate to include as much as possible citizens in decision-making is crucial for reforming and advancing this system.

## II. Work Group on Elections (WGE)

Concrete steps in this direction resulted with necessity of forming a work group who would aim to propose and review amendments on the electoral legislation of that time. This work group was established on June, 2010 and was named as the Work Group on Elections (WGE). Also, based on the previous experience of managing of elections and previous work groups, key actors had agreed that the role of this work group to be entrusted to the Organization for the Security and Cooperation in Europe (OSCE) in Kosovo.

The Work Group on Elections aimed to suggest amendments for the electoral legislation changes and through this group to ensure an election process that is sustainable, stable and in accordance with international standards.

The objectives of WGE were to draft changes on the framework of elections; to allow representatives of political parties, civil society and communities of Kosovo to articulate an election system suitable for Kosovo; to ensure that the draft-law in procedure is in accordance with the international standards, among others, with protocols ratified by the members of the European Union and OSCE for administering, drafting and implementing elections; to draft an agreed document before setting the date for next elections for the Assembly of Kosovo<sup>1</sup>.

WGE was made up of eleven (11) member with the right of vote, of whom seven (7) were representatives of political parties including two from non-Albanian community as well as one member from the Body of the Central Election Committee, one from the Parliamentary Committee on Legislation, and two representatives from

civil society, one from Democracy in Action and one from an NGO that works on gender issues. Also, the WGE included ten (10) members who were in the capacity advising/observing member without the right of vote; from the Executive Chair of the Central Election Committee, from the Women's Informal Group in the Assembly of Kosovo, from NGOs that represent handicapped people, one from the European Commission Liaison Office, one from International Civilian Office, one from the Embassy of USA/USAID, one from the Embassy of United Kingdom, one from the Organization for the Security and Cooperation in Europe (OSCE), one from IFES as well as one member from National Democratic Institute (NDI).

According to the Rules of Procedure of the WGE, decisions of the group were taken by a minimum of seven (7) votes in favor of an issue raised (2/3 of the members with the right of vote).

The Work Group on Elections started its meetings on June, 2010 and it concluded them on October, 2010 during which time it held 11 meetings. The political situation in the country affected clearly in accelerating the work of this group and its inability to reach its full goals and objectives.

## III. Issues Handled by the Work Group on Elections

During the time of its operation, WGE in its meetings discussed some of the key issues for the electoral reform such as: the election system, electoral districts, electoral threshold, women quotas, conditional ballots, mechanisms for the process of electoral complaints, election monitoring, outside of country voting, updating the voters' list and responsibilities of the Central Election Commission.

---

<sup>1</sup> Working Group for Elections – General Rules of Procedure

• **Electoral System**

Though these issues were discussed by the WGE, members of this group unanimously agreed that the best way to convert ballots into elected representatives was through the proportional election system with open lists. Compared to the previous elections held in Kosova, the change in the electoral law provides also for the leader of the list enter in a competition with equal chances as other candidates that are part of the list:

**Article 111 of the law into power, paragraph 4. was reworded as follows:**

*111.4 All votes received by the candidates appearing on the open list of each Political Entity shall be counted separately. The candidate lists shall then be reordered in descending order based on the number of votes received by each candidate.*

• **Districing Kosovo**

However, a very important issue which was also discussed and which is connected with the election system is districing. Districing of Kosova from one district into several electoral districts would have huge advantages, out of which the most important one is increasing the representation of citizens and their wider interconnection with the elected and the electorate.

Against the attempts and continuous persistence of civil society including here the persistence of WGE to create more electoral districts in Kosovo, this issue did not advance at all. Problems and irregularities that followed the last electoral process in Kosova brought about the conclusion of the immediate need for substantial reforms in the electoral legislation, where one of them would be districing of Kosovo into several electoral districts.

• **Electoral threshold**

The Law on General Elections in the Republic of Kosova, with its previsions has set the electoral threshold at five percent (5%) for representation in the Assembly of Kosova. Setting this percentage for electoral threshold has impeded the possibility to have all the ballots represented in the Assembly, with this has increased also the concern that a considerable part of voters to remain without representation in the highest representative institution. Furthermore, this has brought the risk of smaller political parties to close down or it has forced these parties to enter in pre-electoral coalitions in order to create better opportunities for a favorable electoral result.

