

# DEMOKRACINË RAJONALE

Këshilli i Evropës Kuadër Reference



Kongresi i autoriteteve e lokale dhe rajonale  
të Këshillit të Evropës

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Këshilli i Evropës Kwadër Reference për Demokracinë Rajonale**

Dhënë Ministrave të Autoriteteve Lokale dhe Rajonale në Evropë,  
Utreht - 16 deri më 17 nëntor 2009

Grafika : Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të  
Këshillit të Evropës  
Printimi : Këshilli i Evropës  
Edicioni : qershor 2017

## **Përmbajtja e lëndës**

<b>I.</b>	<b>PARATHËNIE.....</b>	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>TEKSTI ZYRTAR I KUADRIT REFERENCË PËR DEMOKRACINË RAJONALE.....</b>	<b>9</b>
A.	Hyrje .....	9
B.	Struktura dhe përmbajtja e kuadrit referencë.....	14
1.	Arkitektura rajonale .....	14
1.1.	Struktura rajonale .....	14
1.2.	Kompetencat.....	15
1.3.	Marrëdhëniet me nivelet e tjera të qeverisjes... 17	
1.4.	Lidhjet me organet qendrore .....	18
1.4.1.	Përfshirja në vendimmarrje .....	18
1.4.2.	Mbikëqyrja dhe zëvendësimi.....	18
1.4.3.	Besnikëria, integriteti dhe kohezioni territorial .....	20
1.5.	Mbrojtja e vetëqeverisjes rajonale.....	21
2.	Organet rajonale dhe organizimi i brendshëm (demokracia rajonale).....	21
2.1.	Vetorganizimi.....	21
2.2.	Organet rajonale .....	22
2.3.	Kushtet e punës.....	22
2.4.	Administrimi rajonal .....	23
2.5.	Qeverisja e mirë.....	24
3.	Financimi.....	24
3.1.	Burimet.....	24
3.2.	Barazia dhe transfertat financiare.....	25
3.3.	Huamarrja.....	26
4.	Marrëdhëniet kombëtare dhe ndërkombëtare.....	27

<b>III.</b>	<b>KOMENTAR MBI NENET ()</b> .....	<b>28</b>
1.	Arkitektura rajonale .....	28
1.1.	Struktura rajonale .....	28
1.2.	Kompetencat.....	29
1.3.	Marrëdhëniet me nivelet e tjera të qeverisjes... 33	
1.4.	Lidhjet me organet qendrore .....	35
1.4.1.	Përfshirja në vendimmarrje .....	35
1.4.2.	Mbikëqyrja dhe zëvendësimi .....	36
1.4.3.	Besnikëria, integriteti dhe kohezioni territorial .....	40
1.5.	Mbrojtja e vetëqeverisjes rajonale .....	42
2.	Organet rajonale dhe organizimi i brendshëm (demokracia rajonale) .....	43
2.1.	Vetorganizimi .....	43
2.2.	Organet rajonale .....	44
2.3.	Kushtet e punës.....	46
2.4.	Administrimi rajonal .....	48
2.5.	Qeverisja e mirë .....	50
3.	Financimi .....	52
3.1.	Burimet.....	52
3.2.	Barazia dhe transfertat financiare.....	56
3.3.	Huamarrja.....	60
4.	Marrëdhëniet kombëtare dhe ndërkombëtare.....	61
	<b>RECOMMENDATION 282 (2010)</b> .....	<b>64</b>
	<b>REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS</b> .....	<b>68</b>

## **I. PARATHËNIE**

Brenda Këshillit të Evropës, organet e qeverisjes rajonale do të kenë në dispozicion referenca dhe parime në lidhje me strukturën e tyre demokratike, organizimin, kompetencat dhe burimet, vendin e tyre brenda shtetit, marrëdhëniet me organet e tjera dhe me qytetarët, pavarësisht nga natyra ose nga karakteri i tyre i veçantë institucional.

Të gjithë këta faktorë, qëllimi i të cilëve është të rrënjosin një sistem demokracie territoriale që është modern, i hapur, aktiv në nivele të ndryshme, mbështetës dhe pjesëmarrës, i interesuar për zhvillimin e qëndrueshëm dhe mirëqenien e popullsisë, tani sillen sëbashku në këtë dokument me titull "Kudri referencë i Këshillit të Evropës për demokracinë rajonale".

Demokracia rajonale nuk mund të mendohet pa autonominë rajonale, shkalla dhe karakteristikat e së cilës vendosen nga secili shtet në kuadrin e qeverisjes shumënivelëshe, e cila ditët e sotme shfaqet si mënyra më e mirë për të sjellë bashkë demokracinë, eficientën dhe të shërbyerit të popullsisë.

Fuqia politike e këtij dokumenti dhe rëndësia e referencave që përmban ai rrjedhin jo vetëm nga fakti që ky është një tekst i prezantuar në konferencën e ministrave për autoritetet lokale dhe rajonale të Këshillit të Evropës në sesionin e tij në Utreht më 16 nëntor 2009, por edhe nga fakti se përmbajtja e tij bazohet fort në të ashtuquajturat

parime të Helsinkit dhe në draft-kartën evropiane për demokracinë rajonale të miratuar nga Kongresi në vitin 2008.

Ky kod i vërtetë të drejtash dhe detyrimesh për subjektet rajonale, i synuar për organet e ndërmjetme të qeverisjes, të cilat qëndrojnë midis qeverisë qendrore dhe nivelit bazë (organeve lokale) do të ketë dy funksione kryesore.

Funksioni i parë është të shërbejë si burim frymëzimi kur shtetet të vendosin të krijojnë ose të reformojnë qeverisjen e tyre rajonale.

Funksioni i dytë është të veprojnë si trup parimesh për reference politike, mbi të cilat mund të bazohet Kongresi në kuadrin e detyrës së tij statutores për monitorimin e demokracisë rajonale në shtetet anëtare të Këshillit të Evropës.

Duke mos pasur forcën e të qenit dokument detyrues, ndryshe nga Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Vendore, për të cilën ai shërben si ekuivalenti jozyrtar dhe shpjeguesi i nevojshëm, "Kuatrë referencë të Këshillit të Evropës për demokracinë rajonale" ka vlerë të madhe simbolike pasi standardet që mishëron ai gëzojnë miratimin e përgjithshëm të Konferencës së Ministrave të Utrehtit, Kongresit, Asamblesë Parlamentare, Komitetit të Rajoneve të Bashkimit Evropian, si dhe mbështetjen e gjerë nga komuniteti rajonal dhe shoqatat e tij kryesore. Megjithatë jo detyrues, ky kuadrë duhet të konsiderohet si një hap në

drejtimin e duhur, pavarësisht se objektivi kryesor mbetet miratimi i Kartës Evropiane të Demokracisë Rajonale.

Ndërkohë që ruan diversitetin e tij rajonal, secili shtet mund të zbatojë nga të gjashtë kapitujt dhe 55 paragrafët e kuadrit referencë ato parime, koncepte dhe tipare të cilat ai i mendon të përshtatshme dhe të rëndësishme për të formuar praktikën e tij rajonale institucionale dhe për të zhvilluar qeverisje cilësore në përfitim të popullsisë së tij.

Nëpërmjet fleksibilitetit, alternativave të zgjedhjes dhe gamës së opsioneve rajonale që ofron, teksti i dokumentit mund të përdoret dhe nga shtetet federale, të rajonalizuara, ose thjeshtë të decentralizuara.

Gjithsesi, nëse do të përdoret në mënyrë të besueshme, duke respektuar frymën që ka shoqëruar procesin e hartimit, kuadri referencë duhet të zbatohet kudo mbi bazën e parimeve themelore të përfshira në të, siç specifikohet në këtë tekst në lidhje me secilin nivel demokracie rajonale, duke respektuar legjitimitetin demokratik, autonominë e mjaftueshme, potencialin e vërtetë për veprim, njohjen nga shteti dhe statusin e respektueshëm brenda tij, si dhe pjesëmarrjen e qytetarëve.

Në mënyrë që ky kuadër reference të silltet në jetë dhe të jetë në vëmendjen e përgjithshme, në mënyrë që atij t'i jepet fuqi dhe vitalitet, influencë dhe kompetencë, në mënyrë që të theksohet rëndësia e përmbajtjes së tij, e cila



duhet të jetë e pranueshme për të gjitha shtetet dhe në të njëjtën kohë e dobishme për të gjitha rajonet, Kongresi ka vendosur ta paraqesë atë në formën e një dokumenti të qartë, të thjeshtë, me paragrafë me numra në mënyrë që të lehtësohet përdorimi i këtij instrumenti.

Po ashtu, është përfshirë një komentuar shpjegues për pjesët e ndryshme të tekstit për të qartësuar për aq sa është e mundur thelbin e ideve, të cilat theksojnë dinamikat dhe potencialin e arkitekturës rajonale.

Kongresi dëshiron që ky tekst, ashtu siç roli që ka luajtur dhe vijon të luajë ende Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale, të mund të frymëzojë ata persona që kanë detyrën e drejtimit dhe menaxhimit të qeverisjes rajonale në shekullin e 21-të, e cila është punë kërkuese për sa i përket demokracisë dhe cilësisë së qeverisjes.

Kongresi shpreson po ashtu që në ato shtetet ku nuk ekziston ende niveli i qeverisjes së organeve rajonale, teksti të nxisë “dëshirën rajonale” për krijimin e kësaj strukture të ndërmjetme, e cila i sjell më pranë kompetencat dhe qytetarët.

## **II. TEKSTI ZYRTAR I KUADRIT REFERENCË PËR DEMOKRACINË RAJONALE**

### **A. Hyrje**

Forcimi i demokracisë vendore dhe rajonale dhe sigurimi i respektimit të të drejtave të njeriut janë ndër qëllimet kryesore të Këshillit të Evropës, pasi një demokraci funksionale përbën një ndër themelet e paqes dhe stabilitetit në Evropë.

Përmes diversitetit të tyre, organet vendore dhe rajonale reflektojnë po ashtu faktin e lulëzimit të parimeve kryesore të demokracisë dhe pjesëmarrjes publike në menaxhimin e mjediseve jetësore.

Puna e Komitetit Evropian për Demokracinë Lokale dhe Rajonale (CDLR) dhe Kongresit të Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Këshillit të Evropës dëshmon rëndësinë e një "kuadri reference për demokracinë rajonale" për shtetet anëtare (pavarësisht nga strukturat e tyre të brendshme) për t'i ndihmuar ata me zhvillimin tyre institucional.

Konferenca për "Rajonalizimin në Evropë: Zhvillimi dhe Perspektivat", e organizuar në qershor të vitit 1993 në Gjenevë nga Konferenca e Përhershme e Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Evropës me iniciativë të Konfederatës Zvicerane dhe Kantonit të Gjenevës, ishte manifestimi i parë i interesit të Këshillit të Evropës mbi rajonet dhe në rajonalizimin.

Në Rekomandimin nr. 1349(1997), Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës shprehu mbështetjen e saj të plotë për projekt-kartën evropiane të vetëqeverisjes rajonale të Kongresit në vitin 1997. Ajo rekomandoi që Komiteti i Ministrave të përfitonte nga mundësia politike e ofruar nga projekt-karta, duke përfshirë dhe Asamblenë Parlamentare dhe Kongresin e Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Evropës në punën që do t'i besohej një komiteti ndërqeveritar ekspertësh në mënyrë që teksti të përfundohej para miratimit dhe hapjes së Kartës për nënshkrim.

Në sesionin e 13-të të konferencës së ministrave evropianë përgjegjës për qeveritë lokale dhe rajonale, organizuar në Finlandë në vitin 2002, ministri i kërkuan Komitetit të Ministrave t'i jepte kushtet e punës CDLR-së për të përgatitur projekt-instrumentet ligjore të llojeve të ndryshme, duke marrë parasysh udhëzimet e hartuara gjatë konferencës (të cilat më pas morën emrin "parimet e Helsinkit"), të projektuara mbi bazën e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale (ECLSG).

