



## **RAPORT**

### **Analiza e legjislacionit për zgjedhjen e organeve të pushtetit vendor**

**Tiranë,  
Prill, 2021**

---

## Raport

### Analiza e legjislacionit për zgjedhjen e organeve të pushtetit vendor

**Hartoi**

**Prof Asoc. Dr. Andon Kume**

**Dr. Linert Lirëza**

© **INSIZ/AIESD**

### Mbështetur nga:

Financuar nga LevizAlbania



Një projekt i Agjencisë Zvicerane për  
Zhvillim dhe Bashkëpunim SDC



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Agjencia Zvicerane për Zhvillim  
dhe Bashkëpunim SDC

Mendimet dhe pikëpamjet e shprehura në këtë raport janë përgjegjësi e INSIZ/AIESD dhe nuk përfaqësojnë domosdoshmërisht pozicionin zyrtar të LevizAlbania



## PAQYRË E LËNDËS

1. Hyrje.....	1
2. Kuadri ligjor në mbështetje të demokracisë së drejtëpërdrejtë	
2.1 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë .....	3
2.2 Kodi zgjedhor i Republikës së Shqipërisë .....	5
2.2.1 Koment mbi legjislacionin për zgjedhjen e organet e pushtetit vendor-Kodin zgjedhor .....	7
2.3 Ligji "Për vetëqeverisjen vendore" .....	9
2.3.1 Koment mbi legjislacionin "Për vetëqeverisjen vendore" .....	12
3. Përfundime .....	15

## RAPORT

### Analiza e legjislacionit për zgjedhjen e organeve të pushtetit vendor

#### 1. Hyrje

Abraham Lincoln e përcakton konceptin e demokracisë si "sistem i qeverisjes që buron nga populli, funksionon me popullin dhe për popullin". Në këtë koncept janë bërë bashkë dy elementet kryesorë përbërës të demokracisë:

1

(i) demokracia si mënyra e të sjellurit, organizimit dhe vendimmarrjes për realizimin e bashkëjetesës në shoqëri njerzore e cila ka në bazën e saj zbatimin e vullnetit politik të shumicës së popullit, si bartës i pushtetit politik dhe

(ii) demokracia si mundësia për realizimin e lidhjeve funksionale të shtetit me popullin si rruga për zbatimin e vullnetit të popullit

Demokracia është sistemi që rregullon dhe përcakton rruget se si arrihet të institucionalizohet vullneti politik i qytetarit. Ajo paraqet parimet dhe rregullat bazës sipas të cilave duhet të ndërtohen dhe të funksionojnë mekanizmat dhe institucionet, nëpërmjet të cilëve populli realizon sovranitetin e tij.

Demokracia është rruga që ndiqet për të zgjedhur përfaqësuesit e popullit, rregulli sipas të cilit delegohet ose autorizohet e drejta për ligjëbërje e vendimmarrje dhe për zbatimin e tyre.

Demokracia është mundësia dhe rregulli sipas të cilit qytetari arrin të ushtrojë kontrollin politik ndaj të zgjedhurve të tij.

Demokracia mund të funksionojë vetëm si sistem që realizon sovranitetin dhe fuqinë vendimmarrese të qytetarit për çështje të rëndësishme politike dhe të zhvillimit ekonomik e social të vendit.

Demokracia, si institucion politik, nuk është një model i përkryer. Si e tillë, ajo është në një proces të vazhdueshëm të zhvillimit dhe përsosjes së saj, si pasojë e zhvillimeve të vetë shoqërisë. Ndërvartësia midis demokracisë dhe zhvillimeve sociale e ekonomike është në thelb faktori më kryesor që ndikon në zhvillimin e saj por që, në të njëjtën kohë është edhe

nder faktoret e rendesishem qe kushtezon zhvillimin social e ekonomik te vendit. Demokracia dhe zhvillimi ekonomik e social ecin dhe zhvillohen se bashku. Nga njera ane, demokracia zhvillohet, ndryshon e persoset per t`u pershtatur me ndyshimet qe ndodhin ne marredheniet sociale e ekonomike ne shoqeri dhe, nga ana tjeter, zhvillimi i ekonomise ndikohet nga menyra se si shoqeria i nderton dhe i zhvillon institucionet qe pergjigjen per qeverisjen e puneve, se si dhe se sa në sistemin politik qeverises pasyrohen raportet dhe marredheniet midis forcave te ndryshme shoqerore, si se zgjidhen problemet qe kushtezohen nga karakteristikat dhe veçoritë e komuniteteve perberese te shoqerise, si ndertohet dhe si funksionojne institucionet e superstruktures vendimarrëse dhe qeverisese te vendit etj. Keto marredhënie, karakteristike kryesore e te cilave është ritmin dhe dinamikën e larte e ndryshimit, jane edhe arsyeja kryesore pse ne asnje rast dhe per asnje arsye nuk duhet te kerkohet dhe nuk mund te arrihet qe demokracia te jete e persosur dhe ideale. Ajo është dinamike dhe ndryshueshme, perhere ne kerkim te formave dhe zgjidhjeve qe duhet te mundësojnë realizimin e nje jetese sa me te mire.

Në shoqëritë demokratike çdo qytetar mund të merr pjesë në proceset e organizimit dhe mireadministrimit te puneve ne komunitetin ku jeton. Në thelbin e ketyre shoqërive qendrojnë parimete:

- çdo qytetar është i lire dhe ka te drejte te informohet per çfare ndodh dhe çfare behet ne vendin ku ai jeton,

-çdo qytetar ka te drejte te shfaq hapur mendimet e tij për çështje të ndryshme publike,

-çdo qytetar ka te drejte te formuloje dhe te angazhohet ne pune per arritjen e pritshmërive te caktuara ne sfera dhe veprimtari te ndryshme sociale e ekonomike, te beje propozime për menyra veprimi ose te paraqes kërkesa per zhvillime te caktuar social-ekonomike,

-çdo qytetar ka te drejte te synoje te behet pjese e trupave vendimarrëse ose te zgjedh perfaqesuesit qe desheron, etj.

