



# OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 1/2024

## ALBANIA - FASADOWA DEMOKRACJA I POZORNY SAMORZĄD TERYTORIALNY

*dr hab. Grażyna Piechota, prof. KAAFM*

### Wprowadzenie

Albania jest państwem, które przez wiele lat funkcjonowało w politycznej i społecznej izolacji. Po mrocznych czasach rządów Envera Hodży (org. Envera Hoxha 1944 - 1985) pozostały rozsiane po całym kraju bunkry oraz strauatyzowane społeczeństwo. Choć Albania od czerwca 2014 roku posiada status państwa kandydującego do UE, demokracja albańska wciąż ma charakter raczej fasadowy, realne stosunki i zależności polityczne nie odpowiadają przyjętym normom konstytucyjnym. W lutym 2010 roku, albański parlament jednogłośnie przyjął prawo antydyskryminacyjne, zakazujące prześladowania i dyskryminacji osób na podstawie ich orientacji seksualnej i tożsamości płciowej we wszystkich istotnych sferach życia. Jednak praktycznie wciąż istnieje deficyt praw kobiet, wychowywanych w konserwatywnym przekonaniu o tradycyjnej roli, którą winny wypełniać. To skutkuje m.in. powszechną przemocą domową.[1] Również polityka wobec osób należących do mniejszości LGBTIQ+ jest formalno-prawnie równościowa, jednak w praktyce osoby takie spotykają się nie tylko z niechęcią, deficytem tolerancji i postawami homofobicznymi, ale także z brakiem ochrony prawnej związków homoseksualnych. Osoby transseksualne nie mają możliwości prawnej korekty płci. Poziom przejawów homofobii w Albanii jest warunkowany kulturowo, nie religijnie. Badania przeprowadzone w latach 2013[2] i 2016[3] ujawniły, iż konserwatyzm wywołuje homofobię wśród młodych Albańczyków, niezależnie od przynależności religijnej (muzułmańskiej albo chrześcijańskiej – prawosławnej i katolickiej).

[1] <https://www.yoair.com/pl/blog/womens-rights-in-albania-in-contemporary-society/> 04.09.2023.

[2] <https://balkaninsight.com/2013/03/25/albania-is-the-most-homophobic-country-in-europe-survey-says/> 07.09.2023.

[3] <https://link.springer.com/article/10.1007/s40618-016-0554-1> 07.09.2023.

W Albanii zamieszkuje niespełna 3 mln. mieszkańców, z czego prawie 65 procent w miastach. Liczba mieszkańców miast w ciągu ostatnich 20 lat wzrosła o ok. 20 procent, co świadczy o wewnętrznej migracji Albańczyków. Najliczniejszymi miastami w Albanii są: stolica państwa Tirana, a następnie w kolejności liczby mieszkańców: Durrës, Elbasan, Wlora i Szkodra. Demografia państwa jest ujemna. W latach 60. XX wieku dzietność kształtowała się na poziomie 6,5 a średnia wieku nieznacznie przekraczała 25 lat. W roku 2022 dzietność utrzymywała się na poziomie 1,7 zaś średnia wieku wzrosła do 40 lat. Od lat 90. XX wieku do roku 2010 Albania zanotowała rekordową emigrację (głównie do Włoch i Grecji), która wynosiła blisko 90 tys. osób rocznie w 1990 roku, do prawie 20 tys. tylko w 2010 roku. Po tym okresie procesy emigracyjne ustabilizowały się na poziomie ok. 8 tys. osób rocznie.[4] Do Albanii w latach 90. XX wieku napłynęło także ok. 450 tys. osób z mniejszości albańskiej zamieszkującej Kosowo. Powodem tej migracji była przede wszystkim ucieczka przed konfliktem pomiędzy Serbią a Kosowem. Mieszkańcy Albanii w większości są muzułmanami (60,31 procent), oraz chrześcijanami (30 procent). Wśród tej drugiej grupy są prawosławni (17 procent) i katolicy (13 procent). Konstytucja Albanii (art. 10) nie uznaje żadnej religii za oficjalną. Państwo pozycjonuje się jako neutralne w sprawach religijnych, gwarantując wolność ich wyrażania w życiu publicznym i uznając równość wspólnot wyznaniowych. Albania jest państwem narodowo dość jednolitym. Blisko 90 procent stanowią Albańczycy. Pozostała część społeczeństwa to Macedończycy (ok. 5 procent), Gorańcy (ok. 1 procent) i poniżej procenta ludności Albani stanowią Włosi, Grecy, Arumuni oraz Romowie.

Gospodarka Albanii wciąż w znacznym stopniu opiera się o rolnictwo, choć stopniowo w PKB rośnie znaczenie produkcji i usług, w tym turystycznych. Albanie (choć wciąż jedno z najbiedniejszych państw Europy) uznaje się zarazem za najsilniej rosnącą gospodarkę. W 2021 roku PKB wyniósł 8,4 procent, w 2022 – 2,7 procenta, a na koniec 2023 szacuje się ponad 3 procentowy wskaźnik PKB. PKB per Capita na koniec 2022 roku wynosiło 6 803 USD (dla porównania w Polsce w analogicznym okresie to 18 321 USD).[5] Jak podaje Gabriel Chrostowski „Albania znajduje się w gronie krajów o najszybszym tempie wzrostu gospodarczego w latach 1990-2021. PKB per capita według parytetu siły nabywczej wzrósł o 201 proc. To niewiele mniej niż w Polsce (210 proc.) nazywanej „Europejskim Liderem Wzrostu” i w Korei Południowej (249 proc.) będącej jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek spośród azjatyckich wschodzących gwiazd. /.../ Dynamiczny wzrost gospodarczy pozwolił Albanii zmniejszyć dystans w stosunku do Unii Europejskiej. W 1990 roku PKB per capita kraju stanowił 16,9 proc. średniej unijnej, podczas gdy w 2021 roku stosunek zwiększył się dwukrotnie do 32,9 proc. Spośród innych krajów Bloku Wschodniego tak dobrym wynikiem gospodarczym poszczycić się mogą jeszcze jedynie Polska i kraje bałtyckie, w których stosunek dochodu na osobę do średniej unijnej także uległ podwojeniu.”[6]