Rekomandimi (2004)<sup>12</sup> i Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për procesin e reformës së kufijve dhe/ose strukturës së organeve vendore dhe rajonale përcakton tregues të shumtë për krijimin ose ndryshimin e subjekteve të tilla, duke theksuar në veçanti nevojën për konsultim ndërmjet organeve të tilla. Çdo proces reforme duhet të jetë i bazuar në një dialog efektiv, transparent, të përgjegjshëm dhe përfaqësues institucional. Duhet të

sigurohet mundësia e përdorimit të informacionit nga publiku, ndërsa rezultatet e dialogut duhet të bëhen publike sa më shpejt të jetë e mundur. Nëse dialogu institucional do të jetë përfaqësues, organet vendore dhe rajonale të të gjitha niveleve, të cilat kanë interes legjitim në çështjet nën shqyrtim, duhet të ftohen të marrin pjesë, pavarësisht nga konfigurimi i tyre politik. Së fundmi, është shumë e rëndësishme që informacioni i nevojshëm t'u bëhet me dije në kohën e duhur të gjithë pjesëmarrësve, nëpërmjet përcaktimit të procedurave të qarta, dhe që rezultati, nëse nuk është i detyrueshëm, të paktën të shqyrtohet siç duhet në procesin përfundimtar vendimmarrës dhe që, sigurisht, dialogu institucional të jetë real dhe të mos pengohet nga procese paralele.

Në sesionin e 14-të të konferencës së ministrave evropianë përgjegjës për qeveritë lokale dhe rajonale, organizuar në Budapest, ministrat e udhëzuan CDLR-në të hartonte një raport të detajuar rreth zhvillimeve, risive dhe çështjeve që do të diskutoheshin në konferencën e 15-të në Valencia, ndërsa në konferencën e organizuar në Valencia u vendos "që çështja e vetëqeverisjes rajonale të vijohej dhe të punohej më tej në këtë fushë, duke e lënë të hapur mundësinë e rishikimit të saj në sesionin tjetër në Utreht në vitin 2009, në mënyrë që këtij aspekti të rëndësishëm të shoqërive demokratike t'i jepet vëmendja e merituar".

Në të njëjtën kohë, duke vijuar punën e nisur me hartimin e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Rajonale (1997), në vitin 2008 Kongresi doli me një propozim për një projekt-

kartë evropiane për demokracinë rajonale, e cila i është bashkëlidhur Rekomandimit 240 (2008).

Në vitin 2008, duke punuar sipas udhëzimeve të dhëna në Valencia në vitin 2007, CDLR-ja i propozoi Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës që të punonte me Kongresin për të hartuar një *"Kudër reference për demokracinë rajonale"*.

Ky dokument është një përmbledhje dhe sintezë e vendimeve të ministrave dhe të Kongresit, i cili shërben si pikë reference për çdo qeveri që dëshiron të fillojë procesin e rajonalizimit, ose të reformojë strukturat të veta vendore ose rajonale, pa i vendosur burimet e saj sipas një rendi përparësie.

E hartuar në CDLR, me ndihmën e përfaqësuesve të qeverive, Kongresit dhe organizatave ndërkombëtare joqeveritare, *"kuadri i referencës"* shërben po ashtu si mjet për të transmetuar qëllimin e nenit 13 të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale në mënyrë që t'u vijë në ndihmë qeverive të gjejnë ekuilibrin e duhur në ndarjen e kompetencave dhe përgjegjësi ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes.

*"Kudri referencë"* duhet të theksojë po ashtu parimin e subsidiaritetit<sup>1</sup>, parimin e kohezionit social dhe territorial<sup>1</sup>

---

**1 Parimi i subsidiaritetit** është projektuar për t'u siguruar se vendimet merren sa më pranë qytetarëve, duke siguruar se veprimet që do të ndërmerren në një nivel më të lartë qeverisje janë të justifikuara nga

dhe nevojën për solidaritet ndërmjet komponentëve të ndryshëm të një shteti sovran (ose besnikërinë "federale")<sup>2</sup>.

Kuadri merr parasysh dhe shfaqjen e konceptit të "interesave rajonale", sipas niveleve të ndryshme të pranisë së tij në vendet përkatëse, duke mbuluar sektorë të ndryshëm aktiviteteve rajonale, të tillë si kultura dhe trajnimi, mbrojtja sociale dhe kujdesi shëndetësor, zhvillimi i barabartë dhe i qëndrueshëm, ruajtja e natyrës dhe mbrojtja e biodiversitetit dhe e politikave ekonomike.

---

mundësitë e disponueshme në nivelin kombëtar, rajonal ose vendor. Parimi është hartuar në mënyrë që vendet ku merren vendimet të jenë më pranë qytetarëve dhe për të ndaluar mbajtësit e pushtetit nga të qëndruarit larg qytetarëve pa shkak. Parimi i subsidiaritetit nuk ka efekt mbi pranimë aktuale të kompetencave, por bën të mundur ushtrimin ose jo të një kompetence ekzistuese dhe hyn në lojë vetëm kur shfaqen kompetenca rivale.

**1 Parimi i kohezisionit territorial** mund të përkufizohet si parimi i barazisë ndërmjet qytetarëve, pavarësisht se ku jetojnë ata. Objektivi i kohezionit territorial është ofrimi i kushteve të barabarta për qytetarët për të përdorur shërbimet publike dhe për të siguruar kushtet optimale për sa i përket konkurrueshmërisë, zhvillimit të barabartë dhe të qëndrueshëm dhe përmirësimit të cilësisë së jetës në të gjithë vendin, duke i kushtuar rëndësi të veçantë diversitetit të situatave gjeografike dhe demografike.

**2 Subjektet (federale ose rajonale)** mund të ushtrojnë kompetencat e tyre në mënyrë të pavarur dhe teorikisht nuk duhet të varen nga organe më të larta ose federale, ose nga subjekte të tjera përbërëse lidhur me mënyrën sesi ata i ushtrojnë kompetencat. Gjithsesi, autonomia e subjekteve përbërëse ka tendencë të vërë në rrezik strukturën e shtetit. Si rezultat, të gjitha subjektet duhet të respektojnë konceptin e **besnikërisë "federale"** dhe duhet të kufizohen nga marrja e hapave që mund të cenojnë ekuilibrin e përgjithshëm strukturor dhe interesat e subjekteve të tjera përbërëse gjatë ushtrimit të kompetencave dhe përgjegjësisë të tyre.

Kombinimi i të tria parimeve dhe “rregullat për jetesën” brenda organizimit të një shteti përbëjnë thelbin e parimeve të demokracisë.

Lidhur me organet vartëse të subjekteve rajonale dhe, si rrjedhim, me përfaqësimin demokratik, e preferuar duhet të jetë mënyra e zgjedhjeve të drejtpërdrejta me anë të votimit të fshehtë, megjithëse dhe mënyrat e tjera të emërimit të anëtarëve nuk duhet të përjashtohen (si, për shembull, zgjedhja e tërthortë e anëtarëve të organeve që përfaqësojnë pushtetin rajonal).

## **B. Struktura dhe përmbajtja e kuadrit referencë**

### **1. Arkitektura rajonale**

#### 1.1. Struktura rajonale

1. Organet rajonale janë organe territoriale ndërmjet qeverisë qendrore dhe qeverive vendore. Kjo nuk nënkupton domosdoshmërisht marrëdhënie hierarkie ndërmjet organeve të qeverisjes rajonale dhe të qeverisjes vendore.

2. Në rastet kur ekzistojnë organet rajonale, parimi i vetëqeverisjes rajonale njihet sipas rastit nga legjislacioni i brendshëm dhe/ose nga kushtetuta.

## 1.2. Kompetencat

3. Vetëqeverisja rajonale nënkupton kompetencën ligjore dhe aftësinë e organeve rajonale për të rregulluar dhe menaxhuar një pjesë të punëve publike që janë nën përgjegjësinë e tyre në interes të popullsisë së rajonit dhe në përputhje me parimin e subsidiaritetit, brenda kufijve të kushtetutës dhe të ligjit.

4. Kompetencat rajonale përcaktohen nga kushtetuta, statutet e rajonit dhe nga e drejta e brendshme kombëtare. Brenda kufijve të përcaktuar në ligj dhe/ose kushtetutë, organet rajonale kanë të drejta të plota të ushtrojnë iniciativën e tyre në lidhje me çdo çështje që nuk është përjashtuar nga kompetenca e tyre dhe që nuk i është caktuar ndonjë organi tjetër. Rregullimi ose kufizimi i kompetencave rajonale bazohet në kushtetutë dhe/ose ligj.

5. Organet rajonale kanë kompetenca vendimmarrëse dhe administrative në fushat e mbuluara nga kompetencat e tyre. Këto kompetenca lejojnë miratimin dhe zbatimin e politikave specifike për rajonin. Kompetencat vendimmarrëse mund të përfshijnë kompetenca legjislative.

6. Për qëllime specifike dhe brenda kufijve të ligjit, kompetencat mund t'i ngarkohen organeve rajonale nga organe të tjera publike.



7. Në rastet kur organeve rajonale u delegohen kompetenca, atyre u duhet lejuar e drejta për të përshtatur kryerjen e këtyre kompetencave me kushtet rajonale, brenda kuadrit të përcaktuar nga kushtetuta dhe/ose ligji.

8. Organet rajonale janë përgjegjëse për nxitjen e kulturës rajonale dhe mbrojtjen dhe zgjerimin e trashëgimisë kulturore të rajonit, duke përfshirë dhe gjuhët rajonale.

9. Zhvillimi ekonomik rajonal përbën një aspekt të rëndësishëm të përgjegjësisë rajonale, i cili duhet të realizohet në bashkëpunim me operatorët ekonomikë në rajon.

10. Organet rajonale ndihmojnë në përshtatjen e ambienteve arsimore dhe të trajnimit me kërkesat e zhvillimit për punësim në rajon.

11. Mirëqenia sociale dhe shëndeti publik janë ndërmjet fushave të aktivitetit të organeve rajonale, të cilat janë po ashtu përgjegjëse për nxitjen e kohezionit social në rajon.

12. Zhvillimi i barabartë i territorit përbën një objekt kryesor të çdo veprimi nga organet rajonale, të cilat kanë ndikim mbi organizmin territorial të rajonit.

13. Organet rajonale janë përgjegjëse për mbrojtjen dhe shtimin e burimeve natyrore dhe biodiversitetin, dhe

për sigurimin e zhvillimit të qëndrueshëm të rajonit, duke i kushtuar vëmendjen e duhur politikave lokale, kombëtare, evropiane dhe ndërkombëtare në këtë aspekt.

### 1.3. Marrëdhëniet me nivelet e tjera të qeverisjes

14. Marrëdhënia ndërmjet organeve rajonale dhe organeve të tjera territoriale nën-kombëtare udhëhiqet nga parimi i vetëqeverisjes rajonale, i parashikuar në këtë dokument, dhe nga parimi i vetëqeverisjes vendore, i parashikuar në Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Vendore dhe nga parimi i subsidiaritetit.

15. Brenda kufijve të ligjit, organet rajonale dhe organet e tjera territoriale nën-kombëtare mund të përcaktojnë marrëdhëniet e tyre të ndërsjella dhe mund të bashkëpunojnë me njëri-tjetrin.

16. Organet rajonale bashkëpunojnë me organet lokale për realizimin e objektivave me interes të përbashkët dhe për të plotësuar nevojat e qytetarëve.

17. Organet lokale konsultohen, për aq sa është e mundur, në kohën e duhur dhe në mënyrën e duhur, për proceset planifikuese dhe vendimmarrëse dhe për të gjitha çështjet që lidhen drejtpërsëdrejti me ta.

## 1.4. Lidhjet me organet qendrore

### *1.4.1. Përfshirja në vendimmarrje*

18. Organet rajonale kanë të drejtën e përfshirjes në vendimmarrjen shtetërore, ku ajo ka ndikim mbi kompetencat dhe interesat themelore të tyre, ose mbi objektin e vetëqeverisjes rajonale, ashtu siç parashikohet në paragrafët 3.2 dhe 3.3 më poshtë.