Historia e zhvillimit ekonomik e social tregon se, per t`i mundesuar ne menyre me te mire dhe me efektive parimet e mesiperme, shoqeria është angazhuar duke ndertuar rruge, zhvilluar procese dhe ngritur institucione përkatëse. Nder to, ne radhen e pare per nga

rendesia, vlera dhe efekti që sjellin në ecurinë e zhvillimit demokratik të shoqërisë, vlerësohen të jenë proceset zgjedhore dhe institucioni i votes, nëpërmjet të cilëve qytetarët zgjedhin përfaqësuesit e tyre ose shprehën drejtëpërdrejtë për zgjidhjen e problemeve që janë në interesin e tyre.

## **2. Kuadri ligjor në mbështetje të demokracisë së drejtëpërdrejtë**

### **2.1 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë**

Në Kushtetutën e Shqipërisë, Neni 2 përcakton "sovrانيتi në Republikën e Shqipërisë i përket popullit" dhe se "populli e ushtron sovranitetin nëpërmjet përfaqësuesve të tij ose drejtëpërdrejtë". Ky përcaktim kushtetues është baza juridike që kushtëzon cilësinë e legjimitetit të pushtetit, sipas të cilit ushtrimi i funksioneve që u ngarkohen organeve të pushtetit, legislative, administrative apo gjyqësore, e ka burimin e tij tek populli. Organet shtetërore dhe veçanërisht organe kushtetuese janë sovraane sepse, në fakt ato janë instrumenta me anë të cilave populli ushtron sovranitetin që i përket vetëm atij.

Ushtrimin e sovranitetit nëpërmjet përfaqësuesve të tij qytetari në Republikën e Shqipërisë e realizon nëpërmjet votes, në procese zgjedhore. Kushtetuta përcakton se në Shqipëri "Qeverisja bazohet në një sistem zgjedhjesh të lira, të barabarta, të përgjithshme e periodike"

Në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë janë sanksionuar liritë dhe të drejta e shtetasve, në përputhje të plotë me dokumentat ndërkombëtar -Konventën për të Drejtat themelore të Njeriut të UN, Konventën për liritë dhe të drejtat politike, etj. Kushtetuta përcakton se çdo shtetas që ka mbushur tetëmbëdhjetë vjeç, qoftë edhe ditën e zgjedhjeve, ka të drejtën të zgjedhë dhe të zgjidhet. Vota është vetjake, e barabartë, e lirë dhe e fshehtë. Në përputhje me standartet ndërkombëtar por edhe duke ju përgjigjur kushteve konkrete dhe stadi të zhvillimit demokratik të shoqërisë, Kushtetuta parashikon edhe rastet kur shtetasi përjashtohet nga e drejta për të zgjedhur dhe për t'u zgjedhur<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 2. Përjashtohen nga e drejta e zgjedhjes shtetasit e deklaruar me vendim gjyqësor të formës së prerë si të paaftë mendërisht.

3. Përjashtohen nga e drejta për t'u zgjedhur shtetasit që janë dënuar me burgim, me vendim përfundimtar të formës së prerë, për kryerjen e një krimi, sipas rregullave të përcaktuara me ligj të miratuar me tri të pestat e të gjithë anëtarëve të Kuvendit. Në raste përjashtimore dhe të justifikuara, ligji mund të parashikojë kufizime të së drejtës për të zgjedhur të shtetasve që vuajnë dënimin me heqje lirie, ose të së drejtës për t'u zgjedhur para dhënies së një Për rritjen e cilësisë në përfaqësimin e qytetarëve në organet e zgjedhura për qeverisjen vendore

nëpërmjet hartimit, lobimit dhe advokimit për ndryshime në legjislacionin zgjedhor

Nepermjet votes, ne procese zgjedhore, per te cilet Kushtetutat percakton detyrimin per plotesimin e standarteve te percaktuara ne Dokumentin e Kopenhages dhe angazhimeve te OSBE-së, shtetasit zgjedhin perfaqesuesit e tyre per qeverisur ne nivel qendror dhe lokal.

Zgjedhjet per Kuvendin e Shqiperise, i cili perbehet nga 140 deputet, si rregull zhvillohen çdo kater vjete. Per keto zgjedhje Kushtetuta percakton sistemin propocional rajonal, me prag kombetar. Kushtetuta ju jep te drejten zgjedhesve per te dhene votë parapëlqyese për kandidatët e listave shumëemrore.

Per vetëqeverisen vendore në Kushtetutë përcaktohet se "Vetëqeverisja në njësitë vendore ushtrohet nëpërmjet organeve të tyre përfaqësuese dhe referendumeve vendore". Në nenin 109 Kushtetuta shprehet se:

- Organet përfaqësuese të njësive bazë të qeverisjes vendore janë këshillat, të cilët zgjidhen çdo katër vjet me zgjedhje të përgjithshme, të drejtpërdrejta dhe me votim të fshehtë.

-Organi ekzekutiv i bashkisë ose i komunës është kryetari, i cili zgjidhet drejtpërdrejt nga populli çdo katër vjet me zgjedhje të përgjithshme, të drejtpërdrejta dhe me votim të fshehtë

*dhe se*

-Të drejtën e zgjedhjes në këshillat vendorë dhe si kryetar bashkie ose komune e kanë vetëm shtetasit që janë me banim të përhershëm në territorin e njësisë vendore përkatëse.

Kushtetuta e shpreh qartë faktin se njësitë e qeverisjes vendore janë persona juridikë, te cileve ajo ju jep te drejten:

a. rregullojnë dhe administrojnë në mënyrë të pavarur çështjet vendore brenda juridiksionit të tyre;

b. ushtrojnë të drejtat e pronës, administrojnë në mënyrë të pavarur të ardhurat e krijuara, si dhe kanë të drejtë të ushtrojnë veprimtari ekonomike;

---

vendimi përfundimtar apo kur shtetasit janë dëbuar për një krim ose për cenim shumë të rëndë dhe serioz të sigurisë publike."