Przytoczone dane gospodarcze i systematycznie wprowadzane regulacje prawne dostosowujące prawodawstwo Albanii do systemu demokratycznego stanowią istotny asumpt do tego, aby Albania w przyszłości dołączyła do struktur UE.[7]

## Konstytucja Albanii

Po pierwszych demokratycznych wyborach, które odbyły się w 1991 roku albański parlament ograniczył się do wprowadzenia poprawek do konstytucji z 1976 roku. Wśród nich znalazły się: zmiana nazwy państwa na Republikę Albanii (*Republika e Shqipërisë*), wprowadzenie stanowiska prezydenta państwa i zagwarantowanie praw obywatelskich. W 1992 roku wprowadzono nową ordynację wyborczą, na mocy której zmniejszono liczbę członków jednoizbnowego parlamentu (*Kuvendi i Shqipërisë*), w której część osób (100) jest wybierana bezpośrednio w jednomandatowych okręgach wyborczych z przybliżoną liczbą wyborców.

[4] Więcej na temat populacji Albanii pod adresem: <https://www.populationof.net/pl/albania/> 07.09.2023.

[5] <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=PL> 07.09.2023

[6] <https://obserwatorgospodarczy.pl/2023/05/13/gospodarka-albanii-wschodzacy-lider-wzrostu-w-europie/> 07.09.2023.

[7] [https://ies.lublin.pl/komentarze/albania-konieczna-kontynuacja-reform-na-drozdzie-do-czlonkostwa-w-unii-europejskiej/?fbclid=IwAR3IgQR12DtkfIZTtVTLx\\_6\\_ReCbhVuOnCihdInjRUjfmkyXKWl-YxBdNg](https://ies.lublin.pl/komentarze/albania-konieczna-kontynuacja-reform-na-drozdzie-do-czlonkostwa-w-unii-europejskiej/?fbclid=IwAR3IgQR12DtkfIZTtVTLx_6_ReCbhVuOnCihdInjRUjfmkyXKWl-YxBdNg) 07.09.2023.

Pozostałych 40 posłów wybieranych jest z list partii lub koalicji partyjnych, o ile te otrzymały co najmniej 2,5 procent, a koalicje partyjne nie mniej niż 4 procent głosów ważnych w skali kraju (art. 64 Konstytucji). Albański parlament wybierany jest co 4 lata, wybory przeprowadza się w terminie od 60 do 30 dni przed upływem kadencji i nie później niż 45 dni po jego rozwiązaniu (art. 65 Konstytucji). Mandat parlamentu ulega przedłużeniu wyłącznie w przypadku wojny; wówczas kadencja parlamentu ulega przedłużeniu do końca wojny. Zgodnie z art. 67 Konstytucji, nowo wybrany parlament jest zwoływany przez prezydenta państwa, nie później niż 20 dni po zakończeniu wyborów. Jest to uprawnienie prezydenta, z którego nie musi korzystać. Jeśli nie dojdzie do zwołania parlamentu przez prezydenta w konstytucyjnym terminie wówczas parlament zbiera się w terminie 10 dni od daty upływu terminu zagwarantowanego Konstytucją dla zwołania parlamentu przez prezydenta Albanii.

Nowa Konstytucja została uchwalona w październiku 1998 roku i przyjęta w referendum w listopadzie tego samego roku.[8] Zgodnie z art. 1 Konstytucji, Albania jest republiką parlamentarną, w której rządy oparte są o system wyborów wolnych, równych, powszechnych i okresowych. W Konstytucji Albanii ograniczono kompetencje prezydenta, pozbawiając jego urząd możliwości rozwiązywania parlamentu przed upływem kadencji oraz odbierając mu inicjatywę ustawodawczą. Rola prezydenta Albanii została sprowadzona do funkcji reprezentacyjnej. Konstytucyjnie zagwarantowano obywatelom wolność słowa, wyznania i równość wobec prawa, nadano także prawa mniejszościom narodowym, gwarantujące zachowanie języka oraz pielęgnowanie tradycji narodowych (art. 3).

Konstytucja wprowadziła trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą oraz sędziowską. Prezydent Albanii jest głową państwa. Zgodnie z art. 86 Konstytucji, na urząd prezydenta może zostać wybrany wyłącznie obywatel Albanii z urodzenia, zamieszkujący w Albanii nie krócej niż 10 lat i który ukończył 40 lat. Wybór prezydenta to kompetencja parlamentu. Zgodnie z art. 87 Konstytucji kandydata zgłasza parlamentowi grupa nie mniejsza niż 20 członków parlamentu. Parlamentarzysta może brać udział wyłącznie w jednej grupie osób zgłaszającej kandydata na prezydenta Albanii. Prezydent wybierany jest przez parlament większością trzech piątych wszystkich jego członków, w głosowaniu tajnym i bez debaty. Jeśli w kolejnych głosowaniach nie dochodzi do wyboru prezydenta, parlament ulega rozwiązaniu. Kadencja prezydenta Albanii trwa 5 lat z możliwością jednokrotnej reelekcji. Jak już wspomniano, kompetencje prezydenta są ograniczone do funkcji reprezentacyjnych, jest także naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Nie ponosi odpowiedzialności politycznej, ale może zostać odwołany ze stanowiska za naruszenie konstytucji Albanii lub popełnienie przestępstwa. O odpowiedzialności orzeka sąd konstytucyjny.

Władza wykonawcza należy do rządu, składającego się z prezesa Rady Ministrów, jego zastępcy oraz ministrów. Istnieje domniemanie kompetencji rządu, co oznacza, że wszystkie kompetencje, które nie są wprost zastrzeżone innym organom rządowym lub samorządowym są przypisane rządowi Albanii. Premiera powołuje prezydent na wniosek partii lub koalicji, która wygrała wybory. Ministrowie są powoływani przez prezydenta, na wniosek premiera. Rząd odpowiada politycznie przed parlamentem, który zgłaszając wotum nieufności może doprowadzić do jego odwołania.

