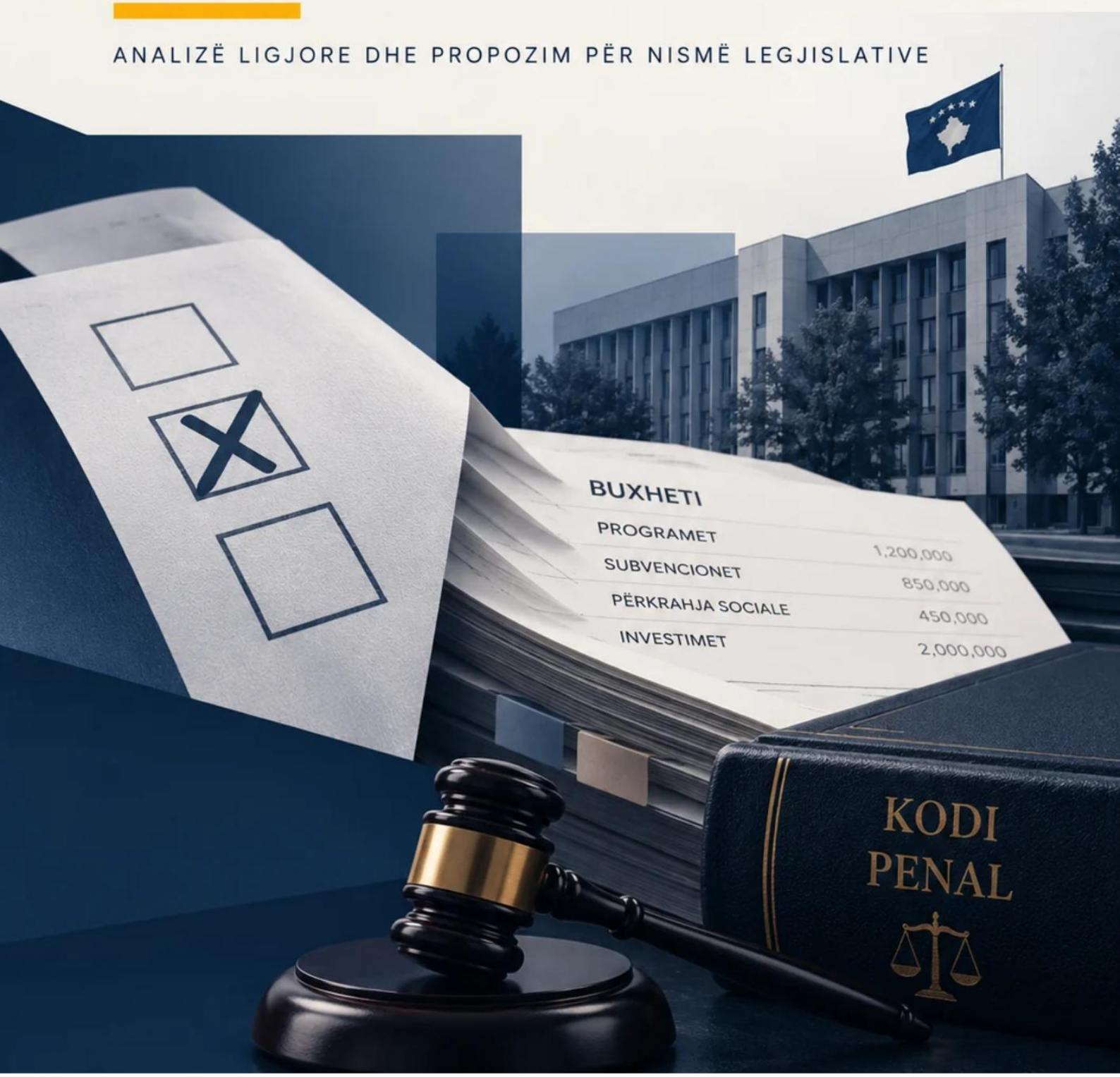
Instituti i Kosovës për Drejtësi
Kosovo Law Institute
Kosovski Institut Pravde

21/2026

Përgjegjësia penale e përdorimit të parasë publike për qëllime elektorale

ANALIZË LIGJORE DHE PROPOZIM PËR NISMË LEGJISLATIVE



Autorët: Qemajl Marmullakaj, Gzim Shala dhe Naim Jakaj

Ekipi redaktues: Ehat Miftaraj dhe Betim Musliu

Asnjë pjesë e këtij materiali nuk mund të printohet, kopjohet, shumëfishohet në çdo formë elektronike ose të shtypur, ose në çdo formë të shumëfishimit tjetër pa pajtimin e Institutit të Kosovës për Drejtësi.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi ekskluzive e Institutit të Kosovës për Drejtësi - IKD dhe ajo nuk pasqyron pikëpamjet e Ambasadës Gjermane në Kosovë.

Implementuar nga:

KOSOVO LAW INSTITUTE
INSTITUTI I KOSOVES PER DREJTESI
KOSOVSKI INSTITUT PRAVDE

Financuar nga:

Ambasada
e Republikës Federale të Gjermanisë
Prishtinë

RRETH IKD

IKD, Instituti i Kosovës për Drejtësi, është organizatë jo-qeveritare dhe jo-fitimprurëse e politikave publike, fabrikë e mendimeve e specializuar në sektorin e drejtësisë.

IKD
Rr. Ilaz Agushi
Prishtinë
info@kli-ks.org
www.kli-ks.org

Nëntor 2026
Prishtinë, Republika e Kosovës

Lista e shkurtesave

BE – Bashkimi Evropian

EU EEM – Misioni i Ekspertëve të Zgjedhjeve i Bashkimit Evropian

EU EOM – Misioni i Bashkimit Evropian për Vëzhgimin e Zgjedhjeve

IKD – Instituti i Kosovës për Drejtësi

KQZ – Komisioni Qendror i Zgjedhjeve

ODIHR – Zyra për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut

OSBE – Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë

Përmbajtja

1. Përmbledhje ekzekutive 7
2. Qëllimi dhe arsyetimi i nismës legjislative 8
2.1. E drejta për nismë legjislative qytetare 9
2.2. Qëllimi i dokumentit dhe problemi që synohet të adresohet 10
3.1 Konteksti politik dhe institucional në Kosovë. 11
3.2 Integriteti zgjedhor si element themelor i demokracisë. 13
3.2.1 Integriteti Zgjedhorë në Kosovë 14
3.3 Rëndësia e ndarjes ndërmjet politikave publike legjitime dhe përdorimit të burimeve shtetërore për përfitim politik. 16
4. Vendimet financiare të miratuara në prag të zgjedhjeve parlamentare 17
4.1 Mbështetja për pensionistët 17
4.2 Mbështetja për studentët 18
4.3 Mbështetja për punëtorët e sektorit privat 18
4.4 Mbështetja për fëmijët 19
4.5 Rritja e shtesave për lehonat 19
4.6 Ndarja e parave për mbështetjen/subvencionimin e linjave ajrore 20
4. Korniza ligjore 20
4.1 Kodi Penal 20
4.2 Ligji për Zgjedhjet 21
4.3 Ligji për Menaxhimin e Financave Publike 21
4.4. Ligji per Ndarjet Buxhetore 23
5. Standardet ndërkombëtare dhe praktikat krahasuese 25
5.1. Standardet ndërkombëtare 25
5.2. Standardet evropiane 26
5.3. Standardet rajonale 28
6. Nevoja për kriminalizimin e përdorimit të parasë publike për qëllime elektorale 30
7. Objektivat e nismës legjislative 31
7.1. Forcimi i rendit kushtetues 32
7.2. Rritja e përgjegjësisë institucionale 32
7.3. Mbrojtja e integritetit zgjedhor 32
7.4. Parandalimi i keqpërdorimit të parasë publike 33

7.5. Barabarësia në garën zgjedhore....33
8. Ndikimet e pritshme....33
8.1. Ndikimet në sundimin e ligjit....33
8.2. Ndikimet në funksionimin e institucioneve....34
8.3. Ndikimet në integritetin e zgjedhjeve....34
8.4. Ndikimet në besimin e qytetarëve....35

1. Përmbledhje ekzekutive

Paraja publike është para e qytetarëve dhe jo e pushtetit. Paraja publike në shtetet ku sundon ligji dhe qeverisja e mirë shpenzohet vetëm duke u bazuar në bazë ligjore adekuate. Paraja publike nuk duhet lejuar të përdoret për interesa partiake por për të mirën publike dhe interesin publik.

Shteti ligjore nëpërkëmbet kur pushteti përdor buxhetin për t'i krijuar përparësi elektorale subjektit politik në pushtet. Kjo shprehet dhe ka ndikim në vendet me ekonomi të dobët, ku mirëqenia e qytetarëve është e rënduar dhe shpërndarja e mjeteve financiare për qëllime elektorale ndikon që , gara politike bëhet e pabarabartë, sepse një subjekt mund të përfitojë jo vetëm nga programi dhe burimet e veta, por edhe nga mundësia për të administruar paranë që u takon të gjithë qytetarëve.

Kosova tanimë konsiderohet shtet që ka pjekuri politike të avancuar në organizimin dhe administrimin e zgjedhjeve, ku qytetarët në mënyrë demokratike dhe të qetë zgjedhin përfaqësuesit e tyre përmes votës së lirë. Por integriteti zgjedhor nuk lidhet vetëm me ditën e votimit dhe numërimin e votave. Ai varet edhe nga mënyra se si partitë politike menaxhojnë me procesin e formimit të institucioneve, sjelljen partive në pushtet gjatë dhe pas procesit zgjedhor, menaxhimin e parasë publike dhe pozitës zyrtare dhe burimet publike para dhe gjatë zgjedhjeve. Raportet e organizatave jo-qeveritare dhe misioneve ndërkombëtare kanë evidentuar ndër vite probleme me përdorimin e resurseve publike dhe pabarazinë që kjo mund të krijojë ndërmjet garuesve politikë.

Edhe ky raport analizon sjelljen dhe qasjen e partive politike në pushtet në keqpërdorimin e parasë publike përmes një varg vendimesh financiare të ndërmarra në Kosovë afër apo gjatë të proceseve zgjedhore, përfshirë rritjen e pagave dhe pensioneve, pagesat prej 100 eurosh për pensionistët, fëmijët, studentët dhe punëtorët e sektorit jopublik, rritjen e shtesave për lehonat dhe mbështetjen financiare për kompanitë ajrore. Këto praktika janë shfaqur në periudha dhe qeverisje të ndryshme, çka tregon se problemi nuk duhet trajtuar vetëm si çështje e një qeverie apo partie, por si çështje që kërkon rregullim të qartë institucional dhe ligjor.

Megjithatë, jo çdo pagesë, subvencion apo rritje e një përfitimi në prag të zgjedhjeve përbën keqpërdorim apo vepër penale. Qeveria duhet të vazhdojë të funksionojë edhe gjatë proceseve zgjedhore, ndërsa pagat, pensionet, skemat e rregullta, programet e planifikuara dhe masat e domosdoshme duhet të vazhdojnë. Kufiri kalohet kur përfitimi elektoral bëhet qëllim i përdorimit të parasë publike. Për këtë arsye, koha e marrjes së vendimit nuk mjafton vetvetiu për të përcaktuar përgjegjësinë; duhet të vlerësohen baza ligjore, planifikimi paraprak, natyra e masës, përfituesit, koha dhe mënyra e komunikimit të saj, si dhe rrethanat e tjera që mund të dëshmojnë qëllimin elektoral.

Legjislacioni i Kosovës e njeh këtë problem, por nuk e adreson plotësisht. Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme ndalon përdorimin e burimeve të institucioneve publike për mbështetjen e subjekteve politike, ndërsa Kodi Penal përmban vepra që lidhen me keqpërdorimin e detyrës zyrtare gjatë zgjedhjeve, ryshfetin në lidhje me votimin dhe keqpërdorimin e pozitës apo

autoritetit zyrtar. Megjithatë, nuk ekziston një dispozitë e posaçme që përcakton qartë përgjegjësinë penale për përdorimin ose autorizimin e qëllimshëm të parasë publike për t'i krijuar përfitim elektoral një subjekti politik apo kandidati.

Pikërisht këtë boshllëk synon ta adresojë nisma legjislative qytetare për ndryshimin dhe plotësimin e Kodit Penal. Qëllimi nuk është kriminalizimi i vendimmarrjes politike dhe as vlerësimi penal nëse një politikë ekonomike apo sociale ishte e mirë apo e keqe. Përgjegjësia synohet të jetë individuale dhe e kufizuar në rastet kur provohet qëllimi elektoral. Kjo qasje është në përputhje edhe me standardet dhe praktikat ndërkombëtare të analizuara në raport, të cilat kërkojnë ndarje të qartë ndërmjet shtetit dhe partisë politike dhe mekanizma efektivë kundër keqpërdorimit të burimeve publike.

Në thelb, nisma synon të mbrojë një parim të thjeshtë: paraja e shtetit nuk është para e partisë që qeveris. Pushteti për ta administruar buxhetin nuk duhet të shndërrohet në mjet për financimin e përparësisë elektorale. Vendosja e një kufiri të qartë penal synon para së gjithash parandalimin e keqpërdorimit, rritjen e përgjegjësisë së vendimmarrësve, mbrojtjen e barazisë në garën politike dhe forcimin e besimit të qytetarëve në institucione, zgjedhje dhe sundimin e ligjit.

2. Qëllimi dhe arsyetimi i nismës legjislative

Nisma legjislative qytetare për ndryshimin dhe plotësimin e Kodit Penal synon inkriminimin e përdorimit të qëllimshëm të parasë dhe burimeve publike për sigurimin e përfitimit elektoral për subjekte politike. Nevoja për këtë ndërhyrje buron nga domosdoshmëria që paraja dhe burimet publike të përdoren ekskluzivisht për qëllimet e përcaktuara me ligjin për buxhet apo ligjet e aplikueshme dhe në funksion të interesit publik dhe jo për krijimin e përparësisë elektorale për subjektin politik që ushtron pushtetin apo kandidatët e tij. .