Për rritjen e cilësisë në përfaqësimin e qytetarve në organet e zgjedhura për qeverisjen vendore nëpërmjet hartimit, lobimit dhe advokimit për ndryshime në legjislacionin zgjedhor

Projekt i mbështetur nga

c të mbledhin dhe të shpenzojnë të ardhurat që janë të domosdoshme për ushtrimin e funksioneve të tyre;

d. të vendosin, në përputhje me ligjin taksa vendore si dhe nivelin e tyre;

e. të caktojnë rregullat për organizimin dhe funksionimin e tyre në pajtim me ligjin;

f. të krijojnë simbolet e qeverisjes vendore si dhe titujt vendorë të nderit;

g. të ndërmarrin nisma për çështje vendore përpara organeve të caktuara me ligj.

Kushtetuta e Republikës, germa dhe fryma e saj theksojnë nevojën për ndertimin e një kuadri legjislativ, i cili të gantojë realizimin e misionit baze që kanë njësitë të qeverisjes vendore – realizimi i një qeverisjeje në nivel sa më afër dhe në plotësim sa më të mirë të interesave të shtetasve. Në kushtetute theksohet se realizimi i këtij objekti madhor kushtetues është i mundur vetë kur organet dhe qeverisja vendore funksionojnë në përputhje me kërkesat e demokracisë përfaqësuese, kur organet e zgjedhura vendore janë sendertim i vullnetit të komuniteteve vendore të shprehur me vote, në procese zgjedhore demokratike.

Zbatimi i dispozitave kushtetuese që rregullojnë çështje të funksionimit të demokracisë përfaqësuese në vetëqeverisjen vendore, realizohet nëpërmjet zbatimit të Kodit zgjedhor dhe ligjit "Për vetëqeverisjen vendore".

## **2.2 Kodi zgjedhor i Republikës së Shqipërisë**

Kodi zgjedhor i Republikës së Shqipërisë i miratuar me ligjin Nr. 10 019, datë 29.12.2008, ndryshuar me ligjet nr.74/2012, datë 19.07.2012, nr. 31/2015, datë 02.04.2015, nr. 101/2020, datë 23.7.2020, nr. 118/2020, datë 5.10.2020, në nenin 3 "Parime të përgjithshme" rikonfirmon parimin kushtetues sipas të cilit "Çdo shtetas shqiptar, që ka mbushur moshën 18 vjeç, qoftë edhe ditën e zgjedhjeve, pa dallim race, etnie, gjinie, gjuhe, bindjeje politike, besimi, aftësie fizike ose gjendjeje ekonomike ka të drejtë të zgjedhë dhe të zgjidhet në përputhje me rregullat e parashikuara në këtë Kod." Në këtë mënyrë, legjislativi krijon bazën e nevojshme ligjore që i shërben qytetarëve për të ushtruar të drejtën e sovranitetit, sipas përcaktimit të bërë në Kushtetute. E formuluar në mënyrë të tillë, kjo bazë ligjore kushtëzon detyrimin që, çdo organ që ushtron pushtet në emër të popullit



dhe për popullin, duhet të jetë vetëm produkt i vullnetit të qytetarëve të shprehur me votë, në një proces zgjedhor demokratik.

Kodi zgjedhor përcakton kushtet, kërkesat dhe procedurat që duhet të ndiqen për zgjedhjen e organeve të pushtetit vendor – kryetarin e bashkisë dhe këshillin bashkiak.

Te drejten për të paraqitur kandidatë për kryetar bashkë ose për antarë të këshillit bashkiak ligji ja njeh partive politike ose koalicionit të partive politike, të cilat, në çdo rast, paraqesin një kandidat të përbashkët për kryetar bashkie ose një listë shumëemërore të përbashkët për antarë të këshillit bashkiak. Te drejten për të kandiduar për kryetar bashkie ose për antar të këshillit bashkiakë e ka edhe çdo shtetas me të drejtë vote, që banon në njësinë vendore përkatëse, i cili rregjistrohet si kandidat i pavarur. Për t'u rregjistruar një kandidat i pavarur ligji parashikon detyrimin për mbështetje të kandidatures së tij prej jo më pak se 1% e zgjedhësve të rregjistruar në listën e zgjedhësve në bashkinë përkatëse. Nga ky detyrim përjashtohen vetëm ata kandidatë të pavarur që janë kryetarë bashkie, anëtarë të këshillit të njësisë së qeverisjes vendore përkatëse ose deputetë. Në këtë rast kandidati paraqet një vërtetim me shkrim, të nënshkruar nga institucioni i Kuvendit apo njësinë e qeverisjes vendore, ku vërtetohet zotërimi i mandatit të paktën 6 muajt e fundit.

Kodi Zgjedhor në Kreu II "Sistemi i zgjedhjeve për organet e qeverisjes vendore" nëni 165 përcakton se:

-Kryetarët e bashkive si dhe këshillat e bashkive zgjidhen me votim të drejtpërdrejtë nga zgjedhësit me vendbanim në territorin e bashkisë.

- Anëtarët e këshillave të bashkisë zgjidhen në bazë të listave shumëemërore të paraqitura nga partitë politike, koalicionet, ose të kandidaturave të propozuara nga zgjedhësit.

- Koalicionet zgjedhore paraqesin vetëm një kandidat të përbashkët për kryetar bashkie dhe një listë kandidatësh për këshillin bashkiak.