19. Kjo përfshirje sigurohet me anë të përfaqësimit në organet vendimmarrëse dhe/ose nëpërmjet konsultimeve dhe diskutimeve ndërmjet shtetit dhe organeve rajonale të përfshira. Sipas nevojës, pjesëmarrja mund të sigurohet dhe nëpërmjet konsultimeve dhe diskutimeve ndërmjet organeve shtetërore dhe organeve përfaqësuese të instancave rajonale.

20. Për aq sa lejohet nga kushtetuta dhe/ose ligji, organet rajonale dhe/ose organet e tyre përfaqësuese përfaqësohen ose konsultohen, me anë të organeve dhe/ose procedurave të përshtatshme, në lidhje me negociatat ndërkombëtare të shtetit dhe zbatimin e traktateve që lidhen me kompetencat ose me objektin e vetëqeverisjes rajonale.

### *1.4.2. Mbikëqyrja dhe zëvendësimi*

21. Çdo mbikëqyrje e organeve rajonale nga organet qendrore shtetërore normalisht duhet të synohet thjeshtë

për të siguruar përputhshmërinë e tyre me ligjin. Gjithsesi, mbikëqyrja e kompetencave të deleguara mund të përfshijë dhe një vlerësim të dobisë së tyre.

22. Mbikëqyrja administrative e organeve rajonale mund të ushtrohet vetëm sipas procedurave dhe në rastet e parashikuara në dispozitat kushtetuese ose legjislativë. Kjo mbikëqyrje ushtrohet *ex post facto* dhe çdo masë e marrë duhet të jetë në përpjesëtim me rëndësinë e interesave që synon të mbrojë ajo.

23. Kompetencat e organeve kombëtare ose federale për zëvendësim të përkohshëm të organeve të pushtetit rajonal mund të ushtohen vetëm në raste përjashtimore dhe sipas procedurave të parashikuara nga kushtetuta ose nga ligji. Kjo kompetencë kufizohet vetëm në raste specifike, pra kur organet rajonale kanë dështuar seriozisht në ushtrimin e kompetencave të caktuara për ta, dhe ushtrohet në përputhje me parimin e përpjesëtueshmërisë nën dritën e interesave që ajo është caktuar të mbrojë.

24. Kompetencat vendimmarrëse që rrjedhin nga një masë zëvendësuese i caktohen njerëzve të cilët veprojnë vetëm në interes të organit rajonal, në përjashtim të rasteve të përgjegjësive të deleguara.

### *1.4.3. Besnikëria, integriteti dhe kohezioni territorial*

25. Marrëdhënia ndërmjet organeve rajone dhe qeverisjes qendrore bazohet në parimin e besnikërisë së ndërsjellë dhe dinjitetit të barabartë dhe përfshin respektimin e unitetit, sovranitetit dhe integritetit territorial të shtetit.

26. Vetëqeverisja rajonale përfshin domosdoshmëri përputhshmëri me shtetin e së drejtës dhe respektimin e organizimit territorial të çdo shteti qoftë në marrëdhëniet ndërmjet pushtetit qendror dhe organeve rajonale, ose në marrëdhëniet ndërmjet organeve rajonale dhe qytetarëve.

27. Organet rajonale marrin masat e nevojshme për të siguruar realizimin e detyrimeve që rrjedhin nga Kushtetuta ose nga ligji.

28. Ushtrimi i vetëqeverisjes rajonale kontribuon për realizimin e objektivave ekonomike dhe të kohezionit social të qeverisjes qendrore dhe për aktivitetet e qeverisjes qendrore të synuara për të arritur kushte jetese të krahasueshme dhe zhvillim të barabartë në të gjithë territorin kombëtar, në një frymë solidariteti ndërmjet organeve rajonale.

### 1.5. Mbrojtja e vetëqeverisjes rajonale

29. Organet rajonale mund të parashikohen nga kushtetuta ose mund të jenë të përcaktuara në ligj. Prania e rajoneve, pasi të jenë krijuar, garantohet nga Kushtetuta dhe/ose nga ligji. Rajonet mund të pushojnë së ekzistuari vetëm me anë të procesit të ndryshimit të Kushtetutës dhe/ose ligjit që parashikon krijimin e tyre.

30. Organet rajonale kanë të drejtën e rekursit për mjete efektive ligjore për të siguruar ushtrimin e lirë të kompetencave të tyre dhe respektimin e parimeve të vetëqeverisjes vendore të parashikuar në të drejtën e brendshme.

31. Kufijtë rajonalë nuk ndryshohen pa konsultimin paraprak të rajonit/eve të prekur/a nga to. Konsultimi paraprak mund të përfshijë dhe një referendum.

## **2. Organet rajonale dhe organizimi i brendshëm (demokracia rajonale)**

### 2.1. Vetorganizimi

32. Kur kushtetuta dhe/ose ligji parashikojnë të drejtën e rajoneve për të vendosur për organizimin e tyre të brendshëm, duke përfshirë dhe statutet dhe institucionet e tyre, këto instrumente duhet ta përcaktojnë këtë të drejtë sa më gjerësisht të jetë e mundur.

## 2.2. Organet rajonale

33. Organet rajonale kanë një asamble përfaqësuese. Funksionet ekzekutive, në rastet kur ato nuk ushtrohen drejtpërsëdrejti nga organi përfaqësues, i besohen një personi ose një organi në varësi të tij, në përputhje me kushtet dhe procedurat e parashikuara në ligj. Në rastet kur organi ekzekutiv zgjidhet në mënyrë të drejtpërdrejtë nga popullsia, ai jo domosdoshmërisht duhet të jetë i varur nga asambleja përfaqësuese, por duhet t'i japë asaj llogari për veprimet e kryera.

34. E drejta e vetëqeverisjes rajonale ushtrohet nga asambletë e zgjedhura me anë të votës së drejtpërdrejtë, të lirë dhe të fshehtë. Kjo dispozitë nuk ka ndikim në asnjë mënyrë mbi rekursin në asambletë, referendumet ose format e tjera të pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë të qytetarëve kur kjo gjë lejohet nga ligji.

35. Asambletë rajonale zgjidhen në mënyrë të drejtpërdrejtë me anë të votimit të lirë dhe të fshehtë, bazuar në të drejtën universale për të votuar, ose zgjidhen në mënyrë të tërthortë nga përfaqësues të zgjedhur për shkak të popullaritetit të tyre nga organet përbërëse të vetëqeverisjes vendore të rajonit.

## 2.3. Kushtet e punës

36. Kushtet e punës së përfaqësuesve të zgjedhur rajonalë parashikojnë mundësinë e ushtrimit të lirë të

funksioneve të tyre. Ata lejojnë trajtimin e duhur financiar dhe/ose kompensimin e duhur financiar për shpenzimet që dalin gjatë ushtrimit të detyrës në fjalë, si dhe kompensimin e plotë ose të pjesshëm për humbjet e fitimeve ose të shpërblimeve për punën e bërë dhe për mbrojtjen përkatëse të mirëqenies sociale. Anëtarët e asamblesë kanë të drejtën e shprehjes lirshëm gjatë takimeve të kësaj asambleje. Çdo funksion dhe aktivitet që konsiderohen si jo në përputhje me detyrën e përfaqësuesit përcaktohet në ligj.

37. Në rastet kur janë të mundura masat kundër përfaqësuesve të zgjedhur rajonalë, ato duhet të parashikohen në ligj, duhet të jenë në përpjesëtim me rëndësinë e interesit që synojnë të mbrojnë dhe objekt i rishikimit gjyqësor. Pezullimi ose largimi nga detyra mund të parashikohen vetëm në raste përjashtimore.

#### 2.4. Administrimi rajonal

38. Organet rajonale kanë pronat, administratën dhe stafin e tyre.

39. Organet rajonale përcaktojnë lirisht strukturat e tyre të brendshme të sistemit administrativ dhe të organeve të tyre përbërëse, brenda kornizës së specifikuar në ligj.

40. Kushtet e punës së personelit të organeve rajonale përkrijnë me parimet e përgjithshme të punës në



shërbimin publik dhe janë të tilla që lejojnë rekrutimin e individëve me cilësi të larta, mbi bazën e meritave dhe kompetencës. Për të arritur këtë objektiv, ofrohen mundësitë e duhura të trajnimit, shpërblimit dhe mundësive për karrierë.

### 2.5. Qeverisja e mirë

41. Organet rajonale inkurajojnë ushtrimin e të drejtave të qytetarëve për të marrë pjesë në menaxhimin e punëve publike, dhe kanë si qëllim afrimin e administratës me publikun.

42. Ushtrimi i vetëqeverisjes rajonale përkon me parimet e vendimmarrjes së informuar dhe me vlerësimin e vendimeve të marra, si dhe me ndjekjen e qëllimeve të fleksibilitetit, të qenit të hapur, transparencës, pjesëmarrjes dhe përgjegjshmërisë publike.

43. Realizimi i detyrave publike në nivelin rajonal përputhet me administrimin e mirë dhe me cilësinë e mirë të shërbimeve publike të ofruara.

## **3. Financimi**

### 3.1. Burimet

44. Organet rajonale kanë në dispozicionin e tyre burime të parashikueshme në përpjesëtim me

kompetencat dhe përgjegjësitë e tyre, duke i lejuar ata t'i ushtrojnë në mënyrë efektive kompetencat e tyre.

45. Organet rajonale janë në gjendje të përdorin lirshëm burimet e tyre për zbatimin e kompetencave përkatëse.

46. Në zbatim të kompetencave të tyre, organet rajonale janë në gjendje të mbështeten veçanërisht në burimet e tyre, të cilat ata duhet të jenë të gjendje të përdorin lirisht. Këta burime mund të përfshijnë taksat rajonale, të ardhura të tjera të vendosura nga organet rajonale, pjesë fikse të tatimeve shtetërore, fonde të paspecifikuara të dhëna nga shteti dhe nga organe të tjera përbërëse territoriale, në përputhje me ligjin.

47. Sistemet financiare mbi të cilat bazohen burimet financiare të disponueshme për organet rajonale kanë natyrë mjaftueshmërisht të larmishme dhe të bollshme, për t'u bërë këtyre organeve të mundur të ndjekin për aq sa është e mundur ritmin e ndryshimit real të kostos së nevojshme për kryerjen e detyrave të tyre.

### 3.2. Barazia dhe transfertat financiare

48. Mbrojtja e organeve rajonale financiarisht më të dobëta sigurohet nëpërmjet procedurave të barazisë financiare ose nëpërmjet masave të tjera ekuivalente, të cilat janë projektuar për të ndrequr efektet e shpërndarjes së pabarabartë të burimeve potenciale të financimit dhe barrës financiare që ata duhet të mbajnë. Këto masa ose

procedura nuk duhet të kenë efektin e kufizimit të burimeve financiare të organeve rajonale deri në masën e pengimit të lirisë së tyre të administrimit.

49. Transfertat financiare për organet rajonale bëhen sipas rregullave të paracaktuara, bazuar në kritere objektive të lidhura me kompetencat rajonale. Për aq sa të jetë e mundur, grantet për organet rajonale nuk jepen për financimin e projekteve specifike.

50. Transfertat financiare për organet rajonale nuk e kufizojnë lirinë bazë të organeve rajonale për ushtrimin e të drejtave të politikave në zbatimin e kompetencave të tyre.

51. Transfertat financiare për organet rajonale udhëhiqen nga rregullat e përcaktuara në ligj dhe të bazuara në kritere objektive të lidhura me kompetencat rajonale.

52. Çdo transferim kompetence në organet rajonale shoqërohet me transferimin e burimeve përkatëse financiare.

### 3.3. Huamarrja

53. Për qëllim të huamarrjes për investime kapitale, organet rajonale kanë akses në tregun kapital brenda kufijve të përcaktuar në ligj.