Përdorimi i qëllimshëm i parasë dhe burimeve publike me synim ndikimin në vullnetin e zgjedhësve apo sigurimin e përfitimit elektoral tejkalon çështjen e administrimit të ligjshëm dhe të përgjegjshëm të financave publike. Një veprim i tillë cenon barazinë e subjekteve politike dhe kandidatëve në garën zgjedhore, integritetin dhe drejtësinë e procesit zgjedhor, si dhe besimin e qytetarëve në ushtrimin e ligjshëm dhe të paanshëm të pushtetit publik.

Në këtë drejtim, nisma ka për qëllim krijimin e një baze të qartë të përgjegjësisë penale për rastet kur personi përgjegjës me dashje dhe duke keqpërdorur autorizimet, pozitën apo qasjen në burimet publike, përdor ose autorizon përdorimin e tyre për qëllime elektorale, duke siguruar ose synuar të sigurojë përfitim të padrejtë për një subjekt politik, kandidat apo pjesëmarrës tjetër në procesin zgjedhor.

Ligji i aplikueshëm penal në Kosovë nuk e adreson në mënyrë taksative përdorimin e parasë publike për qëllime elektorale si vepër penale të veçantë. Kodi Penal përmban dispozita që sanksionojnë keqpërdorimin e detyrës zyrtare gjatë zgjedhjeve, dhënien ose marrjen e ryshfetit në lidhje me votimin dhe keqpërdorimin e pozitës apo autoritetit zyrtar, por këto dispozita nuk e mbulojnë në mënyrë të posaçme marrjen ose autorizimin e vendimeve financiare me qëllim të krijimit të përfitimit elektoral. Ligji për Zgjedhjet, ndërkaq, ndalon përdorimin e burimeve

publike në mbështetje të subjekteve politike, por kjo ndalesë nuk krijon vetvetiu përgjegjësi penale individuale për format e qëllimshme të përdorimit të parasë publike për këtë qëllim.

Qëllimi i nismës nuk është penalizimi i çdo vendimi financiar të marrë para ose gjatë periudhës zgjedhore, dhe as kufizimi i Qeverisë apo institucioneve publike në ushtrimin e kompetencave të tyre të bazuara në ligj Pagesat që burojnë nga ligji, skemat e rregullta, detyrimet ekzistuese, programet e planifikuara më herët dhe masat e domosdoshme për përballimin e emergjencave duhet të vazhdojnë të zbatohen. Përgjegjësia penale synohet vetëm për rastet kur personi përgjegjës, duke pasur kompetencë mbi përdorimin ose autorizimin e parasë publike, vepron me qëllim që përmes saj t'i krijojë përfitim elektoral një subjekti politik apo kandidati.

Në thelb, nisma e ka për qëllim parandalimin e instrumentalizimit të parasë publike për interesa elektorale. Përcaktimi i qartë i përgjegjësisë penale synon të vendosë një kufi ndërmjet politikave publike legjitime dhe të ligjshme të cilat mund të prodhojnë edhe përfitim politik, dhe përdorimit të qëllimshëm të buxhetit të shtetit për krijimin e përparësisë në garën zgjedhore. Në këtë mënyrë, ndryshimi i propozuar synon të forcojë mbrojtjen e parasë publike, integritetin zgjedhor, barabarësinë në garën politike, përgjegjësinë institucionale dhe sundimin e ligjit.

2.1. E drejta për nismë legjislative qytetare

E drejta e qytetarëve për nismë legjislative është e garantuar drejtpërdrejt me Kushtetutën e Republikës së Kosovës. Neni 79 i Kushtetutës[1] përcakton se, krahas Presidentit, Qeverisë dhe deputetëve të Kuvendit, nismën për të propozuar ligje mund ta ndërmarrin edhe së paku dhjetëmijë qytetarë (10.000), sipas mënyrës së përcaktuar me ligj.

Kjo e drejtë është konkretizuar me Ligjin për Nismën Legjislative[2], i cili përcakton rregullat dhe procedurat për ushtrimin e saj. Sipas nenit 5 të këtij ligji, nismë legjislative mund të ndërmarrin së paku 10.000 qytetarë me të drejtë vote, duke u mundësuar qytetarëve që përmes një procedure të përcaktuar ligjore të propozojnë drejtpërdrejt ndryshime apo plotësime të legjislacionit.

Edhe Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Kosovës, në nenin 70[3], e njeh të drejtën e së paku 10.000 qytetarëve për të propozuar projektligj në Kuvend. Kështu, nisma legjislative qytetare për ndryshimin dhe plotësimin e Kodit Penal mbështetet në një bazë të qartë

[1] Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 79 [Nisma Legjislative], Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, 9 prill 2008, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702).
[2] Ligji Nr. 04/L-025 për Nisma Legjislative, nenet 1, 2 dhe 5, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 23, 26 tetor 2011, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2776).
[3] Kuvendi i Republikës së Kosovës, Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Kosovës, neni 70, paragrafi 1, nënparagrafi 1.4, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=61266).

kushtetuese, ligjore dhe procedurale, përmes së cilës qytetarët marrin pjesë drejtpërdrejt në procesin ligjvënës.

2.2. Qëllimi i dokumentit dhe problemi që synohet të adresohet

Ky dokument synon të analizojë problematikën e përdorimit të parasë dhe burimeve publike për përfitim elektoral dhe nevojën për krijimin e një mekanizmi të qartë ligjorë të përgjegjësisë penale në rastet kur personat përgjegjës me dashje dhe për qëllime elektorale përdorin ose autorizojnë qëllimisht përdorimin e mjeteve publike për të krijuar përparësi të padrejtë për një subjekt politik apo kandidat në garën zgjedhore. Në këtë drejtim, dokumenti trajton kuadrin aktual juridik, rastet e vendimeve financiare të ndërmarra në periudha zgjedhore dhe parazgjedhore, standardet ndërkombëtare dhe praktikat krahasuese, si dhe arsyet që justifikojnë ndryshimin dhe plotësimin e Kodit Penal.

Problemi që synohet të adresohet lidhet me rrezikun e keqpërdorimit të kompetencave publike për administrimin, ndarjen dhe shpërndarjen e parasë dhe burimeve publike për qëllime elektorale. Vendimet për pagesa të njëhershme, përfitime financiare, subvencione, transfere apo forma të tjera të mbështetjes financiare nga fondet publike, me theks të veccantë kur ndërmerren gjatë ose në afërsi të fushatës zgjedhore, mund të cenojnë barazinë e mundësive ndërmjet subjekteve politike dhe kandidatëve nëse, duke marrë parasysh qëllimin, kohën, mënyrën e miratimit dhe rrethanat e ndërmarrjes së tyre, rezulton se ato janë përdorur me synim sigurimin e një përfitimi të padrejtë elektoral.

Në të njëjtën kohë, Kodi Penal përmban dispozita që sanksionojnë keqpërdorimin e detyrës zyrtare gjatë zgjedhjeve, dhënien ose marrjen e ryshfetit në lidhje me votimin dhe keqpërdorimin e pozitës apo autoritetit zyrtar, por nuk e përcakton shprehimisht si vepër penale përdorimin e parasë publike me qëllim të përfitimit elektoral. Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme ndalon përdorimin e burimeve të institucioneve publike për mbështetjen e subjekteve politike, por kjo ndalesë nuk krijon vetvetiu një vepër penale që adreson vendimet financiare të ndërmarra me qëllim elektoral. Për rrjedhojë, kuadri aktual nuk përcakton qartë përgjegjësinë penale individuale për këtë formë të përdorimit të parasë publike.

Dokumenti synon të argumentojë nevojën për adresimin e kësaj çështjeje përmes një dispozite të qartë dhe të parashikueshme penale. Përgjegjësia penale nuk synohet për çdo vendim financiar të marrë para apo gjatë zgjedhjeve dhe as për politikat publike që mund të prodhojnë edhe përfitim politik. Ajo duhet të kufizohet në rastet kur provohet se personi përgjegjës e ka përdorur ose autorizuar përdorimin e parasë publike me qëllim të krijimit të përfitimit elektoral për një subjekt politik apo kandidat. Në këtë mënyrë synohet të mbrohet paraja publike nga instrumentalizimi elektoral, të ruhet barabarësia në garën zgjedhore dhe të forcohen përgjegjësia institucionale, integriteti zgjedhor dhe sundimi i ligjit.

3. Integriteti zgjedhor

Integriteti zgjedhor nuk kufizohet vetëm në administrimin teknik të zgjedhjeve, numërimin korrekt të votave apo garantimin e së drejtës së qytetarëve për të votuar. Ai përfshinë tërësinë e standardeve, kushteve juridike, institucionale dhe politike që garantojnë zhvillimin e zgjedhjeve të lira, të drejta, transparente dhe konkurruese, si dhe mbrojtjen e procesit zgjedhor nga manipulimi, ndikimi i padrejtë dhe keqpërdorimi i pushtetit publik gjatë gjithë ciklit zgjedhor. Zgjedhjet nuk e përmbushin funksionin e tyre vetëm përmes organizimit të votimit, por përmes garantimit që vullneti i qytetarëve të formohet dhe të përkthehet në mandate pa manipulim, presion, diskriminim ose përdorim të pabarabartë të pushtetit dhe resurseve publike. Në demokracitë e konsoliduara, administrimi i zgjedhjeve është zhvilluar gradualisht në një funksion institucional relativisht të parashikueshëm, megjithëse integriteti zgjedhor vazhdon të përfshijë sfida që lidhen me financimin politik, keqpërdorimin e pozitës publike, dezinformimin dhe sigurinë e procesit.[4]

Në këtë kuptim, integriteti zgjedhor kërkon që subjektet politike dhe kandidatët të konkurrojnë në kushte të drejta dhe të barabarta dhe që autoriteti, institucionet, paraja dhe burimet e tjera publike të mos përdoren për t'i krijuar përparësi të padrejtë elektorale subjektit politik që ushtron pushtetin. Ndarja ndërmjet ushtrimit të funksionit publik dhe interesit partiak përbën, në këtë aspekt, një prej parakushteve për garantimin e integritetit dhe besueshmërisë së procesit zgjedhor.

Ndërsa në Kosovë, pavarësisht që ka pasur një trend pozitiv të ngritjes së kapaciteteve duke u bazuar në ndërtimin gradual të kapaciteteve të institucioneve relevante,[5] integriteti zgjedhor është sfiduar në vazhdimësi dhe nuk ka arritë të zhvillohet në një funksion normal institucional.

Në këtë kuptim, integriteti zgjedhor kërkon që subjektet politike dhe kandidatët të konkurrojnë në kushte të drejta dhe të barabarta dhe që autoriteti, institucionet, paraja dhe burimet e tjera publike të mos përdoren për t'i krijuar përparësi të padrejtë elektorale subjektit politik që ushtron pushtetin. Ndarja ndërmjet ushtrimit të funksionit publik dhe interesit partiak përbën, në këtë aspekt, një prej parakushteve për garantimin e integritetit dhe besueshmërisë së procesit zgjedhor.

3.1 Konteksti politik dhe institucional në Kosovë.

Konteksti politik dhe institucional i Kosovës që nga paslufta është karakterizuar nga stabilitet i kufizuar qeverisës dhe cikle të shpeshta zgjedhore. Në përgjithësi çdo proces zgjedhor ka qenë i parakohshëm, por një pjesë e konsiderueshme e legjislaturave, veçanërisht pas pavarësisë, nuk kanë arritur ta përfundojnë mandatin e plotë. Vetëm gjatë periudhës 2014–2021, zgjedhjet

[4] Robert Rohrschneider dhe Jacques Thomassen (red.), The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies, Oxford University Press, 2020, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198825081.001.0001).
[5] Shih për më shumë Ndërtimi i kapaciteteve zgjedhore në Kosovë – përfaqësim i shumë zërave, https://omik.osce.org/sq/node/132341, qasur me 29 korrik 2026.

parlamentare të viteve 2014, 2017, 2019 dhe 2021 si dhe zgjedhjet e dhjetor 2025 dhe qershor 2026 u shpallën si zgjedhje të parakohshme.[6] Për pasojë, periudhat e funksionimit të rregullt të institucioneve janë ndërprerë në mënyrë të përsëritur nga shpërndarja e Kuvendit, qeveritë në detyrë, fushatat zgjedhore dhe proceset e formimit të institucioneve të reja.

Pavarësisht paqëndrueshmërisë politike, administrimi i zgjedhjeve ka kaluar nëpër një proces gradual të konsolidimit institucional. Nga zgjedhjet e administruara fillimisht nga OSBE-ja, përgjegjësitë janë bartur gradualisht te institucionet vendore, ndërsa KQZ-ja dhe mekanizmat e tjerë zgjedhorë kanë zhvilluar kapacitete teknike dhe administrative. Paralelisht, edhe korniza ligjore është plotësuar dhe qartësuar, përfshirë reformën zgjedhore të vitit 2023, e cila adresoi një numër rekomandimesh të mëhershme të misioneve ndërkombëtare.[7] Zgjedhjet parlamentare të vitit 2025 u zhvilluan për herë të parë sipas kësaj kornize të re, të cilën Misioni i BE-së e vlerësoi si të orientuar drejt rritjes së transparencës dhe besimit, ndonëse evidentoi ende probleme në organizim, tabulim të rezultateve dhe politizim të institucioneve.

Kështu, zhvillimi i sistemit zgjedhor ka qene i vazhdueshëm me një qasje të përmirësimit gradual, ngjashëm edhe kapaciteti për administrimin dhe mbrojtjen e procesit zgjedhor është përmirësuar ndjeshëm krahasuar me ciklet e para. Megjithatë, përmirësimi i administrimit teknik nuk i ka eliminuar shqetësimet për integritetin e procesit. Përkundrazi, një pjesë e debatit është zhvendosur nga parregullsitë në kutinë e votimit, të evidentuara në fillimet e para të pavarësisë, drejt mënyrës se si pushteti publik ushtrohet para dhe gjatë zgjedhjeve.