Si shihet kryetari i njësinë vendore zgjidhet sipas sistemin mazhoritar, me një raund<sup>2</sup>, ndërkohë që antarët e Këshillit bashkiak zgjidhen sipas sistemin proporcional, me lista të mbyllura<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Neni 166 "Zgjedhja e organeve të qeverisjes vendore"

Për rritjen e cilësisë në përfaqësimin e qytetarëve në organet e zgjedhura për qeverisjen vendore nëpërmjet hartimit, lobimit dhe advokimit për ndryshime në legjislacionin zgjedhor

Projekt i mbështetur nga

## **2.2.1 Koment mbi legjislacionin për zgjedhjen e organet e pushtetit vendor-Kodin zgjedhor**

Per te zbatuar kerkesat e Kushtetutes per funksionimin e demokracise perfaqesuese ne nivelin vendor, Kodi zgjedhor i Republikes se Shqiperise percakton rregullat dhe procedurat qe duhet te zbatohen per zgjedhjen organeve te veteqeverisjes vendore. Sipas ketij Kodi zgjedhja e Kryetarit te bashkise behen ne pajtim me kerkesat e sistemit mazhoritar, me nje raund. Keshilli bashkiak zgjidhet sipas sistemit propocional me listë të mbylluar kandidatësh. Per organet e tjerat te pushtetit vendor, monokratike ose kolegjiale, qe parashikohet te ngrihen dhe te funksionojne ne nivel vendor, Kodi zgjedhor nuk shprehet. Ngritja e ketyre organeve është dispozitiv i ligjit nr. 139/2015 "Per veteqeverisjen vendore". Në çdo rast keto organe nuk zgjidhen direkt nga komuniteti i zgjedhesve te bashkise perkates.

Zgjedhja e kryetarit te bashkise nepermjet votimit mazhoritar krijon kushte mbështetse per funksionimin efektiv te demokracise perfaqesuese ne nivel vendor. Megjithe kete, duke te theksohet dhe te vihet ne dukje fakti se, percaktimi ne Kodin zgjedhor i zgjedhjes se Kryetarit te bashkise, ne nje process zgjedhor me nje raund, e zvogelon ndjeshem efektin e kesaj zgjedhje ne cilesine e perfaqesimit. Vendosja ne Kodin zgjedhor e kushtit *I pari fiton* sjell pasoje ne cilesine e ketij perfaqesimit. Ky kusht e konsideron normale zgjedhjen Kryetar te bashkise te nje kandidati qe nuk ka mbeshteje reale, te dallueshme dhe te qënësishme ne komunitet.

Zgjedhja e antareve te keshillit bashkiak nepermjet votimit per listen e mbyllur te kandidateve te paraqitur nga subjekti zgjedhor, e zvogelon ndjeshem cilesine e perfaqesimit te qytetarve ne keshillin bashkiak. Zgjedhesi ka mundesi te zgjedh vetem subjektin, partine ose koalicionin e partive politike. Me voten e tij ai nuk ka asnje mundesi

---

1. Kryetar bashkie zgjidhet kandidati që fiton numrin më të madh të votave të vlefshme të zgjedhësve që kanë votuar në njësinë vendore përkatëse.

2. Në rastin kur dy ose më shumë kandidatë marrin numër të barabartë votash, atëherë ndërmjet tyre hidhet short. Shorti organizohet nga KQZ-ja në një seancë publike, me pjesëmarrjen edhe të kandidatëve. KQZ-ja përcakton rregullat e organizimit të shortit

<sup>3</sup> Neni 166 "Zgjedhja e organeve të qeverisjes vendore"

te shprehet për kandidatin ose kandidatet që desheron t'ju delegojë pushtetin për të vendosur në emër të tij.

Kufizimi në Kodin zgjedhor i zgjedhjes, nëpërmjet një procesi zgjedhor periodik, vetëm i kryetarit të bashkisë dhe këshillit bashkiak, gjeneron efekte të padësheruara në cilësinë e përfaqësimit të qytetarve në organet e pushtetit vendor.

Ndryshimet e rëndësishme të bëra në organizimin dhe ndarjen territoriale-administrative të vendit, me miratimin e ligjit Nr. 115/2014 "Për ndarjen territoriale-administrative të Republikës së Shqipërisë", sipas të cilit nga 65 bashki dhe 309 komuna, vendi u nda në 61 bashki, solli pasoja negative në cilësinë e përfaqësimit të qytetarve në organet e zgjedhura të pushtetit vendor. Mundësitë reale të përfaqësimit në këto organe rezultuan se nuk janë të njëjta për të gjithë komunitetet përberës të popullatës së bashkisë. Në mënyrë të veçantë dallime në mundësitë për t'u përfaqësuar, me antare në këshillat bashkiak, janë evidentuar midis komuniteteve në zonat rurale në krahasim me komunitetet e qytetarve që banojnë në zonat urbane. Përpara reformës territoriale-administrative, komunitetet në zonat rurale përfaqësoheshin në pushtetin vendor nëpërmjet të zgjedhurve prej tyre si kryetar të komunave dhe antare në këshillat bashkiak. Reforma e suprimojë komunën si njësi vendore dhe e ka zvendësuar atë me njësinë administrative, si pjesë e strukturës organizative të bashkisë. Për këto struktura, në Kodin zgjedhor nuk ka asnjë parashikim në lidhje me zgjedhjen e organeve qeverisëse të saj. Këto çështje trupa legjislativë e ka rregulluar nëpërmjet dispozitave përkatëse në ligjin Nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore". Në këtë mënyrë, struktura që është më afër me komunitetin, struktura që ka mundësi më të mira dhe reale për të njohur problemet dhe kërkesat e këtij komuniteti, në veçanti në zonat rurale, është vetëm një struktura ekzekutive, që ndërtohet mbi bazën e vullnetit dhe vendimmarrjes së Kryetarit të bashkisë. Kodi zgjedhor, duke mos e trajtuar si objekt dhe detyrë të tij rregullimin ligjor të nevojshëm për funksionimin cilësor të demokracisë përfaqësuese edhe për komunitete të tilla, ka krijuar hapsira për veprim, me ngjyrim të thekshëm politik, të Kryetarit të bashkisë. Pasoja e kësaj është krijimi i

---

3. Mandatet e këshillave vendorë ndahen nga KQZ-ja në bazë të sistemit proporcional, sipas të njëjtave procedura të parashikuara në nenin 162 të këtij Kodi. Mandatet nominale të këshillave vendorë ndahen bazuar në listën e Për rritjen e cilësisë në përfaqësimin e qytetarve në organet e zgjedhura për qeverisjen vendore nëpërmjet hartimit, lobimit dhe advokimit për ndryshime në legjislacionin zgjedhor

marredhenieve te brishta te vartesisë midis Kryetarit te zgjedhur dhe shtetarëve vendor te emeruar prej tij, te cilet jane njeherazi dhe pergjegjesit kryesor per administrimin e puneve në interes dhe në shërbim të komunitetit.