Władza sędziowska jest dwuinstancyjna (sądy rejonowe i apelacyjne). Istnieją także Sąd Najwyższy i Sąd Konstytucyjny. Zadania tego drugiego koncentrują się m.in. wokół kontroli konstytucyjności ustaw czy orzekania o winie prezydenta i odwoływaniu go ze stanowiska. Kadencja 9 członków Sądu Konstytucyjnego trwa 9 lat, przy czym co 3 lata jest wymieniana 1/3 składu. Członkowie Sądu Konstytucyjnego są powoływani przez parlament, zaś spośród sędziów prezydent powołuje, za zgodą parlamentu, przewodniczącego sądu konstytucyjnego.

[8] Konstytucja Albanii - <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/al/al057en.pdf> 11.09.2023.

## Albańskie partie polityczne

Konstytucja gwarantuje prawo tworzenia partii politycznych, wymagając jednocześnie transparentności finansowania oraz wprowadzając możliwość ich delegalizacji, w przypadku gdy program albo faktyczna działalność partii opiera się na metodach totalitarnych lub partia nawołuje i wspiera nienawiść rasową, religijną, regionalną lub etniczną. Delegalizacja dotyczy także partii, które wykorzystują przemoc w celu przejęcia władzy lub wywarcia wpływu na politykę państwa (art. 9 Konstytucji). W ostatnich trzydziestu latach, od upadku komunizmu, w Albanii władza sprawowana jest naprzemiennie przez przedstawicieli Partii Demokratycznej (*Partia Demokratike e Shqipërisë*) i Partii Socjalistycznej (*Partia Socialiste e Shqipërisë*). Trzecią siłą liczącą się na arenie narodowej jest Socjalistyczny Ruch na rzecz Integracji (*Lëvizja Socialiste për Intigrim*), ugrupowanie, które powstało w 2004 roku. Po wyborach w 2021 roku, w których ugrupowanie to uzyskało trzeci wynik, doszło na zjeździe politycznym w lipcu 2022 roku do zmiany nazwy partii na Partię Wolności (*Partia e Lirisë*). W ostatnich wyborach parlamentarnych w 2021 roku udział wzięło 27 partii politycznych, a także kandydaci niezależni. Jak pisze Agata Domachowska: „Największa partia opozycyjna, PD, utworzyła koalicję „Sojusz dla Zmian” (*Aleanca për Ndryshim*) z 12 mniejszymi ugrupowaniami, zaś PS i LSI zdecydowały się na samodzielny start. Należy jednak zaznaczyć, że PD i LSI zawarły ze sobą porozumienie, w którym uzgodniły, że po wyborach zamierzają ze sobą współpracować w celu odbudowy dotkniętej kryzysem pandemicznym gospodarki oraz przyspieszenia procesu akcesyjnego Albanii do UE. W praktyce jednak połączył je jeden cel, tj. odsunięcie od władzy premiera Ediego Ramy.”[9] W wyborach zwyciężyła Partia Socjalistyczna, zdobywając 74 mandaty pozwalające na samodzielne rządy. Pozostałe partie, które weszły do parlamentu to Partia Demokratyczna (59 mandatów), Socjalistyczny Ruch na rzecz Integracji obecnie Partia Wolności (4 mandaty) oraz Partia Socjaldemokratyczna (*Partia Socialdemokrate e Shqipërisë* – 3 mandaty).

Reprezentacja partii politycznych jest obecna także w samorządzie terytorialnym Albanii. W wyborach samorządowych, które odbyły się w maju 2023 roku, zwyciężyła Partia Socjalistyczna, która od 2021 roku, po wygranych wyborach parlamentarnych sprawuje samodzielne rządy. Jak pisze Agata Domachowska: „Rządząca od 2013 r. Albańska Partia Socjalistyczna odniosła trzecie z rzędu zwycięstwo w wyborach lokalnych, które odbyły się w Albanii 14 maja. Oznacza to, że premier Edi Rama ma jeszcze silniejszą pozycję w państwie, rządząc zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym.”[10] Opozycja zbojkotowała poprzednie wybory, udział w wyborach majowych nie przyniósł pożądanego rezultatu. Partia Socjalistyczna zwyciężyła w 53 gminach, w tym w największych miastach (Tirana, Durrës, Szkodra). Wygrana Partii Socjalistycznej w dużych miastach była zaskoczeniem, te bowiem dotąd były uznawane za bastiony Partii Demokratycznej. Partia Socjalistyczna została pokonana zaledwie w 7 gminach. W jednej z gmin Finiq, na południu Albanii ponownie wygrała partia MEGA, reprezentująca mniejszość grecką.

Agata Domachowska, analizująca procesy wyborcze w Albanii wskazuje na powody takich wyników wyborczych w samorządzie Albanii. Pisze: „Albańczycy są już zmęczeni i rozczarowani politykami, o czym świadczy niska frekwencja wyborcza (38,22%). Wpływ na nią ma też fakt, iż coraz większa liczba Albańczyków żyje na emigracji i aby móc wziąć udział w wyborach, muszą oni wrócić do Albanii. Albańskie prawo wyborcze nie przewiduje możliwości oddania głosu poza granicami państwa. Pogłębianie się podziałów w ramach PD, jak dotąd największej partii opozycyjnej, daje szansę na zaistnienie nowych, obywatelskich ugrupowań, które mogłyby przejąć rolę konstruktywnej opozycji. W dyskursie publicznym w Albanii wyraźnie artykułowane są głosy, że sprawnie funkcjonująca opozycja jest bowiem niezbędna dla demokratycznego państwa.