#### **4. Marrëdhëniet kombëtare dhe ndërkombëtare**

54. Organet rajonale kanë të drejtë të formojnë shoqata dhe të ndërmarrin aktivitete për bashkëpunim rajonal për çështje brenda juridiksionit të tyre dhe brenda kuadrit ligjor. Organet rajonale mund të jenë po ashtu anëtare të organizatave ndërkombëtare të organeve rajonale.

55. Për aq sa lejohet nga e drejta kombëtare dhe/ose e drejta evropiane, organet rajonale gëzojnë të drejtën e përfshirjes ose të përfaqësimit të organeve të krijuara për këtë qëllim në aktivitetet e institucioneve evropiane.

56. Organet rajonale mund të bashkëpunojnë me organet territoriale të vendeve të tjera brenda kuadrit të kompetencave të tyre dhe në përputhje me ligjin, detyrimet ndërkombëtare dhe politikat e punëve të jashtme të shtetit.

### III. KOMENTAR MBI NENET <sup>(1)</sup>

#### 1. Arkitektura rajonale

##### 1.1. Struktura rajonale

1) Këtu parashikohet një përkufizim "*i tërthortë*" i organeve rajonale (pavarësisht nga emrat e ndryshëm që mund të parashikohen në vende të ndryshme për t'ju drejtuar organeve rajonale) krahasuar me dy nivelet e qeverisjes të pranishme në të gjitha shtetet, përkatësisht nivelin qendror dhe nivelin vendor të qeverisjes.

Në këtë shtresë të ndërmjetme midis qeverisjes kombëtare dhe asaj vendore, faktikisht është e mundur që të bashkëjetojnë nivele të ndryshme qeverisjeje dhe nga pikëpamja logjike kjo situatë mund t'i çojë shtetet në fjalë të vendosin nëse për këto nivele qeverisëse do t'i referohen Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale, apo këtij kuadri reference. Po ashtu, është bërë e qartë se nuk nevojitet domosdoshmërisht një lidhje hierarkike ndërmjet organeve të qeverisjes vendore dhe të qeverisjes rajonale. Kjo i korrespondon qasjes dinamike të vetëqeverisjes lokale.

2) Në shtetet ku ekzistojnë organet e qeverisjes rajonale, të cilat janë shpjeguar në vija të përgjithshme më

---

1 Dokumenti është përgatitur nga Z. Jean-Claude Van Cauwenberghe, ekspert i Kongresit për rajonalizimin.

lart, parimi i autonomisë rajonale, konturet e së cilës janë përcaktuar nga konceptet e ndryshme të shtjelluara në këtë Kuadër Reference duhet të njihen nga legjislati që merret me këtë nivel qeverisjeje dhe/ose kushtetuta kombëtare.

### 1.2. Kompetencat

3) Ky paragraf merr përkufizimin tradicional të konceptit të autonomisë politike, qoftë në nivelin vendor dhe në atë rajonal, d.m.th. jo vetëm sferën e njohur të kompetencave, por edhe kompetencat aktuale në aspekte më praktike për të rregulluar dhe për të menaxhuar një pjesë të marrëdhënieve publike brenda kufijve të kushtetutës, ligjit dhe përgjegjësisë së tyre.

Nga pikëpamja etimologjike fjala "autonomi" vjen nga fjala greke "auto", që do të thotë vetë, dhe fjala "nomos", që do të thotë ligj ose rregull. Pra, në kuptimin kryesor të fjalës, autonomia do të thotë e drejta për të qeverisur veten, për të përcaktuar rregullat e tua, pra ky nocion përkon me nocionin "self-rule" në anglisht ose "vetëqeverisje" në shqip.

Siç vë në pah dhe Andreas GROSS në një raport për Asambleenë Parlamentare "Termi autonomi është i paqartë pasi ai mund t'i referohet formave të organizimit të cilat fillojnë nga decentralizimi i thjeshtë e shkojnë deri tek rajonalizimi ose federalizmi, pra termi përfaqëson një ndarje të barabartë ose jo të barabartë kompetencash ose

të disa prej kompetencave të caktuara. Në Evropë ekzistojnë forma të ndryshme autonomie bazuar në sistemet e ndryshme politike në të cilat bëjnë pjesë këto subjekte. Pavarësisht nga forma, secili shtet përmban disa elementë decentralizimi."1

Situata mund të përmbliidhet duke thënë se "ky është një term relativ për të shpjeguar shkallën e pavarësisë që gëzohet nga një subjekt specifik brenda një shteti sovran"2.

Fjalët përmbyllëse të këtij paragrafi "*në përputhje me parimin e subsidiaritetit*" kërkojnë të përcaktojnë sferën e kompetencës së organeve rajonale duke aplikuar parimin e subsidiaritetit, sipas të cilit çdo nivel qeverisjeje kryen detyra në nivelin e saj, me kusht që këto detyra të kryhen në mënyrën më efektive dhe efikase në përfitim të qytetarëve.

Siç thuhet dhe në tekstin e prezantimit të kuadrit referencë "Parimi është hartuar për t'i sjellë vendet ku merren vendimet më pranë qytetarëve dhe për të penguar mbajtësit e pozicioneve nga të qenit larg pa shkak", duke shtuar: "Parimi i subsidiaritetit nuk ka efekt mbi kompetencat aktuale, por bën të mundur përcaktimin nëse mund të ushtrohet ose jo një kompetencë ekzistuese dhe

---

1 Dokumenti 9824-3/6/2003, Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës, paragrafi 30.

2 Hansum, Hurst dhe Lillich, "Koncepti i autonomisë në të drejtën ndërkombëtare", 1980.

futet në lojë vetëm kur shfaqen kompetenca kundërshtare."

Rezoluta 97 (2000) e Kongresit shpjegon më tej se "zbatimi i këtij parimi në përcaktimin e marrëdhënieve ndërmjet organeve vendore, rajoneve, qeverive qendrore dhe federale dhe, për shtetet në fjalë, institucionet evropiane, kërkon që legjislaturat kombëtare, rajonale dhe, kur është e nevojshme, dhe legjislaturat evropiane, të tërhiqen nga rregullimi i tepruar i çështjeve që bien brenda objektit të punës së organeve vendore dhe rajonale, të cilat duhet të kenë hapësirë të mjaftueshme për manovrim".

4) Këtu kemi një deklaratë të parimit të përgjithshëm për kompetencat, përkatësisht që çdo gjë që lidhet me interesin rajonal duhet të kuptohet si një sferë që nuk përjashtohet nga autoriteti i rajoneve ose nuk i caktohet një nivel tjetër qeverisje nga kushtetuta, ligji ose statuti rajonal. Gjithsesi, bëhet e qartë në pjesën e fundit të paragrafit se në çdo rast duhet të bëhet lidhja me dispozitat e ligjit ose të kushtetutës kur flasim për kompetencat e dhëna, ose kufizimet e propozuara për to.

Në varësi të sistemeve institucionale të vendeve, kompetencat që mbeten ndonjëherë bien brenda kompetencës së shtetit dhe ndonjëherë, si për shembull në disa shtete të caktuara federale që kanë kompetenca legjislative, bien nën fushën e vetë rajoneve, por në çdo rast kushtetuta është faktor vendimtar.



5) Thelbi formal i kompetencave të qeverisjes rajonale bëhet më i qartë nga deklarata se ato duhet të përfshijnë dhe kompetenca vendimmarrëse (opsionet politike) dhe kompetenca administrative (masa zbatuese), në mënyrë që të vihen në jetë politikat rajonale të vendosura nga organet përkatëse. Po ashtu, parashikohet që kompetencat legjislative të mund të përfshihen në gamën e kompetencave rajonale, si në rastin e shteteve federale ose shteteve të rajonalizuara.

6) Parashikohet po ashtu se kompetenca të caktuara mund t'i besohen ose t'i delegohen organeve rajonale në rastet kur zhvillimet në menaxhimin e brendshëm politik të një vendi çojnë në ndarje të mëtejshme të kompetencave nga organe të tjera publike në nivelin e qeverisjes rajonale, në përputhje me kuadrin institucional të përcaktuar.

7) Ky paragraf përcakton kushtet në të cilat duhet të ushtrohen kompetencat e deleguara. Organet rajonale duhet të jenë të lira në ushtrimin e tyre, mund të themi në mënyrë goxha autonome, ose me fjalë të tjera në gjendje që "*t'i përshtatin ushtrimin e këtyre kompetencave*" kuadrin dhe praktikës rajonale brenda kuadrin ligjor të përcaktuar.

8-13) Këta paragrafë përcaktojnë disa shembuj të kompetencave moderne, dinamike rajonale, ku konsiderohet se organet rajonale janë të pozicionuara mirë për të ushtruar përgjegjësitë e tyre nga pikëpamja e parimeve të subsidiaritetit, afërsisë dhe menaxhimit efikas.

Fushat në fjalë janë ruajtja dhe promovimi i kulturës rajonale, zhvillimi ekonomik rajonal, ambientet arsimore dhe trajnuese në lidhje me çështjet e punësimit, problemet e mirëqenies sociale dhe shëndetësore, zhvillimin i territorit dhe mbrojtja dhe zhvillimi i burimeve natyrore dhe i biodiversitetit dhe zhvillimi i politikave të zhvillimit të qëndrueshëm në përgjithësi.

Kjo listë shembujsh, e cila nuk është shteruese, bazohet në gamën e praktikave të hasura në disa vende që kanë nivelin e qeverisjes rajonale, pavarësisht nëse ato kanë ose jo kompetenca legjislative. Gjithsesi, përfundimisht i takon çdo shteti të vendosë objektin dhe gamën e përgjegjësive që ka si synim t'i japë organeve të tij rajonale.

### 1.3. Marrëdhëniet me nivelet e tjera të qeverisjes

14) Në lidhje me marrëdhëniet me nivelet e tjera të qeverisjes brenda një shteti, rekomandohet që ato të organizohen nga poshtë-lart, mbi bazën e respektit të ndërsjellë ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes. Pra, modeli i sugjeruar nuk është hierarkik ose i varur, por është projektuar për t'u mbështetur mbi parimin e autonomisë dhe subsidiaritetit.

Si pasojë, në formulimin e përzgjedhur kemi referencë të dyfishtë, njëherë duke ju drejtuar respektimit nga shteti të autonomisë rajonale në përputhje me konceptet e zhvilluara në këtë "kuadër reference", dhe respektimit të

organeve rajonale për organeve lokale në përputhje me parimet e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale.

15) Për një përdorim praktik të parimeve të mësipërme, kur bëhet fjalë për përcaktimin e marrëdhënieve ndërmjet organeve rajonale dhe organeve të tjera nën-kombëtare, parashikohet që këto nivele qeverisjeje të lejohen të vendosin për veten bazuar në kuadrin dhe procedurat që drejtojnë marrëdhëniet e tyre të ndërsjella, pa ndërhyrje të jashtme (qendrore), por në përputhje me ligjin.

16) Ky paragraf thekson se qëllimi i çdo bashkëpunimi ose bashkërendimi që zhvillohet ndërmjet organeve rajonale dhe lokale mund t'i shërbejë interesit të përgjithshëm në përgjigje të nevojave të qytetarëve.

17) Sërish, në përputhje me parimet e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale, të cilat duhet të respektohen nga organet rajonale, shprehet dëshira që organet rajonale të konsultohen me organet vendore në rast të diskutimeve të çështjeve drejtpërdrejt shqetësuese për ta. Është e vërtetë që fraza "për aq sa është e mundur në kohën e duhur" duket se i drejtohet një detyrimi lidhur me mjetet dhe jo një detyrimi lidhur me rezultatet, por ky formulim i posaçëm duhet të interpretohet me kujdes, pasi parimi themelor i hapjes së dialogut dhe përfshirjes ndërshtetërore është shumë i rëndësishëm për autonomitë përkatëse brenda një shteti të menaxhuar në nivele të ndryshme.

## 1.4. Lidhjet me organet qendrore

### 1.4.1. Përfshirja në vendimmarrje

18) Kjo pikë trajton nevojën e "përfshirjes" së organeve rajonale në proceset e vendimmarrjes, kur shteti planifikon reforma ose masa që prekin organet rajonale si nivel i ndërmjetëm qeverisjeje.