### **2.3 Ligji "Për vetëqeverisjen vendore"**

Ligji Nr. 139/2015 "Per veteqeverisjen vendore" është akti legjislativ qe rregullon organizimin dhe funksionimin e njësive të vetëqeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë, si dhe përcakton funksionet, kompetencat, të drejtat dhe detyrat e tyre e të organeve përkatëse qe ushtrojne pushtetin ne keto njesi.

Neni 5 i ligjit percakton permbajtjen e konceptit njësitë e vetëqeverisjes vendore. Sipas kesaj dispozite njësi të vetëqeverisjes vendore janë bashkitë dhe qarqe.

Bashkia është njësi bazë e vetëqeverisjes vendore. Ajo perfaqeson një unitet administrativo-territorial dhe nje bashkësi banorësh.

Qarku është njësi e nivelit të dytë të vetëqeverisjes vendore. Ai përfaqëson një unitet administrative-territorial, të përbërë nga disa bashki me lidhje gjeografike, tradicionale, ekonomike, sociale dhe interesa të përbashkët.

Me qellim mireadministrimin e puneve ne sherbim te komuniteteve, per te krijuar mundesi qe sherbimet te jene sa me afer qytetarit dhe sa me shume te perputhura me interesat e tij, ligji parashikon qe çdo bashki te ndahet ne disa njesi administrative. Ndarja, ne çdo rast duhet te behet duke mbajtur parasysh lidhjeve tradicionale, historike, ekonomike dhe socialite te komuniteteve qe banojne ne territorin e njesisë si dhe shtrirjen ne territor te zonave qe perfshihen brenda njesisë administrative. Njësitë administrative përbëhen nga qytetet dhe/ose fshatrat. Shtrirja territoriale, emri i qyteteve dhe fshatrave, pjesë e çdo njësie administrative, përcaktohen me ligj. Shpallja e qyteteve të reja bëhet me ligj. Qytetet mund të ndahen në njësi më të vogla që quhen lagje. Një lagje, si rregull, mund të krijohet vetëm në territore me mbi 20 mijë banorë. Ndarja e qyteteve në lagje dhe shtrirja e tyre territorial, ne cdo rast, miratohet me vendim të këshillit bashkiak.

---

kandidatëve me rend zbritës, duke filluar nga numri rendor një.

Për rritjen e cilësisë në përfaqësimin e qytetarve në organet e zgjedhura për qeverisjen vendore nëpërmjet hartimit, lobimit dhe advokimit për ndryshime në legjislacionin zgjedhor

Projekt i mbështetur nga

Neni 7 i ligjit përcakton se në çdo bashki dhe qark duhet të krijohet organi përfaqësues dhe organi ekzekutiv.

Organi përfaqësues i bashkisë është këshilli bashkiak. Organi ekzekutiv i bashkisë është kryetari i bashkisë. Keto dy organe zgjidhen nga qytetëtarët, si rregull çdo katër vjetë, në përputhje dhe zbatim të Kodit Zgjedhor të Republikës së Shqipërisë.

Organi përfaqësues i qarkut është këshilli i qarkut, i cili krijohet me përfaqësues nga organet e zgjedhura të bashkive që e përbëjnë atë, sipas mënyrës së përcaktuar në Kushtetutë dhe në ligjin "Për vetëqeverisjen vendore". Funkcionet ekzekutive në qark kryhen nga kryetari dhe kryesia e këshillit të qarkut. Kryetari dhe kryesia e këshillit të qarkut zgjidhen nga këshilli i qarkut, sipas mënyrës së përcaktuar në ligjin "Për vetëqeverisjen vendore".

Zbatimi i reformës territoriale-administrative, e cila pati si rezultat të saj krijimi e njësive vendore, bashkive, me shtrirje në territor, në shumicën e rasteve, shumë më të madhe se të mëparshme dhe me diversitet të lartë ekonomik, social e kulturor, kushtezoi nevojën për të gjetjen e zgjedhjeve për zvogëlim sa më të madh të mundshëm të efekteve në cilësinë e përfaqësimit të qytetarëve në organet e zgjedhura dhe cilësinë e shërbimit që këto organe duhet të ofrojnë për komunitetet. Në ligjin "Për vetëqeverisjen vendore", ky problem trajtohet në Kreu XI – Drejtimi dhe funksionimi i strukturave administrative të bashkisë".

Neni 65 i këtij ligji përcakton se në njësitë administrative ngrihet dhe funksionon një administratë që drejtohet nga administratori. Struktura dhe organika e administratës së njësive administrative janë pjesë të strukturës dhe organikës së administratës së bashkisë. Administratori emërohet dhe shkarkohet nga kryetari i bashkisë. Ai është nëpunësi që përgjigjet para kryetarit të bashkisë për funksionimin dhe veprimtarinë e administratës në njësine administrative përkatëse.

Neni 66 përcakton detyrat e administratës së njësive administrative, ndër të cilat bëjnë pjesë:

- shërbimi për të gjitha procedurat administrative në kompetencën e bashkisë;
- mbikëqyrja e territorit për zbatimin e ligjit në të gjitha fushat në kompetencën e bashkisë;

-administrimi i parqeve, lulishteve, zonat e gjelbëruara, këndeve të lojërave, tregjet publike kur për këto urdherohet nga Kryetari i bashkisë;

Administrat e njesise është e detyruar të njoftojë strukturat kompetente të bashkisë në rast të konstatimit të veprimeve në kundërshtim me ligjin që mund të ndodhin në territorin e njesise.

Administrata e njesise ka të drejtë të propozojë marrjen e nismave në dobi të komunitetit me mundësi të barabarta dhe përfitime nga të gjithë, brenda juridiksionit të saj territorial. Ligji nr. 139/2015 "Për vetëqeverisjen vendore" parashikon ngritjen dhe funksionimin e strukturave komunitare në qytetet që bëjnë pjesë në një bashki. Ngritja e tyre bëhet në baze të inisiativës qytetare. Këto struktura emërtohen Këshilla komunitarë të lagjeve. Ato organizohen dhe funksionojnë në baze dhe në zbatim të rregullave që përcaktohen nga Këshilli bashkiak. Këshilli bashkiak mund të vendosë që në një lagje të krijohen më shumë se dy këshilla komunitarë ose bashkimin e këshillave të dy apo më shumë lagjeve.

Këshillat komunitarë, në bazë të vendimeve të këshillave bashkiakë, kanë të drejtë të kryejnë funksione dhe kompetenca të caktuara që mund t'u delegohen nga këshilli. Në këtë rast, këshilli bashkiak vendos edhe për masën e financimit apo bashkëfinancimit për kryerjen e funksionit apo kompetencës së deleguar, të cilat nuk mund të përdoren në asnjë rast për shpërblime apo pagesa për anëtarët e këshillit komunitar.

Neni 70 trajton çështje të ngritjes dhe funksionimit të strukturave komunitare në fshat. Sipas kësaj dispozite, fshati drejtohet nga kryetari dhe kryesia e fshatit. Kryesia është organ këshillimor i kryetarit. Anëtarët e kryesisë së fshatit zgjidhen në mbledhje të fshatit, ku marrin pjesë jo më pak se gjysma e banorëve me të drejtë vote. Numri i anëtarëve të kryesisë së fshatit përcaktohet nga këshilli bashkiak në bazë të numrit të banorëve të fshatit dhe lagjeve përbërëse të tij. Kryetari i fshatit zgjidhet nga kryesia e fshatit nga radhët e anëtarëve të kryesisë së fshatit.

Dispozita kërkon që zgjedhjet e kryesisë së fshatit të bëhen një herë në katër vjet, pas zgjedhjeve për këshillin bashkiak dhe jo më vonë se tre muaj pas këtyre zgjedhjeve. Në rast mosrespektimi të këtij afati, deri në zgjedhjen e kryesisë së fshatit, kryetari i bashkisë



emëron përkohësisht kryetarin e fshatit. Në rastet e krijimit të vendit vakant për anëtar të kryesisë zhvillohen zgjedhje për kete vend vakant.

Procesi i zgjedhjes dhe veprimtaria e kryesisë së fshatit mbikëqyren nga këshilli bashkiak. Sipas kërkesave të parashikuara në neni 71 Kryetari dhe kryesia e fshatit kryejnë dhe mbështesin funksionet vetëqeverisëse të bashkisë në fshatin e tyre, si dhe kujdesen për zhvillimin ekonomik vendor, përdorimin e burimeve të përbashkëta dhe sigurimin e harmonisë sociale. Kryetari i bashkisë mund ta ngarkojë kryetarin ose kryesine e fshatit edhe për kryerjen e detyrave që lidhen me:

- a) kujdesjen për parandalimin e ndërhyrjeve të paligjshme në rrjetin e furnizimit me ujë të pijshëm dhe kanalizimeve të ujërave të bardha dhe ujërave të ndotura, të kanaleve mbrojtëse të zonave të banuara, si dhe rrjetit të kanaleve tretësore të ujitjes dhe kullimit;
- b) kujdesjen për parandalimin e ndërhyrjeve të paligjshme dhe të çdolloj dëmtimi të rrugëve, trotuareve dhe shesheve publike në fshat;
- c) administrimin e varrezave të fshatit;
- ç) kujdesjen për ruajtjen e pyjeve dhe kullotave, si dhe të burimeve natyrore.

Kryetari pajiset me vulë dhe ka autoritetin të lëshojë vërtetime për fakte e të dhëna për banorët ose territorin e fshatit të tij, për të cilat ai është në dijeni, sa herë që kjo kërkohet nga bashkia, nga vetë banorët ose nga çdo institucion tjetër, në përputhje me ligjin.

Në lidhje me ndervaresite midis strukturave komunitare të fshatit dhe organeve të zgjedhura të bashkisë, dispozita përcakton detyrimin e zbatimit të urdhërësive, vendimeve dhe urdhrave të organeve të zgjedhura të bashkisë nga kryetari dhe kryesia e fshatit.

### **2.3.1 Koment mbi legjislacionin "Për vetëqeverisjen vendore"**

Parimi kushtetues sipas të cilit vetëqeverisja në njësitë vendore ushtrohet nëpërmjet organeve të tyre përfaqësuese dhe referendumeve vendore është një përcaktim ligjor i cili kërkon që, legjislacioni që rregullon kete vete qeverisje, të shfrytëzojë të gjitha hapsirat e mundshme për të garantuar ndertimin dhe funksionimin e organeve të pushtetit vendor mbi bazën e parimeve të demokracisë përfaqësuese dhe të drejtëdrejte. Ky përcaktim,

nuk e perjashton por e ngushon ndjeshme hapsiren per veteqeverisje vendore nga organe te emeruar. Nderkohe eshte e rendesishme te theksohet se Kushtetuta nuk vendos kufije, ne kuptimin e madhesis se territorit ose te komunitetit, nen te cilet parim kushtetues per veteqeverisje nepermjet organeve perfaqesuese, organeve te zgjedhura me voten e shtetasv, mund te anashkalohet. Per pasoje zgjidhjet e fiksuar ne Kodin zgjedhor dhe menyra se si e trajton dhe e zgjidh problemin e ndertimit te organeve te qeverisjes vendore, ne nivele me te ulta se ai i njesise baze vendore, bashkise, ligji per veteqeverisjen vendore nuk eshte e perputhur me frymen e Kushtetutes.

Njesite adminsitrativ, te cilat korespondojne me komunat e djeshme ose, per bashkine e Tiranës edhe me njesite bashkiake, aktualisht qeverisen nga te emeruar, me vendim te Kryetarit te bashkise. Vendimmarrjet per çështje te ndryshme te veteqeverisjes vendore per komunitetet e ketyre njesi administrative jane eskuzivitet i Keshillit bashkiak. Ne kete keshilël eshte plotesisht e mundeshme qe te mos kete asnje antar qe te kete lidhje reale dhe te perfaqesojë interesat e komunitetit te njesise administrative perkatese. Nderkohe, duke ju referuar detyrave qe ligji "Per vetëqeverisjen vendore" i ngarkon administratori, nga njera ane dhe nga ana tjetër, faktit se ai eshte i emruar ne detyre nga Kryetari i bashkise, pa veshtiresi mund te arrihet ne perfundimin se per komunitetin ne njesise vendore, ne vecanti per njesite territori i te cilave shtrihet ne zona periurbane dhe rurale, qeverisja vendore e ka te veshtire te realizojne sherbime efektive ne interes dhe ne plotesim te kerkesave te komunitetit. Praktiksish keto komunitetet qeverisen nga organe egzekutive dhe parimi i veteqeverisjes per to eshte mjaftë i cunguar.

Per te zvogeluar efektin qe krijohet ne zbatimin e parimit te veteqeverisjen, ne veçanti ne bashkite relativisht te medha, efekt qe eshte pasoje e zgjedhjes nga qytetaret e vetem Kryetarit te bashkise dhe Keshillit bashkiak, si eshte theksuar edhe me siper ligji per veteqeverisjen vendore parashikon ngritjen dhe funksionimin e keshillave komunitar ne qytete dhe lagjet e tyre dhe keshillit dhe kryetarit te fshatit.

Keshillat komunitar ngrihen ne qytet, ne baze te inisiatives qytetare, per çdo lagje. Ne nenin 6 te ligjit percaktohet se një lagje, si rregull, mund të krijohet vetëm në territore te me mbi 20 mijë banorë. Antare te keshillave komunitare jane banore te lagjes qe



veteofrohen, ne menyre vullnetare. Objekti kryesor i punes se ketyre keshillave eshte mbështetja e funksioneve qeverisëse të bashkisë në lagjen perkatese. Keshillat komunitar mund të angazhohen edhe ne zbatimin e projekteve në dobi dhe përfitim të komunitetit. Keshilli komunitar nuk e zotron cilesine e perfaqesuesit te komunitetit sepse antaret e tij nuk zgjidhen nga komuniteti. Me se shumti ai eshte nje mekanizem qe sherben per te lehtesuar pune e bashkise dhe per rrjedhoje edhe perberja e tij, ka shume mundesi qe te jete vetem nje zgjatim i preferencave politike te Kryetarit te bashkise. Kjo bene qe, keshilli komunitar megjithes eshte nje organ kolegjal qe parashikohet ne legjislacion, ne fakt ai rezultaton te jete shume pak i dukshem dhe realisht pak efektiv ne praktiken e puneve dhe ne veteqeverisjen lokale. Keshilli komunitar realizon efekte te parefillshme per funksionimin e demokracise perfaqesuese ne nivelin vendor.

Kryetari dhe keshilli i fshatit jane organe qe zgjidhen nga komuniteti por per zgjedhjen e tyre nuk parashikohet asnje dispozite ne Kodin zgjedhor. Kjo bene qe procesi zgjedhor per to te jete lehtesisht i ndikuar nga preferencat dhe sjellja politike e partise te ciles i perkete Kryetari i bashkise ose partise qe ka shumicen ne Keshillin bashkiak. Veç kesaj eshte e rendesishme te theksohet se, duke ju referuar pergjegjesise, detyrave dhe te drejtave qe ligji parashikon per keto dy organe, ato jane organe qe vetem zbatojne dhe mbeshtetin funksionet veteqeverisese te bashkise, Kryetarit dhe Keshillit bashkiak dhe me se shumti kujdesen per mbarevajtjen e proceseve veteqerisese ne fshat. Megjithese keto jane organe qe zgjidhen, ligji nuk ju njeh atyre asnje te drejte vendimmarrese. Me se shumti ato sherbejne si nje ure lidhese, me tiparet egzekutive, midis komunitetit ne fshat dhe bashkise, nepemjet te ciles percillen informacione për fakte e të dhëna për banorët ose territorin e fshatit. Kufizime te tilla bejne qe cilesite perfaqesuese ne keto organe dhe efektet e tyre ne veteqeverisje te jene ne nivel te ulet.

Keshillat komunitarë ne lagje dhe kryetari e keshilli i fshatit, si organe qe ngrihen per t'i sherbyer mireqeverisjes vendore, nuk arrijne te zvogelojnë efektin e padesherueshem ne cilesine e perfaqesimit te komuniteteve te ndryshme ne organet e zgjedhurar te pushtetit vendor, efekt qe eshte pasoje e ndarjes territorialo-administrative te vendit dhe rregullimeve ligjore qe aktualisht veprojne per zgjedhjen e ketyre organeve.

### 3. Përfundime

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë trajton të drejtën për përfaqësimin e shtetasve në organet e vetëqeverisjes vendore në përputhje me kërkesat e dokumentave dhe konventave ndërkombëtare për liritë e të drejtat themelore të njeriut dhe të drejtat politike të tij.

Kushtetuar sanksion se qeverisja në Republikën e Shqipërisë bazohet në një sistem zgjedhesh të lira, të barabarta, të përgjithshme e periodike.