[9] A. Domachowska, Albania po wyborach: Edi Rama wygrywa trzeci raz z rządu <https://ies.lublin.pl/komentarze/albania-po-wyborach-edi-rama-wygrywa-trzeci-raz-z-rzedu/> 11.09.2023.

[10] A. Domachowska, Albania: dominacja socjalistów przy podzielonej opozycji. <https://ies.lublin.pl/komentarze/albania-dominacja-socjalistow-przy-podzielonej-opozycji/> 11.09.2023.

Pojawienie się nowych ugrupowań na poziomie lokalnym, będących w stanie wprowadzić swoich przedstawicieli do rad miejskich, oznacza możliwość zwiększenia obecności nowych podmiotów na albańskiej scenie politycznej oraz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego. Ozwierciedla to również oczekiwania części społeczeństwa, opowiadającej się za zmianami i pojawianiem się nowych polityków, niezwiązanych z istniejącym przez lata układem ani z podziałami na albańskiej scenie politycznej.”[11]

## Organizacja samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny w Albanii ma długą i złożoną historię. Od powstania niepodległej Albanii w 1912 roku dokonano 21 reform administracyjnych. Ostatnia miała miejsce w 2015 roku i została przeprowadzona na mocy Ustawy nr 115/2014 z dnia 31 lipca 2014 roku.

Podział administracyjny jest dwustopniowy: Albania podzielona jest na:

- 12 regionów (*qarku*),
- 61 gmin (*bashkia*).

Reforma z 2014 roku zlikwidowała 373 jednostki samorządu terytorialnego (*njësia administrative*), z których 65 było gminami miejskimi (*bashkia*), a pozostałe 308 wiejskimi (*komuna*). Po wprowadzeniu reformy w 2015 roku połączono sąsiadujące gminy tworząc 61 większych jednostek samorządowych zwykle o charakterze miejsko-wiejskim, rządziej miejskim. [12] W 2015 roku odbyły się także pierwsze wybory samorządowe po wprowadzeniu reformy.

Gminy są podzielone na jednostki administracyjne, którymi są miasta i/lub wsie. Miasta mogą dzielić się na kwartały. Gmina posiada organ przedstawicielski – radę gminy oraz wykonawczy – burmistrza. W regionach to odpowiednio sejmik oraz wójt (art. 7).[13]

Istotę, celowość i znaczenie procesów decentralizacji analizują Tea Hodaj i Salih Ozcan, wskazując dwa podstawowe cele reformy samorządowej - zwiększenie demokratyzacji państwa oraz rozwój infrastruktury lokalnej oraz jakości usług publicznych.[14] Podobne oczekiwane skutki decentralizacji Albanii wskazuje także Rada Europy.[15]

Zgodnie z Konstytucją Albanii (art. 108, ust. 4), samorząd w jednostkach terytorialnych sprawowany jest poprzez ich organy przedstawicielskie i referenda lokalne. Zadania samorządowe z mocy Konstytucji przypisane są jednostkom samorządowym, chyba że wyraźnie zastrzeżono wyłączenie określonych kompetencji dla innych jednostek (art. 9). Organami przedstawicielskimi podstawowych jednostek samorządu terytorialnego – gmin – są rady wybierane co trzy lata w powszechnych wyborach bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Obowiązuje prawo domicylu – możliwość wybierania mają wyłącznie osoby zamieszkałe na terytorium danej jednostki terytorialnej.

Obok gmin funkcjonują regiony. Tworzy je kilka gmin, powiązanych tradycyjnie, gospodarczo lub społecznie, pomiędzy którymi istnieją także wspólne interesy. Region jest jednostką, w której budowana i realizowana jest polityka regionalna, następnie harmonizowana z polityką państwową.

[11] A. Domachowska, Albania: dominacja socjalistów przy podzielonej opozycji. <https://ies.lublin.pl/komentarze/albania-dominacja-socjalistow-przy-podzielonej-opozycji/> 11.09.2023.

[12] Law No. 139/2015 On Local Self-Government [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00N6DR.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00N6DR.pdf) 18.09.2023.

[13] Law No. 139/2015 On Local Self-Government [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00N6DR.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00N6DR.pdf) 18.09.2023.

[14] T. Hodaj, S. Ozcan, An Overview of Local Democracy and Decentralization in Albania and Kosovo. *Journal of European Social Research*, Vol.2 Iss.1, 2018.

[15] Reinforcing Local and Regional Government Structures in Albania - Phase I <https://www.coe.int/en/web/tirana/reinforcing-the-local-and-regional-structures-in-albania-phase-i> 18.09.2023.

Organami przedstawicielskimi w regionach są rady, składające się z delegowanych członków z gmin miejskich i gmin tworzących okręg proporcjonalnie do liczby mieszkańców gminy. Z mocy prawa członkami rady okręgu są przewodniczący rad gmin. Rada okręgu (sejmik) ma prawo do wydawania zarządzeń i decyzji obowiązujących w całym okręgu.

Samorząd terytorialny realizuje własne kompetencje, w tym prawo do ustalania podatków lokalnych, a także zadania zlecone przez administrację centralną, na wykonanie których otrzymuje środki z budżetu państwa. Problem dystrybucji finansów publicznych pomiędzy władzą centralną a samorządem stanowi istotne zagadnienie, ograniczające rozwój samorządu. Z okresowych raportów przygotowywanych przez Stowarzyszenie Gmin Albanii wynika, że alokacja podatków i dążenie do zwiększenia puli środków, jakie władze centralne oddadzą do dyspozycji samorządów, stanowi istotny element rozwoju samorządów.[16]

Zgodnie z art. 114 Konstytucji, Rada Ministrów wyznacza w każdym okręgu swojego przedstawiciela - prefekta. Osoba taka pełni funkcje pośrednika pomiędzy władzą lokalną i centralną, a także odpowiada za szereg spraw organizacyjnych, jak np. zwoływanie pierwszego powołania rady po wyborach, za pośrednictwem prefekta rząd dowiaduje się o przedterminowym wygaśnięciu mandatu burmistrza, nadto prefekt ustala liczbę przedstawicieli dla każdej gminy wchodzącej w skład obwodu, na podstawie danych o ludności, według ewidencji urzędów stanu cywilnego, itd. Również w sytuacji, kiedy sejmik nie zostanie ukonstytuowany w terminie 90 dni od ogłoszenia wyników wyborów samorządowych, prefekt wykonuje wszystkie funkcje i uprawnienia rady do chwili jej ukonstytuowania.