Një dimension shtesë që kërkon qartësim lidhet me veprimet e Qeverive edhe gjatë periudhave kur ato ushtrojnë mandatin në detyrë. Në këto raste, përveç standardeve që vlejnë për çdo Qeveri lidhur me përdorimin e burimeve publike gjatë zgjedhjeve, shtrohet edhe çështja e respektimit të kufizimeve që burojnë nga statusi i Qeverisë në detyrë. Në praktikë, këto veprime kanë qenë vazhdimisht subjekt i debatit lidhur me ligjshmërinë dhe ndikimin e tyre elektoral.

Në janar të vitit 2011 qeveria e Kosovës kishte rritura pagat e nëpunësve të administratës publike pak më shumë se një muaj para zgjedhjeve për Kuvendin e Kosovës.[8] Ngjashëm edhe gjatë viteve 2025–2026, Qeveria në detyrë miratoi një sërë masash me pasoja financiare në afërsi të proceseve zgjedhore, përfshirë pagesa të njëhershme për studentët, pensionistët, fëmijët dhe punëtorët e sektorit jopublik, rritjen e shtesave për lehonat, si dhe ndarjen e mjeteve për mbështetjen e linjave ajrore.[9] Përkundër faktit që udhëheqësit e Qeverisë pas marrjes së këtyre vendimeve e kanë kundërshtuar lidhshmërinë me zgjedhje, nxjerrja e këtyre vendimeve

[6] Presidenti i Republikës së Kosovës, dekretet për shpalljen dhe mbajtjen e zgjedhjeve në Republikën e Kosovës, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://president-ksgov.net/category/lajme/).
[7] Ligji Nr. 08/L-228 për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 14, 3 korrik 2023, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=77074).
[8] Qeveria e Republikës së Kosovës, Vendimet e Mbledhjes 151 të Qeverisë, 6 janar 2011, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://kryeministri.rks-gov.net/ëp-content/uploads/2011/01/Vendimet_e_mbledhjes_151_te_Qeverise_2011-1.pdf).
[9] Qeveria e Republikës së Kosovës, vendimet e nxjerra më 7 tetor 2025, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=111197).

gjatë periudhave zgjedhore cenon integritetin e zgjedhjeve dhe ndikon në percepcionin e votuesit. Po ashtu marrja e këtyre vendimeve pa bazë ligjore dhe buxhetore, targetimi i grupeve të ndryshme sociale, koha e vendimmarrjes, karakteri i saj *ad hoc* dhe mënyra e komunikimit publik duke pasur parasysh statusin e kufizuar të Qeverisë në detyrë, janë elemente që duhet të vlerësohen për të përcaktuar nëse është tejkaluar kufiri ndërmjet ushtrimit të domosdoshëm të funksionit ekzekutiv dhe përdorimit të pushtetit publik për përfitim elektoral.

Qeveria nuk pushon së funksionuari me hyrjen e vendit në proces zgjedhor, por kompetencat e saj nuk janë të pakufizuara. Ligji për Qeverinë vendos kufizime për veprimtarinë e Qeverisë pas përfundimit të mandatit dhe e orienton atë drejt ushtrimit të aktiviteteve të domosdoshme dhe të planifikuara.[10]

Pikërisht këtu bëhet i ndjeshëm kufiri ndërmjet qeverisjes dhe fushatës. Vazhdimi i politikave publike, pagesave që burojnë nga ligji dhe programeve të planifikuara është pjesë e funksionimit normal të shtetit. Problemi lind kur një qeveri në detyrë pak ditë para mbajtjes së zgjedhjeve nxjerrë vendime dhe ekzekuton pagesa të reja, pagesa të njëhershme, subvencione apo rritje përfitimesh të cilat prekin kategori të mëdha të qytetarëve, kjo mund të prodhoj avantazh elektoral për subjektin në pushtet. Edhe Misioni i BE-së për zgjedhjet e vitit 2025 evidentoi raste të keqpërdorimit të pozitës dhe resurseve publike gjatë procesit zgjedhor.[11]

Siç shihet kjo dukuri nuk lidhet vetëm me një qeveri, pasi që është përsëritur në disa periudha dhe përsëritja e praktikave të tilla tregon se, ndërsa rregullat dhe kapacitetet për administrimin e zgjedhjeve janë avancuar, përdorimi i pushtetit ekzekutiv dhe parasë publike në periudha zgjedhore vazhdon të mbetet një nga zonat më të ndjeshme për integritetin zgjedhor dhe përgjegjësinë institucionale.

3.2 Integriteti zgjedhor si element themelor i demokracisë.

Integriteti zgjedhor nuk kufizohet vetëm në administrimin teknik të zgjedhjeve, numërimin korrekt të votave apo garantimin e së drejtës së qytetarëve për të votuar. Ai përfshin tërësinë e kushteve juridike, institucionale dhe politike që garantojnë se subjektet politike konkurrojnë në kushte të drejta dhe se pushteti publik nuk përdoret për t'i dhënë avantazh të padrejtë elektoral subjektit që kontrollon institucionet shtetërore. Në parim, integriteti zgjedhore është set i standardeve dhe sjelljeve politike për të siguruar që zgjedhjet janë të ndershme, transparente, dhe fer, duke i mbrojtur nga mashtrimi dhe manipulimi gjatë gjithë ciklit zgjedhor.

---

[10] Ligji Nr. 08/L-117 për Qeverinë e Republikës së Kosovës, neni 31, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 34, 18 nëntor 2022, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=66686).

[11] Misioni i Bashkimit Evropian për Vëzhgimin e Zgjedhjeve (EU EOM), Kosovo 2025 Parliamentary Elections, 9 February – Final Report, 2025, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2025/Final%20report%20Kosovo%202025%20EN.pdf?).

Zgjedhjet nuk e përmbushin funksionin e tyre vetëm përmes organizimit të votimit, por përmes garantimit që vullneti i qytetarëve të formohet dhe të përkthehet në mandate pa manipulim, presion, diskriminim ose përdorim të pabarabartë të pushtetit dhe resurseve publike.

Në demokracitë e konsoliduara, administrimi i zgjedhjeve është zhvilluar gradualisht në një funksion institucional relativisht të parashikueshëm, megjithëse integriteti zgjedhor vazhdon të përfshijë sfida që lidhen me financimin politik, keqpërdorimin e pozitës publike, dezinformimin dhe sigurinë e procesit.[12]

Ndërsa në Kosovë, pavarësisht që ka pasur një trend pozitiv të ngritjes së kapaciteteve duke u bazuar në ndërtimin gradual të kapaciteteve të institucioneve relevante,[13] integriteti zgjedhor është sfiduar në vazhdimësi dhe nuk ka arritë të zhvillohet në një funksion normal institucional.

3.2.1 Integriteti Zgjedhorë në Kosovë

Zhvillimi i integritetit zgjedhor në Kosovë ka kaluar nga administrimi pothuajse i plotë ndërkombëtar drejt marrjes së përgjegjësisë nga institucionet vendore.[14] Zgjedhjet e para pas luftës dhe deri në zgjedhjet e vitit 2010 pas shpalljes së pavarësisë u administruan nga OSBE-ja dhe, krahas organizimit të procesit, shërbyen për ndërtimin gradual të kapaciteteve vendore. Gjatë kësaj periudhe, përveç faktit të listave zgjedhore dhe kushteve të përgjithshme fizike, nuk kishte parregullsi. Parregullsitë e para dhe më serioze u evidentua në zgjedhjet parlamentare të vitit 2010. Parregullsitë e konstatuara çuan në rinumërimin e votave në rreth 40% të vendvotimeve, ndërsa procesi konfirmoi raste të manipulimit të votave.[15] Ky cikël dëshmoi cenueshmërinë e procesit të numërimit dhe problemet që mund të prodhojë administrimi i zgjedhjeve përmes strukturave të ndikuara nga subjektet politike.

Në ciklet pasuese u shënua përmirësim i dukshëm në administrimin teknik të zgjedhjeve, por jo eliminim i problemeve strukturore. Në vitin 2019, BE-ja i vlerësoi zgjedhjet si të administruara mirë dhe transparente, ndërsa njëkohësisht evidentoi keqpërdorimin e resurseve publike, mungesën e transparencës së financimit të fushatave dhe frikësimin e kandidatëve dhe mbështetësve në zonat me shumicë serbe.[16] Edhe zgjedhjet parlamentare të vitit 2021 u vlerësuan si konkurruese dhe përgjithësisht të mirëadministruara, por procesi u përkeqësua gjatë numërimit, duke rezultuar në numër të madh rinumërimesh për shkak të mospërputhjeve në formularët e rezultateve. Në zgjedhjet lokale të po atij viti, BE-ja përsëri evidentoi mungesën

---

[12] . Robert Rohrschneider dhe Jacques Thomassen (red.), The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies, Oxford University Press, 2020, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198825081.001.0001).

[13] Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE), Ndërtimi i kapaciteteve zgjedhore në Kosovë – përfaqësim i shumë zërave, 2 janar 2015, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://omik.osce.org/sq/node/132341).

[14] Shih më lartë

[15] European Netëork of Election Monitoring Organizations (ENEMO), Election Observation Mission – Kosovo Assembly Elections 2010, Final Report, prill 2011, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://enemo.org/storage/uploads/ZëmQo82RbC9OZVumBaNqa0hgc1s2okq0VAlS1KkU.pdf).

[16] Misioni i Bashkimit Evropian për Vëzhgimin e Zgjedhjeve (EU EOM), *Kosovo 2019 – Final Report*, 2019, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://www.eeas.europa.eu/eom-kosovo-2019/eu-observers-present-their-final-report-including-23-recommendations-improve-future-elections-kosovo_en?page_lang=sq&s=3107).

afatgjatë të transparencës dhe llogaridhënies në financimin e fushatave dhe konkurrencën e kufizuar në komunat me shumicë serbe.[17]

Probleme të ngjashme vazhduan edhe në zgjedhjet parlamentare të 9 shkurtit 2025. Përkundër një kornize të re ligjore dhe një dite zgjedhore përgjithësisht të administruar mirë, Misioni i BE-së evidentoi përgatitje të pamjaftueshme të KQZ-së, vonesa në tabulimin e rezultateve dhe politizim të institucioneve kyçe.[18]

Kjo kronologji tregon se sfida e integritetit zgjedhor në Kosovë ka evoluar. Problemi nuk kufizohet më vetëm te manipulimi i drejtpërdrejtë i votës, por përfshin tërë ciklin zgjedhor: pavarësinë dhe profesionalizmin e administratës zgjedhore, numërimin, financimin politik, përdorimin e resurseve publike, konkurrencën e lirë, presionin ndaj votuesve dhe kandidatëve, si dhe efektivitetin e mekanizmave të ankesave dhe përgjegjësisë.

Në këtë kontekst, vëmendje të veçantë kërkon përdorimi i resurseve publike gjatë periudhave zgjedhore. Ndarja e subvencioneve, shtesave dhe granteve, rritja e pagave apo ndryshimi i pagës minimale nuk përbëjnë vetvetiu cenim të integritetit zgjedhor. Megjithatë, kur masa të tilla janë *ad hoc*, selektive, të paparashikuara paraprakisht, ose merren në afërsi të zgjedhjeve, ato duhet të vlerësohen në raport me bazën ligjore, planifikimin buxhetor, objektivitetin e përfituesve dhe mundësinë e krijimit të avantazhit elektoral për subjektin në pushtet. Pikërisht keqpërdorimi i resurseve publike dhe pabarazia që krijon në garë janë identifikuar edhe nga misionet vëzhguese të BE-së si probleme të përsëritura.

Pavarësisht që në Kosovë ka pasur një trend pozitiv të ngritjes së kapaciteteve duke u bazuar në ndërtimin gradual të kapaciteteve të institucioneve relevante,[19] integriteti zgjedhor është sfiduar në vazhdimësi dhe nuk ka arritë të zhvillohet në një funksion normal institucional.

Për rrjedhojë, Kosova ka avancuar nga faza ku sfida kryesore ishte organizimi teknik i zgjedhjeve, por ende nuk ka arritur në një stad ku integriteti zgjedhor mund të trajtohet thjesht si proces rutinor administrativ. Konsolidimi kërkon që integriteti të garantohet jo vetëm në kutinë e votimit, por para, gjatë dhe pas ditës së zgjedhjeve, duke siguruar që pushteti politik, resurset shtetërore dhe institucionet publike të mos përdoren për të deformuar barazinë e garës.

---

[17] Misioni i Ekspertëve të Zgjedhjeve i Bashkimit Evropian (EU EEM), *EU Election Expert Mission Report on 14 February 2021 elections*, 2 korrik 2021, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://www.eeas.europa.eu/eom-kosovo-2025/european-union-election-observation-mission-publishes-its-final-report-19-recommendations-genuine_en).

[18] Misioni i Bashkimit Evropian për Vëzhgimin e Zgjedhjeve (EU EOM), Kosovo 2025 Parliamentary Elections – Final Report, 2025, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://www.eeas.europa.eu/eom-kosovo-2025/european-union-election-observation-mission-publishes-its-final-report-19-recommendations-genuine_en).

[19] Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE), Ndërtimi i kapaciteteve zgjedhore në Kosovë – përfaqësim i shumë zërave, 2 janar 2015, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://omik.osce.org/sq/node/132341).

3.3 Rëndësia e ndarjes ndërmjet politikave publike legjitime dhe përdorimit të burimeve shtetërore për përfitim politik.

Një nga çështjet më të ndjeshme për integritetin zgjedhor është përcaktimi i kufirit ndërmjet ushtrimit legjitim të funksioneve qeverisëse dhe përdorimit të burimeve shtetërore për krijimin e përparësisë elektorale. Roli i qeverisë nuk pushon me shpalljen e zgjedhjeve, pasi që duhet të kujdeset ndër të tjera për pagesat që burojnë nga ligji, skemat e rregullta, detyrimet ekzistuese, programet e planifikuara paraprakisht dhe vendime tjera duhet të vazhdojnë të zbatohen. Vetë fakti se një politikë publike e planifikuar më parë prodhon edhe përfitim politik për subjektin në pushtet nuk e bën atë të paligjshme.