**111.2 The hundred (100) seats of the Assembly as described in article 111.1 (a) shall be allocated in the following manner based upon the total number of valid votes received by each Political Entity:**

*a) Amongst Political Entities representing Albanian majority community who have won at least five percent (5%) of general number of total valid votes for parliamentary elections and Political Entities of the Kosovo Serb and other non majority communities;*

Another problem related to the electoral threshold is noticed in the case of independent candidates that compete for representation in the Assembly of Kosova. The current legislation requires that one independent MP must have 5% of votes (electoral threshold) in order to have the right of a seat in the Assembly, while on the other case when a political subject gets 5% then that subject (political party) gets 5 eventually 6 seats in the Assembly. Such a legal base could be classified even discriminatory.

• **Conditional Ballots**

Since the end of the war, conditional ballots have become part of our electoral practice. On one side, it provides the possibility of voting by those voters that for various reasons, mainly technical one during the compilation of the lists were not included in the final list of voters. The conditional ballot frequently is considered to have many of deficiencies and frequently hinders publication of results and presents a potential risk in diminishing the trust of the entire process. Due to repeated checks that must be done to each ballot, in order to avoid double ballots, this form of voting has resulted with a high budget cost. In Kosovo continuously the entire electoral process has had distrust, partly because conditional ballots could be misused in counting centers, deciding according to the preferences of those who do the counting and verification of those ballots<sup>2</sup>.

• **Outside country voting**

Considering to the great number of Kosovo citizens living outside of Kosovo and the very small number of them that take part in the voting process<sup>3</sup>, there is a complex and extremely bureaucratic process for including this group of citizens in the electoral process.

*96.2 An Out of Kosovo Vote should be received by the CEC prior to election day as determined by CEC rule.*

CEC and other state institutions should change the approach coordinating actions to facilitate the possibility to vote for all the citizens that live abroad. On the other side, other arguments against the application of conditional ballot are high cost, increasing of the chance for manipulation

and decreasing the quality of the electoral process.

**IV. Reforms Achieved with the Ratification of the Amending and Supplementing of the Law on General Elections by the Assembly of Kosovo**

With almost cosmetic changes and accelerated procedures, the Assembly of Kosovo in the session of October 29, 2010 approved with 81 votes for, 2 against and 1 abstention, the draft-law for amending and supplementing of the Law on General Elections in the Republic of Kosovo.

Even though the WGE took on many important and necessary issues to achieve substantial reform, this working group (WGE) and the Assembly of Kosovo managed to change the existing electoral law only superficially.

The approved changes from the Assembly of Kosovo consisted of these areas:

**- Complaints and mechanisms that review them:**

The transformation of ECAC (Election Complaints and Appeals Commission) into ECAP (Elections Complaints and Appeals Panel), determination of terms of complaints and terms of reviewing and drawing of decisions from the competent bodies for the handling of complaints (ECAP and Supreme Court) were the most substantial changes that came out of the work of the WGE. The process of complaints through the amending and supplementing of the law would be done in two instances, initially in ECAP as the first instance, while in the Supreme Court as a second scale. The last chance to submit complaints in ECAP was set to be 24 hours after the closing of

<sup>2</sup> The reform in the electoral system in Kosovo – Public Policy by KDI

<sup>3</sup> The total number of outside of country voters in final voters lists of December 2010 was 1640- <http://www.kqz-ks.org/>

the polling station, while the term for reviewing of these complaints by ECAP is set to be after 72 hours. On the other side, the appeal of the decision by ECAP, the period to do this appeal in the Supreme Court is set to be 24 hours after receiving this decision. The other term regulated by law is the one for the decision that should be taken by the Supreme Court, it is set to be 72 hours.