Badania przeprowadzone przez Elonę Guga, analizującą modernizację Albanii dowiodły, iż pomimo zaangażowania państwa w decentralizację funkcji rządowych zarówno reforma terytorialna, jak i administracyjna nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Prawie 90 procent dochodów gmin nadal pochodzi z bezwarunkowych transferów rządu centralnego. Wynika to przede wszystkim z niewykorzystania potencjału lokalnego oraz braku kompetentnych pracowników na każdym szczeblu władzy.[17]

Istotne miejsce w ustawie regulującej działanie samorządu terytorialnego zajmują regulacje dotyczące transparentności działań podejmowanych przez władze lokalne. Art. 15-17 ustawy o samorządzie lokalnym stanowią o obowiązku podawania do wiadomości publicznej projektów uchwał, poprzez zamieszczenie ich na stronie internetowej odpowiedniego urzędu oraz na tablicach ogłoszeń. Dostęp do informacji jest koordynowany oraz zabezpieczony poprzez powołanie koordynatora transparentności oraz wdrożenie programu przejrzystości działań. Ustawa przewiduje także system konsultacji społecznych, których celem jest zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym. Posiedzenia rady gminy są jawne i każdy z obywateli ma prawo wziąć w nich udział.

Inną formą aktywizacji obywateli i działań, których celem jest ich włączanie do zarządzania sprawami publicznymi w gminie jest inicjatywa obywatelska, którą zgodnie z art. 20 ustawy o samorządzie lokalnym w każdej gminie może przedłożyć nie mniej niż jeden procent ogółu mieszkańców. Sposób i formę przedstawiania tych inicjatyw, ich rozpatrywania i zatwierdzania określa statut organizacji i działania rady gminy. Jeśli wnioski przedstawiane radzie gminy jako inicjatywy obywatelskie mają wpływ finansowy na budżet jednostki samorządu terytorialnego, rada rozpatruje je zgodnie z porządkiem obrad i nie podlegają zatwierdzeniu bez zasięgnięcia opinii kierownika jednostki samorządu terytorialnego.

[16] A. Haxhimali i in. Local Government in Albania. Status Report. Tirana 2022. <https://aam.org.al/en/wp-content/uploads/2022/05/Qeverisja-Vendore-2021-English-Final.pdf> 18.09.2023.

[17] E. Guga, Local government modernization in Albania: Historical background and the territorial reform 2015-2020, International Journal of Public Sector Management, 2018, Vol. 31 No. 4, pp. 466-506. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2017-0018>

## Wybory samorządowe

Liczbę radnych w rad gmin określają prefekci w gminach podlegających ich właściwości na podstawie liczby mieszkańców na dzień 1 stycznia roku, w którym są przeprowadzane wybory. W gminach do 20 tys. mieszkańców wybieranych jest 15 członków rady, w gminach do 50 tys. mieszkańców 21 członków rady, do 100 tys. mieszkańców 31 radnych, do 200 tys. mieszkańców 41 radnych, a pow. 400 tys. mieszkańców 61 radnych (art. 46). Mandatu radnego nie można łączyć z funkcją burmistrza lub jego zastępcy, sekretarza gminy, urzędnika zatrudnionego w gminie lub podległych jej podmiotach, posta, ministra. Prawo zakazuje także wchodzenia w skład tej samej rady członków będących osobami spokrewnionymi: małżonków, rodziców, dzieci, rodzeństwa oraz powinowatych. Rada gminy zbiera się na pierwszym posiedzeniu nie później niż w terminie 20 dni od dnia ogłoszenia wyników. Pierwsze posiedzenie rad gmin zwołują ich sekretarze. W przypadku ich nieobecności inicjatywę zwołania takiego posiedzenia podejmuje prefekt. Jeśli żaden z podmiotów nie skorzysta z przysługujących praw, rada gminy zbiera się samodzielnie w terminie 10 dni, od upływu wskazanych dat.

Zgodnie z kodeksem wyborczym (art. 165-166),[18] burmistrzów gmin oraz rady gmin wybierają w głosowaniu bezpośrednim wyborcy mający miejsce zamieszkania na terytorium gminy. Członkowie rad gmin są wybierani na podstawie list wieloimiennych przedstawianych przez partie polityczne, koalicje albo na podstawie kandydatur zgłoszonych przez wyborców. Partie polityczne zarejestrowane jako koalicja w CKW zgłaszają tylko jednego wspólnego kandydata na wójta gminy. Burmistrzem gminy zostaje kandydat, który uzyska największą liczbę ważnych głosów wyborców oddanych w danej jednostce terytorialnej. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów uzyska równą liczbę głosów, przeprowadza się między nimi losowanie. Losowanie organizowane jest przez CKW w trybie jawnym z udziałem kandydatów. Ostateczny wynik wyborów ogłasza nie później niż w terminie 5 dni od dnia ogłoszenia wyników podziału mandatów dla każdego okręgu wyborczego. Burmistrz może sprawować mandat nie więcej niż trzy kadencje następujące kolejno po sobie, o czym informuje art. 59 ustawy o samorządzie lokalnym[19]. Burmistrzów w wykonywaniu funkcji wspomaga jeden lub więcej wiceburmistrzów. Ich liczbę ustala burmistrz, uwzględniają regulacje dotyczące równości płci. Mandat burmistrza wygasa przed upływem kadencji w następujących przypadkach: odmowa złożenia przysięgi; rezygnacja; wyprowadzenie się poza terytorium gminy, w której został wybrany; kandydowanie na urząd posta do parlamentu; skazanie prawomocnym wyrokiem; śmierć; rezygnacja burmistrza. W przypadku nastąpienia okoliczności wymienionych wyżej prefekt zawiadamia Radę Ministrów i są organizowane przedterminowe wybory. Do czasu wyboru nowej osoby, funkcje burmistrza wykonuje wiceburmistrz, w przypadku większej liczby zastępców, rada gminy wyznacza pełniącego obowiązki. Rząd Albanii odwołuje burmistrza w sytuacji, kiedy ten dopuścił się rażącego naruszenia Konstytucji lub został prawomocnie skazany przez sąd.