Ashtu siç paragrafi i mëparshëm u kërkon organeve rajonale të konsultohen me organet vendore për reformat që i prekin ata, në mënyrë që të respektohen parimet e dinjitetit dhe autonomisë së barabartë institucionale, po ashtu organet rajonale kanë të drejtë të presin të njëjtin qëndrim nga ana e organeve qendrore kur këto të fundit planifikojnë të marrin vendime *"që kanë ndikim mbi kompetencat dhe interesat e tyre themelore, ose mbi objektin e vetëqeverisjes rajonale"*.

Kjo lidhet me vetë thelbin e konceptit të autonomisë rajonale.

19) Ky paragraf i përgjigjet pyetjes: çfarë forme duhet të marrë ky "organizim rajonal" në proceset shtetërore të vendimmarrjes?

Mund të parashikohen qasje të ndryshme. Në mënyrë ideale, organet rajonale duhet të përfaqësohen në organet shtetërore të vendimmarrjes (p.sh në dhomën e 2-të, organet shtetërore/rajonale të konsultimit) dhe/ose nëpërmjet proceseve formale ose informale të konsultimit

dhe të diskutimit, të cilat lejojnë debatin ndërmjet niveleve të ndryshme të organeve të përfshira.

Sigurisht që ky dialog ndërmjet organeve të qeverisjes qendrore/rajonale mund të realizohet në aspektin rajonal nëpërmjet shoqatave që përfaqësojnë interesat e organeve rajonale.

20) Nëse parashikohet në kushtetutë ose në ligj, ky paragraf sugjeron se konsultimi i këtij lloji të zgjerohet në sferën e detyrimeve ndërkombëtare të realizuara nga shteti dhe në zbatimin e traktateve që prekin kompetencat e organeve rajonale.

Kjo zbatohet po ashtu në rastet kur këto konventa ndërkombëtare lidhen me objektin e autonomisë rajonale, ose kur zbatimi i dispozitave ndërkombëtare përfshin veprimet e organeve rajonale, në varësi të parashikimeve të brendshme të shtetit në fjalë.

Kjo është situatë e zakonshme në shtetet federale dhe të rajonalizuara, por është po ashtu e perceptueshme dhe në vende me rajonalizim më pak të strukturuar.

#### *1.4.2. Mbikëqyrja dhe zëvendësimi*

21) Ky paragraf trajton çështjen e ndjeshme të mbikëqyrjes shtetërore të organeve rajonale, e cila sigurisht që ndryshon nga njëri shtet në tjetrin, por që pavarësisht nga kjo, situata bazohet në disa parime bazë.

Për shembull, mbikëqyrja shtetërore nuk mund të shkojë përtej verifikimit të ligjshmërisë dhe në veçanti të të kontrolluarit që vendimet rajonale të mos tejkalojnë kompetencat që i jepen rajoneve nga kushtetuta ose nga ligji dhe nuk cenojnë parime të tjera më të larta (p.sh. konventa ndërkombëtare – kushtetutën).

Kontrollet mbi dobinë ndalohen në këtë drejtim, duke u konsideruar si reflektim i një lloj ndërhyrjeje, e cila është në mospërputhje me organet përgjegjëse rajonale.

Gjithsesi, lejohet një largim i vogël nga ky parim në lidhje me kompetencat e deleguara nga shteti. Në ndryshim nga rasti i *"kompetencave të transferuara"* në rastet kur shteti i delegon një pjesë të funksioneve të tij organeve rajonale (shih paragrafin 6), mbikëqyrja mund të lejohet të përfshijë një vlerësim të dobisë për atë që shteti i ka besuar një organi tjetër një pjesë të kompetencave të tij, mbi të cilat ai dëshiron të ketë një masë mbikëqyrjeje.

Gjithsesi, në mënyrë që të përcaktohet natyra aktuale dhe kufijtë e këtij kontrolli mbi dobinë, duhet të mbahet parasysh se kur ekzistojnë kompetencat e deleguara, pjesa e dytë e paragrafit 6 lejon ushtrimin e tyre në përputhje me kuadrin rajonal.

22) Pjesa e dytë e parimeve të mbikëqyrjes të parashikuara në këtë paragraf shpjegon kushtet e aplikuara për këtë të drejtë mbikëqyrjeje, të cilës shpesh i

referohen si e drejtë "administrative" për të bërë dallimin e saj të qartë nga mbikëqyrja shtetërore.

Së pari, theksohet se mbikëqyrja duhet të ushtrohet "*vetëm në përputhje me procedurat dhe në rastet e parashikuara nga dispozitat kushtetuese ose legjislative.*" Bëhet fjalë për kontrollin e ligjshmërisë në mënyrë të ligjshme.

Në çdo rast, kjo mbikëqyrje duhet të ushtrohet "*ex post facto*", gjë e cila përjashton çdo censurë të mëparshme nga shteti të vendimeve që mund të synojnë të marrin organet rajonale.

Së fundmi, ideja e masave mbikëqyrëse që duhet të jetë në përpjesëtim me interesat që synon të mbrojë shteti në fakt shpreh një dëshirë për të çinkurajuar mbikëqyrjen e tepruar të vendimeve të rëndësisë së dorës së dytë të marra nga organet rajonale, pra me fjalë të tjera mbikëqyrjen që nuk është në përpjesëtim me rëndësinë e masave të marra, pra të interesave të përfshira.

23-24) Këta paragrafë lidhen me masën mbikëqyrëse më të ashpër të marrë nga një shtet, kur organet e qeverisjes qendrore zëvendësojnë organet e qeverisjes rajonale të cilat kanë dështuar seriozisht në realizimin e kompetencave të ngarkuara.

Kjo ndërhyrje e shtetit me qëllimin e drejtimit të qeverisjes rajonale drejtpërsëdrejti nga përfaqësues të shtetit nëse menaxhimi rajonal është në "faj" serioz ose "i parregullt"

mund të parashikohet "vetëm në raste përjashtimore" ndërkohë që duhet të respektohen me rigorozitet procedurat e parashikuara në kushtetutë ose në ligj.

Ky lloj zëvendësimi duhet të jetë në thelb "i përkohshëm" dhe i kufizuar në "raste përjashtimore" dhe duhet t'u besohet personave që veprojnë vetëm në interes të organeve rajonale në fjalë.

Është e qartë nga formulimi shumë kufizues i kësaj mundësie përjashtimore se zëvendësimi nuk mund të shërbejë si pretekst për qeverinë qendrore për të ushtruar veprime që bien nën përkufizimin e "kontrollit të dobisë" të kryera nga stafi nën përgjegjësinë e tij. Qëllimi i zëvendësimit është që veprimet e organeve të pushtetit rajonal të sanksionohen sërish brenda kuadrit të duhur të ligjshmërisë institucionale të shtetit.

Në lidhje me përjashtimin që zbatohet mbi kompetencat e deleguara, ai shpjegohet logjikisht nga fakti që kur kompetencat e deleguara janë përdorur në mënyrë serioze të paligjshme ose të parregullt, zëvendësimi në fakt është i barabartë me revokimin e kësaj kompetence, të cilën shteti e merr sërish mbrapsht.

Sërish koncepti drejtohet nga parimi i përpjestueshmërisë, i cili kërkon që kjo procedurë përjashtimore të përdoret vetëm në nivelin e nevojshëm për interesat në fjalë.



### 1.4.3. *Besnikëria, integriteti dhe kohezioni territorial*

25) Autonomia nuk do të thotë pavarësi. Siç parashikohet në parimet e kuadrit të referencës, autonomia e organeve rajonale ekziston brenda një sistemi të drejtash dhe detyrimesh reciproke të komponentëve të ndryshëm institucionalë të shtetit.

Kjo shprehet në tekst në terma të tillë si "besnikëri e ndërsjellë" dhe "dinjitet i barabartë". Duke mos uruar lejimin e ndonjë interpretimi "separatist" për të ngjyrosur këto parime autonomie, teksti e bën të qartë se detyrimet rajonale të organeve në drejtim të shtetit përfshijnë respektimin e unitetit, sovranitetit dhe integritetit territorial të këtij të fundit.

26) Ky paragraf përmban kujtesën e nevojës së respektimit të shtetit të së drejtës dhe organizimit territorial të shtetit dhe respektimin e marrëdhënieve të ndërsjella ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes dhe me qytetarët.

Ky respekt i ndërsjellë dhe ndërinstitutional është kushti kryesor i harmonisë dhe kohezionit brenda shtetit.

27) Organet rajonale kanë për detyrë të marrin të gjitha masat e nevojshme për të siguruar realizimin e detyrimeve që rrjedhin nga kushtetuta ose nga ligji. Pra, organet rajonale kërkohet të miratojnë një qëndrim aktiv

në dhënien e efektit praktik për detyrimet që përcaktojnë të gjitha shtetet mbi organet nën-kombëtare ose mbi ato organe që ftohen të marrin pjesë.

28) Paragrafi i fundit i këtij kapitulli trajton çështjen e përfshirjes së qeverisjes rajonale në kohezionin e nevojshëm të përgjithshëm ekonomik dhe social të shtetit. Pavarësisht nga kompetencat autonome që ata mund të gëzojnë brenda shteteve, organet rajonale nuk janë struktura të izoluar që jetojnë në "fluska territoriale".

Në botën e sotme të evropianizimit dhe globalizmit, çdo zhvillim harmonik ekonomik dhe social i një shteti, i cili dëshiron të sjellë kushte jetese të krahasueshme për të gjithë qytetarët e tij dhe zhvillim të barabartë në të gjithë territorin e tij, kërkon pa dyshim veprime të harmonizuara nga ana e të gjitha organeve të krijuara brenda atij shteti, në një frymë solidariteti dhe plotësimi me veprimet e qeverisë qendrore.

Duke qenë kështu, partnerët e organeve të qeverisjes rajonale janë në pararojë të veprimeve përkrah institucioneve vendore. Filozofia politike që nënvizon këtë qasje është e përshtatshme për rajonet të cilat punojnë sëbashku me shtetin, dhe jo që punojnë në kundërshtim me të ose të izoluar prej tij.

### 1.5. Mbrojtja e vetëqeverisjes rajonale

29) Ndërkohë që organet rajonale janë të detyruara të respektojnë strukturat shtetërore, duhet të jetë e vërtetë dhe e kundërta, d.m.th. që organet shtetërore të respektojnë ato rajonale.

Pasi organet e qeverisjes rajonale të jenë krijuar dhe të jenë njohur nga shteti, pasi të kenë marrë kompetencat dhe burimet që i janë deleguar në masa të ndryshme, ato duhet të përfitojnë nga mekanizmat e garantimit të ekzistencës së tyre. Në këtë aspekt, parashikohet së pari që niveli i tyre institucional të marrë statusin dhe permanencën "zyrtare" nga kushtetuta dhe ligji.

Prania e tyre mund të vihet në dyshim vetëm me anë të një ndryshimi pasues kushtetues ose legjislativ.

30) Ndërkohë që kjo është një qasje logjike përse i përket procesit demokratik, pasi në teori një organ qendror gjithmonë mund të çbëjë atë që ka bërë dhe të reformojë një strukturë rajonale të krijuar prej tij, fryma e paragrafëve më pas e bën shumë të qartë se këto janë hipoteza përjashtimore, të cilat mund të justifikohen plotësisht në një rast të tillë.

Megjithëse nuk ka asnjë "ngërç" institucional, çdo përpjekje për të kthyer kompetencat rajonale në nivelin qendror bie ndesh me frymën e autonomisë dhe konceptin e subsidiaritetit.

Kjo lidhet me parashikimin se organet e qeverisjes rajonale gëzojnë të drejtën e rekursit të një vendimi gjyqësor në mënyrë që të sigurojnë "ushtrimin e lirë të kompetencave të tyre dhe respektimin e parimeve të vetëqeverisjes rajonale të parashikuar në të drejtën kombëtare." Në raste të tilla, gjykatat administrative ose gjykatat kushtetuese duhet të kenë juridiksion për të ndaluar çdo ndërhyrje nga shteti me prerogativat e organeve të qeverisjes rajonale.

31) Po ashtu, rekomandohet që kufijtë rajonalë të mos ndryshohen nga shteti pa konsultim paraprak të organeve rajonale ose organeve të tjera të përfshira. Këtu përfshihet mundësia e konsultimit paraprak nëpërmjet referendumit.

Është e vërtetë që kjo pikë i referohet konsultimit me organet e qeverisjes rajonale, jo pëlqimit të tyre, por presupozohet që praktika demokratike politike aktuale refuzon të lëvizë në një drejtim të kundërshtuar nga organet e qeverisjes rajonale dhe nga qytetarët e saj.

## **2. Organet rajonale dhe organizimi i brendshëm (demokracia rajonale)**

### 2.1. Vetorganizimi

32) Mesazhi i këtij paragrafi, i cili në fakt është formuluar në një mënyrë shumë të përgjithshme, është që kur kushtetuta dhe/ose ligji i një shteti parashikon që organet e qeverisjes lokale të vendosin "*për organizimin e*

*tyre të brendshëm, duke përfshirë statutet dhe institucionet e tyre", ata mund të përcaktojnë thelbin dhe organizimet përkatëse në mënyrën më të përgjithshme të mundshme.*

Kjo merret se nënkupton që pasi shteti e ka njohur parimin e autonomisë rajonale, ai duhet t'i japë organeve rajonale dorë të lirë në përcaktimin e atyre që mendohen prej tij si mënyrat më të përshtatshme të organizimit të institucioneve, organeve dhe procedurave operative.

Do të ishte kontradiktore për një shtet t'i jepte organeve rajonale autonominë, dhe më pas t'u tregonte këtyre organeve si ta përdornin këtë autonomi.

Vetëm kufijtë e përcaktuar nga kushtetuta ose nga ligji përcaktojnë kompetencat ose rregullat që rregullojnë mbikëqyrjen.

"Vetëqeverisja" është parimi kyç i çdo autonomie rajonale vetërespektuese.

## 2.2. Organet rajonale

33-35) Nga leximi i këtyre paragrafëve, duket qartë se ka disa alternativa që drejtojnë përbërjen e organeve rajonale, qofshin asamble ose alternative ekzekutive.

Siç thuhet në hyrjen e Kuadrit të Referencës "Lidhur me organet vartëse të subjekteve rajonale dhe, si rrjedhim, me përfaqësimin demokratik, e preferuar duhet të jetë mënyra e zgjedhjeve të drejtpërdrejta me anë të votimit të fshehtë,

megjithëse dhe mënyrat e tjera të emërimit të anëtarëve nuk duhet të përjashtohen (si, për shembull, zgjedhja e tërthortë e anëtarëve të organeve që përfaqësojnë pushtetin rajonal).

Pra, parashikohet që asambltetë të zgjidhen "*nëpërmjet votimit të drejtpërdrejtë, të lirë dhe të fshehtë*" dhe në ato pak shtete ku vendet e autoriteteve territoriale përbëhen në mënyrë të tërthortë, ato mund "*të përbëhen nga përfaqësues të zgjedhur me emër nga organet përbërëse vendore vetëqeverisëse.*"

Ky sistem i dytë i mundshëm është i pranueshëm vetëm për shkak se zgjedhjet në nivelin lokal kanë legjitimitet të drejtpërdrejtë demografik, dhe më pas përfaqësuesit e zgjedhur delegohen në nivelin rajonal.

Teksti vijon duke shtuar se ky parim i zgjedhjes demokratike të anëtarëve të asamblesë, qoftë i drejtpërdrejtë ose i tërthortë, në asnjë mënyrë nuk pengon të përdorurit e formave të tjera të demokracisë pjesëmarrëse, ndërkohë që ato lejohen nga ligji, si për shembull, asambltetë ose referendumet e qytetarëve.

Në lidhje me funksionet ekzekutive të organeve rajonale, parashikohen në mënyrë të barazvlefshme dy sisteme për t'u ushtruar nga asambltetë tek të cilat janë përgjegjëse këta nëpunës ekzekutivë.

Nëse personi është produkt i asamblesë, ai është përgjegjës tek asambleja për veprimet e tij, në përputhje me kushtet dhe procedurat e parashikuara në ligj.

Nga ana tjetër, nëse organi ekzekutiv zgjidhet drejtpërsëdrejti nga njerëzit, ai jo "domosdoshmërisht varet nga asambleja përfaqësuese, por duhet t'i japë llogari asamblesë për veprimet e tij."

Do të shihet se dallimi ndërmjet të dy situatave qëndron tek niveli i legjitimitetit të anëtarëve të ekzekutivit, i cili në rastin e zgjedhjes së drejtpërdrejtë nga njerëzit u jep anëtarëve të tij një bazë demokratike popullore, e cila është e barabartë me nivelin e anëtarëve të asamblesë rajonale, nëse jo më lart.

### 2.3. Kushtet e punës

36) Ky paragraf përmban disa parime kryesore që lidhen me kushtet e punës së anëtarëve të zgjedhur, të cilët, siç kërkohet nga demokracia, duhet të kenë liri të plotë për të shprehur opinionet e tyre politike, si dhe kushtet materiale të përshtatshme për realizimin e funksioneve të tyre dhe një sistem garancish i cili lejon sanksionet vetëm nën petkun mbrojtës së ligjit.

Sistemi i "honorareve" dhe/ose i kompensimit financiar për shpenzimet e realizuara gjatë ushtrimit të funksionit të një anëtar, pavarësisht nëse ai është anëtar i ekzekutivit ose i asamblesë, përbën padyshim një temë delikate në të gjitha

shtetet. Teksti i miratuar parashikon një rekomandim të kujdesshëm duke thënë se ky kompensim duhet të jetë "i përshtatshëm". Kjo lejon një kufi shumë të gjerë vlerësimi.

Gjithsesi, ky tekst ofron udhëzime më të qarta për përcaktimin e këtij kompensimi. Ai i referohet "*kompensimit të plotë ose të pjesshëm për humbje të fitimeve*" të përfaqësuesit të zgjedhur rajonal", me kriterin shtesë të "*shpërblimit për punën e kryer dhe mbrojtje përkatëse për mirëqenien sociale.*"

Në tekst rekomandohet po ashtu se funksionet dhe aktivitetet të cilat konsiderohen si të papajtueshme me funksionin e përfaqësuesit duhet të përcaktohen me ligj. Kjo do të thotë që rregullat e papërputhshmërisë që prekin përfaqësuesit rajonalë, lidhur qoftë me të qenit të pranueshëm ose me marrjen e detyrës, duhet të kenë një bazë të paracaktuar dhe transparente ligjore.

37) Ky paragraf trajton çështjen e rëndësishme të masave kundër përfaqësuesve të zgjedhur rajonalë. Ndërkohë që sigurisht që duhet të jetë i mundur sanksionimi i përfaqësuesve të zgjedhur rajonalë të cilët bëjnë gabime, sjellja për të cilën sanksionohet personi duhet të specifikohet në ligj (nulla poena sine lege) dhe masa e dhënë duhet të jetë në përpjesëtim të drejtë si me gabimin e kryer dhe me interesin që kërkon të mbrojë organi mbikëqyrës.

Së fundmi, por jo nga rëndësia, parashikohet që këto masa të jenë "*objekt i rishikimit gjyqësor*".



Është e tepërt të thuhet që objektivi kryesor këtu është shmangia e veprimit arbitrar në këtë çështje ose nga ana e organit qendror, ose nga ana e organit rajonal kundër njërit nga përfaqësuesit e tij rajonalë të akuzuar për veprime të parregullta ose të paligjshme.

Masat nuk duhet të lidhen në asnjë rast me opinionet politike, në përjashtim të rasteve kur këto opinione janë të paligjshme.

Për këtë qëllim, një sistem i pavarur rishikimi gjyqësor i jashtëm është standardi minimal që nevojitet.

Rishikimi gjyqësor nënkupton sigurisht që përfaqësuesi i akuzuar duhet të ketë në dispozicion një "gjyqtar" të pavarur dhe të paanshëm, i cili i respekton të drejtat e palës mbrojtëse dhe parimet e "procesit të drejtë gjyqësor" në përgjithësi, ashtu siç parashikohet nga Konventa Evropiane e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut.

Parashikimi në fund të këtij paragrafi që pezullimi dhe largimi mund të parashikohen "në raste përjashtimore" tregon qartë se këto masa, si më të rëndat në nivelin e dënimeve që mund të merren kundër përfaqësuesve të zgjedhur, duhet të përdoren me kujdes dhe maturi.

#### 2.4. Administrimi rajonal

38-39) Këta paragrafë nën titullin "Administrimi rajonal" mbulojnë burimet njerëzore dhe financiare të cilat çdo

organ rajonal duhet t'i ketë në dispozicion të tij në mënyrë që të realizojë funksionet e tij dhe të ushtrojë kompetencat që i janë dhënë ose deleguar brenda shtetit.

Një strukturë efikase administrative për të vijuar me përdorimin dhe zakonet e shtetit, e pajisur me personel të aftë, sëbashku me burimet e duhura financiare, thuhet se janë të domosdoshme për funksionimin e duhur të këtij niveli qeverisjeje, i cili mund të "përcaktojë lehtësisht" kuadrin, strukturat, proceset organizative dhe organet që do të krijohen për të arritur efikasitet të plotë. Sigurisht që kjo duhet të zhvillohet në përputhje me ligjin që mund të zbatohet shteti për administrimin e organeve të tij nën-kombëtare.

40) Ky paragraf përmban disa parime të cilat lidhen me *"kushtet e shërbimit të stafit të organeve rajonale"*.

Së pari, këto kushte duhet të modelohen bazuar në kërkesat e parimeve të përgjithshme të shërbimit publik në fuqi në vend. Po ashtu përmenden në mënyrë të përgjithshme dhe disa parime bazë për një shërbim publik efektiv, të tilla si kërkesa e *"rekrutimit të stafit me cilësi të lartë mbi bazën e meritës dhe kompetencës"*.

Nga ana tjetër, stafi i këtyre organeve duhet të gëzojë kushtet e nevojshme të shërbimit, bazuar në *"mundësitë e përshtatshme trajnuese, shpërblimin dhe mundësitë për karrierë"*.

I takon çdo organi rajonal të vërë në jetë këto parime, natyra e përgjithshme e të cilave nuk i përjashton standardet ekzakte që kërkohen nga një shërbim publik rajonal.

### 2.5. Qeverisja e mirë

41) Është e natyrshme që faktori i parë që përmendet nën këtë pikë është dëshira për të zhvilluar një politikë për pjesëmarrjen e qytetarëve në menaxhimin e punëve publike. Qytetari i ditëve të sotme nuk konsiderohet më si subjekt pasiv i administratës, por si një person që angazhohet aktivisht në administrim dhe që duhet të inkurajohet, me anë të procedurave të ndryshme, për të luajtur rolin e tij në çështjet publike dhe të periudha të tjera përveç zgjedhjeve.

Kjo demokraci pjesëmarrëse është projektuar për të ndërtuar një urë komunikimi ndërmjet një organi dhe popullsisë ndaj të cilës ai mund të afrohet më tepër.

Vini re me këtë rast se Kongresi ka kërkuar në disa raste të nxisë një pjesëmarrje më të fortë të qytetarëve në jetën publike vendore dhe rajonale.

Për shembull, në Rezolutën 91 (2000) për qytetari të përgjegjshme dhe pjesëmarrje në jetën publike, u ritheksuan parimet udhërrëfyese të një politike të tillë, duke theksuar se "*politika demokratike e bazuar në të drejtat civile kërkon qytetarë të cilët janë politikisht më të pjekur, të*

*interesuar në punët publike, me mendje demokratike dhe të ndërgjegjshëm për bashkëpërgjegjësinë e tyre politike .... Përgjegjësitë e një qytetari të mirë dhe demokratik përfshijnë gatishmërinë për të qenë të informuar për zhvillimet politike, për të kontribuar në formimin e një opinioni të informuar të publikut dhe për të marrë pjesë në aktivitete politike si një anëtar aktiv dhe i angazhuar i shoqërisë."*

Në Rekomandimin nr 139 (2003) për OJQ-të dhe demokracinë lokale dhe rajonale, Kongresi nënvizoi dhe një herë se "partneritetet e krijuar në mënyrë të lirë ndërmjet organeve lokale, rajonale dhe OJQ-ve ndihmojnë në forcimin e demokracisë vendore dhe rajonale dhe të pjesëmarrjes së qytetarëve, duke ulur dasitë ndërmjet këtyre organeve dhe qytetarëve të tyre dhe duke siguruar marrjen parasysh të të gjitha pikëpamjeve dhe fushave të ndjeshme;... legjitimiteti i këtyre partneriteteve rrjedh nga nevoja për ta sjellë vendimmarrjen më pranë qytetarëve dhe për të zgjeruar makinerinë për konsultim, ofrim informacioni dhe pjesëmarrje të qytetarëve, me synimin e arritjes së formave të reja të qeverisjes vendore dhe rajonale ..."

42-43) Këta paragrafë parashikojnë kërkesat aktuale për një qeverisje të mirë, në të cilat duhet të bazohen të gjitha organet në teori, dhe mbi të gjitha në praktikë për t'u përpjekur për të arritur efikasitetin, pra koston efektive në interesin e përgjithshëm dhe në shërbim të popullsisë.

Si pasojë, janë përmendur kritere të ndryshme, si për shembull, vendimet e përgatitura mirë dhe të informuara me kujdes, një kulturë vlerësimi dhe menaxhimi objektiv, duke përfshirë *"fleksibilitetin, të qenit të hapur, transparencën, pjesëmarrjen dhe përgjegjshmërinë publike."*

Në përmbledhje të këtyre koncepteve, paragrafi riafirmon gjithashtu nevojën për *"administrim të mirë dhe cilësi të mirë të shërbimeve publike."*

### **3. Financimi**

#### 3.1. Burimet

44) Ky kapitull për financimin e organeve rajonale bazohet në thënien e vjetër që nuk mund të ketë politika të shëndetshme pa financa të shëndetshme. Koncepti i autonomisë financiare përkufizohet si mundësia për të mbuluar shpenzimet me burimet e veta.

Qëllimi është t'u bëhet e mundur organeve rajonale të kryejnë kompetencat dhe përgjegjësitë e tyre në mënyrë efektive.

Dy parametra duket se janë thelbësore për arritjen e këtij qëllimi. Së pari është parakusht që të ekzistojë një kuadër i qartë që përcakton llojet e burimeve mbi të cilat mund të bazohen organet rajonale në hartimin e buxheteve dhe programeve të tyre të veprimit. E dyta është që këto kompetenca për mbledhje të ardhurash që i jepen

organeve rajonale duhet të jenë në përputhje me nivelin e kompetencave dhe përgjegjësi të organeve në nivelin rajonal.

Duke pasur parasysh këto kërkesa të përgjithshme, tre paragrafët e mëposhtëm duket si i zgjerorj në ato më tej.

45) Ky paragraf plotëson paragrafin e mëpasshëm dhe parashikon parimin e autonomisë në ndarjen e burimeve të disponueshme për organet rajonale, në përputhje me ndarjen ligjore ose kushtetuese të përgjegjësi në vend.

Kjo liri e menaxhimit dhe e përdorimit të burimeve rajonale në mënyrë që të zbatohen kompetencat dhe detyrat e organeve rajonale përfaqëson parimin që recetat e dhëna nga shteti për zbatimin e politikave të paracaktuara prej tij në mënyrë të rastësishme ose të vijueshme përbëjnë përjashtim nga rregulli.

46) Ky paragraf është i rëndësishëm për autonominë financiare dhe fiskale të organeve rajonale, pasi ai parashikon llojet e burimeve që mund të kenë në dispozicion organet rajonale për të realizuar së pari kompetencat që ju janë dhënë, dhe pjesërisht "*burimet e tyre*", të cilat ata mund të jenë në gjendje t'i përdorin lirshëm, ashtu sië parashikohet nga ky paragraf dhe nga paragrafi i mësipërm.

Këto burime të veta mund të rrjedhin nga llojet e ndryshme të të ardhurave, të tilla si taksat dhe tatimet rajonale, tarifrat dhe të ardhurat e tjera të vendosura në mënyrë autonome nga organet rajonale, objekt rezervash dhe brenda kufijve të përcaktuara në ligj ose në kushtetutë.

Po ashtu parashikohet që këto burime të veta rajonale mund të plotësohen nga një pjesë fikse e tatimeve shtetërore që shteti i jep organeve rajonale në përputhje me rregullat ligjore në fuqi në vend, ose nga grante të paspecifikuara që cilat shteti ua jep organeve rajonale.

Është e dukshme që siç ndodh në pjesën më të madhe të rasteve, ekziston një burim i dyfishtë financimi për buxhetet e të ardhurave të organeve rajonale, ku të ardhurat vijnë si nga burimet autonome të këtyre organeve dhe nga transfertat nga burimet shtetërore.

Siç thuhet në Rekomandimin gjithëpërfshirës (2004) 1 të Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për menaxhimin financiar dhe buxhetor të niveleve lokale dhe rajonale " *Sistemi i përgjithshëm i financave lokale dhe rajonale duhet të synojë arritjen e një ekuilibri të përshtatshëm ndërmjet transfertave financiare, duke përfshirë grantet dhe pjesët e tatimeve të përcaktuara kombëtare nga njëra anë dhe tatimet dhe taksat vendore nga ana tjetër. Ky ekuilibër duhet të përfshijë të drejtën për të përcaktuar nivelin e të ardhurave dhe shpenzimeve bazuar në përparësitë lokale, dhe për të siguruar po ashtu që shërbimet*

*vendore i arrijnë standardet minimale, pavarësisht se cilat mund të jenë kapacitetet fiskale lokale ose rajonale."*

Disa komentatorë kanë vënë re se autonomia financiare ekziston vetëm atëherë kur ka burime të mjaftueshme për të bërë më shumë sesa thjeshtë financimin e shpenzimeve të detyrueshme.

Na lejoni të shtojmë se sa më të mëdha burimet, aq më reale bëhet autonomia rajonale. Kjo lidhje shkak-pasojë do të thotë se organet duhet të marrin përsipër përgjegjësi më të madhe politike ndaj qytetarëve taksapagues.

Por, a nuk është ky çmimi i çdo autonomie?

Po ashtu, është e rëndësishme të theksohen dy standarde të tjera në këtë aspekt: burimet në dispozicion të organeve rajonale duhet të jenë në përpjesëtim me kompetencat dhe funksionet e tyre, dhe në të njëjtën kohë duhet të bien brenda të njëjtit kuadri ligjor të përcaktuara nga shteti.

47) Ky paragraf i fundit thotë që mekanizmat financiarë të cilëve u referohen paragrafët e mësipërm nuk duhet të jenë të fiksuar në një pikë të caktuar kohe, pasi në të kundërtën burimet e disponueshme mund të mos ndjekin ritmin e inflacionit të kostove në veprimet rajonale.

Si pasojë, rekomandohet që këto burime financiare të jenë "të një natyre mjaftueshmërisht të larmishme dhe të bollshme për t'u bërë të mundur organeve rajonale të



mbajnë sa më shumë të jetë praktikisht e mundur ritmin e zhvillimit real të koston për kryerjen e detyrave të tyre."

Për më tepër, rezoluta e Kongresit për politikat rajonale të financimit publik (Rezoluta 265 (2008)) thotë që "sistemet financiare i pajisin rajonet me stabilitet të arsyeshëm dhe në të njëjtën kohë u lejojnë atyre të ndjekin ritmin e zhvillimit real të kostove për realizimin e përgjegjësive të tyre".

### 3.2. Barazia dhe transfertat financiare

48) Ky paragraf na çon në çështjen delikate të mungesës së ekuilibrave të pasurisë ndërmjet organeve të ndryshme rajonale brenda të njëjtit shtet.

Duke pasur parasysh pabarazitë e burimeve të organeve rajonale për shkak të historisë, gjeografisë, popullsisë dhe kimës, të cilat prekin zhvillimin social-ekonomik të komponentëve të ndryshme rajonale të një shteti, nevojiten mekanizma financiarë për të siguruar barazinë territoriale.

Kjo barazi bazohet ose në të drejtën e qytetarëve për të gëzuar shërbime ekuivalente në të gjithë territorin e shtetit, ose në dëshirën për të rritur unitetin kombëtar, ose, mundësisht, për të realizuar të dyja këto objektiva.

Mekanizmat e barazisë financiare përbëjnë të vetmen mënyrë për të korrigjuar këto pabarazi dhe për ndarje të

barabartë të burimeve për organet rajonale, në përfitim të qytetarëve.

Politika evropiane për fondet strukturore bën ekzaktësisht këtë gjë në rajonet e ndryshme të 27 shteteve anëtare të BE-së.

Pra, ky paragraf rekomandon që shtetet të parashikojnë procedura barazie financiare ose masa ekuivalente kompensuese "të projektuara për të korrigjuar efektet e shpërndarjes së pabarabartë të burimeve potenciale të financimit dhe barrën financiare që mund të mbështetin ato."

Ka dy faktorë të cilët mund të justifikojnë një mekanizëm barazie financiare për të ndihmuar një organ rajonal: (i) potenciali i tij i ulët fiskal, pra të ardhurat tatimore, duke përcaktuar, për shembull, një nivel ekuivalent me mesataren kombëtare, dhe (ii) dallimet në barrët e veçanta që i bien një organi rajonal, ose për shkak të situatës periferike rurale ose të lartë mbi nivelin e detit, përqendrimit urban që çon në shpenzimet e jashtme, ose disavantazheve social-ekonomike ose sociale brenda standardeve të vendit (p.sh. shkalla e papunësisë).

Kjo barazi financiare do të marrë formën e solidaritetit "vertikal", ku shteti luan rolin e "rishpërndarësit" të burimeve tek organet e tij rajonale, ose të solidaritetit "horizontal" ndërmjet vetë organeve rajonale, ku organet

me të pasura ndihmojnë organet më të varfra dhe ata më të fortë ndihmojnë organet më të dobët.

Ndërkohë që motivimi mund të jetë i kuptueshëm, paragrafi i fundit duket sikur është në kundërshtim me paragrafët më lart. Duket sikur ky paragraf thotë që këto mekanizma barazie financiare në tërësi nuk duhet të varfërojnë asnjë organ rajonal, gjë e cila duket më shumë si një shpresë fanatike sesa një mundësi praktike dhe realiste.

Transfertat financiare duhet të parashikohen në tekstet e ligjit ose të rregulloreve mbi bazën e "*kritereve objektive të lidhura me kompetencat rajonale.*" Qëllimi është të përcaktohet shtrirja e tyre në dritën e detyrave të tjera që u janë besuar organeve rajonale dhe të potencialit të tyre fiskal, dhe jo për të shpërndarë thjesht për hir të barazisë.

Së fundmi, duke përdorur ndonjëherë formulime të tepruara, paragrafët e mëposhtëm ritheksojnë tri rregulla të mëtejshme.

Së pari, në përputhje me parimin e përgjithshëm të autonomisë vjen liria e autoritetit rajonal për të përdorur siç e shikon të arsyeshme burimet që mbledh ose marr.

Parimi i dytë, në një farë mënyrë rithekson parimin e parë, megjithëse i specifikuar me frazën "për aq sa është e mundur", duke parashikuar që "grantet për organet rajonale nuk caktohen për financimin e projekteve specifike." Me fjalë të tjera, grantet nuk mund të caktohen

për përdorim specifik, në përjashtim të rasteve kur një gjë e tillë parashikohet shprehimisht në rregullore si mekanizëm për subvencionim projektësh.

Parimi i tretë është përgjegjësia e vendimmarrësit: në rastet kur shteti vendos t'i transferojë kompetencat një organi rajonal, ai duhet të pranojë pasojat dhe në të njëjtën kohë duhet të parashikojë burimet korresponduese kompensuese.

Duhet të theksohet se të gjitha kriteret e përfshira në këto paragrafë për barazinë financiare në fakt reflektojnë të njëjtën filozofi të parashikuar dhe në rekomandimin e Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për tatimet lokale, barazinë financiare dhe grantet për organet lokale (Rec2000)14).

Ndërmjet të tjerash ky rekomandim i referohet metodës së vlerësimit të shpenzimit të nevojshëm për barazi financiare dhe mekanizmat përkatës.

"Këto sisteme duhet të projektohen në mënyrë të tillë që të barazojnë të paktën pjesërisht kompetencat fiskale të organeve lokale në mënyrë që t'u bëjnë atyre të mundur, nëse ata dëshirojnë, të ofrojnë një gamë dhe nivel të gjerë ngjashëm shërbimesh ndërkohë që përcaktohen nivele të njëjta të tatimeve vendore." (pika 2b, paragrafi 2 i Rekomandimit).

### 3.3. Huamarrja

53) Këshillohet që kjo teknikë financiare të autorizohet nga organet rajonale në mënyrë që të plotësojë burimet e tyre. Ky paragraf lidhet me huamarrjen në tregun kapital për financimin e shpenzimeve për investim. Në lidhje me ndarjen, vini re kufizimet (shëndetësore dhe logjistike) ku shpenzimet e zakonshme operative nuk mund të financohet me anë të huamarrjes, e cila duhet të ruhet për financim afatgjatë investimesh. Na lejoni të theksojmë po ashtu se shumë shtete e parashikojnë ndikimin e huamarrjes (ose të burimeve të tjera korresponduese) mbi nivelin e borxhit të organeve rajonale. Ndonjëherë këtu zbatohen rregulla të ndryshme përsa i përket huamarrjes "*së brendshme*" dhe huamarrjes në tregjet e huaja.

Pika 24 e Rekomandimit (2004)<sup>1</sup> të Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare për menaxhimin financiar dhe buxhetor në nivelet rajonale thotë që shtetet: "*në përgjithësi, organet vendore dhe rajonale duhet të gëzojnë të drejtën e marrjes së huave vetëm për financimin e shpenzimeve për investime, jo për shpenzimet aktuale. Niveli i huasë mund të përcaktohet në lidhje me volumin e burimeve të veta të organit, masën e tyre, stabilitetin dhe zhvillimin e parashikimeve.*"

#### **4. Marrëdhëniet kombëtare dhe ndërkombëtare**

54) Këta paragrafë japin kompetencat dhe mundësitë e organeve rajonale për veprim, sëbashku me nivelet e tjera të qeverisjes, si në nivelin e brendshëm dhe në nivelin e jashtëm.

Organet rajonale mund të formojnë shoqata me qëllimin e koordinimit të veprimeve të tyre dhe të mbrojtjes së interesave të tyre. Ky është parimi i të drejtës së lirisë së organizimit, i përkthyer në nivelin institucional rajonal.

Për më tepër, kjo është tërësisht për ruajtjen e kuadrit aktual, në të cilin po zhvillohet bashkëpunimi ndër-rajonal në shtete të ndryshme të Këshillit të Evropës.

Ndërkohë që organet mund të punojnë sëbashku në nivelin kombëtar, ata mund ta bëjnë këtë gjë dhe në nivelin ndërkombëtar. Kjo gjë bëhet e qartë nga fjalia: *"organet rajonale mund të jenë po ashtu anëtarë të organizatave ndërkombëtare të organeve rajonale."* I vetmi kufizim mbi këtë të drejtë është që veprimi i tyre duhet të lidhet me çështje që bien në kompetencën e tyre, dhe që janë, sigurisht, në përputhje me ligjin.

55) Duke qenë kështu, është logjike që organet rajonale duhet të lejohen të përfshihen në punën e institucioneve evropiane në kuptimin e gjerë. Si Bashkimi Evropian dhe Këshilli i Evropës kanë krijuar forume dhe rrjete të shumta konsultimi që trajtojnë çështjet rajonale.

Pra, ky paragraf u lejon organeve rajonale të përfshihen në çështjet evropiane, sigurisht "*deri në masën e lejuar nga e drejta kombëtare dhe/ose evropiane*".

Kjo mund të marrë formën e përfshirjes së drejtpërdrejtë nga organet rajonale ose të përfshirjes së tërthortë nëpërmjet organeve të krijuara të përfaqësojnë organet rajonale për këtë qëllim.

56) Ky paragraf i hap derën bashkëpunimit ndërkufitar, në të cilin janë përfshirë shumë organe rajonale. Për të arritur këtë përfundim janë krijuar instrumente të ndryshme.

Këta aktivitete ndërkufitare ose ndërkombëtare duhet të jenë në përputhje jo vetëm me atë çfarë lejohet nga legjislacioni i brendshëm, por dhe me sipërmarrjet ndërkombëtare të shtetit, dhe për të realizuar objektivat e politikës së jashtme të shtetit në përgjithësi.





## **RECOMMENDATION 282 (2010)**

### **Follow-up by the Congress to the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)**

1. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe welcomes the substantive discussions held at the 16th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government in Utrecht on 16 and 17 November 2009, which confirmed member governments' commitment to continuing and further developing the Council of Europe's activities in the field of local and regional democracy.

2. The Congress notes that the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207) and Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (CETS No. 206) were signed by a large number of countries during the conference, bearing witness to this commitment. It sincerely hopes that other signatures will follow shortly.

3. In view of the growing importance of the regional tier of governance, it believes that the Reference Framework for Regional Democracy, which the ministers

responsible for local and regional government took note of at the conference, is a major initial step in the process of strengthening regional democracy.

4. It is therefore pleased by the ministers' recommendation that the Congress and the Parliamentary Assembly use the reference framework when considering institutional and governance reforms at the regional level and by the inclusion of the text in the conference final declaration.

5. The Congress also welcomes the report by Ms M. Kiviniemi, Minister of Public Administration and Local Government of Finland, on enhancing the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy, which is a major contribution to discussion of the subject.

6. The Congress would nevertheless like to draw attention to the joint position it adopted with the Parliamentary Assembly regarding the document, underlining, in particular, the importance of the diversity of the Council of Europe's political organs, which is a mark of its originality and the uniqueness of its contribution.

7. At the same time, the Congress supports the Kiviniemi report's proposal that co-operation with the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) be stepped up as regards monitoring of the application of the European Charter of Local Self-

Government (STE No. 122). With reference to Committee of Ministers Statutory Resolution CM/Res(2007)6, the Congress will continue to give top priority to its monitoring activities and believes there is a need for the CDLR to follow up the resulting recommendations at intergovernmental level.

8. In the light of the above, the Congress asks the Committee of Ministers to:

- a. take note of these comments on the Kiviniemi report and to continue guaranteeing the diversity of the organs and activities of the Council of Europe which are its key asset in the field of local and regional democracy, while also ensuring a level of inter- and intra-institutional co-operation that enables tangible results to be achieved;
- b. encourage member governments to take account of the Reference Framework for Regional Democracy when formulating policies for the regional level or in the context of relevant institutional reforms;
- c. sign up to the provisions of the Utrecht Final Declaration with regard to European Local Democracy Week and to support and encourage the activity, in particular by promoting the event and its results among governments of member states.

*1. Debated and adopted by the Congress on 18 March 2010, 2nd Sitting (see Document CG(18)7, explanatory memorandum), rapporteurs: K. Andersen (Denmark, R, ILDG) and J.-C. Frécon (France, L, SOC).*



## **REPLY ADOPTED BY THE COMMITTEE OF MINISTERS**

on 19 April 2011 at the 1112th meeting of the Ministers' Deputies

CM/Cong(2011)Rec282 final - 21 April 2011

"Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)" – Recommendation 282 (2010) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

1. The Committee of Ministers has given careful consideration to Recommendation 282 (2010) on "Follow-up by the Congress of the Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009)", which it has brought to the attention of the governments of member states and has sent it to the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) for comments.

2. In the course of its examination, the Committee has taken due note of the comments of the Congress on the report "How to enhance the work of the Council of Europe in the field of local and regional democracy?" (the Kiviniemi report), which was presented to the 16th session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. The Committee is committed to the Council of Europe's

institutional structure, in which the Congress plays an important role. In this connection, it refers to its 1103rd meeting (19-20 January 2011), where it adopted a revised version of the Statutory Resolution and of the Congress Charter. It encourages the Congress to continue its activities aimed at strengthening local and regional democracy at the pan-European level. It considers that a high level of interinstitutional co-operation within the Council of Europe will make an effective contribution to achieving this objective. This is even more necessary in the context of the reform process currently under way, one of the aims of which is to ensure that the activities of the Congress contribute more to the Organisation's fundamental objectives.

3. The Committee notes that the Utrecht Declaration specifically invites the Congress to participate in a certain number of activities, and welcomes the fact that the Congress has responded positively to these invitations.

4. The Committee of Ministers encourages the governments of member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8 b. of the recommendation. It recalls that the Framework was prepared jointly by the Congress and the CDLR as "a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the

regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work”.

5. Turning to the possible role of intergovernmental co-operation as part of the follow-up to Congress recommendations connected with monitoring, the Committee notes that this is one of the numerous aspects which should be considered in the context of the general review of the monitoring of the European Charter of Local Self-Government being carried out by Mr Chaves, the Spanish Minister for Local and Regional Policy. The Committee of Ministers will consider the conclusions of this review in due course.

6. Finally, the Committee welcomes the decision to make “human rights at local level” the main theme of the 2011 European Local Democracy Week and encourages all those concerned to contribute to the successful outcome of this initiative.

Brenda Këshillit të Evropës, organet e qeverisjes rajonale do të kenë në dispozicion referenca dhe parime në lidhje me strukturën e tyre demokratike, organizimin, kompetencat dhe burimet, vendin e tyre brenda shtetit, marrëdhëniet me organet e tjera dhe me qytetarët, pavarësisht nga natyra ose nga karakteri i tyre i veçantë institucional.

Fuqia politike e këtij dokumenti dhe rëndësia e referencave që përmban ai rrjedhin jo vetëm nga fakti që ky është një tekst i prezantuar në konferencën e ministrave për autoritetet lokale dhe rajonale të Këshillit të Evropës në sesionin e tij në Utreht më 16 nëntor 2009, por edhe nga fakti se përmbajtja e tij bazohet fort në të ashtuquajturat parime të Helsinkit dhe në draft-kartën evropiane për demokracinë rajonale të miratuar nga Kongresi në vitin 2008.

Ky kod i vërtetë të drejtash dhe detyrimesh për subjektet rajonale, i synuar për organet e ndërmjetme të qeverisjes, të cilat qëndrojnë midis qeverisë qendrore dhe nivelit bazë (organeve lokale) do të ketë dy funksione kryesore. Funksioni i parë është të shërbejë si burim frymëzimi kur shtetet të vendosin të krijojnë ose të reformojnë qeverisjen e tyre rajonale. Funksioni i dytë është të veprojë si trup parimesh për reference politike, mbi të cilat mund të bazohet Kongresi në kuadrin e detyrës së tij statusore për monitorimin e demokracisë rajonale në shtetet anëtare të Këshillit të Evropës.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Këshilli i Evropës është organizata udhëheqëse e kontinentit për të drejtat e njeriut. Ai përbëhet nga 47 shtete anëtare, 28 prej të cilave janë anëtare të Bashkimit Evropian. Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale është një institucion i Këshillit të Evropës, përgjegjës për forcimin e demokracisë lokale dhe rajonale në 47 shtetet anëtare të tij. I përbërë nga dy dhoma - Dhoma e Autoriteteve Lokale dhe Dhoma e Rajoneve - dhe tre komisione, ai sjell së bashku 648 zyrtarëve të zgjedhur që përfaqësojnë më shumë se 200.000 autoritetet lokale dhe rajonale.