Kushtetuta përcakton se vetëqeverisja në njësitë vendore ushtrohet nëpërmjet organeve të tyre përfaqësuese dhe referendumeve vendore

Ne gjurmë dhe frymë Kushtetuta e Republikës thekson nevojën për hartimin e një kuadri legjislativ, i cili të garantojë ndërtimin e organeve përfaqësuese vendore të afta për një qeverisje sa më afër dhe në plotësim sa më të mirë të interesave të të gjithë komuniteteve lokale.

Hartimi i një kuadri ligjor që mundëson funksionimin efektiv të demokracisë përfaqësuese në nivelin vendor është kërkesë thelbësore që rrjedh nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.

Kodi zgjedhor i Republikës së Shqipërisë mbështet parimet themelore kushtetuese që qëndrojnë në bazën veprimit të demokracisë përfaqësuese në nivel vendor.

Sistemi zgjedhor proporcional me listë të mbyllur, që zbatohet për zgjedhjen e antarëve të keshillit bashkiak, e zvogëlon në mënyrë të ndjeshme të drejtën e zgjedhësve për të zgjedhur, me votën e tyre, përfaqësuesit në Këshillin bashkiak.

Rritja në territor e bashkive, ndryshueshmëria dhe diferencat e ndjeshme ekonomike, sociale, kulturore, të sjelljes dhe traditave, që karakterizojnë komunitetet që i përkasin të njëjtes bashki, kushtëzojnë nevojën për nderhyrje në legjislativonin që trajton çështje të formimit dhe funksionimit të organeve vetëqeverisuese vendore.

Ndryshimet në ndarjen territoriale-administrative, rrjedhojë e të cilave ishte zvogëlimi i madh i numrit të njësive vendore si pasoje e suprimimit të komunave dhe përfshirjes së tyre në njësine baze të qeverisjes vendor, bashkine, nuk janë shoqëruar me asnjë ndryshim ose refletim të tyre në Kodin zgjedhor, me synim reduktimin e efekteve të padëshërueshme të këtyre ndryshimeve në funksionimin efektiv të demokracisë përfaqësuese në nivel vendor.

Për rritjen e cilësisë në përfaqësimin e qytetarëve në organet e zgjedhura për qeverisjen vendore nëpërmjet hartimit, lobimit dhe advokimit për ndryshime në legjislativonin zgjedhor

Projekt i mbështetur nga

Ne trajtimin qe legjislacioni aktual bene per veteqeverisjen vendore dhe per organet pergjegjese per realizimin e saj, peshe me te madhe i kushton ndertimit dhe menyres se funksionimit te organeve ekzekutive qe nuk zgjidhen direkt nga komuniteti lokal.

Kodi zgjedhor dhe ligji per veteqeverisjen vendore parashikojne zgjedhjen, nepermjet proceseve zgjedhore periodike kater vjecare, vetem te Kryetarit te bashkise dhe Keshillit bashkiak.

Sistemet zgjedhore qe zbatohen per zgjedhjen e Kryetarit te bashkise dhe Keshillit bashkiak i japin mundesi zgjedhesit te zgjedh, me voten e tij, direkt vetem Kryetarin e bashkise. Votimi me lista te mbyllura i antareve te keshillit bashkiak dhe mundesite e kufizuara per gare per kandidatet e pavarur, ndikojne ne cilesine e perfaqesimit te komuniteteve lokale ne Keshillin bashkiak.

"Distanca" midis Kryetarit te bashkise, Keshillit bashkiak dhe komuniteteve, ne vecanti te atyre qe banojne ne zonat rurale, nuk zvogelohet nepermjet ngritjes se organeve ekzekutive, administratorit te njesise administrative dhe administartes qe ai drejton. Keto organe, si zgjatime te kryetarit te bashkise, e kane te reduktuar mundesine te sherbejne si organe veteqeverisese, ne pajtim dhe plotesim te interesave komuniteteve qe ato administrojne.

Keshillat komunitar ne lagje jane gjetje institucionale qe nuk arrijne te plotesojne kerkesat per perfaqesim te komuniteteve. Menyra e parashikuar ne ligj per formimin e tyre e bene te veshtire kete perfaqesim.

Kryetari dhe keshilli i fshatit, megjithese jane organe qe zgjidhen, kane detyra dhe pergjegjesi vetem egzekutive, vezhguese, zbatuese dhe mbeshtetese per vendimet qe merr Kryetari ose Keshilli i bashkise. Zgjedhja e ketyre organeve jo si pjese e procesit zgjedhor per zgjedhjen e organeve te pushtetit vendor dhe e pa parashikuar ne Kodin zgjedhor, krijon kushte qe zgjedhja e tyre te jete formale dhe e pambrojtur nga veprimi politik i mazhorances qe qeverise ne nivel lokal.

Detyrat qe ligji parashikon per keshillat komunitar , kryetarin dhe keshillin e fshatit nuk arrije te zbutin efektin e mungeses se organeve te zgjedhura, kryetar dhe keshill, ne nivelin e njesise administrative, te cilat referuar shtrirjes ne territor dhe madhesia e popullates jane te afreta me komunat e mepaershme ose me njesite bashkiake .



**INSTITUTI SHQIPTAR PËR ZHVILLIMIN E SISTEMIT TË ZGJEDHJEVE**  
**ALBANIAN INSTITUTE FOR ELECTION SYSTEM DEVELOPMENT**

Address: Rr. "Abdyl Frasheri" Pall.3/3 shk.5 Tirana, Albania

Tel/Fax ++355 422 414 03

E-mail: [kkume09@gmail.com](mailto:kkume09@gmail.com)

---

Zgjidhjet ligjore ku trajtohen çështjet që lidhen me zbatimin dhe funksionimin efektiv të demokracisë përfaqësuese në nivel vendor nuk janë të përputhura me frymen e Kushtetutës.

Nderhyrja në kuadrit ligjor për të ridimensionuar organet që zgjidhen për pushtetin vendor, në përputhje me realitetin aktual të rrjedhur nga zbatimi i reformës territoriale-administrativ, me synim rritjen e cilësisë së përfaqësimit të komuniteteve në organet e zgjedhura vendore është nevojë e kohës.

17