## Referendum w Albanii

Zgodnie z artykułem 150 Konstytucji Albanii 50 tysięcy obywateli, którym przysługuje czynne prawo wyborcze ma prawo do złożenia wniosku o organizację referendum w sprawie uchylecia ustawy, a także zwrócenia się do Prezydenta Albanii o przeprowadzenie referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu. Zasady i tryb przeprowadzania referendum oraz jego ważność określa odrębna ustawa, którą jest kodeks wyborczy. Referendum może zostać zorganizowane także na wniosek parlamentu zgłoszony przez co najmniej jedną piątą liczby postów lub radę ministrów.

[18] The Electoral Code of the Republic of Albania. Law no. 10 019 <https://www.refworld.org/pdfid/4c1f93e32.pdf> 18.09.2023.

[19] Law No. 139/2015 On Local Self-Government, [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00N6DR.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00N6DR.pdf) 18.09.2023.

Spod referendum wyłączone są takie sprawy jak integralność terytorialna Republiki Albanii, ograniczenie podstawowych praw i wolności człowieka, budżet, podatki, zobowiązania finansowe państwa, ogłoszenie i zniesienie stanu nadzwyczajnego, wypowiedzenie wojny i pokoju, a także amnestie (art. 151 Konstytucji).

Konstytucja Albanii stanowi, że referendum w tej samej sprawie nie może zostać powtórzone przed upływem 3 lat od jego przeprowadzenia. Datę referendum wyznacza Prezydent Republiki w terminie 45 dni od dnia ogłoszenia pozytywnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (ocenia, czy propozycja referendum jest zgodna z Konstytucją) lub po upływie terminu, w jakim Trybunał Konstytucyjny miał się wypowiedzieć.

Konstytucja Albanii określa rodzaje referendów i odpowiednie podmioty, którym przysługuje inicjatywa referendalna. Referendum konstytucyjne (inicjowane na wniosek jednej piątej postów) ma na celu zatwierdzenie w głosowaniu powszechnym poprawek do Konstytucji. Przeprowadza się je w terminie 60 dni od dnia uchwalenia ustawy zasadniczej przez Zgromadzenie. Drugi typ to referendum powszechne. Może ono zostać ogłoszone w celu uchylecia ustawy lub w sprawie o szczególnym znaczeniu z inicjatywy grupy obywateli, parlamentu lub Rady Ministrów. Odbywa się w terminie 45 dni od dnia ogłoszenia pozytywnej opinii przez Trybunał Konstytucyjny. Trzeci rodzaj referendum, to referendum lokalne, w którym wymagana jest obecność 10 procent wyborców zarejestrowanych w danym okręgu wyborczym lub 20 000 z nich, w zależności od tego, która liczba jest mniejsza. Referendum przeprowadza się wyłącznie w danym okręgu wyborczym, w terminie 45 dni od uzyskania pozytywnej opinii o zgodności referendum z Konstytucją.

Kodeks wyborczy określa warunki i kryteria przeprowadzenia referendum, wymieniając w pierwszej kolejności, że wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie uchylecia ustawy lub jej części, składa grupa nie mniejsza niż 12 inicjatorów – wyborców zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Wyborców; po drugie, wniosek ma zostać przekazany Centralnej Komisji Wyborczej (CKW); po trzecie, wniosek o uchylene ustawy lub jej części jest dopuszczalny, jeżeli pozostała część ustawy jest stosowalna (może wciąż, mimo wykreślenia jej części objętej referendum być stosowana w obiegu prawnym); po czwarte, zawiera dwa obowiązkowe elementy: a) tytuł, numer i datę zatwierdzenia ustawy, która ma zostać uchylona, a jeżeli uchylecia wymaga jedynie część ustawy, jej odpowiednie przepisy; b) przyczyny uchylecia ustawy lub przepisów szczególnych. Wniosek o wszczęcie procedury referendum w sprawie szczególnej wagi powinien jasno określać poruszaną kwestię, jej wagę oraz stanowisko inicjatorów w tej sprawie. Pytanie powinno być sformułowane w sposób jasny, pełny i jednoznaczny oraz w taki sposób, aby wyborca mógł odpowiedzieć „TAK” lub „NIE”.

Jak pisze Valbona Pajo Bala: „Proces referendalny jest złożony, gdyż uwzględnia nie tylko rolę inicjatorów, ale także Centralnej Komisji Wyborczej, która na tym etapie proceduralnym ma charakter formalny /.../ weryfikuje podpisy i prawidłowość dokumentów identyfikacyjnych wyborcy zgodnie z wydanymi przez siebie przepisami i podejmuje decyzję o przyjęciu lub odrzuceniu wniosku w terminie 90 dni od dnia jego złożenia, uzasadniając swoją decyzję prawidłowością złożonej dokumentacji. Konstytucja w żadnym z artykułów regulujących referendum nie wspomina o CKW, następuje jednak odwołanie do orzecznictwa konstytucyjnego /.../ W 2003 r. Trybunał Konstytucyjny legitymizował 53 000 wyborców bez interpretacji podstaw ich legitymizacji, natomiast w sprawie z 2013 r. CKW uznała się za właściwą w oparciu o następujące argumenty: CKW jest właściwa przedmiotowo, gdyż reprezentuje podmiot uznawany przez kodeks wyborczy, ma kompetencję do przeprowadzenia kontroli *ex ante* zgodności z Konstytucją wniosku o powszechne referendum uchylające. Ponadto żądania wnioskodawcy są kompetencją Trybunału Konstytucyjnego, gdyż zawarte są w artykułach konstytucji stanowiących, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawie „konstytucyjności referendów”.