Kufiri bëhet i ndjeshëm dhe problematik kur kompetenca publike, buxheti ose resurset shtetërore përdoren jo për realizimin e një politike publike me qëllim krijimin e një avantazhi elektoral për subjektin apo kandidatin që kontrollon institucionet. Në këto raste krijohet një pabarazi thelbësore në garën elektorale. Në këto raste subjekti në pushtet nuk konkurron vetëm me programin dhe burimet e veta politike, por përfiton nga mundësia për të administruar dhe shpërndarë burime që u takojnë të gjithë qytetarëve. Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme e njeh këtë rrezik duke ndaluar përdorimin e pozitës, pasurisë dhe burimeve të institucioneve publike për mbështetjen e subjekteve politike.[20]

Për këtë arsye, koha kur merret një vendim financiar është relevante, por nuk mund të jetë kriteri i vetëm. Një pagesë e njëhershme, subvencion, rritje e përfitimeve apo masë tjetër financiare e miratuar pak para zgjedhjeve nuk dëshmon vetvetiu qëllim elektoral. Vlerësimi duhet të marrë parasysh nëse masa ka bazë të qartë ligjore, nëse ka qenë e planifikuar në buxhet ose në programet e mëhershme, nëse është pjesë e një skeme të rregullt apo është krijuar *ad hoc*, nëse ekziston arsyetim objektiv për kohën e miratimit, cilat kategori përfitojnë dhe si është komunikuar masa publikisht. Vetëm kombinimi i këtyre rrethanave mund të tregojë nëse bëhet fjalë për politikë publike legjitime apo për instrumentalizim të burimeve shtetërore për qëllim elektoral. Këtë dallim e ndërton edhe vetë ky dokument duke theksuar se koha, planifikimi, përfituesit dhe mënyra e komunikimit janë rrethana relevante, por se përgjegjësia kërkon provimin e qëllimit elektoral.

Ky standard është në përputhje edhe me parimet evropiane për përdorimin e burimeve administrative gjatë zgjedhjeve. Dokumenti i Kopenhagës i OSBE-së kërkon ndarje të qartë ndërmjet shtetit dhe partive politike, ndërsa Udhëzuesi i Përbashkët i Komisionit të Venecias dhe OSBE/ODIHR pranon se puna normale e Qeverisë duhet të vazhdojë gjatë zgjedhjeve, por kërkon neutralitet institucional dhe masa kundër përdorimit të burimeve publike për të favorizuar një subjekt politik.21 Në këtë kuptim, objekti i mbrojtjes nuk është vetëm buxheti

[20] Ligji Nr. 08/L-228 për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, neni 4, paragrafi 1.7 dhe neni 36, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 14, 3 korrik 2023, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=77074).

[21] Organization for Security and Co-operation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 29 qershor 1990, paragrafët 5.4, 7.6 dhe 7.7, https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/9/c/14304.pdf; European Commission for Democracy

publik, por edhe barazia e mundësive ndërmjet konkurrentëve dhe liria e qytetarëve për ta formuar vullnetin politik pa ndikim të padrejtë nga pushteti shtetëror.

Për Kosovën, ky dallim ka rëndësi të veçantë për shkak të praktikës së përsëritur të vendimeve financiare në periudha zgjedhore dhe parazgjedhore. Siç vërehet edhe në dokument nga qeveri të ndryshme janë marrë vendime për rritjet e pagave dhe pensioneve, pagesa të njëhershme, shtesa dhe masa tjera financiare gjatë cikleve zgjedhore. Këto raste duhet të trajtohen për shkak të afërsisë me zgjedhjet dhe mungesës së bazës së qartë ligjore të vendimmarrjes dhe si të tilla mundë të dëshmojnë përdorim të qëllimshëm të fuqisë buxhetore për përfitim elektoral.

Në këtë kuptim, qëllimi i rregullimit nuk është kriminalizimi i politikave sociale ose ekonomike, por parandalimi i situatës kur paraja e të gjithë qytetarëve shndërrohet në mjet të avantazhit elektoral të atyre që përkohësisht kontrollojnë pushtetin. Qeverisja e mirë mund të sjellë në mënyrë plotësisht legjitime edhe përfitim politik, kufiri kalohet vetëm atëherë kur përfitimi elektoral bëhet qëllimi i përdorimit të burimit publik.

4. Vendimet financiare të miratuara në prag të zgjedhjeve parlamentare

Praktika e marrjes së vendimeve me ndikim të drejtpërdrejtë financiar për kategori të gjera të qytetarëve në afërsi të zgjedhjeve është evidentuar në cikle të ndryshme zgjedhore në Kosovë. Në vitin 2014, Qeveria e udhëhequr nga Hashim Thaçi vendosi rritjen e pagave në sektorin publik dhe të pensioneve, ndërsa gjatë viteve 2024–2026, Qeveria e udhëhequr nga Albin Kurti ndërmori disa masa të njëhershme për pensionistët, fëmijët, studentët dhe punëtorët e sektorit jopublik, si dhe rriti shtesat për lehonat.

Vetëm fakti se një vendim financiar merret në afërsi të zgjedhjeve nuk është i mjaftueshëm për të konstatuar se ai është ndërmarrë për qëllime elektorale. Megjithatë, koha e vendimmarrjes dhe ekzekutimit, karakteri i rregullt apo i njëhershëm i masës, planifikimi paraprak, kategoritë e përfituesve dhe mënyra e komunikimit të vendimit janë rrethana relevante për vlerësimin e qëllimit të tij. Për këtë arsye, rastet në vijim paraqiten si shembuj të vendimmarrjes financiare në periudha zgjedhore dhe parazgjedhore, ndërsa vlerësimi i përgjegjësisë penale do të kërkonte në çdo rast provimin e elementeve të veprës penale dhe të qëllimit elektoral.

4.1 Mbështetja për pensionistët

Më 22 dhjetor 2024, Qeveria vendosi ndarjen e njëhershme të nga 100 eurove për pensionistët dhe fëmijët deri në moshën 16-vjeçare. Kryeministri Albin Kurti e paraqiti masën si mbështetje shtesë për fundvit, ndërsa ministri i Financave njoftoi se përfituesit nuk do të kishin nevojë të aplikonin, pasi ishin të regjistruar në skemat ekzistuese. Vendimi u mor 49 ditë para zgjedhjeve parlamentare të 9 shkurtit 2025, ndërsa ekzekutimi i pagesës më 27 dhjetor ishte 44 ditë para

through Laë (Venice Commission) dhe OSCE/ODIHR, *Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes*, CDL-AD(2016)004, 14 mars 2016, https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/8/a/227506.pdf, (qasur për herë të fundit më 31 gusht 2026).

zgjedhjeve. Vendimi u kritikua nga përfaqësues të opozitës dhe analistë si masë e lidhur me fushatën zgjedhore.[22]

Një masë e ngjashme u përsërit më 24 dhjetor 2025, katër ditë para zgjedhjeve të parakohshme parlamentare të 28 dhjetorit.[23] Në njoftimin për ndarjen e nga 100 eurove për pensionistët dhe fëmijët, Kurti e ndërlidhi drejtpërdrejt komunikimin për pagesën me rezultatin e pritshëm zgjedhor, duke shkruar se pas fitores së 28 dhjetorit, më 29 dhjetor do të procedohej mbështetja. Më 22 maj 2026, 16 ditë para zgjedhjeve parlamentare të 7 qershorit, Qeveria në detyrë miratoi sërish mbështetje të njëhershme prej 100 eurosh për pensionistët, këtë herë në kuadër të Pakos për Përballje me Inflacionin 2.0.

4.2 Mbështetja për studentët

Në tetor 2025, në prag të zgjedhjeve lokale, Qeveria në detyrë vendosi ndarjen e nga 100 eurove për studentët, krahas krijimit të një skeme për bursat e mobilitetit. Vendimi u mor pesë ditë para raundit të parë të zgjedhjeve lokale.[24] Përfitimi prej 100 eurosh u përcaktua për studentët aktivë të institucioneve publike dhe private të akredituara, ndërsa aplikimi u realizua përmes platformës e-Kosova.

Ekzekutimi i pagesave u zhvillua po ashtu gjatë procesit zgjedhor. Më 6 nëntor 2025, Qeveria njoftoi se ishte procesuar pagesa për grupin e parë prej 49,623 studentësh, vetëm tri ditë para raundit të dytë të zgjedhjeve lokale.[25] Pjesa tjetër e aplikuesve që plotësonin kriteret ishte paraparë të procesohej më vonë, pas verifikimit. Kështu, vendimi për krijimin e masës u mor pesë ditë para raundit të parë, ndërsa pagesa për grupin e parë të studentëve u realizua tri ditë para balotazhit.

4.3 Mbështetja për punëtorët e sektorit privat

Vendimet financiare në periudha para zgjedhjeve nuk paraqesin praktikë vetëm të viteve të fundit. Në mbledhjen e 10 marsit 2014, Qeveria e udhëhequr nga Hashim Thaçi vendosi që, duke filluar nga prilli, pagat e kategorive të të punësuarve që paguheshin nga Buxheti i Kosovës të rriteshin për 25% të pagës bazë. Sipas të dhënave të publikuara në atë kohë, rritja përfshinte

---

[22] Radio Evropa e Lirë, Qeveria ua ndan nga 100 euro pensionistëve dhe fëmijëve deri në 16 vjeç, 22 dhjetor 2024, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.evropaelire.org/a/kryeminsitri-i-kosoves-albin-kurti-konference-media/33248933.html).

[23] KOHA.net, Qeveria ndan nga 100 euro për fëmijët dhe pensionistët, 24 dhjetor 2025, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.koha.net/arberi/qeveria-ndan-nga-100-euro-per-femijet-dhe-pensionistet).

[24] Albanian Post, Në prag të zgjedhjeve lokale, qeveria ndan 100 euro për studentët, tetor 2025, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://albanianpost.com/ne-prag-te-zgjedhjeve-lokale-qeveria-ndan-100-euro-per-studentet/).

[25] KOHA.net, Nis pagesa për grupin e parë të studentëve përfitues të 100 eurove, 6 nëntor 2025, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.koha.net/arberi/nis-pagesa-per-grupin-e-pare-te-studenteve-perfitues-te-100-eurove).

mbi 80 mijë nëpunës publikë, ndërsa për pensionistët dhe disa kategori të tjera u parashikuan gjithashtu rritje.[26] Zgjedhjet parlamentare u mbajtën më 8 qershor 2014.

Më 22 maj 2026, Qeveria Kurti në detyrë miratoi një masë tjetër që prekte punëtorët, përkatësisht mbështetjen e njëhershme prej 100 eurosh për punonjësit e sektorit jopublik. Për punëtorët e sektorit privat, përfitimi u kufizua tek ata me pagë nën 1,000 euro dhe kërkonte aplikim. Vendimi u mor 16 ditë para zgjedhjeve parlamentare të 7 qershorit dhe ishte pjesë e së njëjtës pako që përfshinte pensionistët, fëmijët dhe studentët.[27]

4.4 Mbështetja për fëmijët

Fëmijët janë përfshirë në disa masa të njëhershme të miratuara në afërsi të zgjedhjeve. Më 22 dhjetor 2024, Qeveria vendosi ndarjen e nga 100 eurove për fëmijët deri në moshën 16-vjeçare, krahas pensionistëve. Pagesa ishte shtesë e njëhershme mbi skemën ekzistuese mujore të shtesave për fëmijë. Vendimi u mor 49 ditë para zgjedhjeve parlamentare të 9 shkurtit 2025, ndërsa pagesa u ekzekutua 44 ditë para zgjedhjeve.[28]

Më 24 dhjetor 2025, katër ditë para zgjedhjeve të 28 dhjetorit, u njoftua përsëri ndarja e nga 100 eurove për fëmijët dhe pensionistët. Në komunikimin e këtij vendimi, kryeministri e ndërlidhi rezultatin e pritshëm të zgjedhjeve me procedimin e mbështetjes pas zgjedhjeve. Më 22 maj 2026, 16 ditë para zgjedhjeve të 7 qershorit, Qeveria miratoi edhe një mbështetje të njëhershme prej 100 eurosh për fëmijët. Kështu, brenda rreth një viti e gjysmë, mbështetje të njëhershme prej 100 eurosh për fëmijët u miratuan ose u njoftuan në afërsi të tri proceseve zgjedhore parlamentare.[29]

4.5 Rritja e shtesave për lehonat

Më 22 maj 2026, Qeveria në detyrë miratoi rritjen e shtesave për lehonat nga 325 në 500 euro në muaj. Sipas kryeministrit Albin Kurti, shtesat për lehonat e papuna paguheshin për gjashtë muaj, ndërsa për lehonat e punësuara për tre muaj. Ai e lidhi nivelin e shtesës me pagën minimale, duke theksuar se paga minimale do të rritej në 500 euro nga 1 korriku 2026, ndërsa shtesat për lehonat do të rriteshin në këtë nivel që nga muaji maj.

---

[26] Top Channel, Qeveria Thaçi rrit pagat, 19 shkurt 2014, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://top-channel.tv/2014/02/19/qeveria-thaci-rrit-pagat/).
[27] KOHA.net, Në prag të zgjedhjeve Qeveria ndan nga 100 euro për disa kategori, rrit shtesat për lehonat, 22 maj 2026, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.koha.net/arberi/qeveria-rrit-shtesat-per-lehonat-ndan-nga-100-euro-per-pensioniste-femije-sektorin-privat-e-studente)
[28] Radio Evropa e Lirë, Qeveria ua ndan nga 100 euro pensionistëve dhe fëmijëve deri në 16 vjeç, 22 dhjetor 2024, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.evropaelire.org/a/kryeminsitri-i-kosoves-albin-kurti-konference-media/33248933.html).
[29] KOHA.net, Në prag të zgjedhjeve Qeveria ndan nga 100 euro për disa kategori, rrit shtesat për lehonat, 22 maj 2026, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.koha.net/arberi/qeveria-rrit-shtesat-per-lehonat-ndan-nga-100-euro-per-pensioniste-femije-sektorin-privat-e-studente?).