Article 105 of the law in power, paragraph 3. is reworded as follows:

*105.3 All complaints to the ECAP shall be decided no later than seventy two (72) hours from receipt of the complaint in the ECAP central offices.*

Article 118 of the law in power, paragraph 4. Is reworded as follows:

*118.4 An appeal may be made from a decision of the ECAP, as ECAP may reconsider any of its decisions upon the presentation by an interested party. An appeal to the Supreme Court of Kosovo may be made within twenty four (24) hours of the decision by ECAP, if the fine involved is higher than five thousand Euro (€5,000) or if the matter affects a fundamental right. The Supreme Court shall decide within seventy two (72) hours after the appeal is filed.*

All these terms determine the decision taking process by the complaints and appeals bodies in a maximal period of 8 days from the period of the concluding of the voting process. It must be stated here that the changes done on the Law on General Elections, especially in determining terms for ECAP and the Supreme Court, have given positive results in closing the electoral process up to the certification of results. However, the period of complaints in ECAP within 24 hours after the end of the process on the voting day has resulted to be insufficient for political entities and individuals which believe of violations during the electoral process.

## - Voting Approach

Another change compared to the up to now practices is done in the way of voting. According to the changes done, the voter has the right to vote for a political entity and 5 persons within the list placing in the competition also the head of the list.

Article 110 of the law in power is reformulated as follows:

*110.4 A voter shall be issued with a single ballot for the election and*

*a) Shall mark it with a vote for one (1) political entity, and*

*b) May also mark it with votes for up to five (5) candidates from the list for the political entity for whom the voter has voted.*

Kosova should apply the system of voting with open lists according to the principle one person one vote, excluding the possibility to manipulate within the list of the political entity. The last electoral process has evidenced many cases of ballot manipulation within the list of five candidates voted and filling-in blanks of candidates by commissioners in case when the voter has voted less than 5 candidates.

## - Election monitoring

The essential change of the law regarding this issue is the approval of the amendment to strike out the clause for fines for election monitoring organizations (from civil society), local and international. In the previous law there were foreseen fines for those organizations up to 200,000€ if ECAC would come to conclusion that they have violated this law or the CEC rules. According to the new law approved, the fines for observers of monitoring organizations are removed, while the fines for the political entities remain up to a sum of 50,000€.



**V. Recommendations:**

- Institutions of Kosovo during 2011 should make it a priority to reform the electoral legislation;
  - Electoral legislation of Kosovo should be in full accordance with international standards;
  - In the initial stage of the drafting of the Draft-Law on Elections, the WGE should be made up of a close group of experts and then this draft law should be disseminated for public debate where all stakeholders can be involved;
  - The codification of the electoral legislation must be done (Law on General Elections; Law on Local Elections; Law on Political Parties; Law on Financing of Political Parties; Law on Electoral System; Law on CEC and the Secretariat of CEC; Law on Voting Centers; Law on Voting Lists; Electoral Rules of CEC etc.);
  - In aiming for a better representation of the citizens of Kosovo in representative institutions, Kosovo from the one (unique) electoral district must be divided into many electoral districts where each district would have approximately an equal number of voters and would lead to the election of the same number of MPs;
  - Kosovo must apply the voting system with open lists based on the principle of one-person-one-vote;
  - With the aim of increasing the participation of political parties and a wider representation in the Assembly of Kosovo, the election threshold must be lowered from 5% to 3% for political parties whereas for coalitions to remain at 5%. The threshold for independent candidates should be reviewed;
- Timeframes for complaints and processing of complaints do not ensure enough time for handing of complaints and for careful reviewing of them by the respective bodies (the ECAP and the Supreme Court); therefore the extension of these timeframes should be reviewed.



Demokracia në Veprim  
Demokratija na Delu  
Democracy in Action

# Nedovoljne Izmene u Izbornom Zakonodavstvu



**Sadržina:**

1. Rezime
2. Radna Grupa za Izbore
3. Razmatrana pitanja od strane RGI
4. "Realizovana reforma" usvajanjem Izmjena i Dopuna Zakona o Opštim Izborima od Skupštine Kosova
5. Preporuke

**Rezime**

Oslanjajući se na nalaze i preporuke mesnih i međunarodnih posmatrača u vezi procesa lokalnih izbora, ali i datih primedbi od Izveštaja o Napretku Evropske Komisije 2010 godine o Izbornom Zakonu na Kosovu, za što bržu reformu izbornog zakonodavstva, u to vreme bio je neophodan Zakon o Opštim izborima kao i oni o lokalnim izborima, bili su usvojeni u junu 2008 godine, i njihova izmena javlja nam se da treba da bude imperativ na način kojim bi se obezbedio jedan stabilni izborni proces koji garantuje jedno sveukupno obuhvatanje i legitimnost, ujedno koji bi bio u skladu sa međunarodnim standardima. Sve involvirane strane u ovom procesu kao što su: Politički subjekti, civilno društvo kao i mehanizmi podrške složili su se u vezi neophodnosti za jednu izbornu reformu.

Konkretni koraci u ovom pravcu rezultiraju sa neophodnošću formiranja jedne Radne Grupe, koja bi za cilj imala da predlaže i razmatra amandmane u tadašnjem izbornom zakonodavstvu. Ova Radna Grupa osnovana je 2010 godine i imenovana je kao Radna Grupa za Izbore (RGI). Takodjer, oslanjajući se u prethodnom iskustvu oko menadžiranja izbora i ranijih radnih grupa, ključni akteri složili su se da se uloga o koordiniranju ove radne grupe poveri Organizaciji za Bezbednost i Sarnju u Evropi. Misija na Kosovu (OSCE).

Radna Grupa o izborima, svoje susrete počela da održi u junu 2010 godine, i završila ih je u oktobru 2010 godine, u kojem je periodu održala svega 11 susreta. Pitanja koja su se diskutovala prilikom ovih susreta, bila su u vezi Izbornog Sistema, Izborne Zone, Izborni Prag, Polna Kvota, Uslovni Glas, Mehanizmi o procesu izbornih žalbi, Posmatranje Izbora, Glasanje van Zemlje, Ažuriranje Liste

**Glasača i Odgovornosti CIK-a.**

Politička situacija pre Presude Ustavnog Suda, u vezi gaženja ustava od strane tadašnjeg Predsednika Republike Kosova g. Fatmir Sejdiu, ostavka ovog zadnjeg i nemogućnost vladajuće koalicije za prevlizaženje ove situacije – dovela je do raspisivanja Prevrremenih Parlamentarnih izbora, 13 februara 2011 godine, od strane vršioca dužnosti Predsednika Kosova, g. Jakup Krasnmiqi, odluka za ove izbore proglašena 15 oktobra 2010 godine, stavljena je van snage posle izlaska vladajućeg koalicionog partnera, Demokratskog Saveza Kosova, zbog čega su sledio novi datum Parlamentarnih izbora, a to je bio 12 decembar 2010 godine.

Svi ovi politički događaji, vidno su uticali u radu RGI, a ovime uticali su i u procesu jedne suštinske izborne reforme. U nedostatku potrebnog vremena a i nedostatka jedne političke volje za suštinsku reformu, izmene i dopune Izbornog Zakona doživele su samo neke površinske izmene koje su manje više unapredili izborni proces. Ubrzanom procedurom, Skupština Kosova, na sednici od 29 10 2010 godine usvojila je sa 81 glasom „za“, dva protiv i jednim uzdržanim glasom Nacrt Zakona o Izmenama i Dopunama zakona o Opštim Izborima u Republici Kosovo, sa kojim su se zakonom upravljali Parlamentarni izbori 12 decembra 2010 godine.

Posle evidentiranja nedostataka i manipulacija u toku Parlamentarnih izbora 12 decembra 2010 godine, jasno se vidi da izborni sistem na Kosovu ima potrebe za jednu suštinsku reformu. S` toga staranje i proširenje debate u cilju što većeg obuhvaćenja građana u odlučivanju, jeste kucijalna za reformisanje i unapredjenje ovog sistema.

## I. Radna Grupa za Izbore (RGI)

Konkretni koraci u reformisanju izbornog sistema na Kosovu rezultiraju neophodnošću jedne radne grupe, koja bi imala za cilj da predlaže i razmatra amandmane u tadašnjem izbornom zakonodavstvu. Ova Radna Grupa, formirana je u junu 2010 godine i imenovana je kao Radna Grupa za Izbore (RGI). Takodjer, oslanjajući se na prethodnim iskustvima u menadžiranju izbora i ranijih radnih grupa, ključni akteri složili su se da se uloga za koordiniranje ove Radne Grupe poveri Organizaciji za Bezbednost i Saradnju u Evropi. Misija na Kosovu (OSCE). Radna Grupa za izbore imala je za cilj da sugeriše amandmane za izborni zakon, na taj način bi se preko nje obezbedio jedan postojan izborni proces, stabilan i u skladu sa međunarodnim standardima.

Ciljevi RGI bili su da izrade izmene okvira za izbore, da dozvoli predstavnicima političkih subjekata, Civilnom društvu i zajednicama na Kosovu, da artikulišu jedan prikladan izborni sistem za Kosovo, da osigura- da će izmenjeni nacrt zakona biti u skladu sa poznatim međunarodnim standardima, između ostalog sa usvojenim protokolima od članova Evropske Unije i OSCE-a za upravljanje, projektovanje i implementiranje izbora, da izradi jedan unapred dogovoreni nacrt, pre proglašenja narednih izbora za Skupštinu Kosova.

RGI sastoji se od jedanaest (11) članova sa pravom glasa, od kojih sedam (7) su bili predstavnici političkih subjekata, gde se obuhvataju i dva od ostalih nealbanskih zajednica kao i po jedan od Predsedavajućeg Centralne Izborne Komisije, jedan od Parlamentarne Komisije za zakonodavstvo, kao i dva predstavnika Civilnog društva, od kojih jedan od Demokracije na Delu i jedan od NVO koje rade u analiziranju polnih pitanja. Takodjer u okviru RGI obuhvataju se još deset (10) članova

koji deluju u savetodavnoj ulozi/ posmatrači bez prava glasa, kao i Izvršni Šef CIK-a, od NVO koje predstavljaju zajednicu sa ograničenim sposobnostima, jednog od Kancelariju za Veze, jednog od Ambasade SAD-va/USAID, jednog od Ambasade Velike Britanije, jednog od Organizacije za Bezbednost i Saradnju u Evropi (OSCE), jednog od IFES-a i jednog člana od Demokratskog Instituta na Kosovu.

Na osnovu Pravila o radu RGI, odluke su donete sa jednim minimumom od sedam glasova u korist nekog potegnutog pitanja 2/3 glasova sa pravom glasa.

Radna Grupa za Izbore, svoje susrete počela da održi u junu 2010 godine i iste je okončala u oktobru 2010 godine, u toku kojeg perioda održala je 11 susreta, politička situacija vidno je uticala na ubrzavanju rada ove Radne Grupe i nemogućnosti postizanja njene pune svrhe.

### I. Razmatrana pitanja od strane RGI

U toku funkcionisanja RGI, u svojim održanim sastancima diskutovala je o nekim ključnim pitanjima o izornoj reformi, kao što je Izborni Sistem, Izborne Kvote, Izborni Prag, Polna Kvota, Uslovni Glasovi, Mehanizmi u Procesu Izbornih Žalbi, Posmatranja Izbora, Glasanje van Zemlje, Ažuriranje Liste Glasača i o odgovornostima CIK-a.

#### • Izborni Sistem

I ako su diskutovana kao pitanja od strane RGI, članovi ove grupe jednoglasno su se složili da najbolji način za stvaranje glasova na izabrane predstavnike, bio je preko proporcionalnog izbornog sistema sa otvorenim listama. Za razliku od prethodnih održanih izbora na Kosovu, izmenama u izbornom zakonu, osigurano je, da i nosioc liste ulazi u jednom tak-

mičenju sa ostalim kandidatima koji su sastavni deo liste.

Član 111 zakona koji je na snazi, paragraf 4 riformuliše se kao što sledi:

**111.4 . Svi dobijeni glasovi od kandidata koji su u otvorenoj listi političkog subjekta, broje se odvojeno, liste sa kandidatima ponovo se redjaju prema načinu oduzimanja a na osnovu dobijenih glasova za svakog kandidata.**

• **Podela Kosova u nekoliko izbornih zona**

Medjutim, jedno veoma značajno pitanje koje je dosta diskutovana, usko je vezano sa izbornim sistemom, a tu su izborne zone.

Podela Kosova od jedne jedine zone, u nekoliko izbornih zona imala bi svoje velike prednosti, od kojih najznačajnije bilo povećanje predstavljanja građana i veća povezanost izmedju izabranih predstavnika i birača.

Naprotiv nastojanjima i neprekidnim insistiranjem civilnog društva, obuhvativši i insistiranje RGI da se na Kosovu stvaraju više izbornih zona, ovo pitanje nije uopšte unapredjeno. Problemi i neregularnosti koje su pratile zadnji izborni proces na Kosovu, iznele su na videlo kao zaključak neophodnu potrebu za suštinsku reformu Izbornog Zakodavstva, gde bi jedan od njih bila podela Kosova u nekoliko izbornih zona.

• **Izborni prag**

Zakon o Opštim Izborima u Republici Kosovo, svojim odredbama, odredila je prag od pet (5) % za predstavljanje u Skupštini Kosova. Odredjivanje ovog izbornog praga ometao je mogućnost da

svi glasovi budu predstavljeni u Skupštini, ovime je povećano uznemirenje jednog značajnog dela birača, koji ostaju bez predstavljanja u najvišoj instituciji predstavljanja. Takodjer, ovo je donelo i opasnost gašenja manjim političkim partija ili nateranje ovih partija da ulaze u predizbornim koalicijama, na taj način da bi stvorile veće mogućnosti za jedan favorizovaniji izborni rezultat.

**111.2 Sto (100) mesta u Skupštini, opisana u članu 111.1 (a) dele se prema načinu koji sledi i na osnovu opšteg broja važećih glasova koje je dobio svaki politički subjekat:**

*a) medju političkim subjektima koje predstavljaju srpsku zajednicu i ostale nevećinske zajednice, koje su dobile nanjmanje 5% od ukupnog broja važećih glasova u izborima za Skupštinu.*

Drugi problem u vezi izbornog praga, konstatovan je i prilikom nezavisnih kandidata koji konkurišu za predstavljanje u Skupštini Kosova. Aktuelno zakonodavstvo predvidja da jedan nezavisni poslanik treba da dobije 5% glasova ( izborni prag) da bi stekao pravo za jedno mesto u Skupštini, dok u drugom slučaju kada jedan politički subjekat dobija 5% , tada taj subjekat ( politička partija) dobija 5 eventualno 6 mesta u Skupštini. Jedna takva osnova može se klasificirati i kao diskriminatorska.

• **Uslovno glasanje**

Već posle rata, uslovno glasanje postalo je deo naše izborne prakse. Sa jedne strane pruža mogućnost glasanja za one glasače koji zbog raznih razloga, pretežno tehničke prirode, prilikom sačinjavanja liste, nisu deo konačne liste glasača, Uslovno glasanje često puta smatralo se da ima nedostataka i pretežno imamo za-

kašnjenja oko objavljivanja rezultata brojanja, i predstavlja jednu potencijalnu opasnost za smanjenje poverenja u celom procesu. Zbog kontrole koja treba da se izvrši svakom glasom zasebno, u cilju izbegavanja dvostrukog glasanja, ovaj način glasanja rezultiralo je sa jednom visokom budžetskom cenom. Na Kosovu tokom celog procesa bilo je sumnji, jer bi se uslovno glasanje moglo zloupotrebiti u centrima brojanja, odlučujući prema preferencijama onih koji vrše brojanje i verifikaciju ovih glasova.

#### • Glasanje van zemlje

Upoređujući sa veoma velikim brojem građana Kosova koji žive van Kosova i veoma malog broja koji učestvuju na izborima, pokazatelj je da je isti veoma komplikovanog i veoma birokratskog procesa, oko obuhvatanja građana koji žive van Kosova u izbornim procesima.

*96.2 Glas preko glasanja van Kosova, treba da se prima od strane CIK-a pre dana Izboru, kako se određuje preko pravila CIK-a*

CIK i ostale državne institucije trebale bi da menjaju pristup, koordinirajući postupke, kojima bi se olakšale mogućnosti za sve građane koji iz različitih razloga žive van Kosova. Sa druge strane, drugi argumenti protiv sprovođenja uslovnog glasanja, jeste i visoka cena koštanja, povećanje mogućnosti za manipulacije i smanjenja kvaliteta izbornog procesa.

## II. Realizovana reforma" usvajanjem Izmena i Dopuna Zakona o Opštim Izborima od Skupštine Kosova

Izmenama, skoro kozmetičkim i ubrzanom procedurom, Skupština

Kosova, na sednici od dana 29.10 2010 godine, usvojila je sa 81 glasom „za“, dva glasa protiv i jednim uzdržanim glasom Nacrt zakona o Izmenama i Dopunama zakona o Opštim Izborima u Republici Kosovo.

Naprotiv tretiranja od strane RGI-e, raznih veoma značajnih oblasti za realizaciju jedne suštinske reforme, ova Radna Grupa (RGI) i Skupština Kosova uspeli su samo da izvrše samo na površinski način izmene postojećeg izborni zakon.

Usvojene izmene od strane Skupštine Republike Kosova, konsistira u ovim oblastima:

#### - Žalbe i organi koji razmatraju iste:

Transformiranje IKŽP (Izborna Komisija za žalbe i Predstavke) u IPŽP (Izbornom Panelu za Žalbe i Predstavke), dredjivanje rokova za žaljenje i rokova za razmatranje i donošenja odluka od strane nadležnih organa, za tretiranje žalbi (IPŽP i Vrhovni Sud) bile su suštinske izmene koje su donete radom RGI-e. Proces žaljenja preko ove dopune i izmene zakona obavila su se u dve instance, početno u IPŽP kao prva nistanca, dok kao druga instanca u Vrhovnom Sudu. Zadnji vremenski rok za dostavljanje žalbi u IPŽP bio je određen da bude 24 časa posle zatvaranja biračkih mesta. Dok vremenski rok za razmatranje ovih žalbi od strane IPŽP bio je određen da bude 72 časova. Sa druge strane u slučaju apeliranja na odluku IPŽP, vreme podnošenja apela u Vrhovnom Sudu bio je određen za 24 časova posle prijema ove odluke. Drugi vremenski rok regulisan zakonom jeste onaj o donošenju odluka od strane Vrhovnog Suda, koji je određen da bude 72 časova.

<sup>2</sup> Reforma u izbornom sistemu Kosova – javna Analiza KDI-a

<sup>3</sup> Opšti broj glasača u Listi Glasača van Kosova, na izborima 12 decembra bio je 1640 - <http://www,kqz-ks.org>.

*105.3 Za sve podnošene žalbe od strane IPŽP odlučuje se ne kasnije od sedamdeset i dva časa (72) od trenutka prijema žalbe u Centralnim Kancelarijama IPŽP.*

*118.4 Može se apelirati odluka IPŽP, kao što IPŽP može ponovno da izvidi bilo koju donetu odluku posle prezentiranja novih činjenica od zainteresovane strane. Žalba u Vrhovnom Sudu Kosova može da se podnosi dvadeset i četiri časova (24) od trenutka prijema odluke IPŽP, u slučaju kada obuhvaćena kazna je veća od pet hiljade (5.000) € ili, ako pitanje dotakne jedno osnovno pravo. Vrhovni Sud odlučuje u roku od sedamdeset i dva časa (72) posle podnošenja apela.*

*Član 110 zakona koji je snazi, reformuliše kao što sledi:*

*110.4 Glasac snabdeva se jednim glasačkim listićem za izbor i*

*a) istu označava glasom za jedan (1) politički subjekat i*

*b) može takodjer da označava istu sa glasovima do pet (5) kandidata od liste političkog subjekta, za koji je glasao glasać.*

Svi ovi vremenski rokovi odredjuju vreme prijema odluka od strane organa za predstavljanje u jednom maksimalnom vremenu od osam (8) dana od dana okončanja izbornog procesa. Treba konstatovati da uradjene izmene u Zakonu o Opštim Izborima, a posebno oko odredjivanja vremenskih rokova za IPŽP i Vrhovni Sud, dali su pozitivne rezultate u zaokružavanju izbornog procesa sve do sertifikacije rezultata. Medjutim, vreme podnošenja žalbe u IPŽP unutar 24 časova posle okončanja procesa na dan glasanja, rezultirao je da je bio nedovoljan za subjekte i lica, koji pretendiraju da im je ugroženo neko pravo, u toku izbornog procesa.

#### **- Način glasanja**

Druga izmena, bez razlike od dosadašnje prakse, izvršena je i u načinu glasanja. Prema izvršenim izmenama, glasać ima pravo glasanja za jedan politički subjekat kao i 5 lica unutar liste, uključujući u takmičenje i nosioca liste.

Kosovo treba da primeni sistem glasanja sa otvorenim listama prema načelu jedno lice jedan glas, isključivši mogućnost manipulacije unutar same liste političkog subjekta. Zadnji izborni proces dokazao je mnoge slučajeve manipuliranja glasova unutar same liste sa pet izglasanih kandidata ili popunjavajući brojeve kandidata od strane komisionara, u slučajevima kada je glasać glasao za manje od pet (5) kandidata.

#### **- Posmatranje izbora**

Suštinska izmena oko dopune i izmene Zakona o Opštim Izborima na Kosovu, jeste usvajanje amandmana za skidanje materijalne kazne za organizacije koje monitorišu ( civilnog društva) mesne i medjunarodne. U ranijoj varijanti ovog zakona , predviđaju se kazne protiv jednog političkog subjekta ili jedne organizacije koja vrši posmatranje, ako IPŽP odredi da se desilo neko gaženje ovog zakona, ili Pravila CIK-a, mogu da izriću kazne do vrednosti do dvesta hiljade € (2.00.000). Izvršene izmene konsistirali na skidanju kazne za mesne i medjunarodne organizacije koje monitorišu, dok kazne za posmatrača jednog političkog subjekta, u vrednosti do pedesethiljada € (50.000) €.



Preporuke:

- Institucije Kosova u toku 2011 godine da imaju kao prioritet reformu izbornog zakona;
  - Izborni zakon na Kosovu treba da bude u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima;
  - U početnim fazama izrade nacrtu Zakona o Izborima, RGI trebala bi da se sastoji od jedne uže grupe stručnjaka, a zatim ovaj nacrt zakona da se stavlja na široj debati javnosti, gde bi se obuhvatile sve zainteresovane strane;
  - Da se izvrši kodifikacija izbornog zakona ( Zakon o Opštim Izborima; Zakon o Lokalnim Izborima; Zakon o Političkim Partijama, Zakon o Finansiranju Političkih Partija; Zakon o Izbornom Sistemu; Zakon o CIK-u i Sekretarijatu CIK-a; Zakon o Biračkim Centrima; Zakon o Listama Glasača; Pravila Izboru CIK-a itd.
  - U cilju pravednijeg predstavljanja građana Kosova u insitucijama predstavljanja, Kosovo ima jednu jedinu izbornu zonu (jedinstvenu), treba da se deli u nekoliko izbornih zona – gde bi svaka zona imala isti broj birača i proizvela jednak broj poslanika.
  - Kosovo treba da sprovodi sistem sa otvorenim listama prema načelu jedno lice jedan glas.
  - U cilju povećanja što većeg učešća političkih partija i šireg predstavljanja u Skupštini Kosova, izborni prag treba da se smanji od 5% na 3% za političke partije dok za koalicije da ostaje 5%; takodjer treba razmatrati i prag za nezavisne kandidate.
- Vremenski rokovi za žalbu i procesiranje žalbi ne obezbeđuju dovoljno vremena za podnošenje žalbi, kao i za njihovo kvalitetno razmatranje od strane odgovarajućih organa (IPŽP i Vrhovni Sud) – treba razmatrati mogućnost produženja ovih rokova.



Mendimet e shprehura në këtë tekst janë të autorit. Ky publikim është bërë i mundur nga përkrahja e ofruar prej:  
The opinions expressed herein are those of the autor. This publication was made possible through support provided by:  
Mišljenja izražene na ovom tekstu, predstavljaju mišljenja autora. Ova publikacija je omogućena sa podrškom:

**B | T | D** The Balkan Trust for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Kingdom of the Netherlands



British Embassy  
Pristina