Z punktu widzenia legitymacji państwowej wniosek składa się w terminie przewidzianym przez Kodeks wyborczy.”[20]

Valbona Pajo Bala podkreśla nie tylko prawną komplikację organizacji referendów, ale i brak kultury referendalnej, która wpływa na świadomość społeczną wobec tej formy demokracji bezpośredniej, powodując również brak pewności prawnej. Taka sytuacja może mieć miejsce przede wszystkim w sytuacji, kiedy uchylene części aktu prawnego powoduje, że pozostała część ustawy nie ma charakteru wystarczającego, tworząc lukę prawną. Powtarzalność takiej sytuacji prowadziłaby do naruszenia podstawowych zasad praworządności i pewności prawa.

Wskazane wyżej przesłanki doprowadziły do sytuacji, że praktyka referendalna w Albanii jest bardzo skromna. W czerwcu 1997 roku odbyło się referendum powszechne, w którym obywatele dokonywali wyboru preferowanej formy ustroju, opowiadając się za republiką (66,75 procent) przeciw monarchii. Kolejne referendum miało charakter konstytucyjny i odbyło się w listopadzie 1998 roku. Zanotowano frekwencję na poziomie 50,57 procent, za przyjęciem nowej konstytucji głosowało 93,51 procent wyborców. Jak pisze Marcin Pomarański: „We współczesnej historii Albanii jej obywatele kilkakrotnie próbowali zorganizować referendum, choć w większości przypadków kończyło się to na etapie deklaracji, nie osiągając nawet wymiaru formalnego. /.../ Żadna z dotychczasowych inicjatyw obywatelskich nie zakończyła się na organizacji referendum lokalnego. Najbardziej zaawansowanym projektem, który odbił się szerokim echem na albańskiej scenie politycznej i w mediach, była próba zorganizowania lokalnego referendum we Wlorze w 2005 roku. Powodem była zgoda rządu Albanii na budowę terminalu naftowo-gazowego przez włoską firmę La Petrolifera zlokalizowaną nad Adriatykiem. Przeciwnicy inwestycji, przewidując negatywne skutki dla środowiska naturalnego i turystyki we Wlorze, domagali się podjęcia tak ważnej decyzji w trybie demokracji bezpośredniej i złożyli wniosek o zorganizowanie referendum w sprawie „Obywatelskiego Sojuszu na rzecz Ochrony Zatoki Wlory” zbierając podpisy 12% mieszkańców obszaru. CKW zakwestionowała jednak autentyczność jednej czwartej podpisów i oddaliła cały wniosek. Kolejna próba, podjęta dwa lata później, również zakończyła się niepowodzeniem, mimo że poparła ją Rada Miejska Wlory. /.../ Podobnym rezultatem zakończyły się inicjatywy z 2014 roku; były wyrazem niezadowolenia z przeprowadzonej przez władze w Tiranie reformy administracyjnej (wprowadzenie 61 nowych jednostek samorządu terytorialnego zamiast dotychczasowych 373). Jedynym efektem tej wysoce kontrowersyjnej politycznie reformy było m.in. złożenie 130 wniosków o zorganizowanie referendów lokalnych w sprawie rewizji granic poszczególnych powiatów i powiatów. Choć wnioski te zostały pozytywnie zweryfikowane referenda nie odbyły się.”[1]

## Podsumowanie

Jak określono w tytule artykułu i uzasadniono w jego treści, demokracja w Republice Albanii ma wciąż charakter fasadowy, zarówno na poziomie narodowym, jak i lokalnym. Procesy prawotwórcze, które zachodzą w państwie w związku z jego aplikacją o przystąpienie do struktur unijnych postępują, jednak wciąż niski poziom kultury politycznej, brak odpowiednio przygotowanych kadr, a także niski poziom partycypacji obywatelskiej wpływają ograniczająco na faktyczną demokratyzację państwa tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Zasada transparentności określona konstytucyjnie, podobnie jak obowiązkowe konsultacje społeczne, przybierają charakter formalny, bez uwzględniania rzeczywistego wpływu na kształtowanie polityki państwa.

[20] V. Pajo Bala, The culture of referendum in Albania: Technical and theoritical reflections on the abrogative referendum. <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2079-3715-year-2014-issue-09-article-2bf33b05-9792-3cc9-8181-becc44f2d600/c/articles-1036359.pdf> 18.09.2023.

[21] M. Pomarański, Direct Democracy in Albania [w:] Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989, [red. ]M. Marczevska-Rytko. 2018.

Problem odbioru społecznego realizowanej polityki partycypacji publicznej Albańczyków zbadał w 2022 roku Ali Zaimi, konkludując: „Z wyników badań wynika, że w większości przypadków wystuchania publiczne mają jedynie charakter proceduralny lub pokazowy, a każde spotkanie ma charakter monologu, a nie dialogu lub dyskusji pomiędzy społecznością a decydentami. Doskonałym przykładem tej argumentacji jest zburzenie teatru w Tiranie. W marcu 2018 roku rząd Albanii podjął decyzję o wyburzeniu teatru narodowego, jednego z najważniejszych historycznych i ostatnich zachowanych budynków włoskiej architektury faszystowskiej w Tiranie. Burmistrz Tirany zadeklarował, że urzędnicy rady miasta przeprowadzili dwanaście konsultacji społecznych z instytucjami, indywidualnymi interesariuszami, artystami, producentami, architektami, ekspertami ds. dziedzictwa narodowego i naukowcami. Jednak w rzeczywistości nie przeprowadzono żadnych konsultacji społecznych, jak wymaga tego prawo. Jest to główny powód, dla którego większość obywateli Albanii nie uczestniczy w opiniach i konsultacjach publicznych.”[22]