Vendimi u mor 16 ditë para zgjedhjeve parlamentare të 7 qershorit 2026[30] dhe në të njëjtën mbledhje në të cilën u miratuan pagesat e njëhershme prej 100 eurosh për pensionistët, fëmijët, studentët dhe punonjësit e sektorit jopublik. Aferisia kohore me zgjedhjet nuk provon vetvetiu qëllimin elektoral të rritjes, por koha e vendimmarrjes, zbatimi i menjëhershëm dhe fakti se masa u miratua së bashku me një grup përfitimesh të tjera të drejtpërdrejta financiare e bëjnë atë relevante për analizën e këtij dokumenti.

4.6 Ndarja e parave për mbështetjen/subvencionimin e linjave ajrore

Më 26 maj 2026, Qeveria në detyrë, në një mbledhje elektronike, ndau 2 milionë euro për zbatimin e Masës 4.5 "Mbështetja e Mërgatës", në kuadër të Pakos së Ringjalljes Ekonomike. Sipas njoftimit të Qeverisë, mjetet u ndanë për mbështetjen e linjave të fluturimit drejt destinacioneve që i shërbejnë mërgatës.[31] Kryeministri në detyrë, Albin Kurti, e arsyetoi vendimin me rrezikun që një pjesë e fluturimeve të planifikuara për muajt korrik dhe gusht të anuloheshin për shkak të rritjes së kostos së karburantit, duke theksuar rëndësinë e ruajtjes së lidhjeve ajrore me diasporën gjatë sezonit veror.

Vendimi u mor 12 ditë para zgjedhjeve parlamentare të 7 qershorit 2026 dhe vetëm pak ditë pas miratimit të masave të tjera financiare për pensionistët, fëmijët, studentët, punëtorët e sektorit jopublik dhe lehonat.[32] Vendimi nxiti reagime politike dhe publike, me pretendime se masa mund të krijonte përfitim elektoral, pretendime që Kurti i kundërshtoi duke theksuar se nuk bëhej fjalë për blerjen apo subvencionimin e drejtpërdrejtë të biletave të qytetarëve, por për mbështetjen e linjave ajrore. Edhe në këtë rast, koha e vendimmarrjes nuk dëshmon vetvetiu qëllimin elektoral, por aferisia me zgjedhjet, natyra e masës, mënyra e financimit dhe komunikimi publik i saj përbëjnë rrethana relevante për analizën e këtij dokumenti.

4. Korniza ligjore

4.1 Kodi Penal

Në Kapitullin XVIII, Kodi Penal i mbron të drejtat e votimit. Neni 211 sanksionon keqpërdorimin e detyrës zyrtare gjatë zgjedhjeve, por kryerës është personi zyrtar të cilit i janë besuar detyra lidhur me zgjedhjet, ndërsa veprimi lidhet me listën e votuesve ose me ushtrimin e votës. Neni 212 e sanksionon dhënien ose marrjen e ryshfetit në lidhje me votimin dhe kërkon premtimin, ofrimin ose dhënien e një përfitimi një personi, me qëllim ndikimin e votës së tij. Këto dispozita mund të zbatohen kur plotësohen elementet e tyre, por nuk e mbulojnë

[30] KOHA.net, Në prag të zgjedhjeve Qeveria ndan nga 100 euro për disa kategori, rrit shtesat për lehonat, 22 maj 2026, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.koha.net/arberi/qeveria-rrit-shtesat-per-lehonat-ndan-nga-100-euro-per-pensioniste-femije-sektorin-privat-e-studente).
[31] Radio Evropa e Lirë, Dy milionë euro për linjat ajrore: Si do të shpërndahet ndihma e Qeverisë?, 4 qershor 2026, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.evropaelire.org/a/miliona-linja-ajrore-shperndarja-ndihma-qeverise/33772718.html).
[32] KOHA.net, Fushatë me 2 milionët për mërgatën, 27 maj 2026, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.koha.net/zgjedhjet-2026/fushate-me-2-milionet-per-mergaten).

domosdoshmërisht një masë të përgjithshme financiare ndaj një kategorie qytetarësh, pa marrëdhënie të individualizuar ndërmjet përfitimit dhe votës.

Më e afërt është vepra e keqpërdorimit të pozitës apo autoritetit zyrtar nga neni 414. Ajo përfshin tejkalimin e kompetencave ose moskryerjen e detyrës me qëllim përfitimi, shkaktimi të dëmit ose shkeljeje të të drejtave; paragrafi 3.4 përmend edhe keqpërdorimin e pasurisë, shërbimeve apo personelit qeveritar. Mirëpo, dispozita nuk e përcakton posaçërisht përfitimin elektoral.

Edhe nenet 418–420 janë të afërta, por nuk mbulojnë ndërmarrjen e masave adhoc me qëllim të përfitimit elektoral. Kështu, Kodi Penal i mbulon sjelljet shoqëruese vetëm kur provohen elementet e tyre, por nuk e trajton në mënyrë autonome përdorimin e parasë publike për qëllim elektoral. Kështu, nëse synohet kjo, kërkohet plotësimi dhe ndryshimi i Kodit Penal të Republikës së Kosovës.

4.2 Ligji për Zgjedhjet

Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme përmban një ndalesë të drejtpërdrejtë. Neni 4, paragrafi 1.7, ndalon përdorimin e zyrave publike, burimeve ose personelit të institucioneve qendrore dhe lokale për mbështetjen e një subjekti politik. Neni 36, po ashtu, ndalon përdorimin e pozitës ose pasurisë së zyrës për përfitimin e votave dhe vënien e burimeve të institucioneve publike apo ndërmarrjeve publike në mbështetje të një subjekti politik.

Për shkeljet e Kodit të Sjelljes, neni 39 parasheh trajtim administrativ dhe gjobë kur shkelja nuk ka ndikuar në rezultat, ndërsa kur ka ndikuar në rezultat kërkon që çështja t'i procedohet prokurorisë. Sipas nenit 120 të këtij Ligji, PZAP-i mund të urdhërojë masa përmirësuese, të shqiptojë gjobë deri në pesëdhjetë mijë euro dhe, në rastet që e cenojnë integritetin e zgjedhjeve, të largojë kandidatë, të decertifikojë subjektin ose ta ndalojë një individ nga pjesëmarrja në zgjedhje.

Megjithatë, procedimi në prokurori nuk e krijon vetvetiu veprën penale. Për ndjekje penale duhet të plotësohen elementet e një vepre ekzistuese të Kodit Penal. Ligji për Zgjedhjet, po ashtu, nuk përcakton një ndalesë të posaçme për pagesat e jashtëzakonshme, përfitimet e njëhershme ose masat e reja për kategori qytetarësh në cikle të caktuara zgjedhore. Ai nuk e ndërton as dallimin ndërmjet skemës së rregullt dhe masës së krijuar me qëllim elektoral. Për këtë arsye, norma e propozuar penale nuk do ta zëvendësonte Ligjin për Zgjedhjet por se do ta plotësonte atë duke përcaktuar përgjegjësinë individuale për format e qëllimshme dhe serioze të përdorimit të parasë publike.

4.3 Ligji për Menaxhimin e Financave Publike

Ligji për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë (LMFPP) përcakton rregullat e përgjithshme për planifikimin, autorizimin, transferimin dhe shpenzimin e parasë publike. Ai nuk përmban dispozita të veçanta që e kufizojnë vendimmarrjen financiare të Qeverisë për shkak të shpalljes së zgjedhjeve dhe as nuk e trajton si kategori të veçantë përdorimin e parasë

publike për përfitim elektoral. LPMFPP vendos parimin themelor se paratë publike mund të përdoren ose shpenzohen vetëm pasi të jenë ndarë në mënyrë të rregullt sipas ligjit, ndërsa Ligji për Ndarjet Buxhetore përcakton shumën maksimale që mund të shpenzohet dhe qëllimin për të cilin është autorizuar shpenzimi. Për rrjedhojë, LMFPP-ja e kontrollon ligjshmërinë financiare dhe procedurale të shpenzimit, por jo qëllimin eventual elektoral të tij.[33] Në këtë kuptim, Qeveria nuk ka diskrecion të pakufizuar për të krijuar dhe financuar masa të reja vetëm përmes një vendimi qeveritar.

Në sistemin e zakonshëm, ligji vendos kufizime për transferimin e ndarjeve buxhetore. Sipas nenit 30, niveli i autorizimit rritet në varësi të madhësisë së transferit, ndërsa transferimet prej 25% apo më shumë të një ndarjeje të prekur kërkojnë miratimin e Kuvendit.[34] Po ashtu, ndarjet buxhetore janë vjetore dhe skadojnë në fund të vitit fiskal. Kjo do të thotë se Qeveria nuk ka, në parim, një kompetencë të pakufizuar për të ridestinuar mjetet e miratuara nga Kuvendi. Relevante janë dispozitat për shpenzimet e paparashikuara. Neni 29 lejon përdorimin e këtyre mjeteve kur paraqiten shpenzime urgjente ose të paparashikuara, por kërkon që të shpjegohen rrethanat që kanë krijuar nevojën për fonde, arsyet pse ato nuk kanë mundur të parashikohen, përdorimi i mjeteve dhe lidhja e tyre me misionin dhe objektivat e organizatës buxhetore.

Kjo dispozitë është posaçërisht relevante për analizën e masave ad hoc në prag të zgjedhjeve. Fakti se në buxhet ekziston një rezervë nuk nënkupton se ajo mund të përdoret për çdo politikë të re pasi që duhet të ekzistojë edhe arsyetimi ligjor se pse shpenzimi është i paparashikuar ose urgjent.

Çështja e ndarjes së mjeteve pa planifikim paraprak bëhët më kompleks ku përveç shpenzimeve të paparashikuara është edhe Programi i Ringjalljes Ekonomike. Ky program i miratuar nga Kuvendi i Kosovës në vitin 2021 ndanë një shumë prej 420 milion Euro për të mbështetura ekonominë pas pandemisë COVID-19 ka krijuar një përjashtim të rëndësishëm nga kjo logjikë e zakonshme. Në ligjet vjetore për ndarjet buxhetore, nënprogrami me kodin 29300 është paraqitur si një ndarje e veçantë nën Ministrinë e Financave. Ligji për vitin 2025, për shembull, i ndan këtij Programi 50 milionë euro, ndërsa nuk i përcakton në tabelën buxhetore kategoritë konkrete të qytetarëve, masat individuale apo afatet specifike brenda vitit se kur këto mjete duhet të përdoren.[35] Neni 23 më pas autorizon që mjetet të ndahen me propozim të ministrit dhe aprovim të Qeverisë, sipas planit të zbatimit të aprovuar nga vetë Qeveria, dhe i përjashton këto lëvizje nga kufizimet e zakonshme të transferimit sipas nenit 30 të LMFPP-së.[36]

---

[33] Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, versioni i konsoliduar, nenet 1, 2, 17, 27, 29 dhe 30, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, 22 prill 2026, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=119140).
[34] Po aty neni 30.3 dhe 30.4.
[35] Ligji Nr. 08/L-332 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2025, Tabela 3.1.B, nënprogrami 29300 – Programi i Ringjalljes Ekonomike, 50,000,000 euro, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 22, 12 dhjetor 2024, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=99639).
[36] Po aty, neni 23, paragrafi 1.

Kjo krijon një dallim të rëndësishëm ndërmjet autorizimit buxhetor dhe destinimit konkret të parasë. Kuvendi autorizon një shumë të përgjithshme për Programin, ndërsa Qeveria, në një fazë të mëvonshme, përmes vendimeve të veta përcakton masën, përfituesin, shumën dhe kohën e përdorimit. Prandaj, ekzistenca e mjeteve në Program mund të krijojë bazë formale për financimin, por nuk dëshmon vetvetiu se çdo masë e krijuar më vonë ka qenë politikë e planifikuar paraprakisht apo se Qeveria ka pasur kompetencë ta miratojë atë në çdo rrethanë.

Ky dallim bëhet veçanërisht i rëndësishëm kur vendimmarrja bëhet nga Qeveria në detyrë. Në këtë rast, përveç ekzistencës së mjeteve në Ligjin për Ndarjet Buxhetore, duhet të vlerësohet veçmas nëse masa përputhet me kufizimet e Ligjit për Qeverinë për aktivitetet e një Qeverie në detyrë. Për rrjedhojë, fakti se Kuvendi ka buxhetuar një shumë të përgjithshme nën emërtimin "Programi i Ringjalljes Ekonomike" nuk duhet të barazohet automatikisht me konstatimin se çdo politikë e krijuar më vonë nga Qeveria ka qenë e "planifikuar" në kuptimin juridik të kufizimeve që vlejnë për Qeverinë në detyrë. Kjo është çështje që kërkon vlerësim të veçantë të natyrës së masës, planit të zbatimit dhe momentit të vendimmarrjes.

4.4. Ligji per Ndarjet Buxhetore

Ligjet vjetore për Ndarjet Buxhetore përcaktojnë konkretisht sa para mund të shpenzojë secili institucion, në cilën kategori dhe për cilat programe. Keto ligje nuk përmbajnë një regjim të posaçëm që ndalon pagesat e njëhershme, subvencionet ose krijimin e masave të reja financiare për shkak se vendi ndodhet në periudhë zgjedhore. Megjithatë, këto ligje nuk i japin Qeverisë autorizim të pakufizuar. Për shembull, neni 14 i Ligjit të Buxhetit për vitin 2025 përcakton se shpenzimet e paparashikuara duhet të ndahen në përputhje me nenin 29 të LMFPP-së. Ligji gjithashtu përcakton raste specifike kur fondet mund të rialokohen me miratimin e Qeverisë.[37]

Parimi ishte i pergjithëshem, por kjo çështje bëhet me komplekse pasi që nga viti 2021 qeveria me miratim nga Kuvendi i Kosovës ka miratuar Programin e Rimëkëmbjes/Ringjalljes Ekonomike, program i cili është bartur në buxhetin e Kosovës për disa vite si një nënprogram i veçantë financiar. Në vitin 2021, në kuadër të Ligjit për Ndarjet Buxhetore ishte paraparë një ndarje e konsiderueshme për Programin e Rimëkëmbjes Ekonomike. Pas ndryshimeve buxhetore gjatë po të njëjtit vit, vetë Programi u përdor për një gamë të gjerë masash.[38] Në vitin 2025, nënprogrami 29300 kishte 50 milionë euro, ndërsa në buxhetin e vitit 2026 kishte 30 milionë euro.

---

[37] Ligji Nr. 08/L-332 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2025, neni 14, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 22, 12 dhjetor 2024, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=99639).

[38] Ligji Nr. 07/L-041 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2021, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 1, 6 janar 2021, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=36153); Ligji Nr. 08/L-016 për ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit Nr. 07/L-041 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2021, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 4, 6 gusht 2021, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=45662).

Karakteristika kryesore është se këto shuma paraqiten në tabelat buxhetore si një ndarje e përgjithshme për Programin, pa përcaktuar në vetë ligjin se cilës kategori qytetarësh do t'i ndahen mjetet, çfarë mase konkrete do të financohet apo në cilin muaj të vitit duhet të bëhet pagesa. Kufiri i përgjithshëm kohor mbetet viti fiskal, por ligji nuk vendos afate specifike për përdorimin e secilës pjesë të këtij fondi. Në vitin 2025, këtë hapësirë e plotësonte neni 23, sipas të cilit destinimi konkret përcaktohej më pas përmes propozimit të ministrit, aprovimit të Qeverisë dhe planit të zbatimit të aprovuar nga Qeveria.[39]

Se sa e gjerë ka qenë në praktikë mundësia e përdorimit të këtij nënprogrami dëshmohet që në vitin 2021. Me Vendimin Nr. 17/19 të 14 korrikut 2021, Qeveria ndau 4.5 milionë euro për Ministrinë e Mbrojtjes për blerjen e dronëve, ndërsa vendimi përcaktoi shprehimisht se mjetet merreshin nga nënprogrami "Programi i Rimëkëmbjes Ekonomike", kodi 29300. Ngjashëm në vitet pasuese, nga ky program janë ndarë mjete për kategori të ndryshme gjatë periudhave zgjedhore. Më 7 tetor 2025, kur Qeveria ishte në detyrë dhe kishin mbetur vetëm pesë ditë deri në zgjedhjet lokale, ajo ndau 6 milionë euro nga Programi i Ringjalljes Ekonomike për pagesën e njëhershme prej 100 eurosh për studentët.[40]

Një shembull edhe më domethënës paraqitet në vitin 2026. Ligji i buxhetit kishte lënë 30 milionë euro në Programin e Ringjalljes Ekonomike. Më 22 maj 2026, në prag të zgjedhjeve të 7 qershorit, Qeveria në detyrë miratoi Pakon për Përballje me Inflacionin 2.0. Për mbështetjen prej 100 eurosh për punonjësit e sektorit jopublik u përdorën 25 milionë euro nga 30 milionë eurot e Programit të Ringjalljes Ekonomike; për studentët u përdorën 7 milionë euro nga kontingjencat, ndërsa për pensionistët dhe fëmijët u bë alokim i parakohshëm nga nënprogramet përkatëse.[41]

Këto raste evidentojnë një dobësi strukturore të rëndësishme nga perspektiva e integritetit zgjedhor. Ligji i buxhetit mund të përcaktojë se ekzistojnë 50 apo 30 milionë euro në një nënprogram të përgjithshëm, por nuk përcakton paraprakisht se cilët sektorë apo qytetarë do të përfitojnë, çfarë forme do të marrë përfitimi dhe kur do të shpërndahet. Këto elemente përcaktohen më vonë nga vetë ekzekutivi. Kjo i jep Qeverisë fleksibilitet të konsiderueshëm fiskal, por në periudha zgjedhore krijon edhe rrezik që një autorizim i përgjithshëm buxhetor të përdoret për masa të reja me efekt të menjëhershëm politik dhe elektoral.

---

[39] Ligji Nr. 08/L-332 mbi Ndarjet Buxhetore për Buxhetin e Republikës së Kosovës për vitin 2025, neni 23, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 22, 12 dhjetor 2024, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=99639).

[40] Qeveria e Republikës së Kosovës, Vendimi Nr. 03/270, 7 tetor 2025, në kuadër të vendimeve të mbledhjes së 270-të të Qeverisë, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://kryeministri.rks-gov.net/ëp-content/uploads/2025/10/Vendimet-e-mbledhjes-se-270-te-te-Qeverise.pdf).

[41] Vendimet e Qeverisë të 22 majit 2026 lidhur me Pakon për Përballje me Inflacionin 2.0; për 25 milionë eurot nga Programi i Ringjalljes dhe burimet e financimit për kategoritë e tjera. Shih analizën e vendimeve në artikullin '105 milionë € kostoja e shtesave, shprehet drojë se do ta rrisin inflacionin' i qasshëm në vegzën: https://www.koha.net/arberi/105-milione-eur-kostoja-e-shtesave-shprehet-droje-se-do-ta-rrisin-inflacionin

5. Standardet ndërkombëtare dhe praktikat krahasuese

Standardet ndërkombëtare dhe praktikat krahasuese nuk e trajtojnë si të kundërligjshëm çdo vendim financiar që merret para zgjedhjeve. Qeveria nuk pushon së qeverisuri me shpalljen e zgjedhjeve dhe as qytetarët nuk mund të privohen nga të drejtat që u takojnë sipas ligjit vetëm pse vendi ndodhet në periudhë zgjedhore. Çështja shtrohet ndryshe: a është masa pjesë e një politike të rregullt, të planifikuar dhe të arsyetuar, apo paraja dhe autoriteti publik janë aktivizuar adhoc dhe janë vënë në funksion të krijimit të një përparësie elektorale për subjektin në pushtet, i cili po ashtu është pjesë e garës zgjedhore.

Nga analiza krahasuese dalin tri modele, të cilat shpesh zbatohen së bashku. Modeli i parë mbështetet në neutralitetin kushtetues dhe paanshmërinë e administratës. Modeli i dytë vendos kufizime të posaçme gjatë periudhës zgjedhore, veçanërisht ndaj komunikimit institucional, pagesave të jashtëzakonshme dhe përfitimeve të reja. Modeli i tretë mbështetet në transparencën e financimit, auditimin e pavarur dhe sanksionet e shkallëzuara. Përgjegjësia penale paraqitet vetëm si pjesë e kësaj arkitekture dhe jo si zëvendësim i saj.

5.1. Standardet ndërkombëtare

Neni 25 i Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike garanton të drejtën për të votuar dhe për t'u zgjedhur në zgjedhje të mirëfillta, të cilat sigurojnë shprehjen e lirë të vullnetit të zgjedhësve. Komiteti për të Drejtat e Njeriut ka sqaruar se zgjedhësit duhet të jenë të lirë nga ndikimi dhe manipulimi të çfarëdo lloji, ndërsa kushtet për ushtrimin e të drejtave politike duhet të mbështeten në kritere objektive dhe të arsyeshme.[42] Këto standarde nuk flasin shprehimisht për ndarjen e shtesave, subvencioneve apo pagesave të tjera para zgjedhjeve. Megjithatë, ato e vendosin kufirin themelor: shteti nuk mund ta përdorë pozitën e tij institucionale për ta deformuar vullnetin e lirë politik. Ndër ndalesat, Komiteti për të Drejtat e Njeriut përmend specifikisht ndërhyrjen manipuluese të çfarëdo lloji.

Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit e plotëson këtë standard nga këndvështrimi i integritetit të sektorit publik. Neni 7 kërkon transparencë në financimin e kandidaturave dhe partive politike, ndërsa neni 9 kërkon transparencë dhe llogaridhënie në menaxhimin e financave publike[43]. As kjo Konventë nuk obligon shtetet ta krijojnë një vepër penale të posaçme për çdo formë të përdorimit elektoral të parasë publike. Por, nuk mund të konsiderohet transparent dhe llogaridhënës një sistem në të cilin Qeveria mund të krijojë

[42] United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 dhjetor 1966, 999 UNTS 171, neni 25; UN Human Rights Committee, General Comment No. 25: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 korrik 1996, paragrafi 19, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=aKSef%2Fp225DnIv2M3GëQlGcafmOuod0DGlKFu4m5E0Tf4ie5q1MtxI1oKk1HS3%2BVë5q1j4sEYCMMGIsPBdljVJFxePUvë4Bnkv1fE9GfxzE%3D).

[43] United Nations, United Nations Convention against Corruption, 31 tetor 2003, 2349 UNTS 41, nenet 7(3) dhe 9, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf).

përfitime të jashtëzakonshme në prag të zgjedhjeve, pa arsyetim të dokumentuar apo pa planifikim të qartë buxhetor.

Standardi ndërkombëtar nuk e barazon politikën sociale me blerjen e mbështetjes politike. Dallimi duhet të ndërtohet mbi elemente objektive: nëse masa ka qenë e paraparë më herët me ligj apo buxhet, nëse është pjesë e një skeme të rregullt, nëse ka arsyetim financiar dhe social, nëse është krijuar ose përshpejtuar pas shpalljes së zgjedhjeve, nëse përfituesit janë zgjedhur në mënyrë selektive, dhe nëse masa është promovuar si meritë partiake. Për përgjegjësi penale, këtyre rrethanave duhet t'u shtohet qëllimi për të krijuar përfitim elektoral. Pa këtë dallim, norma penale do ta ndëshkonte kohën e vendimmarrjes dhe jo keqpërdorimin.

5.2. Standardet evropiane

Dokumenti i Kopenhagës i OSBE-së kërkon ndarje të qartë ndërmjet shtetit dhe partive politike, trajtim të barabartë nga autoritetet publike dhe një fushatë të zhvilluar pa veprime administrative që pengojnë konkurrencën e lirë[44].

Mbi këtë bazë, Kodi i Praktikës së Mirë në Çështjet Zgjedhore dhe Udhëzuesi i Përbashkët i Komisionit të Venecias dhe OSBE/ODIHR e lidhin përdorimin e burimeve administrative me neutralitetin, barazinë e mundësive dhe ndarjen ndërmjet funksionit publik dhe fushatës. Udhëzuesi i Përbashkët e pranon shprehimisht se puna e zakonshme e Qeverisë duhet të vazhdojë edhe gjatë zgjedhjeve. Mirëpo, gjatë fushatës nuk duhet të ketë njoftime të mëdha që lidhen me krijimin e një perceptimi të favorshëm për një parti ose kandidat, përveç rasteve të paparashikuara që kërkojnë veprim të menjëhershëm. I njëjti dokument kërkon auditim të pavarur, procedura të shpejta të ankesës dhe sanksione të qarta e proporcionale. Keqpërdorimi duhet të përcaktohet si shkelje zgjedhore, ndërsa varësisht nga kryerësi dhe serioziteti, sanksionet mund të jenë administrative, disiplinore ose penale; për partitë dhe kandidatët mund të shkojnë nga vërejtja dhe gjoba deri te zvogëlimi i financimit publik ose referimi për ndjekje penale.[45]

Kjo qasje është e rëndësishme sepse standardi evropian nuk e paraqet përgjegjësinë penale si përgjigjen e vetme. Ai kërkon një sistem në të cilin masa i përshtatet natyrës dhe peshës së shkeljes. Një mosraportim mund të kërkojë sanksion administrativ, një komunikim institucional i anshëm mund të kërkojë ndalim, heqje ose pasojë zgjedhore, ndërsa përdorimi i

[44] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 29 qershor 1990, paragrafët 5.4, 7.6 dhe 7.7, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/9/c/14304.pdf).
[45] European Commission for Democracy through Laë (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, CDL-AD(2002)023rev2-cor, miratuar më 5–6 korrik dhe 18–19 tetor 2002, seksioni I.2.3, https://www.venice.coe.int/ëebforms/documents/?pdf=CDL-AD%282002%29023rev2-cor-e; European Commission for Democracy through Laë (Venice Commission) dhe OSCE/ODIHR, Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, CDL-AD(2016)004, 14 mars 2016, seksionet II.B.1.3, II.B.2.1–II.B.2.4 dhe II.C.2.1–II.C.2.5, https://www.venice.coe.int/ëebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282016%29004-e, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026).

qëllimshëm dhe serioz i parasë publike për ta favorizuar një subjekt politik mund ta arsyetojë ndërhyrjen penale.

Në një grup shtetesh, mbrojtja ndërtohet para së gjithash mbi neutralitetin kushtetues. Gjykata Kushtetuese Federale e Gjermanisë, në rastin ëanka, konstatoi se e drejta e partive për mundësi të barabarta e obligon organin shtetëror të mbetet neutral në konkurrencën politike dhe nuk lejon që burimet e një ministrie të përdoren për të ndërhyrë kundër një partie.[46] Ky sistem nuk e vendos theksin te një vepër penale autonome për çdo përfitim të miratuar para zgjedhjeve, por te kufizimi i pushtetit ndaj përdorimit partiak të tij.

Një logjikë e përafërt vërehet në vendet nordike. Kushtetuta e Suedisë i obligon autoritetet që të respektojnë barazinë para ligjit, objektivitetin dhe paanshmërinë. Në Norvegji, theksohet se detyra e nëpunësit civil nuk paraqet asnjë detyrim për punonjësit në administratën qendrore të qeverisë për të kryer detyra që bien jashtë asaj që do të konsiderohej fushëveprimi i detyrave zyrtare të ministrit, siç është përgatitja e materialeve të fushatës zgjedhore për udhëheqjen politike ose kontributi i drejtpërdrejtë në aktivitetet politike të partisë. [47] Finlanda, ndërkaq, e ka ndërtuar kontrollin e financimit elektoral mbi deklarimin, publikimin dhe mbikëqyrjen nga Zyra Kombëtare e Auditimit, e cila mund ta urdhërojë korrigjimin e deklarimeve nën kërcënimin e një pagese ndëshkuese.[48] Pra, ky model mbështetet në administratë profesionale, transparencë dhe institucione të afta për të reaguar. Mungesa e një vepre të posaçme penale në një sistem të tillë nuk dëshmon se rreziku nuk ekziston por se dëshmon se kontrolli mund të arrihet edhe me mjete të tjera, kur ato funksionojnë.

Një model tjetër e ndalon promovimin institucional gjatë periudhës zgjedhore. Në Francë, neni L52-1 i Kodit Zgjedhor ndalon, gjatë gjashtë muajve para zgjedhjeve të përgjithshme, fushatat promovuese për arritjet ose menaxhimin e një autoriteti publik. Neni L52-8 ndalon personat juridikë, me përjashtim të partive, t'i japin kandidatit financim, mallra, shërbime apo përfitime nën çmimin e zakonshëm. Megjithatë, Këshilli i Shtetit ka bërë dallim ndërmjet promovimit të ndaluar dhe informimit zyrtar të paraqitur me gjuhë të matur, pa teprim dhe pa polemikë zgjedhore.[49]

Italia e vendos kufirin edhe më qartë në fushën e komunikimit. Nga shpallja e zgjedhjeve deri në përfundimin e votimit, neni 9 i Ligjit nr. 28/2000 ua ndalon administratave publike

---

[46] Federal Constitutional Court of Germany, Judgment of 27 February 2018, 2 BvE 1/16 (Ëanka), Violation of a Party's Right to Equal Opportunities in the Political Competition, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2018/02/es20180227_2bve000116en.html).
[47] Sëeden, The Instrument of Government (1974:152), Kapitulli 1, neni 9, https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-instrument-of-government-2023-eng.pdf; Norëegian Ministry of Digitalisation and Public Governance, Ethical Guidelines for the Civil Service, rishikuar në dhjetor 2025, f. 3, https://www.regjeringen.no/contentassets/6febadef60054700aadd61535e979198/ethical_guidelines_for_the_public_service.pdf, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026).
[48] Finland, Act on a Candidate's Election Funding 273/2009, seksionet 1, 2, 8 dhe 10, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/2009/eng/273).
[49] France, Code électoral, nenet L52-1 dhe L52-8, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000023883001 dhe https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000039446180).

komunikimin institucional, përveç komunikimit jopersonal dhe të domosdoshëm për ushtrimin efektiv të funksioneve. AGCOM sqaron se qëllimi është të parandalohet që shumica qeverisëse ta shfrytëzojë postin publik si formë të tërthortë të propagandës.[50] Pra, si në Francë ashtu edhe në Itali, vazhdimi i funksionit publik nuk nënkupton të drejtën për ta kthyer veprimtarinë e institucionit në komunikim elektoral.

Nga këto modele nuk mund të nxirret përfundimi se Kosova duhet ta kopjojë njërin prej tyre. Veçanërisht, nuk mund të thuhet se, meqenëse shtete me administratë të konsoliduar nuk kanë vepër të posaçme penale, e njëjta zgjidhje mjafton edhe në një sistem ku kontrolli administrativ dhe zgjedhor mund të mos prodhojë përgjegjësi efektive, sicc edhe ka ndodhur në praktikë. Por, po ashtu, nuk mund të thuhet se standardet evropiane e kërkojnë kriminalizimin e çdo vendimi financiar para zgjedhjeve. Ato kërkojnë neutralitet, rregulla të parashikueshme, kontroll të pavarur dhe sanksion që realisht e parandalon shkeljen. Për këtë arsye, zgjidhja për rastin e Kosovës duhet të trajtohen në kontekst të situatës faktike dhe pamjaftueshmërisë së mekanizmave të tjerë për efektivitet.

5.3. Standardet rajonale

Në rajon, rregullimi është më i drejtpërdrejtë. Në vend se çështja t'i lihet vetëm parimeve të përgjithshme të paanshmërisë, disa ligje përcaktojnë shprehimisht cilat pagesa, përfitime ose veprime nuk mund të ndërmerren gjatë periudhës zgjedhore. Ky model është veçanërisht relevant për Kosovën, sepse e zhvendos kontrollin nga debati i mëvonshëm mbi motivin politik te rregullat paraprake mbi kohën, burimin e financimit dhe natyrën e masës.

Kodi Zgjedhor i Shqipërisë ndalon përdorimin e burimeve të organeve publike për mbështetjen e kandidatëve ose subjekteve zgjedhore. Përtej kësaj ndalese të përgjithshme, katër muaj para zgjedhjeve dhe deri në formimin e Qeverisë së re, ndalohet propozimi, miratimi ose nxjerrja e akteve që u japin përfitime kategorive të caktuara, përfshirë rritjen e pagave dhe pensioneve, ndihmën ekonomike e sociale, lehtësimet tatimore, amnistinë fiskale, privatizimin ose dhënien e pasurisë dhe shpërblimeve. Përjashtim bëhet për masat e kushtëzuara nga fatkeqësia natyrore. Institucionet, po ashtu, duhet t'i raportojnë paraprakisht KQZ-së aktivitetet publike, ndërsa KQZ mund t'i ndalojë ato kur paraqesin keqpërdorim të burimeve shtetërore.[51]

Krahas kësaj ndalese zgjedhore, neni 328/a i Kodit Penal të Shqipërisë e dënon me burgim nga një deri në tre vjet përdorimin, nga punonjësi shtetëror, të të mirave publike, funksionit ose veprimtarisë shtetërore, si dhe burimeve financiare ose njerëzore, me qëllim favorizimin e një partie apo kandidati.[52] Bashkëveprimi i këtyre dy normave është me rëndësi. Ndalimi katërmujor vepron në mënyrë objektive dhe parandaluese, derisa përgjegjësia penale kërkon

[50] Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), Segnalazione al Governo per la riforma della legge 22 febbraio 2000, n. 28, 28 korrik 2023, f. 35–37, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.agcom.it/).
[51] Republika e Shqipërisë, Kodi Zgjedhor i Republikës së Shqipërisë, Ligji Nr. 10 019, 29 dhjetor 2008, i ndryshuar, nenet 91, paragrafi 4, dhe 92, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://cec.org.al/)..
[52] Republika e Shqipërisë, Kodi Penal, Ligji Nr. 7895, 27 janar 1995, i ndryshuar, neni 328/a, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://qbz.gov.al/).

qëllimin e favorizimit. Prandaj, shkelja e ndalimit zgjedhor nuk duhet të barazohet automatikisht me kryerjen e veprës penale.

Maqedonia e Veriut përdor modelin e ndalimit të pagesave të jashtëzakonshme. Nga shpallja e zgjedhjeve deri në përfundimin e procesit përkatës, ndalohet fillimi i investimeve të reja publike, përveç atyre për të cilat mjetet janë siguruar më herët ose që zbatojnë një program të miratuar sipas ligjit për vitin përkatës. Po ashtu, ndalohen pagesat e pagave, pensioneve, ndihmës sociale dhe kompensimeve të tjera që nuk janë pagesa të rregullta mujore, përfshirë transferet vjetore dhe pagesat e njëhershme. Për procedurat e punësimit parashihet përjashtim vetëm për çështje urgjente dhe të pashtyshme.[53] Dallimi ndërmjet pagesës së rregullt dhe pagesës së jashtëzakonshme e mbron vazhdimësinë e funksionimit të shtetit, por ia heq pushtetit mundësinë që, pasi janë shpallur zgjedhjet, të krijojë përfitime të reja me efekt të menjëhershëm elektoral.

Një formulim edhe më i afërt me objektin e këtij dokumenti gjendet në Bosnjë dhe Hercegovinë. Neni 7.2a i Ligjit Zgjedhor e konsideron keqpërdorim përdorimin e fondeve dhe burimeve publike për blerjen e drejtpërdrejtë ose të tërthortë të mbështetjes së votuesve. Në këtë përfshihet ndihma e njëhershme në para për qytetarë apo kategori qytetarësh, përveç kur ndihma është planifikuar si pjesë e subvencioneve të rregullta buxhetore.[54] Kjo normë është e rëndësishme për dy arsye. Së pari, nuk kërkon ndalimin e të gjitha pagesave. Së dyti, rregullsinë dhe planifikimin paraprak buxhetor i përdor si kufi ndërmjet politikës publike dhe ndërhyrjes elektorale.

Kroacia tregon pasojën e modelit të kundërt. ODIHR konstatoi se mungesa e rregullave gjithëpërfshirëse për fushatën dhe e kompetencave sanksionuese nuk ofronte mbrojtje të mjaftueshme ndaj keqpërdorimit të pozitës publike. Në ditët para zgjedhjeve të parakohshme parlamentare të 17 prillit 2024, zyrtarët promovuan arritjet e Qeverisë dhe njoftuan rritje të pagës mesatare, program për pensionistët dhe projekte të reja. Sipas ODIHR-it, kjo e mjegulloi ndarjen ndërmjet funksionit zyrtar dhe fushatës zgjedhore.[55] Rasti kroat dëshmon se rregullat klasike për llogaritë dhe donacionet e fushatës nuk mjaftojnë kur vendimmarrja dhe komunikimi i Qeverisë mbeten jashtë kontrollit.

Nga praktikat rajonale del modeli më i përdorshëm për Kosovën. Pagesat që burojnë drejtpërdrejt nga ligji, skemat e rregullta, detyrimet e krijuara më herët dhe programet e financuara paraprakisht duhet të vazhdojnë. Ndërkaq, përfitimet e reja, pagesat e njëhershme, riprogramimet e jashtëzakonshme dhe subvencionet e krijuara pas shpalljes së zgjedhjeve duhet t'i nënshtrohen ndalimit ose kontrollit paraprak, përveç emergjencave reale. Vendimet dhe

[53] Republic of North Macedonia, Laë on Prevention of Corruption and Conflict of Interests, neni 34.
[54] Bosnia and Herzegovina, Election Laë of Bosnia and Herzegovina, neni 7.2a(2)(h), (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/BiH_Election_Laë_last_consolidated_version.pdf).
[55] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Republic of Croatia: Early Parliamentary Elections, 17 April 2024 – Election Assessment Mission Final Report, 25 nëntor 2024, f. 12, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://odihr.osce.org/odihr/elections/croatia/581524).

komunikimi për to duhet të raportohen publikisht dhe të jenë të kontrollueshme nga institucioni zgjedhor dhe auditimi.

Përtej kësaj, përgjegjësia penale duhet të rezervohet për rastet kur personi përgjegjës e përdor ose e autorizon përdorimin e parasë apo burimit publik me qëllim që t'i sigurojë përfitim elektoral një subjekti politik ose kandidati. Qëllimi mund të provohet përmes kohës së vendimit, shmangies nga buxheti ose programi i miratuar, përzgjedhjes së përfituesve, mungesës së arsyetimit objektiv, mënyrës së promovimit dhe lidhjes së vendimit me fushatën. Asnjëra nga këto rrethana, e marrë veçmas, nuk duhet ta bëjë një politikë publike vepër penale. Mirëpo, kur ato bashkohen dhe dëshmojnë instrumentalizim të vetëdijshëm të parasë publike, mungesa e përgjegjësisë penale nuk mund të arsyetohet vetëm me faktin se vendimi është marrë në formë të vendimit qeveritar.

Andaj, standardet ndërkombëtare dhe praktikat krahasuese e mbështesin një model të kombinuar: ndalim të qartë zgjedhor, përjashtime të sakta për pagesat e rregullta dhe emergjencat, raportim e kontroll të shpejtë, sanksione administrative dhe zgjedhore, si dhe përgjegjësi penale për format e qëllimshme dhe serioze. Ky model nuk e pengon Qeverinë, qoftë atë në detyrë, të qeverisë. Ai e pengon që pushteti për të qeverisur të shndërrohet në pushtet për përparësi elektorale.

6. Nevoja për kriminalizimin e përdorimit të parasë publike për qëllime elektorale

Kriminalizimi i kësaj sjelljeje nuk duhet të mbështetet në supozimin se çdo masë financiare e miratuar afër zgjedhjeve është e paligjshme. Qeveria vazhdon t'i ushtrojë kompetencat e saj, ndërsa qytetarët vazhdojnë t'i gëzojnë të drejtat dhe përfitimet që u takojnë sipas ligjit. Problemi paraqitet kur kompetenca për administrimin e buxhetit përdoret me qëllim që një subjekt politik ose kandidat ta financojë përparësinë e vet elektorale me para publike.

Në Kosovë, kjo çështje nuk mbetet më vetëm në nivel të rrezikut teorik. Misioni i Bashkimit Evropian për Vëzhgimin e Zgjedhjeve theksoi se "*Keqpërdorimi i burimeve publike nga shumë kandidatë u raportua nga vëzhguesit dhe bashkëbiseduesit e EU EOM në nivel qendror dhe komunal. Shumica e ankesave të paraqitura për keqpërdorim të burimeve shtetërore lidhen me përdorimin e ambienteve publike, kryesisht ndërtesave qeveritare dhe komunale për qëllime fushate*".[56] Këto konstatime nuk përcaktojnë përgjegjësinë penale për ndonjë vendim konkret. Megjithatë, ato dëshmojnë se ndalesa ligjore, pa kontroll dhe përgjegjësi efektive, nuk mjafton gjithmonë.

Paraja publike u takon të gjithë qytetarëve dhe duhet të përdoret mbi bazën e nevojës, ligjit dhe prioriteteve të arsyetuara publike. Kur një pagesë e re, një përfitim i njëhershëm ose një subvencion i jashtëzakonshëm krijohet për efekt elektoral, cenohet njëkohësisht integriteti i

[56] European Union Election Observation Mission (EU EOM), Kosovo 2025: Parliamentary Elections, 9 February 2025 – Final Report, 2025, f. 7, 25–26, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2025/Final%20report%20Kosovo%202025%20EN.pdf).

buxhetit dhe barabarësia në garën zgjedhore. Subjekti në pushtet fiton mundësi që nuk e kanë konkurrentët: jo vetëm ta paraqesë politikën e vet, por ta mbështesë atë me taksat e qytetarëve.

Modelet krahasuese tregojnë se përgjigjja duhet të jetë e kombinuar. Udhëzuesi i Komisionit të Venecias dhe OSBE/ODIHR kërkon rregulla të qarta, kontroll të pavarur dhe sanksione proporcionale, duke pranuar se, varësisht nga kryerësi dhe serioziteti, ato mund të jenë administrative, disiplinore ose penale.[57] Shqipëria, për shembull, vendos kufizime të posaçme ndaj përfitimeve të caktuara gjatë katër muajve para zgjedhjeve.[58] Krahas kësaj ndalese, Kodi Penal i Shqipërisë e trajton veçmas përdorimin e funksionit dhe burimeve shtetërore me qëllim favorizimin elektoral.[59] Ky dallim është thelbësor: jo çdo shkelje zgjedhore është krim, por format e qëllimshme dhe serioze nuk duhet të mbeten vetëm çështje e gjobës administrative, por të bëhen edhe pjesë e përgjegjësisë penale.

Norma duhet të kërkojë qëllim të posaçëm elektoral dhe rol konkret të personit përgjegjës. Pagesat që rrjedhin nga ligji, skemat e rregullta, detyrimet kontraktuale, programet e planifikuara më herët dhe masat e domosdoshme për emergjenca reale duhet të mbeten jashtë inkriminimit penal. Edhe periudha duhet të jetë e përcaktuar: katër muaj para shpalljes së zgjedhjeve, vetëm kur provohet se personi e ka ditur ose është dashur ta dijën se vendi do të shkonte në zgjedhje, si dhe periudha pas shpalljes së tyre. Koha, shuma, përzgjedhja e përfituesve dhe mënyra e promovimit janë rrethana provuese, por asnjëra, e marrë veçmas, nuk duhet ta shndërrojë automatikisht një politikë publike në vepër penale.

Andaj, kritikat e përsëritura, nevoja për mbrojtjen e parasë publike dhe detyrimi për ta ruajtur barabarësinë në garën zgjedhore e arsyetojnë plotësimin e mekanizmave ekzistues me përgjegjësi penale. Qëllimi nuk është të kriminalizohet qeverisja, por të ndalohet që pushteti për të qeverisu të përdoret për përparësi elektorale.

7. Objektivat e nismës legjislative

Nisma për plotësimin e Kodit Penal nuk synon ta ndalojë veprimin e Qeverisë apo të institucioneve të tjera publike gjatë periudhës zgjedhore. Detyrimet ligjore, skemat e rregullta dhe nevojat reale të qytetarëve vazhdojnë të kërkojnë veprim institucional. Prandaj, vetëm fakti se një vendim financiar është marrë në afërsi të zgjedhjeve nuk mund ta shndërrojë atë në vepër penale.

Objektivi i nismës është të vendosë një kufi të qartë ndërmjet ushtrimit të rregullt të kompetencës publike dhe përdorimit të qëllimshëm të parasë publike për t'i krijuar përfitim elektoral një subjekti politik apo kandidati. Ky dallim duhet të ndërtohet mbi bazën ligjore,

---

[57] European Commission for Democracy through Laë (Venice Commission) dhe OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, CDL-AD(2016)004, 14 mars 2016, seksionet II.B.2.1–II.B.2.4 dhe II.C.2.1–II.C.2.5, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.venice.coe.int/ëebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282016%29004-e).
[58] Republika e Shqipërisë, Kodi Zgjedhor, Ligji Nr. 10 019, 29 dhjetor 2008, i ndryshuar, neni 91, paragrafi 4.
[59] Republika e Shqipërisë, Kodi Penal, Ligji Nr. 7895, 27 janar 1995, i ndryshuar, neni 328/a.

planifikimin, burimin e financimit, arsyetimin e masës, mënyrën e komunikimit dhe, mbi të gjitha, qëllimin e vendimmarrësit.

7.1. Forcimi i rendit kushtetues

Kushtetuta e Republikës së Kosovës është akti më i lartë juridik, pushteti për të qeverisur buron prej saj dhe të gjithë personat e institucionet i nënshtrohen asaj.[60] Kompetenca për të propozuar, ndarë apo ekzekutuar mjete buxhetore, rrjedhimisht, nuk është autorizim i pakufizuar. Ajo jepet për realizimin e interesit publik dhe duhet të ushtrohet brenda qëllimit për të cilin është dhënë. Kur paraja publike përdoret me vetëdije për ta përmirësuar pozitën zgjedhore të bartësit të pushtetit, problemi nuk mbetet vetëm te disiplina buxhetore. Në këtë rast, pushteti publik dhe burimet që u takojnë të gjithë qytetarëve vihen në funksion të një pjese të garës politike. Përgjegjësia penale duhet të paraqesë garancinë e fundit ndaj rasteve të tilla të qëllimshme dhe serioze, pa e zëvendësuar kontrollin parlamentar, auditimin apo përgjegjësinë administrative.

7.2. Rritja e përgjegjësisë institucionale

Vendimet financiare shpesh propozohen nga një institucion, miratohen nga një organ kolegjial dhe ekzekutohen nga zyrtarë të tjerë. Megjithatë, përgjegjësia penale mbetet individuale. Duhet të vërtetohen kompetenca konkrete, veprimi i personit, kontributi i tij në vendim dhe qëllimi që paraja publike të përdoret për përfitim elektoral.

Në anën tjetër, vendimmarrja kolegjiale nuk duhet të shndërrohet në mekanizëm të papërgjegjësisë. Norma duhet ta bëjë të mundur dallimin ndërmjet personit që e ka propozuar, miratuar apo urdhëruar masën dhe zyrtarit që ka kryer vetëm veprime teknike. Udhëzimet e përbashkëta të Komisionit të Venecias dhe OSBE/ODIHR kërkojnë që ndalimet të jenë të qarta e të parashikueshme, ndërsa sanksionet të jenë proporcionale.[61]

7.3. Mbrojtja e integritetit zgjedhor

Integriteti zgjedhor kërkon që vullneti i qytetarëve të formohet lirisht dhe që vota të ketë peshë të barabartë.[62] Mbështetja për pensionistët, studentët, punëtorët, fëmijët apo lehonat mund të ketë qëllim plotësisht legjitim. Mirëpo, dyshimi juridik bëhet i arsyeshëm kur një masë e re, e paplanifikuar dhe e menjëhershme ndërmerret në periudhën para ose pas shpalljes së zgjedhjeve, pa nevojë të dokumentuar, dhe paraqitet si "dhuratë" e subjektit në pushtet.
As koha, as shuma dhe as komunikimi publik nuk duhet ta përcaktojnë vetë përgjegjësinë. Këto janë rrethana që duhet të vlerësohen së bashku me bazën ligjore, kriteret e përfitimit dhe

[60] Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 16, paragrafët 1, 2 dhe 4, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, 9 prill 2008, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702).
[61] European Commission for Democracy through Laë (Venice Commission) dhe OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, CDL-AD(2016)004, 14 mars 2016, seksioni II.C.2.2, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://www.venice.coe.int/ëebforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282016%29004-e).
[62] Kushtetuta e Republikës së Kosovës, neni 45, paragrafi 2, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, 9 prill 2008, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702).

mënyrën e financimit. Përgjegjësia penale mund të lindë vetëm kur tërësia e provave dëshmon se masa publike është përdorur me qëllim të përfitimit elektoral.

7.4. Parandalimi i keqpërdorimit të parasë publike

Kushtetuta kërkon që shpenzimet publike të mbështeten në llogaridhënie, efektivitet, efikasitet dhe transparencë.[63] Nisma synon që këto parime të mbrohen edhe kur vendimi e ruan formën e një akti institucional, por paraja përdoret për një qëllim jo legjitim.

Norma duhet t'i përjashtojë pagesat që rrjedhin nga ligji, skemat e rregullta, detyrimet kontraktuale, masat e planifikuara para fillimit të periudhës së mbuluar nga norma dhe intervenimet e domosdoshme për kriza reale. Përgjegjësia penale duhet të rezervohet për përdorimin e qëllimshëm të parasë publike, kur lidhja me synimin elektoral mund të provohet përtej dyshimit të arsyeshëm.

7.5. Barabarësia në garën zgjedhore

Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme e ndalon përdorimin e burimeve të institucioneve dhe organeve publike për mbështetjen e subjekteve politike në zgjedhje.[64] Kjo ndalesë duhet të mbulojë edhe rastet kur përparësia krijohet përmes vendimeve financiare që paraqiten si politika të zakonshme publike.

Qëllimi nuk është që çdo masë që e rrit popullaritetin e Qeverisë të konsiderohet e ndaluar. Qeverisja e mirë mund të prodhojë në mënyrë të ligjshme përfitim politik. Kufiri kalohet kur kompetenca buxhetore përdoret me qëllim që përfitimi elektoral të financohet me mjetet e të gjithëve. Pikërisht mbrojtja e këtij kufiri i lidh pesë objektivat e nismës në një tërësi.

8. Ndikimet e pritshme

Ndikimi i nismës nuk duhet të matet vetëm me numrin e kallëzimeve penale, aktakuzave apo dënimeve. Nëse norma e arrin qëllimin e saj, efekti kryesor duhet të jetë parandalues: vendimet financiare të planifikohen më herët, të arsyetohen më mirë dhe të ndahen qartë nga interesat zgjedhore të subjekteve politike.

8.1. Ndikimet në sundimin e ligjit

Nisma pritet ta forcojë parimin se edhe vendimmarrja politike i nënshtrohet ligjit. Fakti se një vendim merret nga Qeveria, një ministri apo një komunë nuk e vendos atë jashtë kontrollit ligjor. Kur kompetenca për administrimin e parasë publike përdoret me qëllim elektoral, duhet

[63] Po aty, neni 120, par. 1.
[64] Ligji Nr. 08/L-228 për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, neni 36, paragrafi 1, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 14, 3 korrik 2023, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=77074).

të jetë e mundur të përcaktohet edhe përgjegjësia individuale e personit që e ka ushtruar pushtetin.

Në anën tjetër, Kodi Penal e lejon përcaktimin e veprave dhe sanksioneve vetëm kur mbrojtja e vlerave shoqërore nuk mund të realizohet pa detyrim penal dhe kur ndërhyrja është e domosdoshme e proporcionale.[65] Po ashtu, parimi i ligjshmërisë kërkon që vepra të përcaktohet qartë, të interpretohet në mënyrë të rreptë dhe që paqartësitë të zgjidhen në dobi të personit ndaj të cilit zhvillohet procedura.[66]

Për këtë arsye, ndikimi pozitiv varet nga përcaktimi i saktë i kryerësit, veprimeve të ndaluara, periudhës relevante dhe qëllimit elektoral. Koha e vendimit, shuma apo publiciteti politik mund të shërbejnë si rrethana provuese në kuptimin e plotësimit të figurës së veprës penale.

8.2. Ndikimet në funksionimin e institucioneve

Ndikimi institucional pritet të shfaqet para marrjes së vendimit. Masat me ndikim financiar gjatë periudhës së mbuluar nga norma duhet t'i nënshtrohen kontrollit paraprak juridik e buxhetor dhe të përmbajnë bazën ligjore, burimin e financimit, kategorinë e përfituesve dhe arsyen pse veprimi është i nevojshëm pikërisht në atë kohë. Kjo e bën vendimmarrjen të gjurmueshme dhe i mbron edhe zyrtarët që kanë vepruar profesionalisht. Përjashtimet për skemat e rregullta, detyrimet ekzistuese dhe emergjencat e dokumentuara janë të domosdoshme që norma të prodhojë më shumë arsyetim e përgjegjësi, pa e paralizuar funksionimin e institucioneve.

8.3. Ndikimet në integritetin e zgjedhjeve

Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme tashmë e ndalon përdorimin e burimeve të institucioneve dhe organeve publike për mbështetjen e subjekteve politike në zgjedhje.[67] Dispozita penale do ta plotësonte këtë ndalesë vetëm për format e qëllimshme dhe serioze, të cilat nuk mund të trajtohen në mënyrë të mjaftueshme përmes sanksioneve zgjedhore, administrative apo financiare.

Ndikimi i pritshëm është zvogëlimi i masave të jashtëzakonshme të krijuara për efekt të menjëhershëm elektoral, ndarja më e qartë e komunikimit institucional nga ai partiak dhe një garë në të cilën pushteti nuk e financon përparësinë e vet me buxhetin publik. Megjithatë, masa e ligjshme sociale nuk duhet të konsiderohet e ndaluar vetëm pse prodhon edhe përfitim politik.

---

[65] Kodi Nr. 06/L-074 Penal i Republikës së Kosovës, versioni i konsoliduar, neni 1, paragrafët 1–2, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, 6 shkurt 2026, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=116031).
[66] Po aty, neni 2, par. 1–3.
[67] Ligji Nr. 08/L-228 për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, neni 36, paragrafi 1, Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës, Nr. 14, 3 korrik 2023, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=77074).

Përgjegjësia lind kur përfitimi elektoral është qëllimi i përdorimit të parasë dhe jo vetëm pasojë e një politike publike.

8.4. Ndikimet në besimin e qytetarëve

Besimi nuk rritet vetëm sepse në Kodin Penal shtohet një vepër e re. Ai rritet kur qytetarët shohin se rregullat zbatohen njësoj, se vendimet arsyetohen dhe se paraja publike nuk përdoret për t'ua orientuar votën. OECD e lidh besimin në institucionet publike, ndër të tjera, me besueshmërinë, transparencën, integritetin dhe drejtësinë në veprimin institucional.[68]

Për këtë arsye, rreziku më i madh do të ishte zbatimi selektiv. Nëse norma përdoret vetëm pas ndërrimit të pushtetit, vetëm ndaj një subjekti politik apo vetëm në rastet me interes mediatik, ajo do të perceptohet si instrument i luftës politike. Kur elementet e veprës nuk provohen, rasti duhet të mbyllet me arsyetim, derisa kur ato elementet e veprës penale provohen, pozita politike nuk duhet të paraqesë pengesë për përgjegjësinë. Vetëm një zbatim i tillë mund ta forcojë sundimin e ligjit, integritetin zgjedhor dhe besimin e qytetarëve.

[68] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, OECD Publishing, Paris, 2024, f. 15, 38–39, (qasur për herë të fundit më 1 shtator 2026: https://doi.org/10.1787/9a20554b-en).