Sytuacji faktycznej w Albanii nie poprawia także i to, że w kolejnych wyborach wygrywa ta sama partia, kumulując władzę na poziomie centralnym i lokalnym. Wywołuje to sytuację, w której pogłębia się deficyt debaty o zmianach, a polityka *de facto* realizowana jest centralistycznie. Istotnie problematyczne są także aspekty kulturowe, które pozycjonują państwo jako konserwatywne, jedynie formalno-prawnie chroniąc np. kobiety oraz mniejszości LGBTQ+. Wciąż szczątkowo istnieje zjawisko zemsty rodowej (*gjakmarrja* lub *hakmarrja*) przewidzianej Kanunem (albańskim prawem niepisany). Czasy komunistyczne wyeliminowały proceder, który na początku lat 90.XX wieku ponownie się odrodził, uwsteczniając procesy modernizacji albańskich wsi.

Albania jest pozycjonowana w grupie państw (obok Mołdawii i Ukrainy), które w pierwszej kolejności zostaną przyjęte do UE, kiedy ta zdecyduje się na kolejne rozszerzenie liczby członków. Należy to uznać za pozytywny prognostyk na przyszłość dla Albanii. Za tym przemawia demokratyzacja państwa i gwałtownie rozwijająca się gospodarka. Z drugiej jednak strony, postępujące procesy zaledwie formalnej demokratyzacji mogą mieć istotne znaczenie dla finalnej oceny kondycji państwa w procesie akcesji, faktycznie go wydłużając.

[22] A. Zaimi, Citizen Participation in Decision Making Process in Albania: The Case of Local Government. SPECIAL EDUCATION 2022 1 (43)

## Bibliografia

- Domachowska A., Albania po wyborach: Edi Rama wygrywa trzeci raz z rządu <https://ies.lublin.pl/komentarze/albania-po-wyborach-edi-rama-wygrywa-trzeci-raz-z-rzedu/>
- Domachowska D., Albania: dominacja socjalistów przy podzielonej opozycji. <https://ies.lublin.pl/komentarze/albania-dominacja-socjalistow-przy-podzielonej-opozycji/>
- Guga E., Local government modernization in Albania: Historical background and the territorial reform 2015-2020, *International Journal of Public Sector Management*, 2018, Vol. 31 No. 4, pp. 466-506. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2017-0018>
- Haxhimali A. i.in. Local Government in Albania. Status Report. Tirana 2022. <https://aam.org.al/en/wp-content/uploads/2022/05/Qeverisja-Vendore-2021-English-Final.pdf>
- Hodaj T., Ozcan S., An Overview of Local Democracy and Decentralization in Albania and Kosovo. *Journal of European Social Research*. Vol.2 Issue 1, 2018.
- Konstytucja Albanii - <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/al/al057en.pdf>
- Law No. 139/2015 On Local Self-Government. [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00N6DR.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00N6DR.pdf)
- Law no. 10 019, The Electoral Code of the Republic of Albania, <https://www.refworld.org/pdfid/4c1f93e32.pdf>
- Pajo Bala V., The culture of referendum in Albania: Technical and theoretical reflections on the abrogative referendum. <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2079-3715-year-2014-issue-09-article-2bf33b05-9792-3cc9-8181-becc44f2d600/c/articles-1036359.pdf.pdf>
- Pomarański M., Direct Democracy in Albania [w:] *Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989*. [red.]M. Marczewska-Rytko. 2018.
- Reinforcing Local and Regional Government Structures in Albania - Phase I <https://www.coe.int/en/web/tirana/reinforcing-the-local-and-regional-structures-in-albania-phase-i>
- Zaimi A., Citizen Participation in Decision Making Process in Albania: The Case of Local Government. *SPECIAL EDUCATION* 2022 1 (43)

## Netografia

- <https://www.yoair.com/pl/blog/womens-rights-in-albania-in-contemporary-society/>
- <https://balkaninsight.com/2013/03/25/albania-is-the-most-homophobic-country-in-europe-survey-says/>
- <https://link.springer.com/article/10.1007/s40618-016-0554-1>
- <https://www.populationof.net/pl/albania/>
- <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=PL>
- <https://obserwatorgospodarczy.pl/2023/05/13/gospodarka-albanii-wschodzacy-lider-wzrostu-w-europie/>
- [https://ies.lublin.pl/komentarze/albania-konieczna-kontynuacja-reform-na-drozdze-do-czlonkostwa-w-unii-europejskiejfbclid=IwAR3lgQR12DtkfZtTVvTLx\\_6\\_ReCbhVuOnCihdInjRUjfmkyXKWI-YxBdNg](https://ies.lublin.pl/komentarze/albania-konieczna-kontynuacja-reform-na-drozdze-do-czlonkostwa-w-unii-europejskiejfbclid=IwAR3lgQR12DtkfZtTVvTLx_6_ReCbhVuOnCihdInjRUjfmkyXKWI-YxBdNg)

## O AUTORZE

**Grażyna Piechota** - prawniczka, doktor nauk humanistycznych w dziedzinie socjologii, doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki o komunikacji społecznej i mediach. W latach 2002-2010 rzeczniczka prasowa w rządowej i samorządowej administracji publicznej. Profesor w Krakowskiej Akademii im. A. Frycza Modrzewskiego, na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej. Specjalizuje się w zagadnieniach społeczeństwa obywatelskiego, komunikacji politycznej i nowych mediów. Kierowała międzynarodowymi projektami naukowymi we współpracy z uniwersytetami w Niemczech, na Ukrainie oraz na Tajwanie. Stypendystka Center for Chinese Studies w Tajpej w 2019 rok oraz Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej w 2021 roku. Autorka monografii i redaktorka prac zbiorowych poświęconych społeczeństwu obywatelskiemu oraz społecznym, politycznym i kulturowym aspektom komunikowania i public relations.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....  
Warszawa, styczeń 2024  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa