

FORUM STATUTOR

Raporti
CG-FORUM(2020)02-05final
7 dhjetor 2020

Originali: *Anglisht*

Komentari bashkëkohor nga Kongresi për raportin shpjegues për Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale

Komiteti për Respektimin e Obligimeve dhe Zotimeve nga Shtetet Anëtare të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale (Komiteti Monitorues)

Raportuesi:¹ Jakob WIENEN, Holandë (L, EPP/CCE)

Rezoluta 460 (2020)	2
Memorandumi shpjegues	4

Përmbledhje

Ky dokument është një komentari bashkëkohor i memorandumit shpjegues për Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale, i cili i merr parasysh tridhjetë vjet të zbatimit nga Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës, dhe i cili bazohet kryesisht në punimet normative dhe monitoruese të kryera nga Këshilli i Evropës. Ai i merr parasysh, në veçanti, raportet monitoruese dhe rekomandimet e miratuara nga Kongresi në raport me situatën e demokracisë lokale dhe rajonale në Shtetet Anëtare, tekstet relevante nga autoritetet e tjera dhe instancat e Këshillit të Evropës, posaçërisht, rekomandimet e Komitetit të Ministrave, opinionet e Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venedikut) dhe rekomandimet dhe rezolutat e Asamblesë Parlamentare, dhe praktikës gjyqësore të gjykatave kombëtare në Shtetet Anëtare me rastin e interpretimit të dispozitave të Kartës. Kongresi e konsideron këtë komentari bashkëkohor si një vegël praktike për Këshillin e Evropës dhe për palët e tjera të interesit kombëtar dhe ndërkombëtar si dhe për akademinë dhe studiuesit.

Rrjedhimisht, Kongresi e fton Komitetin e tij për Respektimin e Obligimeve dhe Zotimeve nga Shtetet Anëtare të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale (Komiteti Monitorues) që të merr sistematikisht në konsideratë këtë komentari bashkëkohor në punën e tij; dhe që të kërkojë një dialog politik me autoritetet kombëtare, rajonale dhe lokale në kornizën e aktiviteteve pas monitoruese me të gjitha Shtetet Anëtare e prekura, në bazë të këtij komentari. Për më tepër, ai iu bën thirrje anëtarëve të vetë që ta marrin në pronësi, ta përdorin dhe shpërndajnë atë si një vegël relevante e cila iu ofron të gjitha niveleve qeverisëse, udhëzime të përditësuara të cilat mund t'ua mundësojnë atyre konsolidimin e kulturës së tyre politike dhe ligjore në fushën e vetëqeverisjes. Kongresi, po ashtu, i kërkon Byrosë së vet që t'i vë në dijeni autoritetet përkatëse të Këshillit të Evropës për këtë komentari bashkëkohor dhe që t'i ftojë ato që ta marrin atë në konsideratë në punën e tyre në lidhje me demokracinë lokale.

1. L: Dhoma e Autoriteteve Lokale / R: Dhoma e Rajoneve.
EPP/CCE: Grupi i partive popullore evropiane në Kongres.
SOC/G/PD: Grupi i socialistëve, të gjelbërve dhe demokratëve progresivë.
ILDG: Grupi i pavarur demokratik dhe liberal.
ECR: Grupi i konservatorëve dhe reformatörëve evropianë.
NR: Anëtarë që nuk i përkasin asnjë grupi politik të Kongresit.

REZOLUTA 460 (2020)²

1. Referencat:

- a. Karta Evropiane e Qeverisjes Lokale (ETS Nr. 122, 1985), në vijim "Karta", dhe në veçanti raporti i saj shpjegues;
- b. Rezoluta Statusore CM/Res(2020)1 që ka të bëjë me Kongresin e Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Këshillit të Evropës, në tekstin e mëtejme "Kongresi", dhe Karta e rishikuar e miratuar nga Komiteti i Ministrave më 15 janar 2020, e cila e udhëzon Kongresin që të sigurojë zbatimin efektiv të parimeve të Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale, si pjesë e aktivitetit të tij monitorues;
- c. Raportet e monitorimit dhe rekomandimet e miratuara nga Kongresi në lidhje me situatën e demokracisë lokale dhe rajonale në shtetet anëtare të Këshillit të Evropës;
- d. Tekstet relevante nga autoritetet dhe instancat e tjera të Këshillit të Evropës, posaçërisht rekomandimet e Komitetit të Ministrave, opinionet e Komisionit Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venedikut) dhe rekomandimet dhe rezolutat e Asamblesë Parlamentare;
- e. Praktika gjyqësore e gjykatave kombëtare në Shtetet Anëtare gjatë interpretimit të Kartës.

2. Kongresi:

- a. e mirëpret komentarin bashkëkohor për memorandumën shpjegues për Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale, si tekst referues, i cili i merr parasysht 30 vjet të zbatimit të këtij instrumenti nga Shtetet Anëtare të Evropës, dhe i cili bazohet kryesisht në punimet normative dhe monitoruese të kryera nga Këshilli i Evropës;
- b. është i bindur se ky komentari do të kontribuojë në përmirësimin e njohurive dhe sigurimin e një respektimi më të madh të Kartës duke e bërë atë lehtë të qasshme dhe të kuptueshme në mënyrë bashkëkohore;
- c. e sheh komentarin bashkëkohor si një vegël praktike jo vetëm për Këshillin e Evropës, por edhe për palët e interesit kombëtar dhe ndërkombëtar, qofshin ata përfaqësuesit e zgjedhur kombëtar apo lokal, apo institucionet Shtetërore, administratat, juridiksionet, asociacionet kombëtare të autoriteteve lokale dhe rajonale, shoqërinë civile apo organizata të tjera ndërkombëtare si dhe për akademikët dhe studiuesit;
- d. e fton Komitetin e tij për Respektimin e Obligimeve dhe Zotimeve nga Shtetet Anëtare të Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale (Komiteti Monitorues) që:
 - i. ta marrë komentarin bashkëkohor për raportin shpjegues që ta marrë sistematikisht në konsideratë në punën e tij, posaçërisht gjatë përgatitjes së raporteve për monitorimin gjatë vlerësimit të zbatimit të dispozitave të Kartës dhe Protokollit shtesë për të drejtën e pjesëmarrjes në punët e një autoriteti lokal, në Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës (CETS Nr. 207);
 - ii. që të kërkojë një dialog politik me autoritetet kombëtare, rajonale dhe lokale në kornizën e aktiviteteve pas monitoruese me të gjitha Shtetet Anëtare e prekura, në bazë të këtij komentari bashkëkohor për raportin shpjegues të Kartës;
- e. i fton autoritetet e tjera të Kongresit, posaçërisht Komitetin për Qeverisje, që të marrë parasysht interpretimin bashkëkohor gjatë aktiviteteve të tyre përkatëse, kur i duhet që t'i referohet raportit shpjegues të Kartës;
- f. iu bën thirrje anëtarëve të vetë që ta marrin në pronësi, ta përdorin dhe shpërndajnë komentarin bashkëkohor si një vegël relevante, e cila iu ofron të gjitha niveleve qeverisëse, dhe veçanërisht autoriteteve dhe juridiksioneve kombëtare, udhëzime të përditësuara të cilat mund t'ua mundësojnë atyre konsolidimin e kulturës së tyre politike dhe ligjore në fushën e vetëqeverisjes. Ai po ashtu, synon që t'i nxisë ata që të

2. E debatuar dhe miratuar nga Forumi Statusor më 7 dhjetor 2020, (shih dokumentin [CG-FORUM\(2020\)02-05](#), memorandum shpjegues), raportuesi: Jakob WIENEN, Holandë (L, EPP/CCE).

miratojnë mekanizma dhe procedura për të siguruar respektimin e dispozitave të Kartës në legjislacionin dhe punën për përcaktimin e standardeve të tyre duke pasqyruar sfidat dhe brengat e shekullit 21;

g. i kërkon Byrosë së vet që t'i vë në dijeni autoritetet përkatëse të Këshilli të Evropës për këtë koment bashkëkohor dhe që t'i ftojë ato që ta marrin atë në konsideratë në punën e tyre në lidhje me qeverisjen lokale.

MEMORANDUMI SHPJEGUES

Tabela e përmbajtjes

Preambula	5
Neni 1	7
Neni 2 - Baza kushtetuese dhe ligjore për vetëqeverisjen lokale	8
Neni 3 – Koncepti i vetëqeverisjes lokale	10
Neni 4 – Fushëveprimi i vetëqeverisjes lokale	15
Neni 5 – Mbrojtja e kufijve të autoritetit lokal.....	23
Neni 6 – Strukturat dhe burimet e përshtatshme administrative për detyrat e autoriteteve lokale	24
Neni 7 – Kushtet sipas të cilave ushtrohen përgjegjësitë në nivel lokal.....	27
Neni 8 – Mbikëqyrja administrative e aktiviteteve të autoriteteve lokale	29
Neni 9 – Burimet financiare të autoriteteve lokale.....	33
Neni 10 – E drejta për asocim e autoriteteve lokale	42
Neni 11 – Mbrojtja ligjore e vetëqeverisjes lokale	45
Neni 12 – Angazhimet	47
Neni 13 – Autoritetet për të cilat Karta është e zbatueshme.....	49
Neni 14 - Ofrimi i informacionit	51
Neni 15 – Nënshkrimi, ratifikimi dhe hyrja në fuqi	52
Neni 16 – Klauzola territoriale	52
Neni 17 – Denoncimi	52
Neni 18 – Njoftimet	52

KOMENTARI BASHKËKOHOR NGA KONGRESI PËR RAPORTIN SHPJEGUES PËR KARTËN EVROPIANE TË VETËQEVERISJES LOKALE

Preambula

Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës, nënshkruese të këtij dokumenti,³

1. Duke pasur parasysh se qëllimi i Këshillit të Evropës është që të arrijë unitet më të madh në mes të anëtarëve të tij, me synim që të mbrojë dhe realizojë idealet dhe parimet të cilat janë trashëgimia e tyre e përbashkët;
2. Duke pasur parasysh që një prej metodave me të cilën do të arrihet ky qëllim është përmes marrëveshjeve në fushën administrative;
3. Duke pasur parasysh që autoritetet lokale janë një prej themeleve kryesore të çdo regjimi demokratik;
4. Duke pasur parasysh që e drejta e qytetarëve për të marrë pjesë në udhëheqjen e çështjeve publike është një nga parimet demokratike që e pranojnë të gjitha Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës;
5. Duke pasur parasysh që në nivelin lokal kjo e drejtë mund të ushtrohet në mënyrën më të drejtpërdrejt;
6. Të bindur që ekzistenca e autoriteteve lokale me përgjegjësi të vërteta mund të ofrojë një administratë e cila është efektive dhe e afërt me qytetarët;
7. Të vetëdijshëm që mbrojtja dhe fuqizimi i vetëqeverisjes lokale në vendet e ndryshme evropiane është një kontribut i rëndësishëm për ndërtimin e Evropës së bazuar në parimet e demokracisë dhe decentralizimit të kompetencave;
8. Duke pohuar që kjo e përfshinë ekzistimin e autoriteteve lokale të pajisura me organe vendimmarrëse të krijuara në mënyrë demokratike dhe që kanë një shkallë të gjerë të autonomisë në raport me përgjegjësitë e tyre, mënyrat dhe mjetet sipas të cilave këto përgjegjësi ushtrohen dhe burimet që kërkohen për përmbushjen e tyre,

Janë pajtuar si në vijim:

Raporti shpjegues

Preambula e ofron mundësinë për deklarinë e elementeve themelore të Kartës. Ato janë, kryesisht:

- kontributi jetik i vetëqeverisjes lokale për demokracinë, administrimi efektiv dhe decentralizimi i kompetencave;
- roli i rëndësishëm i autoriteteve lokale në ndërtimin e Evropës;
- nevoja që autoritetet lokale të zgjidhen në mënyrë demokratike dhe të gëzojnë autonomi të gjerë.

³ Paragrafët e preambulës janë numëruar vetëm për qëllimet e këtij komentari.

Komentri bashkëkohor

1. Ashtu si preambula e çdo dokumenti ligjor, edhe preambula e Kartës është hyrje në dispozitat e saj nga pikëpamja formale. Ekzistojnë dallime të mendimeve në lidhje me peshën përkatëse interpretuese dhe statusin ligjor të preambulave të traktateve, mirëpo Neni 31 i Konventës së Vjenës për Ligjin e Traktateve e njih vlerën ligjore të preambulës si një pjesë integrale e “kontekstit” të një traktati. Rrjedhimisht, preambulat janë pjesë e “teksteve” të traktateve dhe ato shpesh citohen si dëshmi e “objektit dhe qëllimit” të një traktati. Prandaj, preambula e Kartës nuk mund të hidhet poshtë si përgjithësim se është vetëm një hyrje formale dhe ajo duhet të konsiderohet si një burim i rëndësishëm i interpretimit të Kartës.

2. Në bazë të formulimit të saj, preambula e Kartës i përmbush tri qëllime: simbolik, shpjegues dhe ligjor. Nga pikëpamja simbolike, ajo i thekson vlerat themelore të tekstit, mbi të gjitha demokracisë. Sidoqoftë, qëllimi kryesor i preambulës është shpjegues: ajo i përcakton arsyet për miratimin e Kartës dhe i thekson parimet e saj kryesore. Vetëm një dispozitë në preambulë është “materiale”, që e përcakton një të drejtë që nuk përmendet në Kartë, gjegjësisht “të drejtën e qytetarëve për të marrë pjesë në udhëheqjen e çështjeve publike”. Ky dimension është zbatuar nga Protokollin Shtesë (shih më poshtë).

3. Preambula është ndarë në dhjetë përshkrime. I pari është një deklaratë që mund të gjendet në pothuajse çdo traktat. Ai thekson se (për dallim nga traktatet e tjera të Këshillit të Evropës që janë të hapura për Shtetet jo anëtare) Shtetet nënshkruese duhet të jenë anëtare të Këshillit të Evropës.⁴ I dyti i referohet Nenit 1 të Statutit të Këshillit të Evropës, i cili ka hyrë në fuqi më 5 gusht 1949, dhe i përsërit qëllimet e Këshillit të Evropës. Ai e lidh qeverisjen lokale me vet qëllimet e Këshillit. Kjo lidhje është theksuar qëkur iniciativat e para e synuan fuqizimin e qeverisjes lokale në Evropë, shumë shpejt pas Luftës së Dytë Botërore.⁵ Njëkohësisht, ky përshkrim deklaroi se qëllimi i Këshillit të Evropës është “që të arrijë unitet më të madh në mes të anëtarëve të saj”.

4. Përshkrimi i tretë fokusohet në metodat përmes të cilave “uniteti më i madh” i kërkuar nga Këshilli mund të arrihet, gjegjësisht arrijten e “marrëveshjeve në fushën administrative”. Fjala “marrëveshjet” këtu do të thotë traktatet ndërkombëtare ose konventat, dhe administrata lokale publike padyshim është një çështje që i përket “fushës administrative”.⁶ Siç është cekur në njërin prej paragrafëve vijues, Karta ka të bëjë me organizimin administrativ të Shteteve Anëtare, dhe iu kërkon atyre që t’i zbatojnë parimet e saj që synojnë krijimin e sistemit administrativ të decentralizuar. Prandaj, vetë Karta është një prej këtyre “marrëveshjeve”.

5. Në lidhje me këtë, preambula vazhdon duke deklaruar se “autoritetet lokale janë një prej themeleve kryesore të çdo regjimi demokratik”. Ajo e cek lidhjen ndërmjet qeverisjes lokale dhe demokracisë, e cila duhet të konsiderohet si “thelbi” i Kartës. Në bazë të qasjes së udhëhequr nga parimi i decentralizimit, Karta supozon që demokracia lokale është gur themel i demokracisë, prandaj edhe njëherë e lidh Kartën me qëllimet themeluese të Këshillit të Evropës: autoritetet lokale konsiderohen si një prej themeleve kryesore të demokracisë, gjë që është misioni kryesor i Këshillit të Evropës.

6. Përshkrimi i pestë e përcakton një të drejtë që nuk përmendet në nenet e Kartës dhe e cila bazohet vetëm në preambulë: “e drejta e qytetarëve që të marrin pjesë në udhëheqjen e çështjeve publike”. Vetë Karta në fakt i referohet vetëm autoriteteve lokale, dhe jo qytetarëve lokal. Kjo “e drejtë e qytetarëve” u parapa më vonë në Protokollin Shtesë të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale me të drejtën për të marrë pjesë në punët e autoriteteve lokale, i cili hyri në fuqi më 1 qershor 2012 (shih më poshtë). Për më tepër, preambula deklaroi që ndonëse e drejta e qytetarëve që të marrin pjesë në udhëheqjen e çështjeve publike mund të ushtrohet në cilindo nivel të qeverisjes, niveli lokal është më i përshtatshmi.

7. Përshkrimi i gjashtë iu referohet autoriteteve lokale si institucione administrative (“që veprojnë në fushën administrative”) me përgjegjësitë e tyre, si vegël për ofrimin e një administrate efektive që është e afërt me qytetarët. Përshkrimi i radhës e prezanton shprehjen “qeverisje lokale” në Kartë. Kjo shprehje (sikurse ekuivalenti i saj në frëngjisht “*autonomie locale*”) fokusohet në “autonominë” e autoriteteve lokale, duke shmangur ndonjë ngatërrim me zyrtarë lokale të Autoriteteve Shtetërore. Në përputhje me këtë, koncepti i “vetëqeverisjes lokale”, siç është cekur në preambulë, i përfshin idetë e demokracisë lokale dhe të decentralizimit.

4 Një propozim për ta hapur Kartën për praninë nga Shtetet jo anëtare u prezantua me Rekomandimin 218 (2007) *Hapja e Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale për pranimin e Komunitetit Evropian dhe Shteteve jo anëtare të Këshillit të Evropës*. Sidoqoftë, ai nuk u zbatua kurrë.

5 Shih Raportin e vitit 1953 të Komitetit për Planifikim Rajonal dhe Autoritete Lokale (Doc. 210, i 23 shtatorit 1953), Hulumtimi i organeve kombëtare apo ndërkombëtare të lidhura me qeverisjen lokale dhe shqyrtimi i mjeteve më të mira përmes të cilave këto organe dhe vetë autoritetet lokale mund të ndihmohen në përhapjen e idesë evropiane.

6 Kjo është më e qartë në versionin në gjuhën frënge: “conclusion d’accords dans le domaine administratif”.

8. Përshkrimi i fundit i preambulës i përmbledh sërish parimet kryesore të zhvilluara nga Karta: në njërin anë, demokracia lokale e kuptuar si ekzistimi i organeve lokale vendimmarrëse të cilat janë “krijuar në mënyrë demokratike” (për këtë parim, shih Nenin 3.2); në anën tjetër, *autonomia lokale* si “diskrecion” që gëzohet nga subjektet lokale për të ushtruar përgjegjësitë e tyre (shih Nenet 3.1, 4 dhe 9). Vlen të theksohet që kjo është pika e vetme në tërë Kartën ku fjala “autonomi” është përdorur në tërë versionin anglez.

9. Fjalja përmblyëse e preambulës (“*Janë pajtuar si në vijim*”) është e lidhur ngushtë me paragrafin e saj të parë (“*Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës, nënshkruese të këtij dokumenti*”) dhe ajo cek që Karta e ka statusin e një konvente ndërkombëtare detyruese. Opsionet e tjera të mundshme (një deklaratë e thjeshtë e parimit ose një protokoll i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut) u refuzuan nga formuluesit e Kartës, dhe “elaborimi i një Karte Evropiane të pavarur, në shumë aspekte e ngjashme me Kartën Sociale ekzistuese” u miratua në Rezolutën 126 (1981).⁷ Çështja e natyrës ligjore të Kartës përfundimisht u trajtua në Konferencën e Ministrave përgjegjës për Vetëqeverisjen Lokale, e cila u mbajt në Romë nga 6 deri më 8 nëntor 1984.⁸

10. Siç është cekur më sipër, pjesëmarrja e qytetarëve në jetën politike në nivel lokal nxitet fuqishëm nga Karta. Preambula e cek si një të drejtë të qytetarëve e cila “*mund të ushtrohet në mënyrën më të drejtpërdrejtë*” në nivelin lokal. Referime gjenden edhe në Nenin 3.2, i cili iu referohet “*kuvendeve të qytetarëve, referendumeve dhe çdo forme tjetër të pjesëmarrjes së drejtpërdrejtë të qytetarëve*”. Neni 5, i cili i trajton ndryshimet në kufijtë e qeverisjes lokale, po ashtu i referohet “*konsultimit paraprak të komuniteteve lokale të prekura, mundësisht përmes një referendumi*”. Kjo e drejtë u përforcua përmes Protokollit Shtesë të Kartës mbi të drejtën e pjesëmarrjes në punët e një autoriteti lokal, të miratuar më 16 nëntor 2009 në Konferencën e Ministrave në Utreht (Utrecht). Ajo hyri formalisht në fuqi më 1 qershor 2012, pasi i arriti tetë ratifikime.

11. Dokumentet e mëparshme të Kongresit tashmë e kishin eksploruar të drejtën e qytetarëve për pjesëmarrje në punët lokale, posaçërisht në lidhje me referendumet lokale.⁹ Raporti Shpjegues në Protokollin Shtesë cek se bazohet në preambulën e Kartës: “... besohej që Karta, e cila i obligon palët që të zbatojnë rregulla bazë që garantojnë pavarësinë politike, administrative dhe financiare të autoriteteve lokale, duhet po ashtu t’iu ofrojë (Palëve) mundësinë që të zgjerojnë fushëveprimin e obligimeve të tyre ligjore ndërkombëtare për të përfshirë disa të drejta të caktuara për individët në nivel lokal”.

Neni 1

Palët e marrin përsipër që të konsiderohen të obliguara nga nenet vijuese në mënyrën dhe deri në shkallën e paraparë në Nenin 12 të kësaj Karte.

Raporti shpjegues

Neni 1 e shpreh iniciativën e përgjithshme të palëve që t’i respektojnë parimet e vetëqeverisjes lokale të parashtruara në Pjesën I të Kartës (Nenet 2-11), deri në shkallën e paraparë në Nenin 12.

⁷ Shih Rezolutën 126 (1981) mbi parimet e vetëqeverisjes lokale dhe Memorandumin Shpjegues (*Harmegnies Report*), CPL(16)6, 21 shtator 1981, posaçërisht fq. 11.

⁸ Në lidhje me çështjen e formës ligjore që duhet të kishte Karta. Shumica e ministrave u deklarua në favor të një Konvente, përderisa një pakicë e mbështeti përdorimin e një Rekomandimi.

⁹ Shih Rekomandimin Nr. R(96)2 të Komitetit të Ministrave të Shteteve Anëtare të Këshillit të Evropës për *referendumet dhe iniciativat popullore në nivel lokal*; Rekomandimin (2001)19 Komitetit të Ministrave të Shteteve Anëtare për *pjesëmarrjen e qytetarëve në jetën publike lokale*; Rekomandimin 113 (2002) për *marrëdhëniet në mes të publikut, kuvendit lokale dhe ekzekutivit në demokracinë lokale (korniza institucionale e demokracisë lokale)*.

Komentari bashkëkohor

12. Ky Nen e shpreh përkushtimin e palëve që t'i respektojnë parimet e vetëqeverisjes lokale të parashtruara në Pjesën I të Kartës (Nenet 2-11), deri në shkallën e paraparë në Nenin 12. Kjo dispozitë e mundëson "gjeometri të ndryshueshme" në pranimin e parimeve thelbësore të Kartës (shih më poshtë). Rrjedhimisht, nuk ekziston një mënyrë e përgjithshme ose universale për ratifikimin e këtij traktati ndërkombëtar. Par dallim, Pjesa e II duhet të pranohet në tërësi nga të gjitha Palët, që janë ato shtete sovrane që janë Shtete Anëtare të Këshillit të Evropës (shih Preambulën) dhe që e kanë nënshkruar dhe ratifikuar Kartën.¹⁰ Prandaj, Shtetet që nuk janë anëtare të Këshillit të Evropës nuk mund ta nënshkruajnë apo miratojnë Kartën, sipas Nenit 15.1.¹¹

13. Përtej formulimit në dukje të thjeshtë të këtij neni fillestar, kjo dispozitë e trajton një aspekt të rëndësishëm të Kartës. Palët "*e marrin përsipër që të konsiderohen të obliguara*"¹² nga Karta, ose të paktën nga disa prej neneve thelbësore të saj. "Obliguar" është fjala kyçe këtu. Kjo do të thotë që palët duhet të përmbushin Kartën, dhe që ta zbatojnë atë besnikërisht. Karta është një traktat ndërkombëtar me fushëveprim rajonal që është obligues si çdo traktat tjetër. Rrjedhimisht, shtetet ratifikuese duhet që ta zbatojnë ato në përputhje me parimin "pacta sunt servanda", një parim i kahershëm i të Drejtës Ndërkombëtare, dhe në mënyrën e parashtruar nga Konventa e Vjenës e Kombeve të Bashkuara për të Drejtën e Traktateve (1968).

14. Karta nuk është vetëm një dokument i politikave, një rekomandim diplomatik ose një deklaratë politike, por një traktat ndërkombëtar multilateral obligues. Karta është tejet e qartë për këtë dhe nuk përdor gjuhë nxitëse e cila është e zakonshme në traktatet e tjera ndërkombëtare.¹³ Ky interpretim i Kartës është në përputhje me procesin përgatitor dhe miratues: "Konferenca e Kompetencave Lokale dhe Rajonale" e asaj kohe (pararendëse e Kongresit aktual) e refuzoi idenë e formulimit të vetëm një dokumenti të politikave dhe shprehimisht e përqafoi idenë e prodhimit të një traktati ndërkombëtar të mirëfilltë.¹⁴ Ky interpretim përforcohet nga preambula e Kartës (shih sipër).

15. Kongresi e ka adresuar çështjen kyçe të natyrës ligjore të Kartës në kohë të ndryshme.¹⁵ Për shembull, në Rekomandimin 395 (2017)¹⁶ theksohet se "Karta, e ratifikuar nga 47 Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës, si një traktat ndërkombëtar ka fuqi ligjore dhe duhet të zbatohet drejtpërdrejt në Shtetet Anëtare, në përputhje me traditën ligjore të secilit prej tyre", dhe e ka shprehur keqardhjen për "tendencën e mungesës së zbatimit të drejtpërdrejt të Kartës, gjë që e përbën një nga shkaqet rrënjësore për rishfaqjen e problemeve në Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës në fushën e demokracisë lokale dhe rajonale". Kongresi më tej rekomandoi që "autoritetet kombëtare të sigurojnë zbatimin e drejtpërdrejt të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale në kuadër të sistemeve të tyre ligjore dhe posaçërisht, që ndaj Kartës të tregohet vlerësimi i duhur në proceset gjyqësore".

16. Efekti obligues i Kartës, shpallur në këtë dispozitë kyçe, është për këtë arsye gur themel i rëndësisë dhe efektivitetit të saj ligjor dhe ka pasoja të shumëfishta për Palët. Së pari, me të ratifikuar Kartën, Palës i kërkohet që të promovojë dhe ndërmerr ndryshimet dhe rregullimet e nevojshme ligjore ose institucionale në mënyrë që parimet e Kartës të parashihen siç duhet në sistemin e saj ligjor (shih Nenin 2). Kjo do të përfshijë, në mes të tjerash, ndryshimin e legjislacionit të saj kombëtar për qeverisjen lokale, ose madje edhe (që është edhe më e dëshirueshme) ndryshimin e kushtetutës për të futur parimin e vetëqeverisjes (Neni 2).

10 Procesi i nënshkrimit dhe ratifikimit të Kartës u hap zyrtarisht më 15 tetor 1985 dhe përfundoi më 23 tetor 2013, kur San Marino e dorëzoi instrumentin e vet të ratifikimit. Rrjedhimisht, që nga viti 2013, Karta është nënshkruar dhe ratifikuar nga të gjitha Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës.

11 Shih fusnotën 2.

12 Në frëngjisht: "Les Parties s'engagent à se considérer comme liées..."

13 Sikurse "Palët do të përpqen, sipas përshtatshmërisë ose mundësive, që të respektojnë parimet e Kartës", ose gjuhë tjetër e ngjashme.

14 Statusi i një "Konvente" është rezultat i Rezolutës 126 (1981). Përpjekjet e mëparshme për të hartuar parime të vetëqeverisjes lokale, si rezoluta 64 (1968) dhe Rekomandimi 615 (1970), e morën formën e deklaratave të thjeshta të parimeve.

15 Shih Rekomandimin 39 (1998) për përfshirjen e Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale në sistemet ligjore të shteteve ratifikuese dhe për mbrojtjen ligjore të vetëqeverisjes lokale dhe raportin për "Përfshirjen e Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale në kuadër të sistemeve ligjore të shteteve ratifikuese dhe për mbrojtjen ligjore të vetëqeverisjes lokale" – CPL(4)7 Pjesa II; dhe Rezolutën 331 (2011): Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale në legjislacionin kombëtar – CPL(21)2.

16 Debatuar dhe miratuar nga Kongresi më 28 mars 2017, mbledhja e 1-rë, (shih Dokumentin CG32(2017)19, memorandum shpjegues), bashkë-raportues: S. Dickson, Mbretëria e Bashkuar (R, ILDG) dhe L. Verbeek, Holandë (R, SOC).

17. Së dyti, sapo këto parime të jenë përfshirë si duhet në sistemin ligjor dhe sistemin politik të vendit, vjen obligimi që autoritetet Shtetërore (kryesisht legjislativi dhe ekzekutivi) që t'i respektojnë dhe zbatojnë ato, që do të thotë se ato nuk duhet që t'i shfuqizojnë, eliminojnë apo komprometojnë ato.

18. Në fund, efekti obligues i Kartës duhet të sigurohet me ekzistimin e një sistemi efektiv të mjeteve ligjore kombëtare në dispozicion në autoriteteve lokale, në mënyrë që atë të mund t'i mbrojnë në mënyrën e duhur të drejtat dhe kompetencat e tyre (shih Nenin 11).

Neni 2 - Baza kushtetuese dhe ligjore për vetë-qeverisjen lokale

Parimi i vetë-qeverisjes lokale do të pranohet në legjislacionin kombëtar, dhe kur është e mundur në kushtetutë.

Raporti shpjegues

Ky nen e parasheh që parimi i vetëqeverisjes lokale duhet të parashihet në ligjet e shkruara.

Në këndvështrimin e rëndësisë së parimit, është më tej e dëshirueshme që kjo të arrihet përmes përfshirjes së tij në tekstin thelbësor që e rregullon organizimin e shtetit, gjegjësisht, në kushtetutë. Sidoqoftë, u pranua se, në shtetet në të cilat procedura për ndryshimin e kushtetutës e kërkonte miratimin nga shumica e posaçme e legjislaturës ose miratimin nga e tërë popullsia të shprehur në një referendum, mund të mos ishte e mundur që të sigurohej përkushtimi për përfshirjen e parimit të vetëqeverisjes lokale në kushtetutë. Po ashtu, u pranua se shtetet që nuk e kanë një kushtetutë të shkruar, por një kushtetutë që gjendej në dokumente dhe burime të ndryshme mund të hasnin vështirësi specifike ose nuk do të ishin në gjendje që të bënin një përkushtim të tillë.

Duhet të kihet parasysh edhe fakti që, në shtetet federale, vetëqeverisja lokale mund të jetë e rregulluar nga shtetet federale dhe jo nga qeveria qendrore federale. Kur bëhet fjalë për shtetet federale, kjo Kartë në asnjë mënyrë nuk e ndikon ndarjen e kompetencave dhe përgjegjësi në mes të shtetit federal dhe shteteve federale.

Komentari bashkëkohor

19. Neni 2 është dispozita hapëse e pjesës substanciale të Kartës (Pjesa I). Për këtë arsye, ai e ka një vlerë themelore dhe simbolike e cila shkon përtej forcës së tij ligjore, siç edhe pranohet nga Palët. Në fakt, të gjitha ato e kanë pranuar këtë nen, i cili është një prej dispozitave të pakta ndaj të cilës nuk mund të ketë rezervime (shih Nenin 12). Sa i përket natyrës së tij të obligueshme, kjo dispozitë kërkon që parimi i vetëqeverisjes lokale të pranohet shprehimisht në nivelin kombëtar, p.sh. Në ligjet e shkruara (legjislacion). Pasojat praktike dhe operacionale të pranimit të tillë mund të kuptohen në tërësi në kontekstin e Nenit 11, sipas të cilit “parimet e vetëqeverisjes lokale siç janë paraparë në kushtetutë ose legjislacionin kombëtar” do të mbrohen me mjete juridike të cilat mund të aktivizohen nga ana e autoriteteve lokale (shih më poshtë).

20. Ky nen i ngre tri çështje kryesore të interpretimit. E para ka të bëjë me domethënien e formulimit “njohja e parimit të vetëqeverisjes lokale”. E dyta ka të bëjë me burimet kombëtare të legjislacionit në të cilin parimi duhet të parashihet, dhe e treta ka të bëjë me marrëdhënien në mes të këtyre rregullave dhe Kartës.

21. Pikësëpari, shprehja “vetëqeverisje lokale” e përfaqëson vetë thelbin e Kartës. Në përputhje me këtë, ajo duhet të interpretohet në mënyrë sistematike, duke i kushtuar vëmendje të veçantë Nenit 3 (konceptit të vetëqeverisjes lokale) dhe Nenit 4 (fushëveprimin të vetëqeverisjes lokale). Prandaj, vetëqeverisja lokale është një koncept shumëdimensional, që përbëhet nga të gjitha aspektet e mbuluara nga Karta.

22. Neni 2 u kërkon Palëve që ta njohin “parimin” e vetëqeverisjes. Kjo shprehje e fut në Kartë dallimin në mes të “parimeve” dhe “rregullave”, i cili është i njohur mirë në nivelin kombëtar dhe është zhvilluar nga studiuesit ligjor dhe gjykatat kushtetuese. Rrjedhimisht, në mënyrë që një Palë të pajtohet me Nenin 2, vlerësohet e mjaftueshme që të njihen elementet thelbësore të vetëqeverisjes lokale në rregullat e shkruara, pa qenë nevoja për rregullim të detajuar. Kjo e ngre pyetjen se cilat janë këto “elemente thelbësore”. Në lidhje me këtë, një rol kyç e ka preambula dhe Neni 3 i Kartës, ku të dyja iu referohen aspekteve të

vetëqeverisjes lokale që janë konsideruar gjithmonë si tipare thelbësore të këtij koncepti në traditën moderne evropiane. Siç është cekur në preambulë, këto elemente thelbësore janë:

- a. "Autoritete lokale të pajisura me organe vendimmarrëse të krijuara në mënyrë demokratike";
- b. "një shkallë e gjerë e autonomisë në raport me përgjegjësitë e tyre";
- c. "mënyrat dhe mjetet sipas të cilave këto përgjegjësi ushtrohen dhe burimet që kërkohen për përmbushjen e tyre".

Prandaj, për të vlerësuar pajtueshmërinë me Nenin 2, do të ishte e nevojshme që të kontrollohet jo vetëm njohja zyrtare e parimit në legjislacionin kombëtar, por edhe nëse këto elemente thelbësore janë paraparë me atë legjislacion.

23. Sa i përket burimeve të legjislacionit, në të cilat parimi i autonomisë lokale duhet të parashihet, Karta i krijon dy nivele të njohjes. I pari është "legjislacioni kombëtar", një koncept që duhet kuptuar si ekuivalent i legjislacionit parlamentar të shkruar ("aktet" ose "statutet"). Legjislacioni duhet të interpretohet në kuptimin e prerë zyrtar, si kur iu referohemi burimeve primare, të zbatuara nga parlamenti, ose ekuivalenti i tij, pa mundësinë që burimet nën legjislative (për shembull, rregulloret administrative), t'i përmbushin kërkesat e Nenit 2. Ky nivel i njohjes është i obligueshëm. Niveli i dytë ka të bëjë me njohjen e parimit të vetëqeverisjes në kushtetutë. Kjo konsiderohet si "edhe më e dëshirueshme" nga Raporti Shpjegues, por duhet të arrihet "aty ku është praktike", p.sh. aty ku vendi e ka një kushtetutë të shkruar dhe ku ka konsensus politik që të veprohet kështu. Në mesin e formave të ndryshme të kushtetutave të shkruara, lloji "i ngurtë" (p.sh. kushtetutat që mund të ndryshohen vetëm me procedurë të posaçme që e përfshin shumicën e kualifikuar) duhet të konsiderohet si burim i ligjit që mund të përmbush më mirë qëllimin e dhënies së stabilitetit për parimin e vetëqeverisjes lokale. Sidoqoftë, Raporti Shpjegues e pranon që kjo mund të jetë problematike në disa shtete dhe rrjedhimisht "mund të mos jetë e mundshme që të jepet zotimi që parimi i vetëqeverisjes lokale të parashihet me kushtetutë".

24. Precedentët historik të kësaj dispozite tregojnë se referimi i "legjislacionit kombëtar" mungonte në projekt tekstin e Kartës së vitit 1981, i cili e përcaktonte se "parimi i vetëqeverisjes lokale do të njihet në legjislacionin kushtetues". Referimi i "legjislacionit kushtetues" dhe jo i "kushtetutës" u konsiderua si i mjaftueshëm për të marrë parasysh ato shtete legjislacioni kushtetues i të cilave nuk bazohej në një tekst të vetëm të shkruar si dhe pozitën speciale të Shteteve Federale, ku qeverisja lokale rregullohet nga kushtetutat e Shteteve Federale.¹⁷

25. Çështja e tretë dhe e fundit që ngrihet nga Neni 2 është statusi ligjor i Kartës dhe marrëdhënia e tij me rregullat kombëtare. Siç është cekur në preambulë dhe në Nenin 1, Karta është një dokument obligues: si një traktat ndërkombëtar, ajo ka forcë ligjore dhe duhet të zbatohet besnikërisht nga Palët. Kjo do të thotë se të gjitha burimet ligjore kombëtare, duke e përfshirë edhe kushtetutën, duhet ta marrin parasysh Kartën. Prandaj, Karta nuk duhet të jetë vetëm një instrument ligjor i zbatueshëm juridikisht (Neni 11), por edhe një udhëzues legjislativ dhe mundësisht për ndryshimin e kushtetutës.

Neni 3 – Koncepti i vetë-qeverisjes lokale

- 1 Vetë-qeverisja lokale e nënkupton të drejtën dhe aftësinë e autoriteteve lokale, brenda kufizimeve ligjore, që të rregullojnë dhe menaxhojnë një pjesë domethënëse të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullatës lokale.
- 2 Kjo e drejtë do të ushtrohet nga këshillat apo kuvendet e përbëra nga anëtarët e zgjedhur lirshëm me votë të fshehtë në bazë të votimit të drejtpërdrejt, të barabartë dhe universal, dhe të cilët mund të kenë organe ekzekutive që iu përgjigjen atyre. Kjo dispozitë, në asnjë mënyrë nuk do të ndikojë në përdorimin e kuvendeve të qytetarëve, referendumeve ose çfarëdo forme tjetër të pjesëmarrjes së qytetarëve aty ku statuti e lejon.

¹⁷ Shih Nenin 1 të projekt Kartës së vitit 1981 (Rezoluta 126/1981 e Konferencës së Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Evropës), po ashtu: paragrafin 1 të Rezolutës së Asamblesë Parlamentare 64 (1968) për Deklaratën e Parimeve për Autonominë lokale, dhe paragrafin 6.2 të Rekomandimit 615 (1970) Deklarata e Parimeve për Autonominë Lokale, sipas së cilës "Parimi i autonomisë lokale do të mishërohet në kushtetutën e secilit Shtet". Referimi i kushtetutës ishte përfshirë edhe në Kartën Evropiane të Lirive Komunale të vitit 1953, e cila konsiderohet si pararendëse e Kartës: "Liritë komunale duhet të përkufizohen nga kushtetuta dhe të garantohen përmes të drejtës së mbështetjes në organe të pavarura gjyqësore".

Raporti shpjegues

Ky nen i parashtron karakteristikat thelbësore të vetëqeverisjes lokale ashtu siç duhet të kuptohen ato për qëllimet e Kartës.

Paragrafi 1

Nocioni i “aftësisë” e shpreh idenë që e drejta ligjore për të rregulluar dhe menaxhuar çështjet publike duhet të përcillet me mënyrat për ta bërë këtë në mënyrë efektive. Përfshirja e frazës “brenda kufizimeve ligjore” e njeh faktin që kjo e drejtë dhe aftësi mund të përkufizohen më në detaje nga legjislacioni.

“Nën përgjegjësinë e tyre” thekson që autoritetet lokale nuk duhet të kufizohen që të veprojnë vetëm si agjentë të autoriteteve më të larta.

Nuk është e mundur që të përcaktohet saktësisht se çfarë çështje duhet të kenë të drejtë të rregullojnë dhe menaxhojnë autoritetet lokale. Shprehjet e tilla si “çështje lokale” dhe “çështjet e tyre” u refuzuan si tepër të paqarta dhe të vështira për t’u interpretuar. Traditat e shteteve anëtare në lidhje me çështjet të cilat vlerësohen se u takojnë autoriteteve lokale për t’i mbrojtur dallojnë shumë. Në realitet, shumica e çështjeve kanë pasoja lokale dhe kombëtare dhe përgjegjësia për ato mund të dallojë në mes të shteteve dhe me kalimin e kohës dhe ato madje edhe mund të jenë të ndara në mes të niveleve të ndryshme të qeverisjes. Kufizimi i autoriteteve lokale për çështje që nuk kanë pasoja më të gjera do të rrezikonte që t’u jepte atyre një rol marginal. Në anën tjetër, pranohet që shtetet do të dëshirojnë që të rezervojnë funksione të caktuara si mbrojtja kombëtare, për qeverinë qendrore. Qëllimi i Kartës është që autoritetet lokale do të duhej të kenë një gamë të gjerë të përgjegjësisë të cilat mund të zbatohen në nivel lokal. Përkufizimi i këtyre përgjegjësisë është subjekt i Nenit 4.

Paragrafi 2

Të drejtat e vetëqeverisjes duhet të ushtrohen nga autoritete të krijuara në mënyrë demokratike. Ky parim është në pajtim me rëndësinë që Këshilli i Evropës ia kushton formave demokratike të qeverisjes.

Kjo e drejtë, normalisht e përfshin një kuvend përfaqësues me ose pa organe ekzekutive vartëse të tij, por është bërë përjashtim edhe për mundësinë e demokracisë së drejtpërdrejt kur kjo parashihet me statut.

Komentari bashkëkohor

Paragrafi 1

26. Kjo dispozitë e përkufizon përmbajtjen dhe subjektet e vetëqeverisjes lokale. Si subjekt, Karta nuk i përmend qytetarët lokal por “autoritetet lokale”. Këto janë subjekte territoriale publike të veshura me personin e tyre ligjor dhe që kanë kompetenca që të marrin dhe zbatojnë vendime. Këto autoritete do të duhej të kishin tiparet demokratike të përshkruara në Nenin 3.2. Karta iu drejtohet llojeve të ndryshme të autoriteteve lokale, pasi që ato nuk janë të kufizuara në nivelin më të ulët ose “lokal” të autoritetit dhe mund të përfshijnë edhe organe “rajonale” (shih Nenin 13). Prandaj, koncepti i “autoriteteve lokale” (i cekur 36 herë në Kartë) duhet të kuptohet dhe interpretohet në një kuptim të gjerë. Ai përfshin lloje të ndryshme të subjekteve si komunat urbane dhe rurale, qytetet e llojit të qarqeve dhe kryeqyteteve më status special, si dhe subjektet mbi komunale dhe provinciale (*provincie, qarqet, Kreise, départements, etj.*).

27. Këto autoritete lokale (dhe me gjasa autoritete rajonale, shih më poshtë Nenin 13) e kanë të drejtën ligjore të vetëqeverisjes (ose “autonomisë”), duke e përfshirë kompetencën për të rregulluar dhe menaxhuar një pjesë domethënëse të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullsisë lokale. Kjo e drejtë ligjore është plotësisht e mbrojtur nga Karta (shih Nenin 11: e drejta e përdorimit të mjeteve juridike). Autoritetet lokale, po ashtu, duhet të jenë në gjendje që të ushtrojnë këtë të drejtë ligjore të vetëqeverisjes në mënyrë efektive përmes mjeteve të duhura institucionale dhe rregulluese të parapara me Nenin e tjera të Kartës (Neni 9: burimet adekuate financiare; Neni 6: burimet organizative dhe njerëzore, etj.)

28. Sidoqoftë, autonomia lokale jo domosdoshmërisht vlen për të gjitha subjektet lokale të pranishme në një shtet, pasi që autoritetet kombëtare, me rastin e ratifikimit të Kartës, mund të përjashtojnë disa autoritete lokale të caktuara nga autonomia lokale, ose mund të kufizojnë gëzimin e vetëqeverisjes lokale nga autoritete të caktuara (shih më poshtë Nenin 13a).

29. Në anën tjetër, e drejta e vetëqeverisjes lokale nuk është absolute dhe e pakufishme: ajo duhet të ushtrohet “*brenda kufizimeve ligjore*”, një frazë që nuk ishte shënuar në projekt Kartën e vitit 1981¹⁸ dhe e cila buron nga një amendament i propozuar nga delegacioni britanik. Kjo e bën të qartë që e drejta ligjore dhe aftësia reale e autoriteteve lokale për të udhëhequr vetëqeverisjen mund të përkufizohet më saktësisht nga legjislacioni kombëtar, në pajtim, natyrisht, me dispozitat e Kartës.

30. Autoritetet lokale duhet të kenë të drejtën dhe aftësinë që “të rregullojnë dhe menaxhojnë” çështje publike. Kjo frazë përcakton që autoritetet lokale jo vetëm thjesht i menaxhojnë ose kujdesen për këto çështje por edhe “i rregullojnë” ato, p.sh. ato nxjerrin edhe urdhëresa lokale dhe rregullore. Kjo nuk do të thotë se Karta e parasheh një nivel të caktuar të autonomisë rregulluese që duhet t’iu jepet autoriteteve lokale, pasi që është në dorën e legjislacionit kombëtar që të përcaktojë nivelin e asaj autonomie dhe kushtet procedurale ose/dhe materiale për kompetencat primare ose të deleguara legjislative të ushtruara nga qeveritë lokale. Sidoqoftë, privimi i plotë i kompetencave rregulluese do të ishte në kundërshtim me Kartën.

31. Për më tepër, autoritetet lokale duhet ta ushtrojnë kompetencën e tyre “nën përgjegjësinë e tyre” dhe “në interes të popullsisë lokale”. Prandaj, autoritetet lokale nuk duhet të kufizohen që të veprojnë vetëm si agjentë të autoriteteve më të larta. Ato mund t’i përcaktojnë vet prioritetet e tyre politike dhe të hartojnë strategji dhe politika publike në dobi të popullsisë lokale. Ato nuk iu japin llogari autoriteteve të nivelit më të lartë për vendimet e tyre brenda kufizimeve ligjore, por ato iu japin llogari qytetarëve lokal. Prandaj, një detyrë qendrore e autoriteteve lokale është që të mbrojnë dhe promovojnë interesin publik lokal.

32. Sipas Kartës, qeveritë lokale duhet të rregullojnë dhe menaxhojnë “një pjesë domethënëse të çështjeve publike”. Gjatë procesit të hartimit, shprehjet e tilla si “çështje lokale” dhe “çështjet e tyre” u refuzuan si tepër të paqarta dhe të vështira për t’u interpretuar. Traditat e Palëve në raport me çështjet që konsiderohen se janë të natyrshme ose të qenësishme për t’u mbrojtur nga autoritetet lokale dallojnë shumë. Për shembull, në disa shtete, arsimit fillor dhe i mesëm si dhe pjesë të kujdesit shëndetësor publik janë nën përgjegjësinë e qeverisë lokale, përderisa në disa shtete të tjera këto shërbime ofrohen nga Shteti ose qeveria qendrore. Në realitet, shumica e çështjeve kanë ndikime lokale dhe kombëtare dhe përgjegjësia për to mund të dallojë në mes të shteteve, varësisht nga traditat dhe kornizat e tyre kushtetuese.

33. Kufizimi i sferës së veprimit të autoriteteve lokale në çështje që nuk kanë ndikim më të gjerë do të rrezikonte që t’iu jepte atyre një rol marginal, por pranohet që Palët mund të dëshirojnë që të rezervojnë funksione të caktuara (si mbrojtja kombëtare ose policia kriminale) për qeverinë qendrore. Në pajtim me këtë, Karta iu jep Shteteve një dozë të caktuar të diskrecionit në lidhje me përcaktimin e “kufizimeve ligjore” dhe identifikimin e fushëveprimit të autoriteteve lokale. Sidoqoftë, ajo thekson se pjesa e çështjeve publike të menaxhuara nga qeveria lokale duhet të jetë “domethënëse (materiale)” dhe jo të mbetjeve. Me fjalë të tjera, subjektet lokale nuk duhet të kufizohen vetëm për detyra sekondare apo detyra rutinë dhe ato duhet të kenë një gamë të përgjegjësive me mundësinë për të hartuar dhe zbatuar politika publike të përshtatshme dhe relevante në dobi të popullsisë lokale (në fusha si mbrojtja e mjedisit, kultura dhe arsimit, infrastruktura themelore, zhvillimi urban, strehimi, menaxhimi i transportit dhe të ngjashme).

34. Në raportin për “Problemet e përsëritura”¹⁹ të miratuar në vitin 2017, Kongresi shprehu shqetësime për kompetencën e kufizuar që i është kaluar autoriteteve lokale në disa shtete, posaçërisht për mungesën e funksioneve të mirëfillta lokale, dhe rrjedhimisht kufizimin e fushëveprimit dhe cilësisë së shërbimeve që ato mund t’i ofrojnë në interes të qytetarëve.

35. Krahas kësaj, autoritetet lokale nuk mund të rregullojnë dhe menaxhojnë “një pjesë domethënëse të çështjeve lokale” në mënyrë efektive nëse autoritetet janë tepër të vogla dhe/ose iu mohohen burimet e nevojshme për t’i kryer detyrat e tyre. Subjektet e tilla do të kishin të “drejtën” ligjore, por nuk do të kishin “aftësinë” reale për të vepruar, sikurse kërkohet nga Karta. Prandaj, bashkimi i komunave mund të jetë i këshillueshëm (me kusht që të respektohen rregullat për ndryshimin e kufijve në Nenin 5). Një mundësi tjetër është përdorimi i bashkëpunimit ndër-komunal për të arritur ofrimin e shërbimeve të përbashkëta (Neni 10.1).

18 Rezoluta 126/1981 mbi Parimet e Vetëqeverisjes Lokale, Konferenca e Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Evropës, Seanca e Gjashtëmbëdhjetë (27-29 tetor 1981). Shqyrtuar nga Konferenca dhe miratuar më 29 tetor 1981, Mbledhja e 3-të (shih Dok. CPL(16)6, Pjesa I, projekt rezoluta e prezantuar nga Komiteti për Strukturat Lokale dhe Financat, Raportues: Z. L. Harmegnies).

19 Komiteti Monitorues, *Problemet e përsëritura në bazë të vlerësimeve që rezultojnë nga misionet e Kongresit për vëzhgimin e zgjedhjeve* (periudha e referimit 2010-2016), Seanca e 32-të CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

36. Në fund, duhet cekur që “e drejta dhe aftësia e autoriteteve lokale... Për të rregulluar dhe menaxhuar një pjesë domethënëse” padyshim e fut një obligim përkatës për Shtetin, gjegjësisht garancinë që autoritetet lokale në mënyrë efektive të kenë:

a. kushtet e shërbimit që e lejojnë rekrutimin e personelit të cilësisë së lartë në bazë të meritave dhe kompetencave (Neni 6.2);

b. kushtet për mandatin e përfaqësuesve të zgjedhur lokal që “e parashohin ushtrimin e lirë të funksioneve të tyre” (Neni 7.1);

c. të drejtën “për burime të veta financiare adekuate” (Neni 9.1), “proporcionale me përgjegjësitë e tyre” (Neni 9.2), që përbëhen “të paktën pjesërisht” nga “tatimi lokal dhe ngarkesat vlerën e të cilave, brenda kufizimeve të statutit, ato e kanë kompetencën që ta përcaktojnë” (shih Nenin 9.3).

Paragrafi 2

37. Neni 3.2 është deklarata kryesore e parimit demokratik në dispozitat e Kartës. E drejta e vetëqeverisjes duhet të ushtrohet nga autoritete të krijuara në mënyrë demokratike. Koncepti i autonomisë lokale nuk e përfshin vetëm transferimin e thjeshtë të kompetencave dhe përgjegjësiave nga autoritetet qendrore tek ato lokale, por kërkon edhe nga qeveria lokale që të shpreh në mënyrë të drejtpërdrejt ose jo të drejtpërdrejt vullnetin e popullsisë lokale. Prandaj, dy paragrafët e Nenit 3 janë të lidhur ngushtë: “vetëqeverisja lokale” është e formësuar në përputhje me “demokracinë lokale”. Paragrafi 2, po ashtu, tregon se si përcaktohen interesat e popullsisë lokale, p.sh. Nga vetë popullsia, përmes vendimmarrjes demokratike.

38. Në përcaktimin e parimit të demokracisë lokale, paragrafi 2 është i lidhur ngushtë me Nenin 7, i cili iu referohet kushteve sipas të cilave përfaqësuesit e zgjedhur lokal i ushtrojnë funksionet e tyre. Në mesin e këtyre kushteve, krahas parimit të kompensimit financiar (Neni 7.2) dhe kërkesës për rregulla të mospërputhjes të përcaktuara ligjërisht (Neni 7.3), referimi në Nenin 7.1 i të drejtës për ushtrimin e lirë të funksioneve të përfaqësuesve të zgjedhur lokal është e rëndësishme jetike.

39. Në bazë të interpretimit të përbashkët të Nenit 3.2 dhe Nenit 7.1 dhe në dritën e preambulës së Kartës, është e mundur që të nxirret një grup i rëndësishëm i parimeve në lidhje me “demokracinë lokale”. Pikë së pari, mundësia për demokraci përfaqësuese në nivel lokal, në të cilin kompetencat vendimmarrëse ushtrohen nga këshilla apo kuvende të zgjedhura drejtpërdrejt nga populli. Kuvendi përfaqësues është organi që kërkohet që të merret me çështje të rëndësishme më të madhe për komunitetin lokal, si çështjet e buxhetit ose tatimit.²⁰ Ky parim e përcakton se “e drejta e qytetarëve që të marrin pjesë në udhëheqjen e çështjeve publike” e cila është cekur në preambulë ushtrohet në nivel lokal kryesisht përmes zgjedhjes së përfaqësuesve lokal. Prandaj, zgjedhjet lokale e luajnë një rol kyç në demokracinë lokale: përfaqësuesit lokal duhet të zgjedhjen drejtpërdrejt në zgjedhje të lira, me votë të fshehtë në bazë të votimit të drejtpërdrejt, të barabartë dhe universal.²¹ Kjo dispozitë do të thotë që zgjedhjet jo të drejtpërdrejta ose të dorës së dytë për këshillat apo kuvendet lokale nuk janë në përputhje me Kartën. E drejta për pjesëmarrje është mishëruar në Protokollin Shtesë, i cili i merr parasysh të dyja format e pjesëmarrjes:

a. si votues ose kandidatë në zgjedhjet lokale;

b. përfshirjen e drejtpërdrejt në proceset konsultuese, referendumet dhe peticionet lokale.

40. Së dyti, në krahasim me demokracinë përfaqësuese, demokracia e drejtpërdrejt e luan një rol plotësues (dhe jo vartës). Neni 3.2 deklaron që zgjedhja e drejtpërdrejt e përfaqësuesve lokal në asnjë mënyrë nuk do të ndikojë “përdorimin e kuvendeve të qytetarëve, referendumeve ose çfarëdo forme tjetër të pjesëmarrjes së qytetarëve”. Prandaj, Karta shprehimisht lë hapësirë për demokraci të drejtpërdrejt në vendet ku ajo është pjesë e identitetit kombëtar.

41. Së treti, për sa i përket strukturës së qeverisë lokale, Karta nuk e favorizon asnjë formë specifike të organizimit politik lokal dhe e lë këtë zgjedhje në dorë të legjislativorit kombëtar. Ajo vetëm e thekson rolin qendror që duhet t’i jepet këshillave dhe kuvendeve të zgjedhura.²² Ajo nuk e cek nevojën për të pasur organe

²⁰ Shih Rekomandimin 113 (2002) për marrëdhëniet në mes të publikut, kuvendit komunal dhe ekzekutivit në demokracinë lokale (korniza institucionale e demokracisë lokale).

²¹ Mbi këtë bazë, Kongresi i përgatit raportet dhe rekomandimet pas vëzhgimit të zgjedhjeve lokale dhe/ose rajonale. Shih Rezolutën Statusore CM/Res(2020)1,. Në zhvillimin e misionëve të tilla vëzhguese, Kongresi e zbaton Kodin e Komisionit të Venedikut të Praktikave të Mira në Çështjet Zgjedhore, të datës 25 tetor 2018.

²² Referimi i “organeve ekzekutive” mungonte në tekstet e vitit 1968 dhe 1970. Ai u fut në vitin Rezolutën e vitit 1981, paragrafi 2.2 i cili përpunet tërësisht me Nenin 3.2 të Kartës.

ekzekutive, apo mënyrën se si duhet të emërohen ato, por vetëm thekson që këshillat ose kuvendet e zgjedhura “mund të kenë organe ekzekutive që iu përgjigjen atyre”.²³

42. Problemi kryesor interpretues buron nga fakti që organet ekzekutive janë të përkufizuara si “përgjegjëse” ndaj këshillave apo kuvendeve të zgjedhura. Interpretimi i konceptit “përgjegjësi” ka pasoja të rëndësishme për formën e qeverisjes në nivelin lokal. Fillimisht, mund të thuhet se përgjegjësia do të thotë që organi ekzekutiv duhet të zgjidhet nga këshilli. Kryebashkiakët e zgjedhur drejtpërdrejt, një trend që është përhapur në tërë Evropën gjatë dekadave të fundit, në fakt nuk ishin paraparë në vitin 1985. Prandaj, mund të argumentohet që kjo dispozitë e Kartës nuk vlen për Kryebashkiakët e zgjedhur drejtpërdrejt, pasi që ata nuk mund të përshkruhen si organe ekzekutive “të” këshillit lokal. Sidoqoftë, në vitet 2002 dhe 2004, Kongresi deklaroi se Neni 3.2 e linte derën hapur për zgjedhjen e drejtpërdrejt të ekzekutivit.²⁴

43. Në anën tjetër, kjo “përgjegjësi” ngre shumë shqetësime për mundësinë e emërimit të organit ekzekutiv lokal nga qeveria qendrore ose rajonale, siç ndodh në disa shtete në bazë të traditës historike. Në raport specifik me përgjegjësinë e organeve ekzekutive të emëruara, legjislacioni kombëtar duhet të parashtror procedurat e mundësisë që kuvendi ta largojë organin ekzekutiv nga zyra (p.sh. të kërkojë dorëheqjen ose shkarkimin).²⁵

44. Sido që të jetë, përparësia e këshillit ose kuvendit të zgjedhur drejtpërdrejt dhe në mënyrë universale do të thotë që ky organ i merr vendimet më të rëndësishme (në disa shtete madje ekziston shprehimisht supozimi për kompetencën e këshillit) dhe se duhet të ketë mjete për ta bërë organin ekzekutiv që të jep llogari përpara këshillit. Koncepti i “përgjegjësisë” jo domosdoshmërisht do të thotë që ekzekutivi duhet të mund të shkarkohet nga kuvendi (me përjashtimin e ekzekutivëve të emëruar, për të cilët shkarkimi nga kuvendi vlerësohet i nevojshëm).²⁶ Në pajtim me këtë, mocioni i mosbesimit i miratuar nga këshilli i zgjedhur që kërkon dorëheqjen e organit ekzekutiv është një mundësi që Shtetet Anëtare mund ta futin në legjislacionin kombëtar.

45. Minimumi i nevojshëm që të plotësohet kushti i “përgjegjësisë” është futja e një sistemi të mbikëqyrjes efektive të ekzekutivit nga kuvendi, që lejon shqyrtim më të detajuar të aktiviteteve të ekzekutivit. Rekomandimi i Kongresit 113 (2002), po ashtu i referohet mundësisë së mjeteve të tjera për mbikëqyrjen e ekzekutivit nga kuvendi: duke iu dhënë përfaqësuesve të zgjedhur të drejtën për të parashtruar ekzekutivit pyetje me shkrim ose me gojë; duke përmirësuar kapacitetet mbikëqyrëse të opozitës përmes organizimit të mbledhjeve speciale të kuvendit të dedikuara për shqyrtimin e propozimeve të opozitës dhe dhënies së mundësisë që opozita të shpreh mendimet e saj në gazetatat zyrtare komunale; ose një sistem në të cilin komuna e bën më të lehtë për anëtarët e opozitës që t’i kryejnë detyrat e tyre.

46. Një çështje tjetër problematike është mundësia e një referendumit për pezullim kundër ekzekutivit lokal si një instrument i llogaridhënies politike. Në bazë të Nenit 3.2, përgjegjësia e ekzekutivit (pa marrë parasysh emërimin e tij) kundrejt këshillit të zgjedhur duket të jetë forma kryesore e llogaridhënies “politike”, por kjo nuk e përjashton tërësisht mundësinë e pezullimit të ekzekutivit të zgjedhur drejtpërdrejt nga populli, si një formë e llogaridhënies së drejtpërdrejt politike. Sidoqoftë, nëse inicohet një mocion për shkarkim nga populli, “këto procedura në të njëjtën kohë duhet t’i kenë të gjitha garancitë e nevojshme për një qeveri stabile lokale”, siç ka deklaruar Kongresi në Rekomandimin 113 (2002). Këto garanci e përfshijnë përkufizimin e saktë të çështjeve për të cilat ekzekutivi mund të thirret që të jep llogari; shumicat e kualifikuara për votimet e mosbesimit; afate kohore të arsyeshme për zbatimin e procedurës, etj.

47. Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (“Komisioni i Venedikut” i Këshillit të Evropës), në raportin e vitit 2019 për pezullimin e kryebashkiakëve dhe përfaqësuesve të zgjedhur lokal,²⁷ konsideronte se votimet për pezullimin e kryebashkiakëve të zgjedhur drejtpërdrejt ishin në përputhje me standardet ndërkombëtare, ndonëse ai i ceku rreziqet. Komisioni i Venedikut e konsideroi pezullimin e kryebashkiakëve “një mjet të pranueshëm, ndonëse të jashtëzakonshëm, për llogaridhënie politike”. Ky mekanizëm duhet të përdoret “kur është i paraparë me legjislacionin kombëtar ose rajonal, nëse ai është i rregulluar me kujdes

23 Prandaj, Karta e vendos një parim të përgjithshëm që ekzekutivi i përgjigjet trupave përfaqësues, pa marrë parasysh metodën e zgjedhjes apo emërimit të ekzekutivit.

24 Shih Rekomandimin 113 (2002) për marrëdhëniet në mes të publikut, kuvendit komunal dhe ekzekutivit në demokracinë lokale (korniza institucionale e demokracisë lokale). Shih edhe: Rekomandimin 151 (2004) mbi përparësitë dhe mangësitë e një ekzekutivi të zgjedhur drejtpërdrejt nën dritën e parimeve të Kartës.

25 Shih Rekomandimin 113 (2002).

26 Shih Rekomandimin 113 (2002).

27 Komisioni i Venedikut, CDL-AD(2019)011, Raporti dhe Opinioni Nr. 910/2017 për pezullimin e kryebashkiakëve dhe përfaqësuesve të zgjedhur lokal.

dhe atij i janë shtuar siguresat e duhura efektive dhe procedurale për të parandaluar keqpërdorimin e tij”. Raporti i vendosi qartë një sërë kushteve kyçe të cilat duhet të plotësohen nga referendimet e tilla:

a. pezullimi duhet të lejohet “vetëm në lidhje me kryebashkiakët e zgjedhur drejtpërdrejt kur dhe nëse parashihet me Kushtetutë ose legjislacionin kombëtar/rajonal”;

b. pezullimi duhet të përdoret si një vegël e jashtëzakonshme dhe legjislacioni kombëtar ose rajonal duhet ta rregullojë atë me shumë kujdes dhe vetëm si plotësim i mekanizmave të tjerë demokratik, të cilët janë në dispozicion në një sistem përfaqësues”;

c. “legjislacioni duhet të parasheh siguresa adekuate procedurale, të cilat sigurojnë transparencë, legjitimitet dhe ligjshmëri të procesit të pezullimit”; ai, po ashtu duhet që të “identifikojë qartas aktorët e procesit dhe të përkufizoj pragje mjaftueshëm të larta për iniciimin (numrin e nënshkrimeve ose të anëtarëve të këshillit lokal) dhe që të autorizojë pezullimin; të parasheh afat kohor të qartë dhe të arsyeshëm; dhe rishikimin gjyqësor të hapave dhe kushteve të ndryshme të procesit”.²⁸

48. Sidoqoftë, mundësia e një referendumi për pezullim kundër anëtarëve të këshillave lokal ose kuvendeve nuk duhet të lejohet, duke pasur parasysh të drejtën e ushtrimit të lirë të funksioneve të përfaqësuesve të zgjedhur lokal (Neni 7.1). Komisioni i Venedikut e ka cekur në raportin e sipërpërmendur që “parimi i ndalimit të mandatit imperativ është relevant për anëtarët individual të këshillave lokal”, edhe në vendet në të cilat ky parim normalisht konsiderohet si i zbatueshëm vetëm për anëtarët e parlamentit.²⁹

Neni 4 – Fushëveprimi i vetë-qeverisjes lokale

- 1 Kompetencat dhe përgjegjësitë bazë të autoriteteve lokale do të parashihen me kushtetutë ose me status. Sidoqoftë, kjo dispozitë nuk do të pengojë që autoriteteve lokale t’iu jepen kompetenca dhe përgjegjësi për qëllime specifike në pajtim me ligjin.
- 2 Autoritetet lokale, brenda kufizimeve ligjore, do të kenë diskrecion të plotë për të ushtruar iniciativat e tyre në lidhje me cilëndo çështje që nuk është e përjashtuar nga kompetencat e tyre ose nuk i është dhënë ndonjë autoriteti tjetër.
- 3 Përgjegjësitë publike në përgjithësi do të ushtrohen, dhe preferohet të ushtrohen, nga ato autoritete që janë më afër qytetarëve. Dhënia e përgjegjësisë një autoriteti tjetër duhet të përputhet me shtrirjen dhe natyrën e detyrës dhe kërkesat e efikasitetit dhe ekonomisë.
- 4 Kompetencat që iu jepen autoriteteve lokale normalisht duhet të jenë të plota dhe ekskluzive. Ato nuk mund të komprometohen apo kufizohen nga ndonjë autoritet tjetër, qendror ose rajonal, me përjashtim nëse kështu parashihet me ligj.
- 5 Kur kompetencat iu delegohen atyre nga një autoritet qendror ose rajonal, autoritetet lokale, aq sa është e mundur, do të lejohen që të kenë diskrecion në përshtatjen e ushtrimit të tyre me kushtet lokale.
- 6 Autoritetet lokale duhet të konsultohen, për aq sa është e mundur, në kohën e duhur dhe në mënyrë të përshtatshme në proceset e planifikimit dhe vendim-marrjes për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë drejtpërdrejt me to.

Raporti shpjegues

Siç është shpjeguar në komentet e Nenit 3, nuk është e mundur, dhe as nuk do të ishte e përshtatshme që të tentohet, të numërohen në mënyrë shteruese kompetencat dhe përgjegjësitë të cilat duhet t’iu takojnë qeverive lokale në mbarë Evropën. Sidoqoftë, ky nen i parashtron parimet e përgjithshme mbi të cilat duhet të bazohen përgjegjësitë e autoriteteve lokale dhe natyra e kompetencave të tyre.

²⁸ Paras. 121-123.

²⁹ Shih paragrafin 18: “Edhe nëse dispozitat kushtetuese shprehimisht e ndalojnë fokusin e mandatit imperativ në parlamentarët në nivel kombëtar, në një Shtet të bazuar në demokracinë përfaqësuese dhe diskutuese, parimet e njëjta duhet të vlejnjë për të gjithë përfaqësuesit, si në nivelin lokal dhe rajonal ashtu edhe në atë kombëtar. Prandaj, revokimi dhe pezullimi i përfaqësuesve të zgjedhur duket në kundërtënie me parimin e përfaqësimit”.

Paragrafi 1

Duke qenë se natyra e përgjegjësive të autoriteteve lokale është thelbësore për realitetin e vetëqeverisjes lokale, është në interes të të qenit të qartë dhe ligjërish të sigurt që përgjegjësitë themelore nuk duhet t'iu kalohen atyre në baza ad hoc, por ato duhet të rrënjosen si duhet në legjislacion. Normalisht, përgjegjësitë duhet të jepen me kushtetutë ose me një Akt të Parlamentit. Sidoqoftë, pavarësisht nga përdorimi i fjalës "status" në këtë paragraf, pranohet që në disa shtete të caktuara delegimi i disa kompetencave nga parlamenti për të kaluar përgjegjësi specifike, posaçërisht në lidhje me detajet e çështjeve që kërkojnë zbatim si rezultat i direktivave të Komunitetit Evropian, mund të jetë i dëshirueshëm për hir të efikasitetit, me kusht që parlamenti ta mbajë kompetencat e duhura për të mbikëqyrur shfrytëzimin e kompetencave të deleguara. Për më tepër, një përjashtim vlen në rast të shteteve anëtare të Komunitetit Evropian për aq sa Rregulloret e Komunitetit (të cilat sipas Nenit 189 të Traktatit të Romës janë drejtpërdrejt të zbatueshme) mund të parashohin zbatimin e masave specifike një nivel të caktuar të administratës.

Paragrafi 2

Krahas përgjegjësive të caktuara me legjislacion për nivelet specifike të autoritetit, mund të paraqiten nevoja ose mundësi të tjera për veprim nga organet publike. Aty ku këto fusha të veprimit kanë ndikime lokale dhe nuk janë të përjashtuara nga kompetencat e përgjithshme që merren në shumicën e shteteve anëtare, është e rëndësishme për konceptimin e autoriteteve lokale si subjekte politike që veprojnë me të drejtën e tyre për të promovuar mirëqenien e përgjithshme të banorëve të tyre se ato e kanë të drejtën që të ushtrorjnë iniciativën e tyre në këto çështje. Sidoqoftë, rregullat e përgjithshme sipas të cilave ato mund të veprojnë në raste të tilla mund të parashihen me ligj. Mirëpo, në disa shtete anëtare, autoritetet lokale duhet të jenë në gjendje që të paraqesin autoritetin statusor për veprimet e tyre. Një diskrecion i gjerë përtej përgjegjësive specifike mund t'iu jepet autoriteteve lokale nën një sistem të tillë, ekzistenca e të cilave deri në atë shkallë është përfshirë nga Neni 4, paragrafi 2.

Paragrafi 3

Ky paragraf e artikulon parimin e përgjithshëm që ushtrimi i përgjegjësive publike duhet të jetë i decentralizuar. Ky parim është deklaruar në një sërë rastesh në kuadër të kontekstit të Këshillit të Evropës dhe posaçërisht në Konkluzionet e Konferencës së Lisbonës të Ministrave Evropian përgjegjës për Qeverinë Lokale në vitin 1977. Kjo nënkupton që, nëse madhësia ose natyra e detyrës nuk është e tillë që të kërkojë që të trajtohet në një zonë territoriale më të gjerë ose nuk ka rrethana mbizotëruese të efikasitetit ose ekonomisë, në përgjithësi ajo duhet t'i besohet shumicës së qeverive të nivelit lokal.

Sidoqoftë, kjo dispozitë nuk e nënkupton kërkesën për decentralizimin sistematik të funksioneve tek autoritetet e tilla lokale, të cilat për shkak të natyrës dhe madhësisë së tyre mund të plotësojnë vetëm detyra të kufizuara.

Paragrafi 4

Ky paragraf ka të bëjë me problemin e përgjegjësive të dyfishuara. Në interes të qartësisë dhe për hir të shmangies së çfarëdo tendence drejt shkrirjes progresive të përgjegjësive, kompetencat normalisht duhet të jenë të plota dhe ekskluzive. Sidoqoftë, veprimet plotësuese nga nivelet e ndryshme të autoritetit kërkojnë në fusha të caktuara dhe është e rëndësishme që në këto raste ndërhyrja nga autoritetet qendrore ose rajonale të zhvillohet në pajtim me dispozitë të qarta legjislative.

Paragrafi 5

Strukturat administrative të autoriteteve lokale dhe familjariteti i tyre me kushtet lokale mund t'i bëjë ato organet e duhura për të zbatuar funksione të caktuara, përgjegjësia përfundimtare për të cilat u takon autoriteteve mbi nivelin lokal. Sidoqoftë, është me rëndësi që përdorimi i delegimeve të tilla të mos e cenojë në masë të tepërt sferën e autoritetit të pavarur të nivelit lokal, që ky fundit, kur është e mundur, të lejohet që të merr parasysh rrethanat lokale në ushtrimin e kompetencave të deleguara. Sidoqoftë, pranohet, që në raport me funksione të caktuara, për shembull çështja e dokumenteve të identifikimit, nevoja për rregullore të unifikuara mund të mos lerë hapësirë për diskrecion lokal.

Paragrafi 6

Përderisa paragrafët 1 deri në 5 merren me çështje të cilat bien në fushëveprimin e autoriteteve lokale, paragrafi 6 merret me çështje që bien në fushëveprimin e autoriteteve të tilla dhe me çështje të cilat janë jashtë fushëveprimit të tyre, por nga të cilat ato ndikohen dukshëm. Teksti e parasheh që mënyra dhe koha

e konsultimit duhet të jetë e tillë që autoritetet lokale të kenë mundësi reale për të ushtruar ndikim, në ndërkohë që pranohet se rrethana të jashtëzakonshme mund të mbizotërojnë kërkesën për konsultim, posaçërisht në raste emergjente. Konsultimet e tilla duhet të zhvillohen drejtpërdrejt me autoritetin ose autoritetet e prekura ose jo drejtpërdrejt përmes asociacioneve të tyre kur bëhet fjalë për disa autoritete.

Komentari bashkëkohor

Paragrafi 1

49. Neni 4.1 kërkon qartësi dhe siguri ligjore për rregullimin e “kompetencave dhe përgjegjësiwe themelore” të organeve qeverisëse lokale. Ato duhet të parashihen me kushtetutë ose me status, për të siguruar parashikueshmëri, përhershëmëri dhe mbrojtje në dobi të vetëqeverisjes lokale. Prandaj, detyrat e autoriteteve lokale nuk duhet të caktohen në baza *ad hoc* dhe ato duhet të mishërohen si duhet në legjislacionin e shkruar parlamentar. Përcaktimi i pushtetit dhe kompetencave lokale përmes rregulloreve administrative duhet të shmanget dhe ai është në kundërshtim me shpirtin e Kartës.

50. Kjo dispozitë e përgjithshme nuk është në mospërputhje me dhënien e kompetencave dhe përgjegjësiwe për autoritetet lokale “për qëllime specifike” në pajtim me ligjin. Ky përjashtim është futur në një fazë të mëvonshme të hartimit të Kartës.³⁰ Ai e lejon dhënien e detyrave specifike që tashme nuk janë përfshirë në kornizën ligjore kombëtare për qeverinë lokale. Kjo mund të bëhet me rregullore administrative, por sido që të jetë duhet të jetë një mekanizëm i jashtëzakonshëm.

51. Kërkesa për legjislacion statusor duhet lexuar bashkë me siguresat e tjera procedurale që parashihen nga Karta, sikurse është parimi i përgjithshëm i konsultimit paraprak me autoritetet lokale (Neni 4.6) sa herë që merren vendime për përgjegjësitë e qeverive lokale. Procedurat parlamentare ofrojnë edhe shumë mundësi të tjera për konsultime me kohë dhe efektive me autoritetet lokale përpara se të merren vendimet legjislative për caktimin e përgjegjësiwe të tyre. Kjo, natyrisht, është më shumë rasti kur këto përgjegjësi janë të parapara me kushtetutë. Për më tepër, rregullimi nga parlamenti, po ashtu e lehtëson zbatimin e siguresave të tjera të Kartës, siç është parimi i proporcionalitetit (Neni 9.2) ose parimi i barazimit (Neni 9.5), pasi që procedurat parlamentare ofrojnë kohë dhe burime të mjaftueshme për llogaritjen e saktë të financimit të mjaftueshëm për detyrat e qeverive lokale.

52. Fushëveprimi i përgjegjësiwe të qeverive lokale është po aq jetik për demokracinë lokale, prandaj Neni 3.1 e parasheh rregullimin dhe menaxhimin e “një pjese domethënëse të çështjeve publike nga ana e autoriteteve lokale. Demokracia lokale nuk ka të bëjë vetëm me zgjedhje të lira dhe të drejta, por duhet edhe t’ua mundësojë politikanëve të zgjedhur që të hartojnë strategji dhe politika lokale në përputhje me nevojat e popullsisë lokale.

53. Në disa raste, kompetencat e autoriteteve lokale përcaktohen në legjislacionin kombëtar kryesisht si një përgjegjësi për çështje “lokale”, “të brendshme”, ose “vetjake”. Sidoqoftë, këto janë koncepte të paqarta, dhe fleksibile që janë të vështira për t’u interpretuar dhe varen nga traditat e kombeve të ndryshme. Vet përmbajtja e disa funksioneve të caktuara si dhe procedurat dhe instrumentet e përfshira mund të dallojnë dukshëm nga njëri shtet në tjetrin, ashtu si edhe të kuptuarit e rëndësisë së tyre përkatëse. Prandaj, transferimi i kompetencave në thelb është jo simetrike dhe ka natyrë evolutive. Gjithsesi, listat e kompetencave të qeverive lokale gjenden shpesh në ligjet për qeveritë lokale.

54. Sidoqoftë, ashtu si perceptimi dhe masa e përshtatshme e një “pjese domethënëse të çështjeve publike” (shih Nenin 3.1 sipër) mund të dallojë në mënyrë dramatike nga njëri shtet në tjetrin, e njëjta vlen edhe për konceptin e “kompetencave dhe përgjegjësiwe” themelore.³¹ Për shembull, përderisa në disa shtete organet lokale i gëzojnë disa të drejta policore, në shtete të tjera ligji dhe rendi nuk është fare përgjegjësi lokale. Kategoritë e llojeve të përgjegjësisë, po ashtu dallojnë në mes të Palëve. Përderisa shumica e vendeve e bëjnë dallimin në mes të “kompetencave vetjake” për çështje lokale dhe detyrave “të deleguara” nga Shteti

30 Teksti i projekt Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale (Rezoluta 126 (1981) nuk e përfshinte përjashtimin “për qëllime specifike”. Teksti deklaronte vetëm sa vijon: *Përgjegjësitë specifike të autoriteteve lokale do të parashihen me kushtetutë ose me status*”.

31 Versioni i Kartës në gjuhën angleze i përdor dy fjalë të ndryshme, të cilat mund të interpretohen sikur iu referohen dy gjërave të ndryshme, por kjo nuk është konfirmuar nga shumica e versioneve në gjuhët e tjera. Në disa versione të Kartës në gjuhë të tjera, termi “powers and responsibilities” është përkthyer thjesht si “kompetenca”, gjë që duket se është një formulim më i dobët. Versioni i Kartës në gjuhën frënge iu referohet “compétences de base”, ashtu si edhe versioni gjerman (“die grundlegenden Zuständigkeiten”) dhe ai Italian (“le competenze di base”).

dhe rajonet (shih Nenin 4.5), disa e bëjnë dallimin edhe në mes të detyrave “të obligueshme” dhe atyre “vullnetare”, e madje edhe në mes të detyrave “ekskluzive” dhe atyre të “përbashkëta” me autoritete të tjera. Dallimet e tilla duhet të bëhen qartë në legjislacion, dhe ky është një argument shtesë në favor të nevojës për t’i përshkruar dhe sistematizuar kompetencat dhe përgjegjësitë në statuse e madje edhe në kushtetutë.

55. Legjislacioni kombëtar ndjek modele të ndryshme në raport me rregullimin e caktimit të përgjegjësive lokale. Në disa shtete, ekzistojnë dispozita të përgjithshme statusore të cilat janë të formuluar gjerësisht për të përshkruar “çështjet” e përfshira ose fushat e përgjegjësive të tilla (p.sh. “mësimi fillor”, “hapësirat e gjelbra”, etj.). Pastaj, si hap i dytë, legjislacioni për sektor specifik i identifikon konkretisht detyrat dhe kompetencat që iu janë caktuar qeverive lokale. Në shtete të tjera, nuk ka dispozita të përgjithshme dhe funksionet dhe përgjegjësitë aktuale të qeverive lokale janë të specifikuar në një gamë të gjerë të legjislacionit për sektor specifik. Në raste të tilla, është gati e pamundur që të krijohet një fotografi gjithëpërfshirëse e kompetencave dhe përgjegjësive të autoriteteve lokale, një situatë që mund të ketë efekt negativ në transparencë dhe mund të pengojë konsultimin adekuat me autoritetet lokale në pajtim me Nenin 4.6.

56. Një pyetje tjetër është se cilat kompetenca dhe përgjegjësi mund të konsiderohen si “themelore” dhe, që në parim kërkojnë rregullim sistematik statusor e madje edhe kushtetues. Duke e pasur parasysh larminë e sipërpërmendur të traditave kombëtare, përkufizimi i kompetencave “themelore” me patjetër do të dallojë sipas Palëve të ndryshme. Autoritetet kombëtare e kanë një shkallë të gjerë të diskrecionit në përkufizimin e këtyre kompetencave “themelore”. Sidoqoftë, disa kriteret sasiore dhe cilësore mund të përdoren për të përkufizuar “kompetencat dhe përgjegjësitë themelore” në një shtet që është Palë nënshkruese e Kartës. Për shembull, detyrat tradicionale që e karakterizojnë operimin e qeverive lokale në një shtet specifik, padyshim që do të përfshiheshin në kuadër të këtyre kompetencave themelore.

Paragrafi 2

57. Autoritetet lokale duhet të kenë të drejtën që të ushtrojnë iniciativat e tyre për çështje që nuk janë të përjashtuara shprehimisht me ligj nga kompetencat e tyre. Në këtë fushë, traditat ligjore kombëtare shtrihen nga parimi “ultra vires”, i cili kërkon një bazë statusore për çdo veprim të qeverive lokale,³² deri te dispozita e “kompetencave të përgjithshme” për komunat në Francë, ose “Aufgabenerfindungsrecht” në sistemet ligjore gjermane. Në të vërtetë shumë shtete e kanë miratuar të ashtuquajturën dispozitë të kompetencave të përgjithshme për autoritetet lokale, e cila mund të kombinohet edhe me parimin e subsidiaritit (shih Nenin 4.3). Të tjerët, për fat të keq, e kanë shfuqizuar atë.³³

58. Përpos trendëve të ri-centralizimit, një kërcënim tjetër për aftësinë e autoriteteve lokale për të ushtruar iniciativat e tyre për çështje që nuk janë përjashtuar nga kompetencat e tyre dhe as nuk iu janë kaluar autoriteteve të tjera, është numri i rregulloreve të detajuara Shtetërore ose rajonale për aktivitetet e qeverive lokale. Madje edhe në shtetet në të cilat statusi i autoriteteve lokale është i fuqishëm, praktikata Shtetërore ose rajonale për rregullim të tepruar mund të minojnë autonominë lokale. Rreziku, natyrisht, është shumë më i madh në shtetet ku autoritetet lokale mund të zgjedhin vetëm në kuadër të një game tejet të kufizuar të aktiviteteve. Kjo është posaçërisht e vërtetë për disa shtete që e ndjekin traditën ligjore angleze (si Mbretëria e Bashkuar, Irlanda dhe Qiproja), ku të drejtat e qeverive lokale janë zyrtarisht të kufizuara nga parimi “ultra vires”, që do të thotë se ato mund të kryejnë vetëm funksione që iu caktohen atyre drejtpërdrejt me ligj. Kjo qasje është përhapur në disa shtete.

59. Kufizimet ndaj “diskrecionit të plotë të organeve lokale për të ushtruar iniciativat e tyre” mund të burojnë edhe nga rregullat e menaxhimit, fiskale dhe buxhetore të cilat kërkojnë një bazë të shëndoshë ligjore për shpenzime. Kjo vlen posaçërisht në shtetet e goditura nga kriza financiare, në të cilat rregullat e menaxhimit buxhetor dhe financiar janë bërë shumë më të rrepta dhe më pak fleksibile për organet lokale. Këto rregulla mund t’i bëjnë “iniciativat” lokale të varura ndaj vërtetimit që organi lokal ka fonde të mjaftueshme për të zhvilluar detyra “të reja” dhe kjo mund të behët në një mënyrë financiarisht të qëndrueshme.

60. Në fund, një fushë tjetër për brengosje është ekzistimi i 1ështjeve në të cilat përgjegjësia është e ndarë në mes të organeve lokale dhe atyre rajonale/Shtetërore, ose ku përshkrimi i detyrës përkatëse qeveritare

³² Kjo ishte arsyeja pse formulimi fillestar i këtij paragrafi në Projekt Kartën (Rezoluta 126 (1981) u ndryshua dhe termat “kufizimet ligjore” u shtua. Formulimi fillestar ishte: “Autoritetet lokale do të kenë një të drejtë të përgjithshme të mbetur për të vepruar me vetë iniciativë në lidhje me çdo çështje që nuk i është kaluar shprehimisht ndonjë autoriteti tjetër, ose që nuk është përjashtuar në mënyrë specifike nga kompetencat e qeverisë lokale”.

³³ Në Itali, për shembull, ndryshimi kushtetues i vitit 2001 e futi dispozitën e kompetencës së përgjithshme dhe parimin e subsidiaritit. Në anën tjetër, në Spanjë dispozita e kompetencës së përgjithshme u eliminua me një status kombëtar të vitit 2013.

nuk është i qartë. Në raste të tilla, Neni 4.2 duhet të interpretohet në lidhje me nenin 3 dhe iniciativa lokale duhet të lejohet, në bazë të parimit të subsidiaritetit (shih më poshtë).

Paragrafi 3

61. Ky paragraf i Nenit 4 e fut “parimin e subsidiaritetit”, sipas të cilit “preferohet” që përgjegjësitë publike të ushtrohen nga ato autoritete ose organe që janë më afër qytetarëve. Në këtë aspekt, ky është në thelb një parim politik pasi që qëllimi i tij është që ta sjell vendimmarrjen sa më afër qytetarëve që të jetë e mundur. Kjo e thekson pashmangshmërinë e karakterit politik të decentralizimit, i cili mund të kuptohet vetëm si dhënie e kompetencave të tyre për autoritetet e zgjedhura dhe jo si delegim kompetencash (shih Nenin 4.5). Kur zbatohet për autoritetet lokale, parimi i subsidiaritetit ka arsye të dyfishtë: në njërin anë, ai e rrit (përmes afërsisë) transparencën dhe bazën demokratike të vendimmarrjes qeveritare; dhe në anën tjetër, ai e rrit efikasitetin e veprimeve qeveritare pasi që organet lokale janë më të përshtatshmet për të përmbushur detyra të caktuara (si ofrimi i asistencës sociale apo strehimit) për shkak të njohurive të drejtpërdrejta për nevojat e qytetarëve.

62. Për më tepër, ky paragraf i fut kriteret për caktimin e përgjegjësisë tek një autoritet tjetër i cili është më larg qytetarit: shpërndarja e përgjegjësisë duhet të peshojë “niveлин” (*madhësinë ose shkallën*) dhe “natyrën” e vet detyrës, si dhe kërkesat për “efikasitet” (jo efektivitet) dhe “ekonomi” (të shkallës, fushëveprimet, etj.). Sigurisht, këto janë kritere mjaft të përgjithshme të cilat kanë nevojë për qartësim dhe specifikim të mëtejshëm, por subsidiariteti është një parim kyç udhëheqës për përkufizimin e “pjesës domethënëse të çështjeve publike” e cila iu takon autoriteteve lokale (Neni 3.1, shih sipër); për më tepër, kjo do të thotë që ligji bërësit duhet t’i përkufizojnë “kompetencat themelore” (Neni 4.1) të autoriteteve lokale nën udhëheqjen e këtij parimi.

63. Parimi i subsidiaritetit i përshkon të gjitha nivelet e qeverisë lokale dhe rajonale dhe e fut afërsinë me qytetarët si një kriter primar për caktimin e përgjegjësisë. Autoritetet lokale mund edhe të thirren në këtë parim kurdo që një funksion lokal i transferohet rajoneve. Me fjalë të tjera, është me rëndësi jetike që të mbrohen autoritetet lokale nga trendët e ngritjes dhe ri-centralizimit të cilat kërcënojnë që ta kthejnë vetëqeverisjen lokale në diçka të pakuptimtë.

64. Zbatimi i parimit të subsidiaritetit mund të ketë pasoja domethënëse: në njërin anë mund të çojë në ndarjen horizontale të kompetencave që e bën dallimin në mes të detyrave që duhet t’iu besohen niveleve më të larta të qeverisjes dhe atyre që mund të kryhen me efektivitet nga organet lokale.³⁴ Në anën tjetër, parimi mund të çojë në dallimin (që është i shpeshtë në Shtetet Federale) në mes të unitetit të legjisllacionit (të miratuar në nivelin federal ose qendror) dhe zbatimit të tij, i cili duhet t’iu besohet autoriteteve rajonale dhe lokale pasi që ato kanë njohuri më të mira për gjendjen e shoqërisë.³⁵

65. Për më tepër, subsidiariteti mund të ulë ngurtësinë të cilën mund ta përfshijë zbatimi i unifikuar dhe rrjedhimisht të sigurojë efikasitet më të madh, reagim dhe llogaridhënie për veprimet e qeverisë.

Paragrafi 4

66. Neni 4.4 parasheh që kompetencat që iu janë caktuar autoriteteve lokale “normalisht do të” *jenë të plota dhe ekskluzive* dhe se ato nuk mund të minohen ose kufizohen “përpos siç është paraparë me ligj”.³⁶ Ligji, pa dyshim, mund të parasheh kufizime të kompetencave që iu jepen autoriteteve lokale, por kufizimet e tilla duhet të jenë të veçanta, në bazë të arsyeve objektive dhe të interpretohen ngushtë.

67. Në anën tjetër, përgjegjësitë e dyfishuara mund të bëhen një kërcënim për autonominë lokale. Është e qartë që autoritetet e nivelit më të lartë zakonisht kanë burime financiare, organizative dhe njerëzore më të mëdha dhe më të mira se sa autoritetet lokale. Në praktikë, këto autoritete të “niveleve më të larta” mund të

34 Për shembull, në Francë, ekziston dallimi në mes të pagesave sociale (p.sh. pensionet), të cilat bien nën qeverinë qendrore, dhe pagesat në natyrë (p.sh. strehimi), të cilat janë përgjegjësi e qeverisë lokale.

35 Shih *Përkufizimi dhe kufizimet e parimit të subsidiaritetit*, Raportin e përgatitur për Komitetin Drejtues të Autoriteteve Lokale dhe Rajonale (KDLR), Autoritetet Lokale dhe Rajonale në Evropë, Nr. 55, Strasburg 1994.

36 Versioni fillestar i këtij paragrafi në projekt Kartën e viti 1981 (Rezoluta 126/1981) ishte më i fuqishëm, në dobi të autoriteteve lokale, pasi që e parashihte edhe një siguresë shtesë në favor të tyre. Ai ishte kështu: “iv. Kompetencat që iu jepen qeverive lokale normalisht do të jenë të plota dhe ekskluzive. Ato nuk mund të minohen apo kufizohen me veprime administrative nga ana e autoritetit qendror ose rajonal. Për atë që autoriteti qendror ose rajonal është i autorizuar me kushtetutë ose status që të ndërhyjë në çështje përgjegjësie për të cilat është e ndarë me autoritetet lokale, këto të fundit duhet të kenë të drejtën që të ndërmarrin iniciativa dhe që të marrin vendime.” Sidoqoftë, këto siguresa u hoqën në versionin final.

kenë tendencë që të kontrollojnë përgjegjësitë qeverisëse më atraktive, mundësisht duke ua lënë vetëm zbatimin e tyre (ose madje edhe vetëm pjesën më të papërshtatshme të tyre) autoriteteve lokale. Për më tepër, autoritetet Shtetërore ose rajonale ka mundësi që të kenë kompetenca rregulluese më të mëdha ose edhe ekskluzive në fusha të ndryshme, duke iu lejuar atyre që të përcaktojnë fushëveprimin e autoriteteve në mënyrë të detajuar.

68. Sipas Rekomandimit CM/Rec(2007)4 të Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare “për shërbimet publike lokale dhe rajonale”,³⁷ ligjvënësit duhet të vendosin një përkufizim të qartë të përgjegjësisë të niveleve të ndryshme të qeverisjes dhe një shpërndarje të baraspeshuar të roleve në mes të këtyre niveleve në fushën e shërbimeve lokale. Shpërndarja e tillë roleve, e pranuar nga palët e prekura të interesit, do të mundësonin shmangien e një vakuumi të kompetencave dhe dyfishimin e kompetencave. Për më tepër, ndarja e përgjegjësisë duhet të promovojë parashikueshmërinë dhe të garantojnë vazhdimësinë në ofrimin e shërbimeve të caktuara publike lokale të cilat konsiderohen që janë thelbësore për popullsinë.

69. Në raportin e tij për “Problemet e përsëritura”,³⁸ Kongresi deklaroi se kufizimi i pasaktë i kompetencave në nivelin qendror, rajonal dhe lokal mund të rrisin paqartësinë dhe dyfishimin e përgjegjësisë. Kompetencat e autoriteteve lokale normalisht duhet të jetë i plotë dhe ekskluziv dhe në parim nuk duhet të minohet ose kufizohet nga një autoritet tjetër qendror ose rajonal. Përkufizimi i kompetencave lokale duhet të kërkojë që të arrijë qartësimin e fushave përkatëse të kompetencave të niveleve të ndryshme të qeverisjes, por pa e kufizuar fushëveprimin e autoritetit lokal në ndërkohë që ia jep atij diskrecionin për të zhvilluar dhe përmirësuar shërbimet. Kongresi vazhdimisht u ka bërë thirrje autoriteteve kombëtare që t’i qartësojnë fushat e kompetencave në linjë me parimin e subsidiaritetit në mënyrë që të shmanget paqartësia dhe dyfishimi i përgjegjësisë.

70. Për më tepër, në disa raportime monitoruese të Kongresit është cekur se përshtjellimi dhe mungesa e ndarjes së qartë të kompetencave do të mjeçullojë përgjegjësitë dhe do të çojë në ndërrim të kompetencave në dobi të autoriteteve të niveleve më të larta, posaçërisht qeverisë qendrore. Për shkak të mungesës së burimeve në nivelet më të ulëta të qeverisjes, vazhdimisht kërkohen veprime plotësuese nga autoritetet e niveleve më të larta, por shpesh kjo nuk ndodh në baza të barazisë dhe partneritetit dhe autoritetet lokale përfundojnë duke u reduktuar në agjent të thjeshtë të autoriteteve rajonale apo kombëtare

Paragrafi 5

71. Delegimi i kompetencave në mes të niveleve të ndryshme të qeverisë është një traditë shumë e gjatë në shumë shtete evropiane. Qeveria qendrore përfiton nga rrjeti territorial i formuar nga autoritetet lokale dhe rajonale: ato janë më afër qytetarëve dhe ofrojnë njohuri lokale, ato i pasqyrojnë kushtet lokale dhe ofrojnë ekonomi e shkallës. Prandaj, organet dhe shërbimet lokale i përmbushin funksionet e deleguara në emër të autoriteteve të niveleve më të larta, zakonisht në emër të Shtetit.

72. Delegimi i kompetencave dhe funksioneve qeverisëse mund të përfshijë mekanizma të ndryshme, që shtrihen nga legjislacioni deri në vendimet ose rregulloret qeveritare. Zakonisht, Shteti ose autoritetet rajonale e ruajnë kompetencën aktuale dhe ia transferojnë ushtrimin ose zbatimin e saj subjekteve lokale. Në të njëjtën kohë, organet deleguese (në kapacitetin e tyre si “bartës” të kompetencave) vazhdojnë që ta kenë autoritetin për t’i udhëzuar organet lokale se si t’i udhëzojnë detyrat e deleguara dhe për të mbikëqyrur ekzekutimin e tyre.

73. Sipas Rekomandimit CM/Rec(2007)4 të Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare “për shërbimet publike lokale dhe rajonale”, afërsia e shërbimeve publike lokale me popullsinë është një domosdoshmëri fundamentale, dhe autoritetet lokale e kanë një roj jetik për të luajtur në ofrimin e këtyre shërbimeve. Për t’u siguruar që shërbimet u janë përshtatur nevojave dhe pritjeve të qytetarëve, subjektet lokale duhet të përfitojnë nga një shkallë e lartë e decentralizimit dhe kapaciteti për veprim të pavarur gjatë ofrimit të këtyre shërbimeve. Delegimi i autoriteteve duhet të miratojë standarde minimale për mbrojtjen e përdoruesve të shërbimeve të deleguara dhe për të krijuar makinerinë e nevojshme për të monitoruar pajtueshmërinë me to.

74. Në anën tjetër, ndërhyrja Shtetërore nganjëherë ka çuar në rregullimin dhe delegimin e tepruar, gjë që mund të minojë autonominë e autoriteteve lokale e madje edhe të largojë qeverinë lokale nga roli dhe detyrat e saj elementare. Neni 4.5 nuk e ndalon këtë, por Neni 9.2 e fut parimin e proporcionalitetit në mënyrë që të mbrojtë autoritetet lokale pranuese nga ngarkesa financiare e detyrave që iu janë deleguar (shih më poshtë). Neni 4.5 nga ana e tij, synon që t’i mbrojtë autoritetet lokale si vendimmarrës dhe iu ofron atyre kompetenca

37 Miratuar nga Komiteti i Ministrave më 31 janar 2007 në takimin e 985-të të zëvendësministrave.

38 Komiteti Monitorues, *Problemet e përsëritura në bazë të vlerësimeve që rezultojnë nga misionet e Kongresit për vëzhgimin e zgjedhjeve (periudha e referimit 2010-2016)*, Seanca e 32-të CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

të diskrecionit në përpjekje për të parandaluar që ato të bëhen agjent të thjeshtë “ekzekutiv” të autoriteteve më të larta.

75. Në versionin final të Kartës, u shtua dispozita që do të lejohej diskrecion “aq sa do të ishte e mundur”, që do të thotë se diskrecioni lokal do të ishte zgjedhja sa herë që konsiderata dhe nevoja të tjera nuk do të mbizotëronin mbi nevojën për diskrecion në përshtatjen e ushtrimit të kompetencave të deleguara dhe detyrave me nevojat lokale.³⁹ Në anën tjetër, kur autoritetet lokale kryejnë detyra në emër të autoriteteve të niveleve më të larta dhe pa ushtruar diskrecion vetjak, ato veprojnë si agjentë të këtyre aktiviteteve. Padyshim, nëse një pjesë e madhe e aktivitetit të vetëqeverisjes lokale i kushtohet kryerjes së detyrave në emër të autoriteteve të niveleve më të larta dhe kjo bëhet pa diskrecion lokal, atëherë autonomia e autoriteteve lokale mund të minohet në mënyrë serioze.

Paragrafi 6

76. Versioni i mëhershëm i këtij paragrafi në projekt Kartën e vitit 1981 e futi të drejtën e autoriteteve lokale “për një pjesë efektive” të pjesëmarrjes në një fazë të hershme dhe “për të gjitha çështjet që e tejkalojnë fushëveprimin e autoritetit lokal, por të cilat kanë pasoja të veçanta lokale”.⁴⁰ Ky version u ndryshua rrënjësisht, pasi që u argumentua që kjo e drejtë mund të mbulonte “virtualisht çdo çështje”. Versioni përfundimtar e zëvendësoi “të drejtën për një pjesë efektive” me një kërkesë relative për konsultim (“aq sa është e mundur”) me autoritetet lokale, por vetëm “për të gjitha çështjet që i prekin ato drejtpërdrejt”, jo për çështje që e tejkalojnë fushëveprimin lokal, por që kanë “pasoja të veçanta lokale”. Rrjedhimisht, versionin final i Kartës e futi një kërkesë procedurale për konsultime me kohë dhe të përshtatshme me autoritetet lokale.

77. Në lidhje me fushëveprimin e konsultimit, një kufizim domethënës u paraqit pasi që kërkohet shprehimisht shqetësimi i drejtpërdrejt, dhe shqetësimet dhe pasojat indirekte janë përjashtuar. Në përgjithësi kuptohet, që një organ publik “ka të bëjë drejtpërdrejt me çështjen” kur zbatimi i një politike qeveritare ose cilitdo akt ligjor ndikon drejtpërdrejt në statusin e tij ligjor, kompetencat ose situatën financiare. Kërkesa që konsultimet të kryhen në një “mënyrë të duhur” nënkupton që ato duhet të organizohen në mënyrë që ua mundëson autoriteteve lokale t’i formulojnë dhe paraqesin komentet dhe propozimet e tyre. Kjo nuk do të thotë që autoritetet nacionale dhe rajonale do t’i pranojnë ato propozime, por kërkohet që opinionet dhe propozimet nga qeveritë lokale të paraqiten, diskutohen dhe merren në konsideratë para se të merret një vendim përfundimtar.

78. Përmes formulimit “në kohën e duhur” Karta kërkon që të sigurohet që forma dhe koha e konsultimeve janë të tilla që autoritetet lokale ta kenë mundësinë të ndikojnë në procesin e vendimmarrjes dhe t’i shmangin situatat kur e drejta e autoriteteve lokale për t’u konsultuar nuk respektohet me pretekste të tilla si urgjenca dhe kursimi i kostos. Karta nuk e specifikon ndonjë afat kohor standard për “kohën e duhur”, kjo është diçka që varet nga situata në secilën Palë. Sidoqoftë, si minimum, kjo do të thotë që konsultimet duhet të mbahen gjatë fazës përgatitore të hartimit të vendimeve dhe politikave, dhe jo pas miratimit të tyre.

79. Konsultimi është një parim kyç i Kartës dhe autoritetet lokale duhet të konsultohen nga organet Shtetërore (ose rajonale) në diskutimin dhe miratimin e ligjeve, rregulloreve, planeve dhe programeve që ndikojnë në kornizën ligjore dhe operacionale të demokracisë lokale. Ky parim e siguron pjesëmarrjen e mirëfilltë të palëve lokale të interesuara në procesin vendimmarrës të subjekteve qeveritare Shtetërore (ose rajonale) që e kanë kompetencën që të përkufizojnë të drejtat e autoriteteve lokale. Kjo, po ashtu, e rrit demokracinë aq sa politikanët e qeverisë qendrore duhet të dëgjojnë zërin e përfaqësuesve lokal dhe asociacioneve të tyre. Për më tepër, kjo kërkohet nga parimet e transparencës në veprimet e qeverisë, dhe nga parimi i subsidiaritetit.

80. Karta nuk i përcakton as përshkruan format e konsultimit as nuk e rregullon në mënyrë materiale procesin e konsultimit. Duke qenë se funksioni i saj bazë është që të vendosë qasjen e përgjithshme dhe kornizën për konsultimet, mund të përfundohet që procesi kryesor i konsultimit varet nga tri kushte themelore:

39 Versioni fillestar i këtij paragrafi në projekt Kartën e vitit 1981 (Rezoluta 126/1981) nuk e përfshinte frazën “aq sa do të ishte e mundur”. Versioni fillestar ishte: “Kur kompetencat iu delegohen atyre nga një autoritet qendror ose rajonal, autoritetet lokale do të lejohen që të kenë diskrecion në përshtatjen e zbatimit të legjisllacionit me kushtet lokale”.

40 Teksti i plotë në Shtojcën “Projekt Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale” e Rezolutës 126(1981) “mbi parimet e vetëqeverisjes lokale” të Konferencës së Autoriteteve Lokale dhe rajonale të Evropës (shqyrtuar dhe miratuar më 29 tetor 1981) deklaroi si në vijim: “Autoritetet lokale do të kenë të drejtën për një pjesë efektive, në një fazë mjaft të hershme, në studimin, planifikimin dhe proceset vendimmarrëse për të gjitha çështjet që e tejkalojnë fushëveprimin e autoritetit lokal, por që kanë pasoja të veçanta lokale”.

a. autoritetet lokale duhet të jenë në gjendje që të marrin informacion të plotë për vendimet dhe politikat që iu përkasin atyre drejtpërdrejt, dhe ky informacion duhet të jetë në dispozicion në fazën fillestare të procesit vendimmarrës;

b. autoritetet lokale e kanë mundësinë që të shprehin mendimin e tyre për vendimet dhe politikat përpara se ato të bëhen dokumente ligjërish të obligueshme; dhe

c. autoritetet lokale duhet të kenë kohë dhe mundësi që të përgatisin rekomandime ose projekte alternative dhe që t'i dorëzojnë ato për shqyrtim.

81. Në shumicën e rasteve, legjislacioni kombëtar nuk e specifikon se cili institucion i qeverisë kombëtare është përgjegjës për organizimin e konsultimeve me qeverinë lokale. Zakonisht, ministria e linjës që e ka mandatin ta marrë një vendim për një çështje të caktuar duhet të jetë përgjegjëse për organizimin e konsultimeve. Në pajtim me këtë, Strategjia e Kongresit *për të drejtën e autoriteteve lokale për t'u konsultuar nga nivelet e tjera të qeverisë* e thekson nevojën "për të krijuar forma të konsultimeve të vazhdueshme në mes të ministrive dhe përfaqësuesve politik të niveleve të ndryshme politike".⁴¹

82. Konsultimet shpesh organizohen gjatë procesit legjislativ në parlamentet kombëtare, posaçërisht në fazën e dëgjimeve në komisione. Legjislacioni kombëtar rrallë i detyron komisionet parlamentare që të organizojnë konsultime. Meqenëse qeveritë ia dorëzojnë legjislativit shumicën e iniciativave ligjore, organet parlamentare mund të supozojnë se konsultimet e nevojshme tashmë janë bërë në fazat përgatitore. Sidoqoftë, organet parlamentare janë vendimmarrësit kryesorë në lidhje me kornizën ligjore të qeverisjes lokale.

83. Zakonisht shoqata kombëtare e autoriteteve lokale i përfaqëson qeveritë lokale në procesin e konsultimit (shih më poshtë Nenin 10). Megjithatë, kjo nuk e përjashton mundësinë që të këshillohen qeveritë lokale individuale. Nëse tema e konsultimit ka të bëjë me më shumë se një njësi të qeverisjes lokale, atëherë është i pashmangshëm një lloj koordinimi ndërmjet përfaqësuesve të qeverisjes lokale për mbrojtjen e interesave tyre të përbashkëta.

84. përvoja ka treguar që ka mënyra të ndryshme për t'u siguruar që autoritetet lokale janë konsultuar si duhet nga autoritetet Shtetërore (ose lokale) për çdo çështje që i prek interesat ose të drejtat e tyre statusore. Mekanizmat kyç janë si në vijim:

- a. Organet dhe komitetet bilaterale të përfaqësuesve të Shtetit dhe autoriteteve lokale (zakonisht përmes asociacioneve të tyre më relevante),
- b. Komisionet parlamentare,
- c. Organet specifike në kontekstin e propozimeve Shtetërore të drejtuara BE-së (për shembull, politika rajonale e BE-së),
- d. Konsultimi i obligueshëm i krijuar nga legjislacioni sektorial (për shembull, legjislacioni për mjedisin),
- e. Pjesëmarrja në grupet punuese të ministrive të linjës, komisionet e ekspertëve, etj.,
- f. Negociatat jo zyrtare dhe lobimi.

85. Konsultimi është një instrument kyç për mbrojtjen dhe promovimin e qeverisë lokale, prandaj Karta përfshin nene të tjera për konsultimin e autoriteteve lokale nga nivelet e tjera të qeverisë. Ka dy lloje të konsultimeve:

a. konsultimet për kushtet e përgjithshme, gjegjësisht për çdo çështje që ka ndikim të drejtpërdrejt tek autoritetet lokale (Neni 4.6); dhe

b. konsultimet speciale për ndryshimin e kufijve të autoritetit lokal (Neni 5) dhe për shpërndarjen dhe caktimin e burimeve financiare për autoritetet lokale (Neni 9.6).

Meqenëse të dy llojet e konsultimeve e kanë statusin e njëjtë ligjor, rëndësia e tyre duhet të njihet në mënyrë të barabartë nga të gjitha nivelet e qeverisjes. Neni 4.6 i Kartës duhet të zbatohet edhe në lidhje me Nenin 2.4 të Protokollit Shtesë të Kartës për të drejtën e pjesëmarrjes në çështjet e autoritetit lokal.⁴²

41 Rezoluta 368 (2014), e debatuar dhe miratuar nga Kongresi më 27 mars 2014, raportues: Anders Knape, Suedi (L, EPP/CCE). Shih edhe Rezolutën 437(2018) për konsultimin e autoritetet lokale nga nivelet më të larta të qeverisë, të 8 nëntorit 2018.

42 "Në proceset e planifikimit dhe vendimmarrjes që kanë të bëjnë me masat që duhet të ndërmerren për të pasur efekt në të drejtën për pjesëmarrje në çështjet e një autoriteti lokal, autoritet lokale do të konsultohen aq sa është e mundur, në kohën e duhur dhe në mënyrën e duhur".

86. Kongresi i ka miratuar disa rekomandime dhe rezoluta të tjera mbi të drejtën e autoriteteve lokale për t'u konsultuar nga nivelet e tjera të qeverisjes. Në Rekomandimin 171 (2005)⁴³ Kongresi thekson se e drejta e autoriteteve lokale për t'u konsultuar, është parim themelor i praktikës ligjore dhe demokratike Evropiane, qëllimi i së cilës është për të kontribuar në qeverisjen e mirë. Konsultimi duhet të jetë pjesë thelbësore e politikë-bërjes dhe proceseve administrative, që e mundëson që dëshirat e autoriteteve lokale të njihen me kohë dhe të merren parasysh siç duhet në vendimet e autoriteteve kombëtare dhe rajonale. Në këtë Rekomandim Kongresi e mirëpret faktin se "procesi i konsultimit gradualisht po bëhet një tipar thelbësor i negociatave politike ndërmjet autoriteteve Shtetërore dhe lokale" dhe se shoqatat e autoriteteve lokale luajnë një rol shumë të rëndësishëm në proceset "e avancimit të interesave të përbashkëta dhe në dialogun institucional qoftë me qeverinë kombëtare ose me rajonet".

87. Në Rekomandimin 328 (2012),⁴⁴ Kongresi theksoi që autoritetet lokale duhet të kenë rol aktiv në miratimin e vendimeve për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me ato dhe në mënyrë dhe kohë të tillë që autoritetet lokale të kenë mundësi reale për t'i formuluar dhe artikuluar pikëpamjet dhe propozimet e tyre, në mënyrë që të ushtrojnë ndikim. Kongresi më tutje u ka kërkuar Shteteve Anëtare që ta specifikojnë formatin e konsultimeve; të sigurojnë informacionet e duhura, të qarta dhe të detajuara me shkrim para konsultimit; të përfshijnë ekspertizën e qeverisjes lokale në hartimin e politikave dhe legjisllacionit; t'i analizojnë me kujdes pasojat e vendimeve me rëndësi strategjike; t'i publikojnë rezultatet e konsultimeve; dhe ta njohin të drejtën e autoriteteve lokale për peticion dhe për korrigjime kur procedurat e konsultimit nuk janë kryer siç duhet.

88. Në fund, në raportet e veta monitoruese për demokracinë lokale dhe rajonale në 47 Shtetet Anëtare, Kongresi ka dokumentuar raste të shumta kur konsultimet në mes të autoriteteve lokale dhe rajonale (kryesisht përmes asociacioneve të tyre) dhe qeverisë qendrore ishin problematike.⁴⁵ Në lidhje me këtë, Kongresi i ka identifikuar problemet në vijim:

- a. mungesa e një mekanizmi zyrtar për konsultime;
- b. konsultimi jo adekuat i përfaqësuesve lokal dhe rajonal ose përdorimi i pamjaftueshëm në praktikë i mekanizmave ekzistues për konsultime; dhe
- c. natyrën e dobët të metodave të konsultimeve dhe afatin e kufizuar kohor.

Neni 5 – Mbrojtja e kufijve të autoritetit lokal

Ndryshimet në kufijtë e autoritetit lokal nuk do të bëhen pa konsultimin paraprak të komuniteteve lokale të prekura, mundësisht përmes një referendumi kur kjo lejohet me status.

Raporti shpjegues

Propozimet për ndryshime në kufijtë e tij, nga të cilat shkrirja me autoritetet e tjera janë raste ekstreme, padyshim janë të rëndësishme thelbësore për një autoritet lokal dhe qytetarët që ai i shërben. Përderisa në shumicën e vendeve shihet si jo reale që të pritet që komunitetet lokale të kenë kompetencën për veto ndaj ndryshimeve të tilla, konsultimi paraprak për këtë, qoftë drejtpërdrejt ose indirekt, është thelbësor. Referendumet me shumë gjasa do të ofrojnë një procedurë adekuate për konsultime të tilla, por në një numër të shteteve nuk ka dispozita statusore për ato. Aty ku dispozitat statusore nuk e bëjnë përdorimin e referendumit të detyrueshëm, mund të ushtrohen format e tjera të konsultimeve.

Komentari bashkëkohor

89. Reformat e qeverisë lokale rajonale janë zbatuar në disa shtete evropiane ku ekzistenca e komunave shumë të vogla dhe të dobëta përcillet me kapacitetet e kufizuara që çojnë në mos efikasitet dhe mos përputhje me kërkesat e Kartës. Një strategji e shpeshtë është bashkimi i komunave të vogla (posaçërisht në Evropën Veriore dhe Qendrore, shumë më pak në Evropën Jugore, me përjashtim të Greqisë). Në anën

43 Debatuar dhe aprovuar nga Dhoma e Autoriteteve Lokale më 1 qershor 2005 dhe miratuar nga Komiteti i Përhershëm i Kongresit më 2 qershor 2005 (shih Dokumentin CPL (12)5).

44 Debatuar dhe miratuar më 18 tetor 2012 nga Kongresi (shih Dokumentin CG(23)II, memorandum shpjegues).

45 Shih Komitetin Monitorues, *Problemet e përsëritura në bazë të vlerësimeve që rezultojnë nga misionet e Kongresit për vëzhgimin e zgjedhjeve* (periudha e referimit 2010-2016), Seanca e 32-të CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

tjetër, bashkëpunimi ndër-komunal është një qasje alternative ose paralele e zgjedhur nga shumë shtete në mënyrë që të rritet kapaciteti i qeverisë lokale dhe për të promovuar ofrimin e përbashkët të shërbimeve për popullsinë lokale.

90. Në këtë kontekst, Karta nuk i ndalon bashkimet apo nuk e imponon një lloj specifik të formës territoriale ose institucionale. Neni 5, po ashtu përmbahet nga futja e kriterëve të domosdoshme për formën dhe zbatimin e ndryshimeve të kufijve, si kriteret sociale, demografike ose ekonomike të cilat aplikohen shpesh në planifikimin fizik. Sidoqoftë, Karta i fut rregullat procedurale për ndryshimin e kufijve të autoritetit lokal. Për këtë arsye është një kusht procedural i domosdoshëm që asnjë ndryshim në kufij nuk mund të miratohet pa konsultime, të cilat duhet të zhvillohen në një fazë me kohë përpara se të merret vendimi final për këtë çështje. Kjo kërkohet për të promovuar efikasitetin e konsultimeve, me fjalë të tjera, mundësinë reale që komunitetet lokale të dëgjohen dhe të shprehin pikëpamjet e tyre në një kohë kur ndikimi i tyre tek vendimet për shkrirjen dhe aspektet e tyre të ndryshme mund të ushtrohen me të vërtetë dhe konsultimi nuk është vetëm formal ose simbolik. Rrjedhimisht, një ndryshim i kufirit i kryer pa konsultimin e komuniteti lokal do të ishte në shkelje të Nenit 5.

91. Pyetja që ngrihet është se kush duhet të konsultohet. Karta iu referohet “komuniteteve lokale” të prekura, një koncept që qartas i përfshin autoritetet lokale të ndikuara drejtpërdrejt (dhe ndoshta autoritetet fqinje), si dhe organizatat për bashkëpunim ndër-komunal, anëtare të të cilave janë komunat e ndikuara drejtpërdrejt. Nëse bashkimet e përfshijnë një pjesë të konsiderueshme ose tërë vendin, atëherë shoqatat kombëtare të autoriteteve lokale dhe/ose rajonale, po ashtu duhet të marrin pjesë në procedurat e konsultimeve.

92. Hartimi i Kartës në dy gjuhë zyrtare, po ashtu ka krijuar paqartësi gjuhësore. Versioni në gjuhën frënge iu referohet “*collectivités locales*”, një term ekuivalent i “autoriteteve lokale” në gjuhën angleze (që është përdorur në tërë Kartën), përderisa versioni në gjuhën angleze iu referohet “komuniteteve lokale”. Kjo e fundit do të përfshinte edhe qytetarët e autoriteteve lokale të prekura, krahas organeve që i përfaqësojnë ato. Termi “komunitetet lokale” është përdorur vetëm në Nenin 5, përderisa në paragrafët e tjerë të Kartës që i parashohin konsultimet (Neni 4.6 dhe 9.6) termi “autoritetet lokale” është përdorur edhe në tekstin në gjuhën angleze. Për më tepër, Neni 5 është i vetmi ku konsultimi mund të zbatohet përmes mjetit të referendumit. Prandaj, termi “komunitete lokale: duhet të interpretohet ashtu që të përfshijë edhe qytetarët dhe shoqërinë civile në përgjithësi.

93. Në Rekomandimin Rec(2004)12, Komiteti i Ministrave i vendosi disa parime që duhet të respektohen nga Palët kur ato të nisin reformat e kufijve të strukturës së autoriteteve lokale.⁴⁶ Për më tepër, objektivat, metodat dhe rezultatet e çfarëdo procesi të reformave duhet të jetë në pajtim të plotë me dispozitat e Kartës. Madje, kur kjo është e pranueshme, Palët Nënshkruese duhet të sigurohen që edhe objektivat, metodat dhe rezultatet e procesit të reformës të përputhen me obligimet e tyre sipas Nenit 7.1.b të Kartës Evropiane për Gjuhët Rajonale ose të Minoriteteve dhe Nenin 16 të Konventës Kornizë për Mbrojtjen e Minoriteteve Kombëtare.

94. Rekomandimet e sipërpërmendura mund të aplikohen edhe kur reforma ndërmerret nga një nivel më i lartë i qeverisjes lokale në emër të një niveli më të ulët, ose kur, në kuadër të një kornize të caktuar paraprakisht, autoritetet lokale fillojnë të reformojnë vetveten, për shembull kur dy qytete ose qyteza fqinje vendosin që të bashkohen ose shkrihen, për të krijuar një subjekt të ri lokal për të zëvendësuar të vjetrat. Konsultimet në pajtim me Kartën nuk i përjashtojnë bashkimet e obligueshme ose ndryshimet e kufijve, por procedurat përkatëse duhet të caktohen me ligj.

95. Në praktikë, konsultimi paraprak me autoritetet lokale është i rregulluar zyrtarisht dhe ka natyrë obliguese kur bëhet fjalë për ndryshimin e kufijve të autoriteteve lokale. Në shumicën e shteteve, legjislativi i qeverisjes lokale i përcakton qartë format dhe procedurat e konsultimit në lidhje me propozimet për ndryshimin e kufijve, duke e përfshirë pëlqimin zyrtar të këshillit lokal, si dhe kërkesën për t'u konsultuar me komunitetet lokale. Sugjerohet që këto procedura të zbatohen jo vetëm për të ndryshuar kufijtë e subjekteve lokale aktuale, por edhe për çdo ristrukturim të sistemit të qeverisjes lokale (krijimi ose heqja e niveleve, ndryshimet në legjislativin për strukturat lokale dhe rajonale, etj.).⁴⁷ Neni 5 i Kartës e aplikon parimin e konsultimeve në një kontekst specifik, gjegjësisht në rastin e ndryshimit të kufijve të autoriteteve lokale. Në mesin e mënyrave të ndryshme për zhvillimin e konsultimeve të tilla specifike, Karta në mënyrë të qartë i

46 Rekomandimi Rec(2004)12 i Komitetit të Ministrave të Shteteve Anëtare për proceset e reformimit të kufijve dhe/ose strukturës së autoriteteve lokale dhe rajonale (miratuar nga Komiteti i Ministrave më 20 tetor 2004 në mbledhjen e 900-të të zëvendësministrave).

47 Shih Komitetin për Qeverisje të Kongresit, *Konsultimi me autoritetet lokale nga nivelet më të larta të qeverisë*, CG35(2018)20final, 8 nëntor 2018, fq.13.

preferon referendimet lokale, në të cilat të gjithë banorët mund të shprehin pikëpamjet e tyre për ndryshimet ose bashkimet e propozuara.

Neni 6 – Strukturat dhe burimet e përshtatshme administrative për detyrat e autoriteteve lokale

- 1 Pa paragjykim ndaj dispozitave më të përgjithshme statusore, autoritetet lokale do të jenë në gjendje që të përcaktojnë strukturat e tyre të brendshme administrative në mënyrë që t'i përshtatin ato me nevojat lokale dhe për të siguruar menaxhimin efektiv.
- 2 Kushtet e shërbimit të punëtorëve të qeverisë lokale do të jenë të tilla që të lejojnë rekrutimin e personelit të cilësisë së lartë në baza të meritave dhe kompetencave; për këtë qëllim do të ofrohen mundësi për trajnime, kompensime dhe përparim në karrierë.

Raporti shpjegues

Paragrafi 1

Teksti i këtij paragrafi nuk merret me përbërjen e përgjithshme të autoritetit lokal dhe këshillit të tij, por me mënyrën se si janë të organizuara shërbimet e tij administrative. Përderisa ligjet qendrore ose rajonale mund të vendosin disa parime të përgjithshme për këtë organizim, autoritetet lokale duhet të jenë në gjendje që t'i urdhërojnë strukturat e tyre administrative për të marrë parasysh rrethanat dhe efikasitetin administrativ. Kërkesat specifike të kufizuara në ligjet qendrore ose rajonale në lidhje me, për shembull, krijimin e komiteteve të caktuara ose krijimin e pozitave të caktuara administrative janë të pranueshme, por ato nuk duhet që të jenë aq të përhapura për të imponuar një strukturë të ngurtë organizative.

Paragrafi 2

Krahas strukturave të duhura menaxhuese, është thelbësore për efikasitetin dhe efektivitetin e autoritetit lokal që të jetë në gjendje që të rekrutoj dhe mbaj një personel cilësia e të cili përputhet me përgjegjësitë e autoritetit. Kjo varet qartë nga një shkallë e madhe e aftësisë së autoritetit lokal që të ofrojë kushte mjaftueshëm të favorshme për shërbim.

Komentari bashkëkohor

Paragrafi 1

96. Ky paragraf deklaron që autoritetet lokale e kanë diskrecionin që t'i vendosin strukturat e tyre të brendshme administrative ose organizative. Kompetenca për t'i organizuar punët e tyre në përputhje me rrethanat është një pjesë e autonomisë së gëzuar nga subjektet lokale. Ky diskrecion, sikurse elementet e tjera të autonomisë lokale, nuk është absolut, por i duhet që të përputhet me kornizën e përgjithshme statusore të organizimit të qeverisë ("pa paragjykim ndaj dispozitave më të përgjithshme statusore"). Qëllimi përfundimtar i paragrafit është që të mbrojë autonominë lokale duke iu lejuar autoriteteve lokale që të krijojnë struktura të brendshme administrative dhe rregullime të cilat ua mundësojnë që t'i plotësojnë nevojat e banorëve lokal dhe për të ofruar një gamë të plotë të shërbimeve publike.

97. Rrjedhimisht, legjislacioni kombëtar për qeverisjen lokale mund të parashtrojë udhëzimet themelore për organizimin e brendshëm administrativ të autoriteteve lokale, por duhet t'iu jep autoriteteve lokale hapësirë për diskrecion që ato të zgjedhin dhe krijojnë strukturën e tyre organizative. Kompetenca për të marrë vendime në këtë fushë do të varet nga faktorë të ndryshëm, si ekzistenca e kryebashkiakëve të zgjedhur drejtpërdrejt ose kryebashkiakëve të zgjedhur nga këshilli. Në rastin e parë, kryebashkiaku dhe këshilli lokal mund ta kenë kompetencën që të përcaktojnë strukturën e brendshme të sferave të tyre përkatës organizative. Në rastin e dytë, kompetenca për të përcaktuar tërë strukturën organizative të autoritetit lokal zakonisht i është veshur këshillit, i cili i miraton rregulloret, statuset ose rregullat e ngjashme të brendshme për krijimin e organeve, shërbimeve dhe divizioneve të ndryshme të qeverisë lokale. Kjo kompetencë mund t'i delegohet kryebashkiakut, për organizimin specifik të zyrës së kryebashkiakut.

98. Kompetencat e subjekteve lokale për të organizuar punët e tyre duhet të jetë shumë të gjera dhe duhet të përfshijnë jo vetëm kompetencat për të vendosur për organizimin e tyre të brendshëm lokal, por edhe

kompetencat për të krijuar organe të pavarura si kompani dhe agjenci lokale për të përmirësuar ofrimin e shërbimeve lokale, si dhe kompetencat për të mbyllur marrëveshje me autoritetet e tjera lokale. (shih vërejtjet për Nenin 10). Autoritet lokale duhet të kenë edhe diskrecionin për të krijuar njësi dhe struktura vartëse (si qarqet komunale) për t'u siguruar se përgjegjësitë e tyre përmbushen në mënyrë sa më efektive që të jetë e mundur. Ky nen është dizajnuar për t'u siguruar që autoritetet lokale e kanë lirinë për të marrë vendime për strukturën administrative të cilat i përdorin më pas për të ofruar shërbime.

99. Faktori tjetër që e përcakton kompetencën e autoriteteve lokale për të organizuar punët e tyre është tradita kombëtare në lidhje me qeverisjen lokale. Në këtë kontekst, ekzistojnë shumë lloje të sistemeve administrative lokale në Evropë, sepse sistemet administrative lokale janë unike për secilin shtet dhe i pasqyrojnë traditat e tyre politike, demokratike dhe institucionale. Në përputhje me këtë, përbërja institucionale e autoriteti lokal mund të kushtëzohet nga marrëdhënia në mes të përfaqësuesve të tyre të zgjedhur, kryebashkiakut dhe strukturës administrative. Në këtë kontekst, përvoja e ka treguar që ekzistojnë lloje të ndryshme të ndërveprimit në mes të kryebashkiakut/kryetari (organeve ekzekutive) dhe këshillit, modelet ekstreme të të cilave janë:

a. modeli i "kryebashkiakut/kryetarit të fortë", në të cilin kryebashkiaku (ose kryetari i provincës) zgjidhet drejtpërdrejt nga populli, i ka në dorë kompetencat më të rëndësishme dhe de facto ka peshë më të madhe se këshilli; dhe

b. modeli i "këshillit të fortë", në të cilin kryebashkiaku (ose kryetari) zgjidhet (ose propozohet) nga këshilli; dhe në të cilin këshilli lokal është organi vendimmarrës suprem, përderisa kryebashkiaku është një pozitë vartëse dhe është thjeshtë një lloj instrumenti ekzekutiv në dispozicion të këshillit.

Në mes të këtyre dy modeleve ekstreme, ekzistojnë llojet të ndryshme të organizimit të brendshëm.

100. Kompetenca e subjekteve lokale për të organizuar punët e tyre duhet të ushtrohet me respektimin e duhur të parimeve të përgjithshme të pranuarra të qeverisjes, si menaxhimi efektiv, struktura e arsyeshme dhe administrimi i mirë; miratimi i vendimeve përmes debatit të hapur; dhe politika të hartuara për arritjen e rezultateve në përputhje me qëllimet planifikuese afatgjata dhe për përmbushjen e nevojave dhe pritjeve të përbashkëta.

Paragrafi 2

101. Ky paragraf merret me aspektin thelbësor të administratës së qeverisjes lokale, gjegjësisht rekrutimin e personelit. Organet lokale duhet të kenë burime njerëzore për t'i kryer detyrat e tyre, përndryshe subjekti lokal do të ishte një strukturë qeverisëse e zbrazët dhe e pa kompetenca.

102. Në raport me trajtimin e burimeve njerëzore në nivelin lokal, Karta i përmend disa parime dhe kërkesa thelbësore që duhet të përmbushen nga "kushtet e shërbimit". Ky formulim e nënkupton kontekstin ligjor, menaxherial dhe faktik në të cilin punëtorët lokal i ofrojnë shërbimet e tyre ("statut du personnel" në frëngjisht). Këto "kushte të shërbimit" mund të rregullohen me një standard të përgjithshëm ligjor nga ana e parlamentit ose qeverisë kombëtare për tërë sektorin publik, ose mund të ketë ligje dhe rregullore specifike (qoftë në nivel kombëtar apo rajonal) të cilat i përkufizojnë këto kushte në mënyrë specifike për qeveritë lokale. Në këtë fushë, disa shtete i kanë aplikuar parimet tradicionale të marrëdhënieve të shërbimit civil me punëtorët lokal ("fonction publique"), dhe punëtorëve lokal konsiderohen si shërbyes civil të plotë. Shtete të tjera bazohen në marrëdhëniet e zakonshme të punës për punësimin e personelit në nivelin lokal. Kombinimi i të dyja modeleve nuk është i pazakonshëm.

103. Me respektin e duhur ndaj ligjeve dhe rregulloreve të përgjithshme ndaj shërbimit civil, autoritetet lokale duhet të kenë diskrecionin dhe lirinë për të vendosur në veçanti kushtet e shërbimit për punëtorët e tyre, pasi që ky është një dimension tjetër i qeverisjes lokale. Për këtë arsye, ky paragraf është i lidhur ngushtë me atë të mëparshmin. Rrjedhimisht, kushtet e shërbimit mund të përcaktohen edhe në mënyrë të pavarur nga secili autoritet, përmes urdhërësave ose rregulloreve lokale, marrëveshjeve të përbashkëta dhe të ngjashmeve. Në këtë mënyrë, supozohet që autoritetet lokale të jenë në gjendje që të përkufizojnë dhe zbatojnë politikën e tyre të burimeve njerëzore për të tërhequr, rekrutuar dhe mbajtur personel të shkathët administrativ. Kjo duhet të bëhet në kontekstin e qasjes kombëtare (ose rajonale) ndaj punësimit në sektorin publik. Kongresi e ka vërejtur gjatë ushtrimeve të tij mbikëqyrëse se në shumë shtete autoritetet kombëtare dhe/ose rajonale në mënyrë gjithëpërfshirëse e rregullojnë statusin e personelit të qeverisë lokale, duke e kufizuar kështu diskrecionin e autoriteteve lokale.

104. Kompetenca për të punësuar personelin e tyre dhe për të përcaktuar pagesat e punëtorëve është një faktor relevant që e thekson autonominë organizative dhe institucionale të qeverive lokale.

105. Karta, po ashtu i numëron kushtet e përgjithshme që duhet të arrihen nga 'kushtet e shërbimit' të punonjësve të qeverive lokale: së pari, ato duhet të lejojnë rekrutimin e personelit me cilësi të lartë në bazë të meritës dhe kompetencës. Prandaj, çdo autoritet lokal duhet të fuqizohet për të rekrutuar punëtorët e tyre, gjithmonë duke i respektuar këto parime parësore. Së dyti, punëtorëve të autoriteteve lokale duhet t'i ofrohen mundësi adekuate për trajnime, diçka që në shumë shtete bëhet përmes shkollave specifike kombëtare ose rajonale për qeverisje ose nga vet autoritetet lokale. Në lidhje me këtë, trajnimi është aspekt thelbësor i çdo politike për burimet njerëzore pasi që ua mundëson punëtorëve përditësimin e diturive dhe shkathtësive të tyre. Së treti, punëtorët e autoriteteve lokale duhet të kenë edhe prospektet e duhura për karrierë, që do të thotë, mundësinë për ngritjen e pozitës së tyre ose ngritjen në detyrë në kuadër të fushës së tyre profesionale. Natyrisht, këto mundësi do të varen në masë të madhe në madhësinë dhe burimet e secilit subjekt lokal. Në fund, personeli lokal duhet të ketë pagesat e duhura për punën e tyre. Për fat të keq, Kongresi e ka vërejtur që kjo nuk ndodh në rastin e disa prej Shteteve Anëtare për shkak të nivelit shumë të ulët të pagesave që iu ofrohen punëtorëve lokal, gjë që i pengon autoritetet lokale që të punësojnë personel të kualifikuar.

106. Në fund, punëtorët e autoriteteve lokale duhet së paku të gëzojnë të drejtën për mundësi për trajnime, pagesa dhe mundësi për karrierë të ngjashme me punëtorët në nivelet e tjera të qeverisë, gjë që, për fat të keq, nuk është si rregull në të gjitha shtetet. Në pajtim me këtë, paragrafi zbatohet plotësisht kur autoritetet lokale gëzojnë autonomi në fushën e burimeve njerëzore, e kanë diskrecionin që të vendosin për pagesat e personelit të tyre në pajtim me parimet e vendosura nga qeveria rajonale apo kombëtare dhe mund të krijojnë një politikë të shëndoshë dhe efikase për personelin.

Neni 7 – Kushtet sipas të cilave ushtrohen përgjegjësitë në nivel lokal

1. Kushtet për mandatin e përfaqësuesve të zgjedhur lokal që duhet të parashohin ushtrimin e lirë të funksioneve të tyre.
2. Ato duhet të lejojnë kompensimin adekuat financiar për shpenzimet e pësuar gjatë ushtrimit të mandatit në fjalë si dhe, aty ku është e përshtatshme, kompensimin për humbjen e fitimeve ose shpërblimin për punën e kryer dhe mbrojtjen e mirëqenies sociale korresponduese.
3. Të gjitha funksionet dhe aktivitetet të cilat vlerëson se nuk janë në përputhje me mbajtjen e mandatit të të zgjedhurit do të përcaktohen me status ose parime ligjore thelbësore.

Raporti shpjegues

Ky nen synon që të sigurojë që përfaqësuesit e zgjedhur të mos pengohen në ushtrimin e funksioneve të tyre nga veprimet e palëve të treta dhe që disa kategori të personave të mos pengohen nga rrethana tërësisht materiale në kandidimin e tyre për mandat. Rrethanat materiale e përfshijnë kompensimin e duhur financiar për shpenzimet që rrjedhin nga ushtrimi i funksioneve dhe, kur është adekuate, kompensimin e fitimit të humbur dhe, posaçërisht në rastin e këshilltarëve të zgjedhur në përgjegjësi ekzekutive me orar të plotë, pagesa dhe mbrojtja e mirëqenies sociale korresponduese. Në frymën e këtij neni, do të ishte e arsyeshme edhe që të pritet që të merren masa për ri-integrimin e atyre që marrin pozita me orar të plotë në jetën normale të punës pasi të kenë mbaruar mandatin e tyre.

Paragrafi 3

Ky paragraf e parasheh që përjashtimi nga mbajtja e mandatit duhet të bazohet vetëm në kriteret ligjore objektive dhe jo në vendime ad hoc. Normalisht, kjo do të thotë që rastet e mospërputhjes nuk do të parashihen me status. Sidoqoftë, janë vërejtur raste të parimeve ligjore të pashkruara, të ngulitura thellë, të cilat duket se i ofrojnë garancitë adekuate.

Komentari bashkëkohor

Paragrafi 1

107. Neni 7.1 kërkon që të sigurojë që qytetarët të jenë të lirë të shërbejnë si përfaqësues të zgjedhur dhe që nuk pengohen në mbajtjen e një mandati politik për shkak të rrethanave financiare apo materiale. Askush nuk duhet të dekurajohet nga kandidimi për zgjedhje në nivelin lokal; pasi të jenë zgjedhur, këshilltarët lokal nuk duhet të pengohen nga kryerja e detyrave të tyre në mënyrë efektive.⁴⁸ Prandaj, ky paragraf është i lidhur ngushtë me paragrafin 2, cili e trajton kompensimin financiar (shih më poshtë). Me “përfaqësues të zgjedhur lokal”, Karta e nënkupton çdo person që e mban një mandat politik (“mandat” në frëngjisht) në bazë të zgjedhjeve (në thelb këshilltarët lokal/provincial, kryebashkiakët, etj.). Prandaj, kjo dispozitë e mbulon vetëm nivelin e “zgjedhur demokratik” të autoritetit lokal, përderisa burokracia profesionale trajtohen në Nenin 6 (shih më sipër).

108. Tendenca në tërë Evropën është që shumica e përfaqësuesve të zgjedhur të punësohen me gjysmë orari nga autoritetet lokale, përpos, natyrisht, kur ata kryejnë funksione të arta menaxheriale ose politike (posaçërisht në qytetet mesatare dhe të mëdha). Koha që i kushtohet kryerjes së detyrave në kuadër të mandatit të përfaqësuesit të zgjedhur shtrihet nga disa orë në muaj deri në punësim me orar të plotë. Kjo i ndikon prospektet e ardhshme për karrierën e përfaqësuesve të zgjedhur, pasi që mandati politik është më tërheqës për ata që kanë kohë dhe burime financiare për të jetuar në mënyrë të pavarur nga pagesa e autoriteteve lokale. Për më tepër, shkathtësitë dhe njohuritë e përfaqësuesve të zgjedhur e kanë një ndikim në cilësinë e vendimeve lokale pasi që një mandat i zgjedhur duhet të kryhet në mënyrë profesionale në pajtim me parimet e qeverisjes së mirë.

109. Kushtet e mandatit të përfaqësuesve të zgjedhur lokal mund të rregullohen me ligje kombëtare apo rajonale, sido që të jetë duhet lënë hapësirë që secili autoritet lokal të marrë vendimet në diskrecionin e tij në lidhje me “kushtet e sakta të mandatit” që do të vlejnë për përfaqësuesit e tyre të zgjedhur. Këto kushte mund të përfshihen në një “politike të burimeve njerëzore” të përgjithshme për përfaqësuesit e zgjedhur ose të miratohen në një mënyrë jo sistematike. Qëllimi përfundimtar është që të sigurohet që përfaqësuesit e zgjedhur të jenë pjesë integrale e burimeve njerëzore. Në përputhje me këtë, detyrat e përfaqësuesve të zgjedhur lokal duhet të pranohen në mënyrë të përshtatshme për sa i përket termave monetar dhe përfaqësuesve duhet t’iu ofrohet mbështetja e nevojshme materiale (hapësira, infrastruktura, zyrat, etj.) për të kryer detyrat dhe obligimet e tyre si duhet. Për shembull, duke qenë se puna në distancë është gjithnjë e më e shpeshtë, rekomandohet që përfaqësuesit e zgjedhur të mbështeten me TIK-un e përshtatshëm për të përputhur kryerjen e detyrave tyre si këshilltar lokal me aktivitetin e tyre kryesor profesional ose ekonomik. Në të njëjtën kohë, dhe për qëllim të baraspeshimit të jetës publike dhe private të përfaqësuesve të zgjedhur (kur ata nuk janë të punësuar me orar të plotë nga autoriteti lokal), sugjerohet që autoritetet lokale të vendosin planifikim fleksibil për mbledhjet e këshillit dhe aktivitetet e tjera relevante.

110. Prandaj, autoritetet lokale duhet që t’iu ofrojnë të gjithë zyrtarëve të zgjedhur hapësirat, pajisjet dhe mbështetjen teknike të nevojshme për t’i kryer detyrat e tyre. Kjo duhet të bëhet pa marrë parasysh përkatësinë politike të zyrtarit, andaj autoritetet nuk duhet që të diskriminojnë, në baza materiale, kundrejt fraksioneve të ndryshme politike ose grupimeve që janë pjesë e këshillit.

111. Trajnimi është një aspekt tjetër i rëndësishëm për t’u siguruar që përfaqësuesit lokal do t’i kryejnë detyrat e tyre me efikasitet. Duke qenë se ka ndryshime të vazhdueshme në situatën ligjore të qeverisë, autoritetet lokale pritët që t’iu ofrojnë përfaqësuesve të zgjedhur, posaçërisht këshilltarëve të zgjedhur rishtas, programe trajnuese për rolin, detyrat dhe kufizimet e politikanëve të zgjedhur lokal. Programet e tilla pritët që t’iu ofrojnë njohuri për çështje që kanë të bëjnë me funksionimin e autoriteteve lokale si financat, transparenca, të qenit të hapur, kodi i etikës, konflikti i interesit, konsultimi publik dhe llogaridhënia. Sipas të njëjtës qasje, mund të ofrohet ndihmë edhe për re-integrimin profesional të zyrtarëve që nuk rizgjidhen.

112. Krahas këtyre aspekteve, “ushtrimi i lirë” i funksioneve të përfaqësuesve të zgjedhur lokal mund të ndikohet nga tipare të tjera të jetës shoqërore ose politike. Për shembull, përfaqësuesit e zgjedhur lokal duhet të mbrohen me ligj nga kërcënimet në mediet sociale ose nga shkelja e privatësisë së tyre. Një shembull tjetër, mund të përmendet kur ligjet në një vend të caktuar e favorizojnë “gjyqësimin” e jetës lokale, ose kur përfaqësuesit e zgjedhur lokal *de facto* kërcënohen me mundësinë e ndjekjes me akuza të parëndësishme. Në lidhje me këtë, lufta kundër korrupsionit duhet të jetë e baraspeshuar kundrejt nevojës për të siguruar që politikanët lokal nuk do të kërcënohen pa nevojë nga mundësi e ndjekjeve arbitrare.

48 Për këtë çështje, shih *Kushtet e mandatit për përfaqësuesit e zgjedhur*. Seanca e 29-të Strasburg, 20-22 tetor 2015. CG/2015(29)15Final 22 tetor 2015. Shih edhe Rezolutën 393 (2015) dhe Rekomandimin 383 (2015).

Paragrafi 2

113. Ky paragraf sërish i referohet kushteve të mandatit të përfaqësuesve të zgjedhur lokal dhe fokusohet në aspektin financiar të punës së tyre. synimi i këtij paragrafi është që të sigurohet që niveli lokal i përfaqësuesve të ketë “kompensimin e duhur financiar” dhe për të shmangur që kushtet e mandatit t'i pengojnë, kufizojnë e madje përjashtojnë kandidatët e mundshëm lokal nga kandidimi për mandat për shkak të rrethanave financiare.

114. Me “kompensimin e duhur financiar”, Karta e nënkupton kombinimin e disa elementeve: së pari, “kompensimin e duhur për shpenzimet e pësuar gjatë ushtrimit të mandatit”, së dyti, në rast të tillë (“kur është adekuate”), kompensimin për humbjen e fitimit të pësuar nga përfaqësuesi lokal gjatë kryerjes së detyrave të saj/tij për autoritetin lokal; së treti, “pagesën për punën e kryer”, me fjalë të tjera, një “rrogë” adekuate për punën; dhe në fund, mbrojtjen e mirëqenies sociale.

115. Mbatja e një mandati politik e nënkupton jo vetëm pjesëmarrjen në takimet e këshillave lokal ose rajonal, por edhe shumë detyra të tjera, si hartimin e dokumenteve dhe mbajtjen e kontakteve dhe komunikimit me zgjedhësit. Prandaj, skemat e kompensimit nuk duhet të kufizohen në mëditje për pjesëmarrjen në mbledhjet e këshillit, por të përfshijnë edhe çështje të tilla si shpenzimet e udhëtimit, kompensimin për fitimin e humbur dhe mëditje për një periudhë të caktuar për detyrat që përsëriten. Në tërësi, organet lokale duhet të ofrojnë pagesë adekuate për punën e kryer nga përfaqësuesit e zgjedhur dhe që pagesa të pasqyrojë në mënyrë reale ngarkesën e punës së mandatit të tyre. Në lidhje me këtë, skemat e pagesave për anëtarët e zgjedhur të këshillit zakonisht dallojnë nga ato për kryebashkiakët (ose kryetarët), të cilët shpesh janë të punësuar me orar të plotë. Për të siguruar pajtueshmërinë me paragrafin, skemat e kompensimit financiar pritet që të jenë pjesë e politikave të burimeve njerëzore të autoritetit lokal.

116. Autoritetet lokale nxiten që të dizajnojnë skema për pagesa dhe kompensim në linjë me praktikën e pagesave të sektorit publik. Shumica e shteteve kanë legjislacion kombëtar ose rajonal për pagesat e përfaqësuesve të zgjedhur lokal duke e lënë kështu pak a shumë në dorën e secilit autoritet lokal që të përcaktojë pagesën ose rrogën aktuale për udhëheqësit e tyre politik. Autoritetet këshillohen që të vendosin prag minimal dhe maksimal për pagesat e zyrtarëve të zgjedhur lokal, në pajtim me parimet e transparencës dhe qeverisjes së mirë. Kjo do të ofronte fleksibiliteti për buxhetet lokale në raport me kompensimin financiar për përfaqësuesit e zgjedhur. Në të njëjtën kohë, kjo ua lejon autoriteteve lokale një liri e caktuar për të vendosur pagesën aktuale për kryebashkiakët/kryetarët e tyre si dhe për anëtarët e këshillit lokal.

117. Skemat e kompensimit, po ashtu duhet të shmangin mospërputhjet në mes të autoriteteve pasi që autoritetet më të forta janë më tërheqëse për kandidatët e mundshëm. Nëse vendimet për skemat e kompensimeve merren në nivel lokal, ato duhet të përcaktohen në bazë të kushteve, madhësisë dhe përgjegjësisë lokale të detyrave të kryera.

118. Kur përfaqësuesit e zgjedhur e kanë një pozitë me orar të plotë në subjektin lokal, pritet që skemat e pagesave do të përfshijnë pagesat si dhe sigurimin social (p.sh. Sigurimin shëndetësor kontributet për fondin pensional) në bazë të parimeve të njëjta sikurse për përfaqësuesit e zgjedhur në nivel kombëtar. Në fund, shpenzimet në lidhje me kryerjen e detyrave që pësohen drejtpërdrejt gjatë kryerjes së detyrave të zgjedhura (p.sh. rimbursimet dhe mëditjet) nuk duhet t'i nënshtrohen tatimit.

Paragrafi 3

119. Ky paragraf e trajton përputhjen në mes mbajtjes së mandatit të përfaqësuesit në nivel lokal dhe aktiviteteve të tjera, qofshin publike apo private. Në këtë rast, duhet theksuar që ekziston një mospërputhje në mes të versionit në gjuhën angleze dhe atij në gjuhën frënge të Raportit Shpjegues. Përderisa version në gjuhën frënge është në linjë me formulimin e Nenit 7.3 të Kartës, versioni në gjuhën angleze i referohet “shkualifikimit” nga mandati i të zgjedhurit lokal, e cila është një çështje tjetër dhe më e gjerë. Fjalja e dytë e përmend çështjen që në fakt adresohet nga ky paragraf, gjegjësisht mospërputhjen në mes të mbajtjes së mandatit të zgjedhur dhe “cilave do funksione dhe aktivitete”. Prandaj, Karta nuk i referohet rrethanave personale ose faktike që e pengojnë një person që të kandidojë për mandat lokal, por merret me “funksionet” dhe “aktivitetet” që nuk mund të përputhen me mbajtjen e një pozite lokale pas zgjedhjes së kandidatit. Ky interpretim fuqizohet nga titulli i Nenit 7: “Kushtet sipas të cilave ushtrohen përgjegjësitë në nivel lokal”, gjë që e nënkupton se kandidati lokal në fakt është bërë përfaqësues lokal.

120. Kufizimet në mbajtjen e mandatit të të zgjedhurit duhet të jenë sa më të pakta që të jetë e mundur dhe të parapara në ligjet kombëtare, gjë që do të thotë se ato vlejné për të gjitha nivelet e qeverisë. Kufizimet kryesore për mbajtjen e mandatit duhet të ndërliohen me konfliktet e mundshme të interesit ose që të përfshijnë përkushtimin që e pengon përfaqësuesin lokal në kryerjen e detyrave të saj ose të tij për autoritetin lokal në mënyrë profesionale.

121. Në shumë shtete, mbajtja e mandatit është në përputhje me aktivitetet profesionale ose ekonomike nëse punësimi në autoritetin lokal është marginal ose me kohë të pjesshme. E kundërta vlen nëse puna është me orar të plotë. Krahas kësaj, shumë shtete ia lejojnë një personi që të bëhet kryebashkiak ose këshilltar lokal dhe një anëtarë i parlamentit (ose të paktën i Senatit ose Dhomës së Lartë) në të njëjtën kohë. Kjo i jep qeverisë lokale një zë më të fuqishëm në procesin vendimmarrës të legjislaturës.

122. Në dritën e këtij paragrafi, Palët nxiten që të parandalojnë mbajtjen përnjëherë të më shumë se një mandati (në frëngjisht: "cumul de mandats"), ku përfaqësuesit e zgjedhur lokal (kryesisht kryebashkiakët/kryetarët) njëkohësisht e mbajnë edhe një pozitë tjetër në nivel lokal ose në qeverinë rajonale ose kombëtare ose në ndërmarrje Shtetërore ose komunale. Është pikëpamje e përbashkët që kjo praktikë e mandateve të përnjëhershëm mund të ndikojë negativisht punën e përfaqësuesit të zgjedhur, mund të krijojë konflikt interesi dhe nuk do t'i plotësonte parimet e qeverisjes së mirë.

Neni 8 – Mbikëqyrja administrative e aktiviteteve të autoriteteve lokale

- 1 Çdo mbikëqyrje administrative e autoriteteve lokale mund të ushtrohet vetëm në pajtim me procedurat e tilla dhe në raste të tilla sikurse që janë paraparë me kushtetutë ose status.
- 2 Çdo mbikëqyrje administrative e aktiviteteve të autoriteteve lokale normalisht do të synojë që të sigurojë pajtueshmërinë me ligjin dhe parimet kushtetuese. Sidoqoftë, mbikëqyrja administrative mund të ushtrohet vetëm në lidhje me përshtatshmërinë me autoritetet e nivelit më të lartë në raport me detyrat, ekzekutimi i të cilave i është deleguar autoriteteve lokale.
- 3 Mbikëqyrja administrative e autoriteteve lokale do të ushtrohet ashtu që të sigurohet që ndërhyrja e autoritetit kontrollues do të jetë në proporcion me rëndësinë e interesave të cilët synohet që të mbrohen.

Raporti shpjegues

Ky nen merret me mbikëqyrjen e aktiviteteve të autoriteteve lokale nga nivelet e tjera të qeverisë. Ai nuk merret me mundësimin që individët të dërgojnë në gjykatë padi kundër autoriteteve lokale, dhe as nuk merret me emërimin dhe aktivitetet e një ombudsmeni ose organeve të tjera zyrtare që kanë rol hetimor. Dispozitat, mbi të gjitha, janë relevante për filozofinë e mbikëqyrjes që normalisht ndërliohet me kontrôles de tutelle, të cilat për një kohë të gjatë kanë qenë traditë në një sërë shtetesh. Prandaj, ato kanë të bëjnë me praktikën e tilla si kërkesa për autorizim paraprak për të vepruar ose konfirmimi që veprimet të hyjnë në fuqi, kompetencat për të anuluar vendimet e një autoriteti lokal, kontrollimin e llogarive, etj.

Paragrafi 1

Paragrafi 1 e parasheh që duhet të ketë një bazë adekuate legjislative për mbikëqyrje dhe prandaj i përjashton procedurat mbikëqyrëse ad hoc.

Paragrafi 2

Mbikëqyrja administrative normalisht duhet të kufizohet në çështjen e ligjshmërisë së veprimit të autoritetit lokal dhe jo përshtatshmërisë së tij. Një përjashtim i veçantë por jo edhe i vetmi është rasti i detyrave të deleguara, ku autoriteti që e delegon kompetencën e tij mund të dëshirojë që të ushtrojë një lloj mbikëqyrjeje mbi mënyrën se si është duke u kryer detyra. Sidoqoftë, kjo nuk duhet të rezultojë në pengimin e autoritetit lokal në ushtrimin e një diskrecioni të caktuar siç është paraparë në Nenin 4, paragrafi 5.

Paragrafi 3

Teksti e nxjerr frymëzimin nga parimi i “proporcionalitetit”, sipas të cilit autoriteti kontrollues, gjatë ushtrimit të prerogativave të tij, është i obliguar që të përdorë metodën e cila ndikon më së paku në autonominë lokale dhe në të njëjtën kohë të arrijë rezultatin e dëshiruar.

Duke qenë se qasja në mjetet juridike kundër ushtrimit të padrejtë të mbikëqyrjes dhe kontrollit është mbuluar me Nenin 11, dispozitat e sakta për kushtet dhe mënyrën e ndërhyrjes në situata specifike nuk janë parë si thelbësore.

Komentari bashkëkohor

Paragrafi 1

123. Neni 8 i Kartës merret me mbikëqyrjen “administrative” të aktiviteteve të autoriteteve lokale. Ai nuk vlen për asnjë formë të mbikëqyrjes ose kontrollit të ushtruar nga Ombudsmani, prokuroritë kriminale ose nga legjislacioni. Raporti Shpjegues e kufizon lëndën e kësaj dispozite në mbikëqyrjen që kryhet “nga nivelet e tjera të qeverisë”, që do të thotë, nga autoritetet ose organet qendrore (ministritë e linjës, Ministria e Punëve të Brendshme, etj.) ose autoritetet rajonale. Sidoqoftë, mund të konsiderohet se e përfshinë mbikëqyrjen administrative të ushtruar nga autoritetet e tjera, për shembull mbikëqyrjen e një komune nga autoriteti i një province, qarku, ose ishulli.

124. Sa i përket çështjeve që mund të “mbikëqyren”, Karta i referohet konceptit të gjerë të aktiviteteve, i cili i mbulon të gjitha llojet e planeve, projekteve, rregullave, vendimeve ose strategjive të miratuara në nivelin lokal.

125. Interpretimi i konceptit të *mbikëqyrjes* që është përdorur në Nenin 8.1 duhet të merr parasysh dallimet e mundshme në versionet e dy gjuhëve zyrtare të Kartës. Versioni në gjuhën angleze e përdor fjalën “mbikëqyrje”, përderisa versioni në gjuhën frënge e përdor termin “contrôle”. Këto dy fjalë nuk e kanë kuptimin e njëjtë: në terma profesional, fjala “mbikëqyrje” mund të përfshijë thjesht shikimin e aktiviteteve të autoriteteve lokale përmes “monitorimit”, “vëzhgimit” ose “përcjelljes”, përderisa në gjuhën frënge i referohet pjesëmarrjes së qartë dhe eksplicite në procesin e vendimmarrjes së organit lokal (në traditën administrative frënge, kjo teknikë njihet si “tutelle”). Një lexim sistematik i Neni 8 dhe raportit shpjegues çon në përfundimin që fjala “mbikëqyrje” është përdorur me kuptimin e fundit. Rrjedhimisht, në Nenin 8, “mbikëqyrje” do të thotë çdo formë e ndërhyrjes në procesin vendimmarrës të subjektit lokal përmes të cilit një nivel më i lartë administrativ shprehimisht ose heshtje e miraton, autorizon, pajtohet, suspendon ose anulon një propozim ose një vendim final, rregull ose plan të miratuar nga një subjekt lokal. Shembujt e mbikëqyrjes së tillë janë, inter alia, raportimi i vendimeve të autoriteteve lokale pranë autoritetit mbikëqyrës, kërkesat për marrjen e autorizimit paraprak për veprim; konfirmimet që vendimet të hyjnë në fuqi, kompetencat për të anuluar vendimin e një autoriteti lokal, kontrollimin e llogarive, etj.

126. Nga këndvështrimi i vetëqeverisjes lokale, Neni 8 është mbase një prej më relevantëve, pasi që “mbikëqyrja” është e kundërta e autonomisë, në po të njëjtën shkallë se edhe kontrolli është e kundërta e lirisë së vetë administrimit. Sa më të mëdha të jenë kompetencat e mbikëqyrjes të niveleve më të larta të qeverisë, aq më i vogël do të jetë fushëveprimi aktual i vetëqeverisjes lokale.

127. Mbikëqyrja administrative e aktiviteteve të autoriteteve lokale mund të merr formë dhe procedura të ndryshme. Ajo mund të jetë “a priori”, kur autoriteti lokal duhet të merr nga Shteti ose rajoni miratim paraprak ose leje për një vendim, plan ose projekt të caktuar, të cilin subjekti lokal synon që ta miratojë, ose “ex post” (“a posteriori”), ku Shteti ose rajoni e ka kompetencën që të anulojë, kthejë ose suspendojë një vendim, plan ose rregull që tashmë është miratuar nga autoriteti lokal.

128. Karta e krijon një parim të rëndësishëm këtu në fushën e mbikëqyrjes ndër qeveritare të autoriteteve lokale: çdo formë e mbikëqyrjes së tillë duhet të parashihet me kushtetutë ose status, p.sh. Karta e prezanton parimin e ligjshmërisë në mbikëqyrjen e një autoriteti lokal. Ky parim tejet i rëndësishëm ka pasoja të ndryshme: së pari, të gjitha format e mbikëqyrjes duhet të bazohen në ligj, që do të thotë se procedurat *ad hoc* (instancat e mbikëqyrjes që nuk janë të rregulluara) janë të ndaluara. Mbikëqyrja nuk mund të improvizohet ose urdhërohet nga niveli më i lartë pa një bazë të qartë ligjore. Kjo do të thotë, rrjedhimisht, që nivelet më të larta të qeverisë nuk e kanë një kompetencë të përgjithshme ose qenësishme për të

mbikëqyrur autoritetet lokale dhe mund të përdorin vetëm metodat e mbikëqyrjes që janë rreptësisht të rregulluara me ligj.

129. Në të njëjtën kohë, autoritetet mbikëqyrëse duhet të jenë në pajtim të rreptë me procedurat e vendosura me ligj për ushtrimin e mbikëqyrjes së tillë (kohën, metodën, kompetencën, etj.), përndryshe mbikëqyrja do të ishte e pavlefshme dhe do të mund të sfidohej nga subjekti i mbikëqyrur lokal (duke i përfshirë edhe gjykatat, shih vërejtjet e Nenit 11 në vijim).

130. Në Rekomandimin e vet kryesor të vitit 2019 për Shtetet Anëtare për mbikëqyrjen e aktiviteteve të autoriteteve lokale,⁴⁹ Komiteti i Ministrave të Këshillit të Evropës i theksoi disa parime dhe udhëzime kyçe në fushën e mbikëqyrjes. Së pari, Komiteti i Ministrave deklaroi se 12 parimet e Qeverisjes së Mirë Demokratike janë të aplikueshme për mbikëqyrjen. Këto parime e përfshijnë të qenit të hapur dhe transparencën, sundimin e ligjit dhe kompetencën dhe kapacitetin. Komiteti i Ministrave, po ashtu i caktoi tri lloje të ndryshme të mbikëqyrjes: administrative, financiare dhe demokratike, ku vetëm e para prej tyre bie nën fushën e Nenit 8 të Kartës. Ekzistenca e mbikëqyrjes administrative arsyetohet me nevojën për përputhje “me parimet e sundimit të ligjit dhe me rolet e përcaktuara të autoriteteve të ndryshme publike, si dhe me mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve dhe menaxhimin efektiv të pronës publike”. Në fund, mbikëqyrja administrative duhet të qeveriset nga një grup i parimeve dhe udhëzimeve, në të cilat përfshihen:

- i. aktivitetet që i nënshtrohen mbikëqyrjes duhet të specifikohen qartë me ligj;
- ii. mbikëqyrja e detyrueshme automatike administrative duhet të kufizohet në aktivitetet e një rëndësie të veçantë;
- iii. mbikëqyrja administrative normalisht duhet të zhvillohet pas ushtrimit të kompetencave (a posteriori);
- iv. mbikëqyrja administrative a priori duhet të mbahet në minimum dhe normalisht duhet të rezervohet për kompetencat e deleguara;
- v. ligji duhet të përcaktojë afatin kohor ose periudhën e lejuar për autoritetin mbikëqyrës që të kryejë mbikëqyrjen; në raste të mbikëqyrjes a priori, mungesa e vendimit nga autoriteti mbikëqyrës brenda një kohe specifike duhet të nënkuptojë që aktiviteti i planifikuar mund të hyjë në fuqi.

Paragrafi 2

131. Varësisht nga fushëveprimi i tij, mbikëqyrja administrative mund të përqendrohet në kontrollet e ligjshmërisë ose kontrollet e përshtatshmërisë. Kontrollet e ligjshmërisë janë llojet e kontrolleve përmes të cilave autoriteti mbikëqyrës mundet vetëm të përcaktojë nëse autoriteti lokal iu është bindur ligjeve dhe rregulloreve në fuqi (në lidhje me substancën ose procedurën) me rastin e miratimit të vendimeve të tij. Për sa i përket kontrolleve të përshtatshmërisë, organi mbikëqyrës mund të vendos ndryshe për meritat, që do të thotë, ai mund të ndryshojë importimin e vendimeve lokale për arsye të përshtatshmërisë ose vlerësimit të politikës.

132. Në lidhje me këto dy lloje të kontrolleve, Karta është e qartë me vendosjen e rregullit të përgjithshëm që ato (normalisht) do të synojnë vetëm që të sigurojnë përputhjen me ligjin dhe parimet kushtetuese. Prandaj, ajo e parashihet preferencën e përgjithshme për kontrollet për ligjshmëri kundrejt kontrolleve për përshtatshmëri, ku të parat janë kontrollet e vetme që në përgjithësi janë në përputhje me Kartën. Me kontrollet për ligjshmërinë, organi mbikëqyrës mund të verifikojë, për shembull nëse autoriteti lokal ka vepruar në kuadër të kompetencave të tij, nëse standardet ose kërkesat qenësore rregulluese janë plotësuar dhe nëse kompetencat janë ushtruar në pajtim me procedurat ligjore dhe në kuadër të kufizimeve kohore në fuqi, etj. Në rastin e kontrolleve për ligjshmërinë, organi mbikëqyrës nuk mund të zëvendësojë kompetencën për diskrecion të autoritetit lokal me atë kompetencën e vete. Në disa shtete evropiane, autoritetet lokale e kanë një obligim të përgjithshëm për t'i raportuar të gjitha vendimet dhe rregulloret e tyre përpara nivelit më të lartë të qeverisë. Ky obligim nuk është shkelje e Kartës, pasi që është një hap i domosdoshëm për autoritetin mbikëqyrës që të ushtrojë detyrat dhe kompetencat e veta dhe i parandalon të gjitha efektet e pafavorshme të vendimit të autoritetit lokal.

133. Kontrollet e ligjshmërisë mund të marrin forma të ndryshme institucionale dhe procedurale. Në disa shtete, organi më i lartë administrative mund të adresojë një peticion ose kërkesë drejtuar autoritetit lokal, duke i kërkuar që të ndryshojë ose anulojë vendimin e kundërshtuar. Nëse kjo kërkesë nuk merret parasysh,

⁴⁹ Rekomandimi CM/Rec(2019)3 i Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare për mbikëqyrjen e aktiviteteve të autoriteteve lokale (miratuar nga Komiteti i Ministrave më 4 prill 2019 në takimin e 1343-të të Zëvendësministrave). Ky rekomandim e përfshin një shtojcë me *Udhëzime për përmirësimin e sistemeve të mbikëqyrjes të aktiviteteve të autoriteteve lokale*.

organi më i lartë administrativ mund të parashtrojë një apel gjyqësor kundër autoritetit lokal, gjë që do të thotë se përshtatshmëria e kontrollit të ligjshmërisë përfundimisht duhet të vendoset në mënyrë të pavarur nga gjykata. Në disa shtete, organi mbikëqyrës e ka kompetencën urdhëruese për të suspenduar vendimin lokal deri në gjykimin e padisë nga gjykata, ndonëse kjo mundësi zakonisht është e rezervuar për shkelje serioze të ligjit ose për çështje të interesit mbizotërues kombëtar. Sido që të jetë, një mekanizëm përmes të cilit organet kombëtare ose rajonale mund të kthejnë ose anulojnë vendimet e miratuara nga autoritetet lokale (me mocion të tyre ose përmes apelit administrativ) nuk është në përputhje me Nenin 8 të Kartës.

134. Kontrollat e përshtatshmërisë nuk janë të ndaluara nga Karta, por janë dukshëm të kufizuara, sepse ato konsiderohen se janë në kundërshtim me vetë kuptimin e vetëqeverisjes lokale. Mbikëqyrja administrative në bazë të përshtatshmërisë duhet të kufizohet për detyrat që autoritetet e niveleve më të larta (organet mbikëqyrëse) ua kanë deleguar autoriteteve lokale. Prandaj, lloji i kompetencave lokale është tejet relevant për të përcaktuar natyrën dhe fushëveprimin e mbikëqyrjes administrative që mund të ushtrohet nga organet më të larta administrative në pajtim me Kartën.

135. Një situatë tjetër nga mbikëqyrja “e pastër” administrative është kur një autoritet më i lartë administrativ mund të ndryshojë vendimet, planet ose projektet fillimisht të miratuara në nivel lokal mbi bazat se kjo është e domosdoshme për të koordinuar aktivitetet e disa autoriteteve lokale, një kompetencë që zakonisht i jepet autoriteteve të nivelit të dytë (provincave, qarqeve, departamenteve) ose autoriteteve rajonale/Shtetërore. Në këto raste, kompetenca për të koordinuar masat (për shembull, planifikimin e infrastrukturës lokale) është një kompetencë legjitime që i caktohet niveleve më të larta për të siguruar përdorimin më racional të parasë publike ose planifikim hapësinor më të harmonizuar.

136. Mekanizmat e tjerë mund të kenë një ndikim tek vendimet, planet dhe projektet e miratuara në nivel lokal; nga njëra anë, skemat e bashkëpunimit në mes të niveleve të ndryshme të qeverisë, të cilat mund të përfshijnë një autoritet mbikëqyrës nga ana e nivelit “më të lartë” (për shembull, bashkëfinancimi i projekteve lokale); nga ana tjetër, kompetenca e organeve rajonale (Shtetërore) për të vendosur për interesat “mbi komunale”, kur kjo kompetencë bie ndesh me pozitën e autoriteteve lokale. Në ato raste, kompetenca e autoritetit më të lartë konsiderohet se ka rëndësi më të madhe institucionale, dhe një autoritet i tillë mund të kthejë ose ndryshojë një vendim të miratuar nga niveli lokal.⁵⁰ Gjatë monitorimit të Kartës në Shtetet Anëtare, Kongresi duhet të jetë i kujdesshëm për të kontrolluar nëse mekanizmat dhe kompetencat e niveleve më të larta të qeverisë të përshkruara më sipër nuk fshehin kontrole të paligjshme për përshtatshmërinë kundrejt autoriteteve lokale.

Paragrafi 3

137. Kjo dispozitë e parasheh parimin e proporcionalitetit në mbikëqyrjen administrative të aktiviteteve të autoriteteve lokale nga organet e niveleve më të larta. Ky parim njihet mirë dhe vlen për shumë kontekste të ndryshme ligjore. Këtu qëndron për premisën se intervenimi i autoritetit mbikëqyrës duhet të jetë proporcional me rëndësinë e interesave që synon që t'i mbrojë. Në lidhje me këtë, në vitin 2019, Komiteti i Ministrave rekomandoi që qeveritë e Shteteve Anëtare të miratonin masat e duhura për “të vendosur një kornizë ligjore, institucionale dhe rregulluese adekuate për mbikëqyrjen e aktiviteteve të autoriteteve lokale që është në proporcionale, ligjrisht dhe në praktikë, me interesat që synon që t'i mbrojë”.⁵¹

138. Me sa duket, ky parim është i aplikueshëm për çdo formë të mbikëqyrjes ndërqeveritare, qofshin kontrole *a priori* ose *a posteriori* për ligjshmërinë apo përshtatshmërinë. Është një parim me formulim të përgjithshëm që mund të testohet vetëm në kontekstin e saktë të një mosmarrëveshjeje reale, por mund të shpjegohet me terma të thjeshtë duke e cekur se për të siguruar pajtueshmërinë me ligjin, organi rajonal/Shtetëror nuk duhet të “përdor një tokmak për të thyer një arrë”.⁵²

139. Rrjedhimisht, sipas parimit të proporcionalitetit, organi rajonal ose Shtetëror duhet të ndërvejojë vetëm deri në shkallën e nevojshme, duke e marrë parasysh rëndësinë e interesit publik në fjalë, ose seriozitetin e shkeljes ligjore që dyshohet ta ketë kryer autoriteti lokal. Së pari duhet të konsiderohet mundësia e veprimt “de minimis” (vërejtje, kërkesa, negociata) përpara se të përdoren kompetenca më ndërhyrëse, si anulimi

50 Për shembull, Ministria e Mbrojtjes dëshiron që të ndërtojë një poligon për qitje, që është relevant për mbrojtjen kombëtare, në territorin e një autoriteti lokal, por këshilli lokal e ka shpallur qytezën “të lirë nga poligonet për qitje”.

51 Rekomandimi CM/Rec(2019)3 i Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare për mbikëqyrjen e aktiviteteve të autoriteteve lokale.

52 Për shembull, shpërbërja ose suspendimi i një këshilli lokal nga një organ rajonal, vetëm sepse këshilli lokal e ka miratuar një plan hapësinor të cilin rajoni e konsideron të paligjshëm, do të ishte një shkelje e qartë e parimit të proporcionalitetit.

ose suspendimi i vendimit, planit ose projektit të miratuar në nivelin lokal. Në anën tjetër, një sistem në të cilin autoritetet lokale duhet të marrin leje paraprake nga organet rajonale ose Shtetërore për vendime të vogla e madje edhe të parëndësishme nuk do të ishte në pajtim me parimin e proporcionalitetit.

140. Pavarësisht nga parametrat e tij të gjerë teorik, parimi i proporcionalitetit është, natyrisht, i zbatueshëm në gjykata. Autoriteti lokal në fjalë mund të ndërmer hapat e nevojshëm nën dyshimin se autoriteti mbikëqyrës ka dështuar në respektimin e parimit të proporcionalitetit gjatë ushtrimit të kompetencave të tij mbikëqyrëse. Prandaj, aspektet thelbësore të kompetencave lokale do të mbrohen nga gjykatat.

Neni 9 – Burimet financiare të autoriteteve lokale

- 1 Autoritet lokale do të gëzojnë, në kuadër të politikave ekonomike kombëtare, burime të veta financiare adekuate, me të cilat ato mund të veprojnë lirisht në kuadër të kompetencave të tyre.
- 2 Burimet lokale të autoriteteve lokale do të jenë në proporcion me përgjegjësitë e parapara me kushtetutë dhe me ligj.
- 3 Së paku një pjesë e burimeve financiare të autoriteteve lokale do të burojnë nga tatimet dhe ngarkesat lokale vlerën e të cilave, brenda kufizimeve të statutit, ato e kanë kompetencën që ta përcaktojnë.
- 4 Sistemet financiare mbi të cilat bazohen burimet që janë në dispozicion të autoriteteve lokale do të jenë mjaftueshëm të shumëllojshme dhe të natyrës së gjallë për t'iu mundësuar atyre që të mbajnë hapin aq sa është e mundur me evolucionin e vërtetë të kostos për kryerjen e detyrave të tyre.
- 5 Mbrojtja e autoriteteve lokale financiarisht më të dobëta e kërkon institucionin e procedurave të barazimit financiar ose masa ekuivalente të cilat janë të dizajnuara për të përmirësuar efektet e shpërndarjes të pabarabartë të burimeve potenciale të financave dhe të barrës që ato duhet ta bartin. Procedurat e tilla të masave nuk do ta zvogëlojnë diskrecionin që autoritet lokale mund ta ushtrojnë në kuadër të sferës së tyre të përgjegjësisë.
- 6 Autoritetet lokale do të konsultohen, në mënyrën e duhur, mbi mënyrën se si do t'iu ndahen atyre burimet e rishpërndara.
- 7 Aq sa është e mundur, grantet për autoritetet lokale nuk do të rezervohen për financimin e projekteve specifike. Ofrimi i granteve nuk do të heq lirinë themelore të autoriteteve lokale për të ushtruar diskrecion në politika në kuadër të juridiksionit të tyre.
- 8 Për qëllimet e huazimit për investime kapitale, autoritetet lokale do të kenë qasje në tregun e kapitalit kombëtar në kuadër të kufizimeve të ligjit.

Raporti shpjegues

Autoriteti ligjor për të kryer funksione të caktuara është i pakuptimtë nëse autoriteteve lokale iu mohohen burimet financiare për t'i realizuar ato.

Paragrafi 1

Ky paragraf kërkon të sigurojë që autoriteteve lokale nuk iu mohohet liria e përcaktimit të përparësive të shpenzimeve.

Paragrafi 2

Parimi në fjalë është nevoja për të pasur një marrëdhënie të përshtatshme ndërmjet burimeve financiare të disponueshme për autoritetin lokal dhe detyrave që i kryen ai. Kjo marrëdhënie është veçanërisht e fortë për funksione të cilat i janë caktuar specifikisht atij.

Paragrafi 3

Ushtrimi i zgjedhjes politike në peshimin e përfitimit të shërbimeve kundrejt kostos për taksapaguesit lokal, ose për përdoruesit, është një detyrë thelbësore e përfaqësuesve të zgjedhur lokal. Pranohet që statuset qendrore ose rajonale mund të përcaktojnë kufijtë e përgjithshëm për kompetencat e autoriteteve lokale për tatime; gjithsesi, ata nuk duhet të parandalojnë funksionimin efektiv të procesit të llogaridhënies lokale.

Paragrafi 4

Disa taksa ose burime financiare të autoriteteve lokale janë, nga natyra e tyre ose për arsye praktike, relativisht jo reaguese ndaj efekteve të inflacionit dhe faktorëve të tjerë ekonomik. Mbështetja e tepruar në tatime ose burime të tilla mund t'i çojë organet lokale në vështirësi, pasi që kostoja e ofrimit të shërbimeve ndikohet drejtpërsëdrejti nga evoluimi i faktorëve ekonomikë. Sidoqoftë, pranohet që edhe në rastin e burimeve relativisht dinamike të të ardhurave nuk mund të ketë lidhje automatike ndërmjet kostos dhe lëvizjes së burimeve.

Paragrafi 6

Në rastet kur burimet e rishpërndara ndahen sipas kriterëve specifike të parashikuara me legjislacion, dispozitat e këtij paragrafi plotësohen nëse autoritetet lokale konsultohen gjatë procesit të përgatitjes së legjislacionit përkatës.

Paragrafi 7

Grantet në bllok, ose madje dhe grantet për sektorë specifik janë më të preferuara nga pikëpamja e lirisë së veprimit të autoritetit lokal, sesa grantet e dedikuara për projekte specifike. Nuk do të ishte reale që të pritej që të gjitha grantet për projekte specifike të zëvendësoheshin me grante të përgjithshme, veçanërisht për investime të mëdha kapitale, por përdorimi i tepruar i granteve të tilla do ta kufizojë seriozisht lirinë e një autoriteti lokal për të ushtruar diskrecionin e tij në lidhje me prioritetet e shpenzimeve. Sidoqoftë, pjesa e burimeve totale e përfaqësuar nga grantet ndryshon shumë nga një shtet në tjetrin, dhe një proporcion më i lartë i granteve për projekte specifike kundrejt granteve të përgjithshme mund të konsiderohet i arsyeshëm kur grantet në tërësi e përfaqësojnë një pjesë relativisht të parëndësishme të totalit të të ardhurave.

Fjalja e dytë e nenit 9, paragrafi 7, kërkon të sigurojë që një grant për një qëllim specifik të mos e cenojë lirinë e një autoriteti lokal për të ushtruar diskrecion brenda sferës së tij të kompetencave.

Paragrafi 8

Për autoritetet lokale është e rëndësishme që të kenë qasje në hua për financimin e investimeve kapitale. Sidoqoftë, burimet e mundshme të këtij financimi varen në mënyrë të pashmangshme në strukturën e tregjeve kapitale të çdo shteti; procedurat dhe kushtet për qasje në këto burime mund të parashihen me legjislacion.

Komentari bashkëkohor

Paragrafi 1

141. Ky paragraf është dispozita hapëse e Nenit 9, i cili e rregullon një dimension kyç të qeverisjes lokale, gjegjësisht burimet financiare të autoriteteve lokale. Ai i vendos dy rregulla themelore në fushën e financave: së pari, autoritetet lokale duhet të kenë burimet e tyre financiare; së dyti, ato duhet të jenë të lira që të vendosin si t'i shpenzojnë këto burime.

142. Sa i përket dimensionit të parë, autoritetet lokale duhet të "gëzojnë" burimet e tyre. Kjo nuk është vetëm diçka që pritet por një "e drejtë" e mirëfilltë, një interpretim që përforcohet nga versioni në gjuhën frënge i Kartës, i cili flet për një "të drejtë" (les collectivités locales ont droit...). Prandaj, ky është një dimension tjetër i konceptit të "vetëqeverisjes lokale" i përkufizuar si një e drejtë - një drejtë që duhet të mbrohet me mjetet e parapara nga Neni 11 (më poshtë). Zakonisht, burimet e subjekteve lokale përbëhen nga komponentë të ndryshëm, si tatimi lokal, ngarkesat, tarifat, fitimi sipas të drejtës private dhe tregtare, interesat në llogaritë e tyre bankare dhe depozitat. Në shumë shtete, dënimet dhe gjobat (për shkeljet në trafik ose kundër mjedisit) e përbëjnë një burim të rëndësishëm gjithnjë në rritje të burimeve të subjekteve lokale.

143. Burimet e autoriteteve lokale duhet të jenë “adekuate”, kështu që ky paragraf është i lidhur ngushtë me atë në vijim (parimi i proporcionit të financave lokale, shih në vijim) dhe me paragrafin 4 (i cili kërkon që financat lokale të jenë të shumëllojshme dhe të gjalla).

144. E drejta për burime “adekuate” nuk është absolute, por duhet të ushtrohet “në kuadër të politikës ekonomike kombëtare”. Kjo është e kuptueshme, sepse financat e qeverisë lokale janë vetëm një përbërës i tablosë më të gjerë të sektorit publik kombëtar. Rrjedhimisht, financat lokale ka gjasa që të ndjekin luhatjet e sektorit publik kombëtar si tërësi dhe nuk mund të konsiderohen ai një zonë e mbrojtur nga trendët në rritjen apo stagnimin ekonomik. Ky, bie fjala, ishte rasti në krizën e fundit ekonomike, e cila pati ndikim domethënës negativ në shumë sektor publik kombëtar dhe për më tepër në financat lokale.

145. Neni 9 është dizajnuar për të siguruar kapacitetin fiskal i autoriteteve lokale për të zbatuar politikat që ato kanë të drejtë t'i zbatojnë. Ekzistojnë disa mënyra si mund të arrihet kjo. Njëra është që të përfshihet parimi i burimeve financiare adekuate në kushtetutë ose në legjisllacion. Një qasje e tillë i mbron autoritetet lokale nga ndryshimet statusore dhe e përfshin një proces vendimmarrës zyrtar për ndryshimin e dispozitave ligjore. Një mënyrë tjetër është duke u mbështetur në procedurat e konsultimit në mes të shoqatave të autoriteteve lokale dhe qeverisë qendrore në bazë të memorandumëve të mirëkuptimit.

146. Formulimi “burime financiare adekuate” e përfshin kërkesën për të siguruar proporcionalitet në mes të funksioneve të detyrueshme të autoriteteve lokale dhe financimit në dispozicion. Edhe nëse parimi i financimit adekuat është njohur ligjërisht në legjisllacionin kombëtar, zbatimi i tij është thelbësor. Konteksti ekonomik kombëtar duhet të mundësojë që burimet financiare për autoritetet lokale të ndahen apo rishpërndahen në kuadër të kornizës së shpenzimeve kombëtare. Sido që të jetë, autoritetet lokale pritet që të konsultohen si duhet se si t'iu ndahen ose rishpërndahen burimet dhe se cilat parime duhet të përfshihen në përcaktimin e shumave (shih vërejtjet në Nenin 9.6 më poshtë).

147. Siç është cekur më sipër, ky paragraf e përfshin një dimension të dytë, atë të lirisë së autoriteteve lokale që t'i shpenzojnë (së paku) “burimet e tyre” në kuadër të kornizës së kompetencave të tyre. Rrjedhimisht, Neni 9.1 e mishëron një të drejtë (për të pasur burimet e tyre) dhe lirinë (për t'i shpenzuar lirisht këto burime). Kjo liri e merr formën e vendimeve të ndryshme për shpenzime, ku gjëja më e rëndësishme është miratimi i një buxheti vjetor. Rrjedhimisht, autoritetet lokale duhet të jenë të lira që të miratojnë buxhetin e tyre. Nivelet e tjera të qeverisë nuk duhet të kryejnë asnjë mbikëqyrje ose monitorim pengues të buxhetit lokal për sa i përket vendimeve për shpenzimin e burimeve të autoritetit lokal. Në lidhje më këtë, Neni 9.1 është i lidhur me Nenin 8. Parimi i burimeve adekuate, po ashtu e përfshin menaxhimin e shëndoshë financiar të autoriteteve lokale në pajtim me kornizën ligjore për financat publike kombëtare, planifikimin buxhetor dhe llogaridhënien. Çfarëdo kufizime ë vendosura nga autoritetet më të larta ndaj autoriteteve lokale duhet të specifikohen dhe arsyetohen si dhe të synojnë stabilitetin makroekonomik dhe menaxhimin e shëndoshë financiar.

148. Një numër mjaft i mirë raporteve monitoruese të miratuara deri më tani nga Kongresi e kanë nënvizuar faktin që Neni 9 shpesh zbatohet dobët në shtetet e monitoruara. Në pothuajse të gjitha rekomandimet e tij për këtë temë, Kongresi i ka identifikuar shqetësimet në vijim: sistem i tej centralizuar i financimit të autoriteteve lokale; nivel i kufizuar i të hyrave të veta; burime financiare jo adekuate që janë në dispozicion; mungesë e investimit të njëkohshëm për detyrat e deleguara; mungesë e mekanizmave barazues transparent dhe të parashikueshëm; dhe mungesa e konsultimeve adekuate për çështjet e financave lokale.⁵³ Duke e pasur parasysh rëndësinë e kësaj çështjeje, Kongresi i ka miratuar disa rezoluta dhe rekomandime për çështjen e financave të autoriteteve lokale.⁵⁴

Paragrafi 2

149. Ky paragraf e mishëron të ashtuquajturin “parimin e proporcionit” të burimeve financiare të autoriteteve lokale. Kjo do të thotë që burimet në dispozicion të autoriteteve lokale duhet të jenë të mjaftueshme dhe në proporcion me funksionet dhe detyrat e tyre. Nuk do të thotë që të gjitha këto detyra duhet të financohen me të ardhurat e tyre. Ky paragraf deklaron që të ardhurat dhe detyrat e detyrueshme të autoriteteve lokale duhet të baras peshohen në mënyrë që burimet financiare në dispozicion të këtyre autoriteteve të jenë të mjaftueshme në krahasim me detyrat që iu janë caktuar atyre me ligj.

53 Shih Komitetin Monitorues, Problemet e përsëritura në bazë të vlerësimeve që rezultojnë nga misionet e Kongresit për vëzhgimin e zgjedhjeve (*periudha e referimit 2010-2016*), seanca e 32-të CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

54 Shih Rezolutën e Kongresit 372(2014), Rekomandimin 362(2014) dhe Rezolutën 438(2018), dhe raportin: Përballimi i barrës së borxhit: autoritetet lokale në vështirësi financiare.

150. Sipas parimit të proporcionit, çdo detyrë e re që i caktohet ose i transferohet autoriteteve lokale duhet të përcillet me financimin përkatës ose brumin e të ardhurave për t'i mbuluar shpenzimet shtesë. Në pajtim me këtë, dhe për të mbrojtur interesat dhe autonominë e autoriteteve lokale, rekomandohet që çdo transferim i kompetencave dhe detyrave të bëhet në bazë të llogaritjes së kujdesshme që kosto aktuale për shërbimet e ofruara të plotësohet nga autoritetet lokale. Kosto e detyrave të detyrueshme dhe të deleguara mund të përfshijnë disa faktorë (si struktura socio-ekonomike e banorëve) për të prodhuar llogaritje më të sakta dhe për të shmangur vendime politike arbitrare.

151. Parimi i proporcionit, po ashtu e parasheh vlerësimin e një marrëdhënieje të përshtatshme ndërmjet burimeve financiare të disponueshme për autoritetin lokal dhe detyrave që i kryen ai. Rrjedhimisht, kosto e shërbimeve lokale duhet të kontrollohet dhe të përditësohet rregullisht, pasi që kostot e parapara me rastin e transferimit të një funksioni mund të dallojnë nga ato që pësohen gjatë dhënies së shërbimeve dhe zhvillimi të një shërbimi.

152. Njëkohësisht, ky paragraf e thekson nevojën për baraspeshë në mes të të ardhurave totale të një qeverie lokale dhe funksioneve të detyrueshme. Kjo baraspeshë është posaçërisht relevante për funksionet që iu janë dhënë në mënyrë specifike autoriteteve lokale siç janë përgjegjësitë e deleguara ose detyrat speciale ad hoc. Ky parim supozon që llojet e ndryshme të funksioneve lokale dhe burimet financiare në dispozicion duhet të vlerësohen në kontekstin më të gjerë të kryerjes së këtyre funksioneve (p.sh. Dendësia e popullsisë, zonat e largëta, sfidat demografike). Pasi që është e vështirë që të tërhiqet një linjë në mes të të ardhurave dhe funksioneve të detyrueshme, rekomandohet që përgjegjësitë dhe funksionet e detyrueshme të autoriteteve lokale të vlerësohen në mënyrë adekuate në mënyrë që llogaritja e saktë e kostove aktuale operacionale të autoriteteve lokale të sigurojë transparencë dhe parashikueshmëri të financave lokale.

Paragrafi 3

153. Ky paragraf merret me taksat dhe ngarkesat lokale, të cilat zakonisht konsiderohen si burime të drejtës publike të administrimit publik. Kjo kompetencë për vjeljen e tatimeve është një pjesë kyçe e autonomisë financiare të autonomisë lokale. Këtu, Karta i rregullon dy aspekte, ndonëse në disa juridiksione dallimet në mes të tyre mund të jenë të turbullta dhe madje të paqarta. Në njërën anë, janë "tatimet" e vërteta, të cilat vilen nga autoritetet lokale ndaj burimeve të ndryshme si prona e patundshme, mjetet motorike ose aktivitetet profesionale (në disa shtete, edhe të ardhurat personale). Vjelja e tyre ndihmon në financimin e tërë operacionit të organit lokal. Në anën tjetër, janë ngarkesat (ose tarifat) që mund të vilen nga subjekti lokal si pagesa për ofrimin e disa shërbimeve lokale të detyrueshme (si mbledhja e mbeturinave) ose si kompensim për shfrytëzimin e hapësirave ose pronave të qeverisë lokale. Sidoqoftë, tatimet lokale vazhdojnë të mbeten burimi kryesor i të ardhurave të autoriteteve lokale, qoftë nëse vilen drejtpërdrejt ose bashkë me nivelet e tjera të qeverisë.

154. Kompetenca për të vjelë tatime është dëshmi e drejtpërdrejt e autonomisë financiare lokale. Sidoqoftë, sistemet tatimore lokale dallojnë nga një shtet në tjetrin dhe i pasqyrojnë traditat kombëtare përkatëse. Tatimi lokal e krijon një bazë për të ardhura lokale për financimin e shërbimeve lokale, prandaj është një tregues kritik për matjen e autonomisë lokale, së bashku me proporcionin e të ardhurave të një autoriteti dhe proporcionin e transferimeve të qeverisë qendrore në totalin e buxhetit lokal. Në pajtim me këtë, autoritetet lokale me një pjesë të madhe të të ardhurave lokale në buxhetin e tyre dhe për rrjedhojë aftësinë për të financuar detyrat e tyre të obligueshme kanë autonomi financiare më të madhe.

155. Karta nuk deklaron që burimet e një autoriteti lokal duhet të përmbajnë një proporcion uniform të tatimeve lokale, por e bën të detyrueshme që "së paku" një pjesë të vjen nga tatimet dhe ngarkesat lokale. Kjo pjesë duhet të jetë mjaftueshëm e madhe për të siguruar pavarësinë më të madhe të mundshme financiare të autoriteteve lokale.

156. Në Kartë, tatimet lokale kuptohen si tatime të vjela nga vet autoriteti lokal. Nuk është e nevojshme që të tatim të "krijohet" ose "vendoset" nga autoriteti lokal. Zakonisht, tatimet lokale (varësisht nga kufizimet kushtetuese) vendosen dhe krijohen nga legjislacioni kombëtar ose rajonal, dhe legjislacioni i njëjtë mund ta përkufizojë tatimin si "lokal". Disa autoritete lokale (posaçërisht ato më të mëdhatë) janë në gjendje që t'i vjelin tatimet e tyre me mjetet e tyre, ose duhet t'i u drejtohen shoqatave të tyre ndër-komunale ose kontratave të shërbimit. Autoritetet e mesme ose të vogla, në anën tjetër, zakonisht i vjelin tatimet e tyre përmes autoriteteve të tjera, një metodë që mund të jetë afër me "tatimet e përbashkëta". Sidoqoftë, vlerësohet që tatimet e vjela nga qendra dhe tatimet e përbashkëta e minojnë shtrirjen e autonomisë lokale.

157. Në dritën e Nenit 9.3, një tatim është tatim lokal i mirëfilltë vetëm nëse autoriteti lokal e gëzon të drejtën që të përcaktojë vlerën e tij, "brenda kufizimeve të statusit". Rrjedhimisht, legjislacioni tatimor në fuqi mund të përkufizojë një grup të vlerave të tatimeve, brenda të cilit subjekti është i lirë që të përcaktojë vlerën aktuale. Për më tepër, autoritetet lokale duhet të kenë edhe kompetencën që të miratojnë urdhëresa ose rregullore të brendshme për përcaktimin e aspekteve teknike dhe operacionale të mbledhjes së tatimeve (llojin e vlerës, zbritjet, programet për lehtësimin e tatimeve, etj.), kështu që dispozitat e përgjithshme të legjislacionit të jenë të përshtatura me rrethanat dhe nevojat lokale.

158. Neni 9.3 dhe Neni 9.1 shprehimisht e parashohin rëndësinë e politikës së tatimit lokal dhe kompetencës për të vendosur për vlerat e saj si një parakusht për decentralizimin lokal. Këta dy paragrafë e trajtojnë çështjen e financimit adekuat dhe rrjedhimisht me autonominë fiskale, ku autoritetet lokale i gëzojnë dy kompetenca substanciale: kompetencën për të pasur burime të mjaftueshme dhe kompetencën për të mbledhur të ardhura të mjaftueshme në përputhje me situatën lokale (p.sh. Kushtet socio-demografike dhe socio-ekonomike).

159. Tatimet lokale nuk janë vetëm burim i rëndësishëm i financimit për autoritetet lokale. Ato janë edhe një vegël për të bërë zgjedhje politike, për të ndikuar sjelljen e banorëve dhe kompanive lokale dhe nxitur zhvillimin ekonomik lokal. Janë votuesit lokal ata që ndikohen nga një tatim, por ata janë edhe përfituesit kryesor. Kjo i hap rrugë llogaridhënies politike.

160. Në shumë shtete, autonomia fiskale lokale është e lidhur me një sistem të monitorimit qeveritar të treguesve makroekonomik. Ky sistem mund të parashtrojë standarde dhe tregues të ngjashëm të performancës për autoritetet lokale, duke i shtyrë kështu autoritetet lokale drejt unifikimit ose standardizimit të shërbimeve publike. Për më tepër, kriza ekonomike e vitit 2009 ka çuar në regjime shtrënguese në disa shtete, që kanë rezultuar me reforma tatimore dhe kufizime të menaxhimit financiar me një tendencë për t'i dhënë qeverisë qendrore kontroll më të madh ndaj tatimit lokale. Sidoqoftë, këto kontrole duhet të orientohen vetëm në parandalimin e borxhit të tepruar në mesin e autoriteteve lokale dhe për t'i ndihmuar ato që të përballen me situatën e vështirë financiare.

Paragrafi 4

161. Ky paragraf i referohet dy tipareve të rëndësishme të sistemeve financiare mbi të cilat janë të bazuara sistemet financiare të autoriteteve lokale: ato duhet të jenë të shumëllojshme, dhe ato duhet të jenë të "gjalla". Së pari, parimi i shumëllojshmërisë: shumëllojshmëria e burime të të hyrave është thelbësore që autoritetet lokale të ruajnë autonominë e tyre gjatë luhatjeve të cikleve ekonomike. Njëkohësisht, burimet e të hyrave duhet të jenë të shumëllojshme për të siguruar qëndrueshmërinë e autoriteteve lokale ndaj faktorëve të jashtëm ekonomik. Rrjedhimisht, financat e autoriteteve lokale nuk duhet të bazohen vetëm në tatime ose transferimeve dhe duhet të plotësohen me të gjitha burimet e mundshme të të hyrave lokale: transferimeve, tatimeve lokale, ngarkesave, tarifave, përfitimeve sipas të drejtës private, interesave bankare në llogaritë bankare dhe depozitave, dënimeve dhe gjobave, shitjes së pronës ose materialeve dhe shërbimeve që iu ofrohen sektorit privat, etj.

162. Kuptimi i Kartës është që shumëllojshmëria e të hyrave lokale i ndihmon autoritetet lokale që të reagojnë shpejt ndaj ndryshimeve në koston e shërbimeve lokale dhe i mbron ato nga inflacioni ose vështirësitë e papritura ekonomike. Në praktikë, të ardhurat e autoriteteve lokale janë të lidhura drejtpërdrejt me shpenzimet e tyre dhe me kompetencën e tyre për të marrë vendime për këtë, kështu që shumëllojshmëria e të ardhurave është një aspekt kyç i autonomisë financiare, e cila e pasqyron aftësinë për të gjeneruar ose për t'i përshtatur të ardhurat. Kështu, ndonëse burimet e ndryshme të të hyrave të autoriteteve lokale mund të jenë të formësuara nga politika ekonomike kombëtare, komunat do të kenë hapësirë manovrimi për t'i kompensuar vështirësitë që rezultojnë nga një burim specifik i të hyrave. Për shembull, nëse të hyrat nga tatimi lokal bien për shkaqe të përgjithshme ekonomike, autoriteti lokal mund të vendos që të ngre tarifën dhe ngarkesat lokale të cilat paguhet nga përdoruesit e shërbimeve lokale (posaçërisht në zonat urbane) si një mënyrë për të kompensuar rënien. Rrjedhimisht, parimi i shumëllojshmërisë, po ashtu e nënkupton lirinë për të miratuar vendime për burimet e ndryshme të të hyrave dhe është një dimension shtesë i vetëqeverisjes lokale.

163. Për dallim nga parimi që burimet e autoriteteve lokale duhet të jenë të mjaftueshme, parimi i shumëllojshmërisë është vështirë që të vendoset në termat bardh dhe zi, kështu që vlerësimi për përputhjen me të duhet të merr parasysh një gamë komplekse të faktorëve dhe nuancave.

164. Çështja tjetër që përmendet në këtë paragraf është që sistemet e financave lokale duhet të jenë të "gjalla". Kjo do të thotë që ato duhet t'ua mundësojnë financave lokale që të ngrihen për të përmbushur koston e ofrimit të shërbimeve, gjegjësisht financat lokale duhet të jenë në gjendje që të përshtaten me

rrethana, nevoja dhe skenarë makroekonomik të rinj dhe të mjaftojnë për të mbuluar ofrimin e shërbimeve. Ka shumë manifestime të këtij parimi. Së pari, transferimet nga organet rajonale ose kombëtare duhet të përditësohen dhe mundësisht të rriten përgjatë viteve në mënyrë që të merret parasysh rritja e çmimeve, ose faktorëve të përfshirë në ofrimin e shërbimeve.⁵⁵ Së dyti, autoritetet lokale, po ashtu duhet të lejohen që rrisin vlerat e tatimeve të tyre ku një vendim i tillë është i domosdoshëm për shkak të inflacionit. Së fundi, çdo vendim nga autoritetet e niveleve më të larta për të imponuar kosto shtesë ndaj autoriteteve lokale duhet të sigurohet që këto kosto të mbulojnë nga burime të reja financiare (p.sh. transferime të reja financiare, grante, etj.) ose nga një rritje e burimeve ekzistuese. Në përputhje me këtë, çdo delegim i detyrave që nuk e tregojnë burimin e financimit për të përbaluar koston e përgjegjësisë së re nuk është në pajtim me parimin e gjallërisë.

Paragrafi 5

165. Kjo dispozitë e adreson çështjen e situatës financiare të komunave që janë në ç'avantazh financiar për shkak të pozicionit të tyre në zona ekonomike ose gjeografike të dobëta (zonat tranzit, malore ose ishullore), ose thjeshtë sepse ato janë tepër të vogla për të marrë sasinë e nevojshme të burimeve për t'i kryer detyrat e tyre. Asimetritë në mes të detyrave dhe aftësive të disa komunave janë më të mëdha kur aranzhimet administrative në një shtet të caktuar karakterizohen nga dallime ekstreme në madhësinë e komunave, posaçërisht kur autoriteteve lokale të madhësive aftësive të ndryshme iu kërkohet që t'i kryejnë detyrat e njëjta. Një sistem i barazimit financiar në dobi të autoriteteve financiarisht më të dobëta, prandaj është i nevojshëm në të gjitha shtetet dhe pa dyshim është thelbësor në ato ku ka asimetri ekstreme në mes të autoriteteve lokale.

166. Neni 9.5 e prezanton një rregull për mbrojtjen e autoriteteve lokale financiarisht më të dobëta. Karta e përmend barazimin financiar si metodën konvencionale të ndihmës për autoritetet lokale më të dobëta, pasi që ky është një mekanizëm i mirënjohur i rishpërndarjes në kontekstin e federalizmit fiskal. Sipas OBZHE, "barazimi fiskal është transferim i burimeve fiskale nëpër tërë juridiksionin me qëllim të kompensimit të dallimeve në kapacitetin për rritjen e të ardhurave ose koston e shërbimit publik."⁵⁶ Barazimi fiskal është specifik për shtetet pasi që formësohet nga korniza e gjerë institucionale si madhësia, numri dhe shpërndarja gjeografike e qeverive lokale dhe përgjegjësitë dhe burimet fiskale të ndara për secilin lloj të autoritetit. Disa aranzhime të barazimeve e përfshijnë rishpërndarjen e thjeshtë të burimeve fiskale përdorura të tjerat i ndihmojnë qeveritë qendrore që të formësojnë dhe përshtatin nga afër ofrimin e shërbimeve publike në nivelin lokal. Prandaj, Karta e përdor termin "*procedurat e barazimit financiar ose masat ekuivalente*", me qëllim të përfshirjes së një game të institucioneve, mekanizmave dhe aranzhimeve të ndryshme të dizajnuara për të korrigjuar efektet e shpërndarjes së pabarabartë të financave.

167. Sipas rekomandimit Rec (2005) 1 të Komitetit të Ministrave për Shtetet Anëtare në lidhje me burimet financiare të autoriteteve lokale dhe rajonale,⁵⁷ "barazimi mund të arrihet përmes granteve nga një autoritet më i lartë (barazimi vertikal) ose rishpërndarjes së të ardhurave nga tatimi lokal, posaçërisht nëse ato vilen nga departamentet e qeverisë qendrore (barazimi horizontal) ose një kombinim i të dyjave. Barazimi vertikal në përgjithësi e zvogëlon rrezikun e pakënaqësisë nga autoritetet lokale. Barazimi horizontal e ka përparësinë e fuqizimit të solidaritetit ndër-komunal dhe dhënies së pavarësisë më të madhe për autoritetet lokale nga autoriteti qendror".

168. Barazimi financiar mund të marrë formë të ndryshme, zakonisht duke e përfshirë një sistem të transferimeve për autoritet më të varfra. Zakonisht përdoret një sistem i llogaritjes polinomike, në të cilin harmonizohen variablat e ndryshme dhe të dhënat sasiore dhe statistikore. Me qëllim që të zvogëlojë mospërputhjet financiare në mes të autoriteteve lokale, Karta bën thirrje edhe për mekanizma të barazimit financiar transparent dhe të parashikueshëm të cilët duhet t'u përgjigjen ndryshimeve në klimën ekonomike. Sidoqoftë, raportet monitoruese shpesh kanë treguar mungesë të mekanizmave të barazimit financiar transparent dhe të parashikueshëm.⁵⁸

169. Barazimi fiskal është një mekanizëm rishpërndarës që duhet të jetë në pajtim me një sërë parimesh, si drejtësia, stabiliteti, efikasiteti dhe transparencia. Në këtë kontekst, aranzhimet kanë tendencë që të jenë

55 Për kompensimin e autoriteteve lokale, shih Rekomandimin CM/Rec(2011)11 i Komitetit të Ministrave të Shteteve Anëtare për financimin nga autoritetet e nivelit më të lartë të kompetencave të reja për autoritetet lokale (miratuar nga Komiteti i Ministrave më 12 tetor 2011 në mbledhjen e 1123-të të zëvendësministrave).

56 Rrjeti i OBZHE për Marrëdhëniet Fiskale Nëpër Nivelet e Qeverisë: Barazimi Fiskal në shtetet e OBZHE, 2007.

57 Miratuar nga Komiteti i Ministrave më 19 janar 2005 në takimin e 912-të të zëvendësministrave.

58 Komiteti Monitorues: *Problemet e përsëritura në bazë të vlerësimeve që rezultojnë nga misionet e Kongresit për vëzhgimin e zgjedhjeve (periudha e referimit 2010-2016)*, Seanca e 32-të CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

komplekse. Njëkohësisht, Karta thekson që procedurat e barazimit ose masat ekuivalente nuk duhet “që të zvogëlojnë diskrecionin që autoritetet lokale mund ta ushtrojnë në kuadër të sferës së tyre të përgjegjësisive”. Kjo do të thotë që barazimi nuk duhet t’i nënshtrohet kushteve të njëjta si grantet e dedikuara ose që të jap efektet e njëjta, që në fund e zvogëlojnë diskrecionin që mund të ushtrohet nga autoritetet lokale pranuese.

170. Neni 9.5 është i lidhur ngushtë me Neni 3.1 (shih më sipër). Duke e pasur parasysh “kapacitetin efektiv” korrespondues të autoriteteve lokale, është e nevojshme që autoritetet Shtetërore jo vetëm që t’i nxisin subjektet lokale që të shfrytëzojnë maksimalisht burimet e tyre, por edhe që t’ua ofrojnë atyre organeve fondet që iu nevojiten, ku përfshihet krijimi i një sistemi të barazimit financiar. Në lidhje me këtë, Neni 9.5 e parasheh një mbrojtje shtesë për “aftësinë” për realizimin e funksioneve të qeverisë lokale të cekura në Nenin 3.1. Neni 9.5 synon që të sigurojë burime të mjaftueshme financiare, që iu lejojnë autoriteteve lokale jo vetëm që t’i mbulojnë shpenzimet në lidhje me funksionet e tyre dhe ato të deleguara, por edhe ato që kanë të bëjnë me aparatit politik administrativ të nevojshëm për t’i kryer detyrat që iu caktohen atyre. Pa një bazë financiare të shëndoshë, dispozitat e Nenit 3 të Kartës do të ishin të pakuptimta.

171. Në lidhje me fjalët hapëse të Nenit 9.1 të Kartës, transferimet për barazim duhet të shihen si burime të autoriteteve lokale, “me të cilat ato mund të veprojnë lirshëm në ushtrimin e kompetencave të tyre”. Ndonëse metodat në legjisllacioni kombëtar për llogaritjen e barazimit, shpesh i përdorin parametrat e shpenzimit në sektorë specifik (për shembull, nevojat arsimore dhe përgjegjësitë mjedisore), komunat duhet të jenë të lira që t’i përdorin ato në përputhje me diskrecionin e tyre (shih edhe Nenin 9.5). Klasifikimi i transferimeve të barazimit si “burime të tyre” nënkupton që këto fonde e mbulojnë vetëm koston e pësuar gjatë kryerjes së detyrave lokale dhe të detyrueshme; ato nuk i mbulojnë kostot e pësuar gjatë ushtrimit të kompetencave të deleguara. Për këto kompetenca të deleguara, një mekanizëm i veçantë - vertikal - për transferimin e fondeve duhet të krijohet në pajtim me Nenin 9.2.

172. Sipas Nenit 9.5, Palët duhet që t’i mbrojnë autoritetet lokale financiarisht më të dobëta dhe duhet të fusin një sistem të mbështetjes financiare për autoritetet lokale specifike sipas disa kushteve. Me krijimin e një mekanizmi të tillë korigjues, Palët, po ashtu e përmbushin obligimin e tyre sipas Nenit 9.2 për të siguruar që burimet financiare të autoriteteve lokale janë në proporcion me përgjegjësitë e parapara me kushtetutë dhe me ligj.

Paragrafi 6

173. Neni 9.6 i Kartës i referohet një parimi të përgjithshëm të konsultimit, siç është mishëruar në Nenin 4.6. Në këtë rast konsultimi, kërkohet për mënyrën se si do t’iu ndahen autoriteteve lokale burimet e rishpërndara nga nivelet e tjera të qeverisë. Nuk është bërë ndonjë dallim në mes të fondeve për barazim dhe granteve të tjera, ose në mes të granteve të përgjithshme dhe atyre të dedikuara. Forma ligjore e vendimit për ndarjen nuk është specifikuar. Mund të jetë një akt i parlamentit, një dekret, urdhër ministror ose një vendim nga një organ tjetër që i takon nivelit më të lartë të qeverisë (p.sh., një kuvend rajonal ose provincial ose një komitet ekzekutiv). Organet e zakonshme të mbuluara nga kjo kërkesë për konsultim janë autoritetet Shtetërore ose rajonale në shtetet ku financat e autoritetit lokal varen pjesërisht ose tërësisht nga rajonet. Metoda e ndarjes së burimeve të rishpërndara i përfshin aspektet e përkohshme (për shembull, kohën e transferimeve financiare) dhe aspektet substantive si llojet dhe shkallët e ndryshme të rëndësisë së kriterëve për një ndarje të tillë. Prandaj, sipas Nenit 9.6, konsultimi nuk është thjeshtë një procedurë e detyrueshme që duhet të zhvillohet me kohë përpara marrjes vendimit final. Ai duhet të mbulojë edhe mënyrën se si merret një vendim dhe kriteret për këtë, dhe jo vetëm vendimin.

174. Autoritetet lokale duhet të konsultohen “në mënyrën e duhur”, që do të thotë që duhet të ketë kohë të mjaftueshme për konsultime në bazë të informacioneve adekuate të ofruara për autoritetet lokale. pasi që konsultimi do të jetë për ndarjen e burimeve, procedurat duhet të sigurojnë të qenët të hapur, transparencë dhe drejtësi. Asociacionet rajonale ose kombëtare të autoriteteve lokale do të ishin organet e adekuate për t’u konsultuar në lidhje me ndarjen e burimeve, pasi që konsultimet me komunat individuale ose grupet e vogla të autoriteteve lokale do të ngrinin dyshime rreth transparencës dhe drejtësisë.

175. Autoritetet kombëtare dhe rajonale duhet gjithashtu të sigurojnë që forma dhe koha e konsultimeve të jenë të tilla që autoritetet lokale dhe shoqatat e tyre ta kenë mundësinë, përveç në rrethana të jashtëzakonshme, t’i informojnë dhe të konsultohen si duhet me anëtarët e tyre, të përgatisin dhe dorëzojnë propozime konstruktive dhe t’i shprehin interesat dhe mendimet e tyre me kohë që ato të merren parasysh në formulimin e politikave dhe legjisllacionit. Karta nuk e specifikon ndonjë kornizë kohore ligjore për konsultime, pasi që do të varet nga kushtet dhe situata e secilës Palë. Komplexiteti i çështjes duhet, megjithatë të merret parasysh në mënyrë që palët që dëgjojnë të kenë kohë për ta dhënë një përgjigje adekuate. Krijimi i kushteve dhe mekanizmave të favorshëm për konsultim efektiv të autoriteteve lokale nga nivelet më të larta të qeverisjes është në interesin e të dyja palëve, pasi që mund ta përmirësojë mirëkuptimin

reciprok të sfidave dhe realiteteve me të cilat përballen, ndarjen e përgjegjësive dhe objektivat dhe përparësitë e të dyja palëve.⁵⁹ Siç ka deklaruar Kongresi, konsultimi efikas i autoriteteve lokale nga nivelet e tjera të qeverisjes mbështetet në dy shtylla: korniza rregulluese e përcaktuar mirë dhe një mjedis i përshtatshëm institucional. E drejta e autoriteteve lokale për t'u konsultuar duhet të jetë e përfshirë në legjisllacionin nacional.

176. Legjisllacioni kombëtar duhet ta njohë në mënyrë specifike rolin e shoqatave nacionale të autoriteteve lokale në procesin e konsultimit të autoriteteve lokale nga nivelet më të larta të qeverisjes (shih edhe Nenin 10 të Kartës). Ky legjisllacion duhet edhe të garantojë të drejtën e ankesës ose peticionit të autoriteteve lokale nëse ato besojnë që konsultimet e nevojshme nuk janë zhvilluar si duhet ose nuk janë zhvilluar fare (shih Nenin 11).

177. Mënyra se si zhvillohen konsultimet financiare dallon nga shteti në shtet. Edhe pse ka raste kur qeveria kombëtare e diskuton tërë sistemin e financave të qeverisjes lokale me shoqatat nacionale, konsultimet e rregullta zakonisht bëhen për çështje financiare specifike, siç janë kriteret për ndarjen e granteve të barazimit, ndryshimet në tatimet lokale ose kreditë dhe borxhet lokale. Në disa shtete, ministria e financave krijon një bord të posaçëm këshillues për t'i diskutuar projektvendimet dhe politikat e financave publike. Bordet këshilluese, takimet për politika dhe tryezat e rrumbullakëta i shërbejnë qëllimit për të arritur një konsensus politik për ndarjen e burimeve për autoritetet lokale. Duke i marrë parasysh problemet e përsëritura në raportet e monitorimit, Kongresi ka bërë thirrje për përfshirje më të madhe të autoriteteve lokale ose përfaqësuesve të tyre në çështjet financiare, duke e përfshirë vlerësimin e kostove në lidhje me çdo legjisllacion të ri Shtetëror që duhet të zbatohet në nivelin lokal.⁶⁰

Paragrafi 7

178. Ky paragraf ka të bëjë me grantet për autoritetet lokale nga nivelet më të larta të qeverisë, gjegjësisht Shteti ose rajonet. Në shumicën e shteteve evropiane, grantet janë një burim shumë i rëndësishëm për autoritetet lokale për kryerjen e funksioneve të tyre, dhe në disa shtete vazhdon të mbetet burimi më i rëndësishëm. Ato janë një vegël kyçe për ndihmën financiare ndër-qeveritare. Autoritetet lokale pranojnë grante të ndara nga qendra për projekte specifike si dhe grante të përgjithshme (transferime). Ndarja e granteve specifike duhet të bazohet në kriteret objektive dhe transparente të arsyetuara me nevojën për shpenzime, dhe kriteret për ndarjen e granteve të përgjithshme duhet të specifikohen me ligj për t'ua mundësuar autoriteteve lokale që ta dinë paraprakisht se sa do të pranojnë në transferime - informacion kyç për ato që të zhvillojnë planifikim financiar dhe praktika buxhetore të shëndosha.

179. Në thelb janë dy lloje të granteve për autoritetet lokale: "të dedikuara" dhe "jo të dedikuara". Të parat janë grante për projekte dhe infrastrukturë lokale specifike (rrugë, shkolla, hapësira mjedisore, etj.) të cilat subjekti lokal nuk mund t'i financojë me fondet e veta. Të dytat janë grante që nuk janë të lidhura me investime kapitale specifike. Nga këndvështrimi i vetëqeverisjes lokale, Karta e thekson preferencën për grante jo të dedikuara për arsyen e thjeshtë që me ato autoriteti lokal gëzon diskrecion më të madh për të vendosur se si t'i shpenzojë paratë e pranuar, përderisa në rastin e granteve të dedikuara kërkohet që fondet të shpenzohen në projektet në fjalë.

180. Përkundër preferencës së shprehur në Kartë, në shumicën e shteteve nuk ka qenë e mundur që të eliminohen grantet e dedikuara dhe që ato të zëvendësohen me grante të qëllimit të përgjithshëm që ua mundësojnë autoriteteve lokale që të vendosin për shfrytëzimin e fondeve në bazë të vendimeve strategjike dhe preferencave për shpenzime. Sidoqoftë, trendi drejt granteve të dedikuara mund të kufizojë aftësinë e autoriteteve lokale që të ushtrojnë diskrecion në politika. Për fat të keq, në disa shtete, grantet e dedikuara jepen jo vetëm për përfundimin e projekteve specifike (zakonisht në rast të hyrjes në skema të bashkëfinancimit) por edhe për financimin e kostove operative specifike (si pagesa e rrogave të mësuesve të shkollave fillore). Në këto raste, fushëveprimi i vetëqeverisjes lokale zvogëlohet ndjeshëm. Prandaj, qasja që përfshin më pak grante të dedikuara mbështetet dhe nxitet nga Karta si ajo që më së miri përputhet me parimin e vetëqeverisjes lokale.

181. Proporcioni i granteve të kushtëzuara (dedikuara) dhe të pakushtëzuara (të pa dedikuara) konsiderohet si faktor relevant për matjen e autonomisë financiare të autoriteteve lokale. Grantet e dedikuara e kufizojnë

59 Shih Komitetin për Qeverisje të Kongresit, *Konsultimi me autoritetet lokale nga nivelet më të larta të qeverisë*, CG35(2018)20final, 8 nëntor 2018, fq. 4 dhe 6.

60 Komiteti Monitorues, *Problemet e përsëritura në bazë të vlerësimeve që rezultojnë nga misionet e Kongresit për vëzhgimin e zgjedhjeve (periudha e referimit 2010-2016)*, Seanca e 32-të CG32(2017)19final, 28 mars 2017.

autonominë lokale, por kushtimisht mund të jenë pjesë e veglave për politika të aplikuara nga qeveria qendrore për të arritur qëllimet e politikave kombëtare. Grantet e dedikuara, i nënshtrohen kontrollit më të rreptë të qeverisë, për çka edhe janë favorizuar gjatë viteve të fundit si një vegël për të zbatuar masat shtrënguese.

Paragrafi 8

182. Qasja në tregjet kombëtare të kapitalit është e rëndësishme për autoritetet lokale që të financojnë projektet investuese për zhvillimin e mëtejshëm të zonës lokale, sepse në shumë raste sasia e burimeve të tyre “të zakonshme” nuk mjafton për të mbuluar të gjitha projektet dhe planet për të cilat autoritetet lokale kanë vendosur për t’i plotësuar nevojat lokale. Rrjedhimisht, Karta i referohet kësaj qasjeje në një mënyrë mjaft të prerë: “autoritetet lokale *do të kenë* qasje...”, duke nënkuptuar që kjo është një e drejtë. Sidoqoftë, sikurse të drejtat e tjera të mishëruara në Kartë, kjo nuk është absolute dhe duhet të pajtohet me politikat e përgjithshme për shpenzimet dhe borxhin e sektorit publik. Kjo është arsyeja pse Karta thotë që qasja duhet të zhvillohet “në kuadër të kufizimeve ligjore”.

183. Rrjedhimisht, ligji mund të caktojë kërkesa, procedura, kritere, kufizime ose tavane në lidhje me aktivitetet financiare të autoriteteve lokale, por sido qoftë këto standarde nuk duhet t’i pengojnë ato që të huazojnë nga tregu kombëtar i kapitalit ose që ta bëjnë jashtëzakonisht të vështirë në praktikë. Për më tepër, si rezultat i krizës së fundit ekonomike, shumë shtete ka prezantuar masa shtrënguese për të trajtuar në mënyrë efektive deficitin publik, kështu që qasja në tregun kombëtar të kapitalit duhet të analizohet në kontekstin e politikës fiskale kombëtare dhe qeverisja e borxhit publik.

184. Përvojat e shteteve me qasjen në tregjet kombëtare të kapitalit ndryshon. Shumica e shteteve e pranojnë që autoritetet lokale mund të huazojnë kapital privat për zbatimin e projekteve të investimeve afatgjata, por jo për të mbuluar shpenzimet operative. Si rregull, kjo është e ndaluar nga parimet e menaxhimit financiar publik të shëndoshë. Huazimi është një mundësi për të rritur burimet krahas tatimeve lokale, tarifave dhe transferimeve. Prandaj, Neni 9.8 e sheh huazimin si një vegël për financimin e politikave dhe shërbimeve lokale.

185. Huazimi dhe kufizimet e mundshme ndaj tij janë një tjetër dimension i qeverisë lokale, kështu që përjashtimi i autoriteteve lokale nga tregu kombëtar i kapitalit mund të kufizojë autonominë tyre. Shumica e shteteve ua lejojnë autoriteteve lokale që të marrin kredi lirshëm për investime kapitale që iu nënshtrohen disa kufizimeve rregulluese ose tavaneve, përderisa kërkohet autorizim i posaçëm nga organet rajonale ose kombëtare nëse këto tavane tejkalojnë. Kriza e fundit ekonomike e ka rritur mbikëqyrjen dhe kontrollin e financave lokale, kështu që tavanet janë ulur dhe nevoja për autorizim është rritur, në kontekstin e përpjekjeve për të adresuar borxhin publik dhe nevojën për të siguruar stabilitet makroekonomik.

186. Kufizimet e vendosura nga qeveritë kombëtare (ose rajonale) për huazimet nga autoritetet lokale synojnë që të parandalojnë borxhin e tepruar në mesin e këtyre autoriteteve dhe për të siguruar qëndrueshmërinë dhe likuiditetin e tyre ekonomik. Subjektet publike me borxhe të vogla dhe të ardhura të larta kanë kapacitet më të madh për të kryer detyra të obligueshme e madje edhe vullnetare, përderisa komunat me borxhe të mëdha dhe të hyra të ulëta janë më pak të qëndrueshme në afatin e gjatë. Sidoqoftë, mbetet që të shihet sa prej këtyre kufizimeve janë proporcionale dhe të arsyetuara, dhe cilat janë duke u përdorur tani si një formë e maskuar për kontrollimin e qeverive lokale.

Neni 10 – E drejta për asocim e autoriteteve lokale

- 1 Autoritetet lokale do të kenë të drejtë, gjatë ushtrimit të kompetencave të tyre, që të bashkë-punojnë dhe, në kuadër të kornizës ligjore, të formojnë konsorciume me autoritetet e tjera lokale për të kryer detyrat me interes të përbashkët.
- 2 E drejta e autoriteteve lokale që t’i takojnë një asociacioni për mbrojtjen dhe promovimin e interesave të përbashkëta dhe për t’i takuar nja asociacioni ndërkombëtar të autoriteteve lokale do të njihet në secilin Shtet.
- 3 Autoritetet lokale do të kenë të drejtë, sipas kushteve të parapara me ligj, që të bashkë-punojnë me homologët e tyre në Shtetet e tjera.

Raporti shpjegues

Paragrafi 1

Ky paragraf e mbulon bashkëpunimin ndërmjet autoriteteve lokale mbi një bazë funksionale, me synimin e veçantë për të kërkuar efikasitet më të madh nëpërmjet projekteve të ndërsjella, ose kryerjes së detyrave që shkojnë përtej kapacitetit të një autoriteti të vetëm. Bashkëpunimi i tillë mund të marrë formën e krijimit të konsorciumeve ose federatave të autoriteteve, ndonëse kuadri ligjor për krijimin e organeve të tilla mund të parashihet me ligj.

Paragrafi 2

Paragrafi 2 flet për asociacionet objektivat e të cilave janë shumë më të përgjithshme se aspektet funksionale të paragrafit 1, dhe të cilat normalisht kërkojnë të përfaqësojnë të gjitha autoritetet lokale të një lloji ose llojeve të caktuara, në nivel rajonal ose kombëtar. Sidoqoftë, e drejta për të qenë pjesë e asociacioneve të kësaj natyre nuk e nënkupton njohjen nga qeveria qendrore të një asociacioni individual si bashkëbisedues të vlefshëm.

Në një instrument të këtij lloji në Këshillin e Evropës, është normale që e drejta për të qenë pjesë e asociacioneve në nivelin kombëtar duhet të shoqërohet me të drejtën paralele për të qenë pjesë e asociacioneve ndërkombëtare, disa prej të cilave luajnë rol aktiv për nxitjen e unitetit evropian në linja që janë në përputhje me qëllimet e parashikuara në statutin e Këshillit të Evropës.

Sidoqoftë, Neni 10.2 ua lë shteteve anëtare individuale zgjedhjen e mënyrave, legjislativë apo të tjera, përmes të cilave ky parim hyn në fuqi.

Paragrafi 3

Bashkëpunimi i drejtpërdrejt me autoritetet lokale individuale të shteteve të tjera, po ashtu duhet të lejohet, ndonëse mënyra e këtij bashkëpunimi duhet të respektojë rregullat ligjore që mund të ekzistojnë në secilin shtet dhe që të zhvillohet në kuadër të kornizës së kompetencave të autoriteteve në fjalë.

Dispozitat e Konventës Evropiane të Ravijëzimit të Bashkëpunimit Ndërkufitar ndërmjet Komuniteteve ose Autoriteteve Territoriale (21 maj 1980, ETS Nr. 106) janë posaçërisht relevante në këtë drejtim, ndonëse disa forma të bashkëpunimit nuk duhet të kufizohen në zonat kufitare.

Komentari bashkëkohor

Paragrafi 1

187. Këtu Karta e përcakton “të drejtën” (“droit” në versionin frëng) të autoriteteve lokale për të bashkëpunuar me autoritetet e tjera lokale për të ushtruar kompetencat e tyre dhe për të kryer detyrat me interes të përbashkët. Kjo është një tjetër e drejtë e plotë që iu është dhënë autoriteteve lokale nga Karta. Në fakt, secili prej tre paragrafëve në Nenin 10 e njeh dhe e vendos një të drejtë specifike dhe të ndryshme për autoritetet lokale, kështu që vetëqeverisja lokale nuk është vetëm një parim i përgjithshëm, por një komplet i të drejtave konkrete.

188. Në këtë, dhe në paragrafët e tjerë të Nenit 10, Karta përdor gjuhë të qartë për të shmangur formulim të hartuar gjerësisht, kështu që këto dispozita janë drejtpërdrejt të aplikueshme - një çështje që duhet theksuar duke pasur parasysh një tendencë aktuale për ta parë Kartën si një traktat të dobët ose jo drejtpërdrejt të aplikueshëm. Një interpretim sistematik i Nenit 10 tregon që e drejta e përcaktuar në Nenin 10.1 është e kufizuar për autoritetet lokale në një shtet të caktuar, pasi që bashkëpunimi me autoritetet lokale në territorin e një Shteti tjetër trajtohet në mënyrë specifike në Nenin 10.3.

189. Sipas Nenit 10.1, autoritetet lokale së pari e kanë të drejtën e përgjithshme për të bashkëpunuar me njëra-tjetrën për të ofruar shërbime lokale ose për t'i përmbushur përgjegjësitë e tyre. Bashkëpunimi ndër-komunal (ose bashkëpunimi në nivelet e tjera të qeverisë lokale) është një vegël thelbësore për autoritetet lokale në lidhje me ofrimin e shërbimeve, duke e pasur parasysh se shumë prej tyre janë tepër të vogla ose

të dobëta (financiarisht) për të ofruar të gjitha shërbimet që duhet t'i ofrojnë ose për të zbatuar ndonjë strategji ose politikë lokale domethënëse.

190. Bashkëpunimi lokal është një tjetër manifestim i qeverisë lokale, sepse është prej mënyrave të shumta të cilën autoritetet lokale mund të zgjedhin që të tejkalojnë mungesën e burimeve ose përmasat e tyre të vogla. Vendimi për të bashkëpunuar ose jo, ose për të hartuar një strategji të qartë është rrjedhimisht një reflektim i autonomisë funksionale të autoriteteve lokale.

191. Bashkëpunimi ofron efikasitet më të madh dhe ekonomitë e shkallës për subjektet e përfshira, në mënyrë që ato të jenë në gjendje që të ndërmarrin projekte të përbashkëta ose që të kryejnë detyra që i tejkalojnë kapacitetin e secilit prej partnerëve. Për këtë arsye, autoritetet e ndryshme lokale, zakonisht nga e njëjta zonë, mund të dëshirojnë që të bashkëpunojnë mes tyre për të zbatuar planet e tyre në partneritet dhe për të ofruar shërbime të përbashkëta (si mbledhja e mbeturinave, transporti për shkollë, etj.). Bashkëpunimi lokal mund të merr formë të ndryshme: nga “de facto” ndihmë e ndërsjellë ose marrëveshje të thjeshta bilaterale e deri të krijimi i organizatave të veçanta të përbashkëta administrative.

192. Kjo e drejtë e përgjithshme për të bashkëpunuar me subjektet e tjera lokale plotësohet nga një drejtë tjetër më specifike, gjegjësisht e drejta për “të krijuar konsorciume”, p.sh. për të krijuar organizata të veçanta. Në këtë pikë, versioni frëng dallon në atë se i referohet thjeshtë të drejtës për asociim (“le droit de s’associer”). Kjo mospërputhje në mes të versioneve në dy gjuhët zyrtare të Kartës në një mënyrë është zgjidhur nga raporti shpjegues, pasi që versioni në gjuhën angleze thotë se bashkëpunimi “mund të merr formën e konsorciumeve ose federatave të autoriteteve” përderisa versioni frëng thotë se bashkëpunimi mund të merr formën e një asociacioni ose federate të autoriteteve. Kështu që dy versionet gjuhësore të raportit shpjegues përputhen.

193. Ndonëse Karta i përmend vetëm “konsorciumet”, e drejta specifike për të krijuar struktura të përbashkëta institucionale, të veçuara nga autoritetet lokale pjesëmarrëse, mund të merr formë të ndryshme, për shembull, krijimin e fondacioneve për të drejtën private dhe kompani ose organe për të drejtën publike si agjenci, konsorciume, unione të federatave ose grupime. Në secilin rast, organizata e re e përbashkët e ka personalitetin e vet ligjor që është i veçuar nga autoritetet lokale pjesëmarrëse. Procedurat, kërkesat dhe hapat që duhet të përcillen për krijimin e këtyre organizatave duhet të rregullohen nga legjislacioni kombëtar (ose rajonal), dhe kjo është arsyeja pse Karta thotë “në kuadër të kufizimeve ligjore”.

194. Krijimi i strukturave të veçuara institucionale për ofrimin e përbashkët të shërbimeve lokale është një strategji që kursen para përderisa e rrit efikasitetin dhe gjeneron ekonomi të shkallës për të gjithë partnerët. Sidoqoftë, ky opsion nuk duhet të rezultojë në dobësimin e përgjegjësisë së autoriteteve lokale pjesëmarrëse ose në krijimin e një organi që nuk është transparent dhe ku nuk ka llogaridhënie politike për vendimet që merren.

Paragrafi 2

195. Në këtë paragraf Karta e njeh dhe e vendosë qartë edhe një të drejtë tjetër të autoriteteve lokale: atë për t’u bërë pjesë e

- a. një asociacioni për mbrojtjen dhe promovimin e interesave të tyre të përbashkëta; dhe
- b. një asociacioni ndërkombëtar të autoriteteve lokale.

në këtë pikë, Karta është jashtëzakonisht kategorike: kjo e drejtë “do të njihet në secilin Shtet” (kjo Kartë të jetë ratifikuar pa shprehur rezerva ndaj këtij paragrafi). Kjo është pjesa e vetme në Kartë ku është përdorur ky formulim, i cili e përforcon natyrën drejtpërdrejt të zbatueshme të këtij paragrafi. Njohja e një të drejte të tillë në një Palë të caktuar, zakonisht do të arrihet duke e përfshirë atë në kornizën e përgjithshme ligjore për qeverinë lokale.

196. Ndonëse, Karta flet vetëm për të drejtën për të “qenë pjesë” ose për t’iu bashkuar një asociacioni (tashmë ekzistues), është e qartë që kjo duhet të shihet si njohje e të drejtës së qenësishme për të krijuar asociacione të tilla. Përndryshe, vet mundësia e krijimit të tyre do të pengohej seriozisht.

197. Në dritën e përvojës pas më shumë se 30 vjetëve të zbatimit të Kartës, kjo e drejtë në mënyrë pothuajse universale mbështetet nga Palët. Rrjedhimisht, në shumicën e shteteve, është krijuar një asociacion madhor dominues i autoriteteve lokale (nganjëherë, i vetmi i këtij lloji) me nismën e vet autoriteteve lokale. Në shtetet federale ose tejet të decentralizuara, janë krijuar edhe asociacione *rajonale* të autoriteteve lokale.

198. "Asociacionet" e cekura në paragrafin 2 dallojnë nga ato në paragrafin 1. Ato të cekura në Nenin 10.1 krijohen për ofrimin e shërbimeve, planeve ose projekteve lokale dhe janë instrumente për përmbushjen e detyrave dhe përgjegjësive. Anasjelltas, ato që janë cekur në Nenin 10.2 janë instrumente për promovimin e interesave të përbashkët. Këto asociacione e luajnë një rol thelbësor në përfaqësimin dhe mbrojtjen e të drejtave, kompetencave dhe interesave të autoriteteve lokale dhe ato zhvillojnë aktivitete në emër të të gjitha autoriteteve lokale (jo vetëm në favor të anëtarëve të tyre). Së pari, ato zhvillojnë aktivitete lobimi pranë qeverive ose parlamenteve kombëtare/rajonale. Së dyti, ato janë instrumentale në zbatimin adekuat të disa neneve të Kartës, siç janë Nenet 9.6 dhe 4.6, pasi që konsultimi i autoriteteve lokale, siç kërkohet nga këto dispozita, zakonisht zhvillohet përmes asociacioneve përkatëse. Së treti, ato mund të promovojnë aktivitete dhe nisma në dobi të të gjitha autoriteteve lokale, si programet trajnuese, publikimet dhe studimet, fushatat vetëdijesuese, etj. Për më tepër, në disa shtete, këto asociacione kanë të drejtë që të nisin procedurat ligjore për mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të autoriteteve lokale, që do të thotë se ato janë instrumentale në zbatimin adekuat të Nenit 11 të Kartës.

199. Kongresi e ka nënvizuar kontributin domethënës që një asociacion i unifikuar kombëtar i autoriteteve lokale mund të bëjë në diskutimet me qeverinë në emër të qeverive lokale ose asociacioneve të tyre lokale dhe rajonale. Ai u ka kërkuar autoriteteve kombëtare që të zhvillojnë mekanizma për konsultime më të institucionalizuara dhe ligjrisht të garantuar - përbrenda një afati ligjor uniform - për t'ua mundësuar autoriteteve lokale dhe asociacioneve të tyre përfaqësuese për të ofruar kontribut ndaj atyre vendimeve të marra në nivelin Shtetëror të cilat mund të kufizojnë autonominë e autoriteteve territoriale.⁶¹

200. Neni 10.2, po ashtu e njeh të drejtën e autoriteteve lokale që t'iu bashkohen asociacioneve ndërkombëtare të autoriteteve lokale, për promovimin dhe mbrojtjen e interesave dhe qëllimeve të tyre në nivel global ose ndërkombëtar. Këtu duhet të theksohet që, në nivelin evropian, janë krijuar organizata të tilla ndërkombëtare të ndryshme, ku më e vjetra është Këshilli Komunave dhe Rajoneve Evropiane (KKRE), e cila i bashkon asociacionet kombëtare të qeverive lokale dhe rajonale nga shumica e shteteve.

Paragrafi 3

201. Ky paragraf e përsërit të drejtën e autoriteteve lokale që të bashkëpunojnë, por këtë e bën me një dimension specifik: autoritetet lokale në një shtet kanë të drejtë që të bashkëpunojnë me autoritetet lokale në një shtet tjetër, kështu që ky paragraf e vendos të drejtën e angazhimit në bashkëpunim ndërmjet kombeve, ose ndërkufitar, e kjo është një formë tjetër a bashkëpunimit ndër-lokal.

202. Bashkëpunimi ndërkufitar mund të merr forma të ndryshme, nga binjakëzimet pak a shumë simbolike të qyteteve në mes të autoriteteve lokale në distancë nga njëra-tjetra e deri tek marrëveshjet largpamëse për bashkëpunim në mes të autoriteteve lokale që gjenden në dy anët e një kufiri ndërkombëtar, por që përballen me të njëjtat probleme, që e kanë të njëjtën trashëgimi kulturore, që i mbrojnë burimet e përbashkëta natyrore ose që duan të zhvillojnë projekte me interes të përbashkët. Është me rëndësi që të theksohet që, ndonëse emri zyrtar i këtij aktiviteti të bashkëpunimit është "bashkëpunimi ndërkufitar", bashkëpunimi ndërkombëtar nuk është i kufizuar tek autoritetet lokale që gjenden në zonat kufitare.

203. Ndonëse bashkëpunimi ndërkufitar prezantohet si e drejtë e autoriteteve lokale, ai nuk është në kundërshtim me dy aspekte specifike. I pari është që legjislacioni kombëtar për qeverinë lokale mund të caktojë hapa, procedura ose kërkesa në lidhje me ushtrimin e një të drejte të tillë (sikurse detyra për të raportuar çdo bashkëpunim të planifikuar me organe të huaja lokale). Këto kërkesa mund të konsiderohen legjitime përpos nëse në mënyrë serioze e pengojnë mundësinë e një bashkëpunimi të frytshëm ndërkufitar. Aspekti i dytë është që ky aktivitet lokal ka mundësi që të dyfishojë ose të jetë në kundërshtim me zhvillimin e punëve të jashtme, përgjegjësi kjo e qeverisë qendrore. Në këtë rast, ushtrimi i kompetencave dhe përgjegjësive të Shtetit nuk do të thotë kufizimi arbitrar i kësaj të drejte të autoriteteve lokale, dhe sido që të jetë duhet të krijohen mekanizma për dialog dhe negociata për të zgjidhur të gjitha mosmarrëveshjet e mundshme.

204. Në fushën e bashkëpunimit ndërkombëtar ose ndërkufitar në mes të autoriteteve lokale që u takojnë Shteteve të ndryshme, Këshilli i Evropës i ka elaboruar disa instrumente ndërkombëtare:

- Konventa Evropiane e Ravijëzimit të Bashkëpunimit Ndërkufitar ndërmjet Komuniteteve ose Autoriteteve Territoriale (ETS Nr. 106), e cila u hap për nënshkrim më 25 maj 1980 dhe hyri në fuqi më 22 dhjetor 1981.

61 Shih Komitetin për Qeverisje të Kongresit, *Konsultimi me autoritetet lokale nga nivelet më të larta të qeverisë*, CG35(2018)20final, 8 nëntor 2018 (Raportuesi: A. Knape).

- Protokollu Shtesë i Konventës Evropiane të Ravijëzimit të Bashkëpunimit Ndërkufitar ndërmjet Komuniteteve ose Autoriteteve Territoriale (ETS Nr. 159), i cili u hap për nënshkrim më 9 nëntor 1995 dhe hyri në fuqi më 1 dhjetor 1998.
- Protokollu Nr. 2 i Konventës Evropiane të Ravijëzimit të Bashkëpunimit Ndërkufitar ndërmjet Komuniteteve ose Autoriteteve Territoriale në lidhje me bashkëpunimin ndër-territorial (ETS Nr. 169), i cili u hap për nënshkrim më 5 maj 1998 dhe hyri në fuqi më 1 shkurt 2001.
- Protokollu Nr. 3 i Konventës Evropiane të Ravijëzimit të Bashkëpunimit Ndërkufitar ndërmjet Komuniteteve ose Autoriteteve Territoriale në lidhje me Grupimet për Bashkëpunim Euro-rajonale (ETS Nr. 206), i cili u hap për nënshkrim më 16 nëntor 2009 dhe hyri në fuqi më 1 mars 2013.

205. Rrjedhimisht, Kongresi duhet të monitorojë zbatimin e këtyre konventave nga Palët Nënshkruese gjatë zhvillimit të misionëve të veta periodike në Shtetet Anëtare të organizatës.

Neni 11 – Mbrojtja ligjore e vetë-qeverisjes lokale

Autoritetet lokale do të kenë të drejtën që të përdorin një mjet juridik për të siguruar ushtrimin e lirë të kompetencave të tyre dhe respektimin e parimeve të tilla si vetë-qeverisja lokale siç janë mishëruar në kushtetutë ose legjislacioni kombëtar.

Raporti shpjegues

Me përdorimin e një mjeti juridik nënkuptohet qasja e një autoriteti lokal në:

- një gjykatë të krijuar ligjërisht, ose*
- një organ ekuivalent, i pavarur statusor që e ka kompetencën që të vendos dhe këshilloj për vendimin përkatës, nëse ndonjë veprim, mosveprim, vendim ose akt tjetër administrativ është në pajtim me ligjin.*

Është vërejtur një shembull në një vend ku, ndonëse vendimet administrative nuk i nënshtrohen një apeli të zakonshëm pranë gjykatës, është e mundur që të përdoret një mjet i jashtëzakonshëm i quajtur aplikim për rihapjen e procedurave. Ky mjet ligjor, i cili është në dispozicion nëse vendimi është bazuar në aplikimin dukshëm të pasaktë të ligjit, është në pajtim me kërkesat e këtij neni.

Komentari bashkëkohor

206. Ky nen ka rëndësi jetike në strukturën e brendshme të Kartës dhe në përputhje me rrethanat duhet të analizohet me imtësi nga Kongresi gjatë aktiviteteve të tij të rregullta monitoruese. Ai e thekson kërkesën që autoritetet lokale duhet të kenë të drejtën për t'u thirrur dhe për të mbrojtur në gjykata parimet e vetëqeverisjes lokale, posaçërisht në kontekstin e padive në të cilat të drejtat dhe kompetencat e tyre sfidohen ose kufizohen, ose kur ato të drejta kërcënohen nga nivelet më të larta të qeverisë (qendrore ose rajonale). "Përdorimi i një mjeti juridik" do të thotë qasje për autoritetin lokal qoftë në një gjykatë të themeluar ligjërisht ose organ ekuivalent, i pavarur, statusor.

207. Prandaj, ky është një mjet thelbësorë dhe instrumental për të siguruar që autonomia lokale me të vërtetë njihet dhe mbrohet në një vend të caktuar. Nëse kjo pikë nuk njihet nga legjislacioni kombëtar, gjykatat kombëtare në shumë raste nuk do të jenë në gjendje që të sigurojnë përputhshmërinë me parimet e vetëqeverisjes lokale. Nëse autonomisë lokale i mohohet mbrojtje efektive gjyqësore, substanca dhe zbatimi i saj kryesisht do të mbeten në vullnetin dhe diskrecionin e degëve politike të qeverisë, gjegjësisht legjislativit dhe ekzekutivit, kështu që ky nen mund të ketë pasoja serioze në vendet ku mosmarrëveshjet ndër-qeveritare konsiderohen se janë jashtë juridiksionit të gjykatave dhe në vend të tyre duhet të zgjidhen nga degët politike të qeverisë.

208. Aspektet që duhet të mbrohen në gjykata janë të dyfishta: në njërin anë, "ushtrimi i lirë" i kompetencave të autoriteteve lokale; në anën tjetër, parimet e vetëqeverisjes lokale "si1 janë mishëruar në kushtetutë ose legjislacionin kombëtar". Për sa i përket të parës, "ushtrimi i lirë" këtu është ekuivalent me zbatimin "autonom" ose të "plotë" të kompetencave dhe përgjegjësisë të autoriteteve lokale. Kjo është një mënyrë tjetër për të përshkruar ushtrimin e kompetencave në mënyrë të lirë nga ndërhyrja qeveritare nga organet dhe autoritetet rajonale ose kombëtare, një ide që ndërlihet me Nenin 3.1 dhe Nenin 4.4 të Kartës. Aspekti i dytë i përfshin parimet e vetëqeverisjes lokale "siç janë mishëruar në kushtetutë ose në legjislacionin kombëtar". Kjo do të

thotë që autoritetet lokale mund të thirren në njohjen dhe mbrojtjen e parimeve të qeverisë lokale siç është paraparë me ligjet dhe rregulloret kombëtare. Sidoqoftë, një shtet që e ka ratifikuar Kartën, normalisht do ta ketë “transferuar” ose “përfshirë” Kartën në legjislacionin kombëtar, kështu që duke u thirrur në legjislacionin ose rregulloret kombëtare, autoritetet lokale në mënyrë indirekte do të thirren në vet Kartën.

209. Në anën tjetër, teknikisht, ky nen nuk i lejon autoritetet lokale që të thirren në secilën dispozitë të Kartës para gjykatave, por vetëm në ato që janë pranuar nga Pala Nënshkruese kur ajo e ka ratifikuar Kartën, ose në një fazë të mëvonshme (shih Nenin 12.3). Rrjedhimisht, autoritetet lokale nuk mund të kërkojnë nga gjykatat që të urdhërojnë përputhjen me ato parime të vetëqeverisjes të mishëruar në nenet e Kartës të cilat Shteti nuk është zotuar që t'i pranojë (shih Nenin 13).

210. Sipas Nenit 11, autoritetet lokale supozohet të kenë një “të drejtë”, jo vetëm një pritje ose një interes. Ky nen e adreson një aspekt thelbësor në fushën e mjeteve juridike, që është e drejta për të nisur procedurë ligjore (locus standi).⁶² Legjislacioni kombëtar duhet t’iu jep autoriteteve lokale të drejtën për procedurë ligjore për të kërkuar mbrojtjen e të drejtave dhe kompetencave të tyre si subjekte qeverisëse.

211. Prandaj, nuk mjafton nëse, në një Shtet të caktuar anëtar, autoritetet lokale e kanë të drejtën për të nisur procedurat ligjore përpara gjykatës në mënyrën e njëjtë si çdo subjekt juridik tjetër (për shembull një biznes) për të mbrojtur të drejtat e veta private ose pronën. Karta i referohet mundësisë që autoritetet lokale (dhëmbëzat në rrotat e administratës publike) të nisin procedura ligjore sipas të drejtës publike kundër niveleve të tjera të qeverisë (proces gjyqësor ndër-qeveritar). Kjo mund të jetë e nevojshme në një sërë situatash:

a. për shembull, parlamenti kombëtar ose rajonal e miraton një legjislacion që i redukton përgjegjësitë ose kompetencat e autoritetit lokal ose që e redukton dukshëm autonominë lokale;

b. qeveritë qendrore ose rajonale e miratojnë një rregullore që krijon mekanizma për mbikëqyrjen e autoriteteve lokale, etj.

212. Në raport me llojet e gjykatave përpara të cilave autoritetet duhet të jenë në gjendje që të nisin procedura, Neni 11 fillimisht duhet të thirret në procesin gjyqësor kushtetues. Në dritën e përvojës praktike, procedura ligjore pranë Gjykatave Kushtetuese është qartas një mjet që më së miri e mbron vetëqeverisjen lokale nga çfarëdo reduktimi i fushëveprimit të saj të shkaktuar nga legjislacioni parlamentar, kështu që ky është mekanizmi më i mirë për t’u siguruar që ka “kontrolle abstrakte” në përputhjen e legjislacionit kombëtar me Kartën. Në lidhje me këtë, Kongresi e ka vërejtur gjatë ushtrimeve të veta monitoruese që autoritetet lokale në disa shtete e kanë të drejtën që të parashtrojnë apele pranë Gjykatës Kushtetuese me pretendimin që një pjesë e caktuar e legjislacionit e shpërfill ose e shkel parimin e vetëqeverisjes lokale, përderisa në shtetet e tjera kjo nuk është mundur qoftë për shkak se nuk ka gjykatë kushtetuese fare,⁶³ ose sepse legjislacioni kombëtar nuk iu jep autoriteteve lokale locus standi.⁶⁴

213. Kapaciteti procedural për të parashtruar kërkesë pranë Gjykatës Kushtetuese mund të ketë forma të ndryshme, varësisht nga traditat kombëtare ligjore dhe kushtetuese. Për shembull, në disa shtete ligji e parashih një numër minimal të autoriteteve lokale për të vepruar në mënyrë kolektive për t’u kualifikuar si aplikues (Spanjë) përderisa në juridiksione të tjera çdo autoritet lokal mund të apelojë pranë Gjykatës Kushtetuese (Letoni, Republika e Moldavisë). Lejimi asociacioneve madhore kombëtare ose rajonale të autoriteteve lokale që të parashtrojnë kërkesa pranë Gjykatave Kushtetuese kombëtare është një qasje tjetër pozitive.

214. Krahas procesit gjyqësor pranë Gjykatave Kushtetuese (aty ku gjykatat e tilla ekzistojnë), autoritetet lokale duhet të kenë autoritet që të ngrenë padi - si subjekte qeveritare - pranë Gjykatave Supreme, Këshillave të Shtetit ose gjykatave ekuivalente të shkallës së fundit. Në këto “gjykata të zakonshme”, autoritetet lokale mund të nisin procedurat për të sfiduar rregulloret ose vendimet administrative të miratuara nga agjencitë kombëtare ose rajonale dhe organet vendimet ose rregulloret e të cilave i shpërfillin ose shkelin parimet e vetëqeverisjes lokale.

62 “Droit à agir” në frëngjisht.

63 Mbretëria e Bashkuar, Holanda.

64 Për shembull, në Itali vetëm rajonet (provincat dhe komunat jo) e kanë të drejtën që të nisin procedurat pranë Gjykatës Kushtetuese.

215. Raportet e ndryshme monitoruese të Kongresit kanë treguar se në disa shtete, autoritetet lokale (ose një nivel specifik i tyre) nuk i kanë mjetet ligjore adekuate, dhe që mbrojtja gjyqësore e vetëqeverisjes lokale është e mangët ose madje jo ekzistuese.⁶⁵

216. Në fund, në ato Shtete Anëtare që kanë shprehur rezervime ndaj këtij neni në kohën e ratifikimit të Kartës, autoritetet lokale nuk do të jenë në gjendje që ta kërkojnë këtë të drejtë pranë gjykatave kombëtare, të paktën jo në bazë të Kartës. Sido që të jetë, numri i Shteteve Anëtare që nuk e kanë nënshkruar këtë dispozitë është shumë i vogël.⁶⁶

Neni 12 – Angazhimet

- 1 Secila Palë zotohet që ta konsiderojë veten të obliguar nga së paku njëzet paragrafë të Pjesës së I-rë të Kartës, së paku dhjetë prej të cilëve do të zgjidhen nga paragrafët në vijim:
 - Neni 2,
 - Neni 3, paragrafët 1 dhe 2,
 - Neni 4, paragrafët 1, 2 dhe 4,
 - Neni 5,
 - Neni 7, paragrafi 1,
 - Neni 8, paragrafi 2,
 - Neni 9, paragrafët 1, 2 dhe 3,
 - Neni 10, paragrafi 1,
 - Neni 11.
- 2 Secili Shtet Kontraktues, me rastin e depozitimit të instrumentit të vet të ratifikimit, pranimit ose miratimit, do të njoftojë Sekretarin e Përgjithshëm të Këshillit të Evropës për paragrafët e përzgjedhur në pajtim me dispozitat e paragrafit 1 të këtij neni.
- 3 Cilado Palë, mundet, kurdoherë më vonë, që të lajmërojë Sekretarin e Përgjithshëm që e konsideron veten të obliguar nga cilido prej paragrafëve të kësaj Karte, të cilët tashmë nuk i ka pranuar në pajtim me kushtet e paragrafit 1 të këtij neni. Angazhimet e tilla të dhëna më pas do të vlerësohen si pjesë integrale e ratifikimit, pranimit ose miratimit të Palës që e bën këtë njoftim, dhe do të kenë efektin e njëjtë që nga dita e parë e muajit pas skadimit të periudhës tre mujore pas datës së pranimit të njoftimit nga Sekretari i Përgjithshëm.

Raporti shpjegues

Formulimi i parimeve të vetëqeverisjes lokale, të parapara në Pjesën e I-rë të Kartës, duhej të përpiquej të pajtonte larminë e gjerë të sistemeve ligjore dhe strukturave të qeverive lokale që ekzistojnë në shtetet anëtare të Këshillit të Evropës. Gjithsesi, pranohet që qeveritë individuale ende mund të përballen me pengesa kushtetuese ose praktike për të nënshkruar dispozita të caktuara të Kartës.

Në pajtim me këtë, ky nen e miraton sistemin e “bërthamës së detyrueshme” i cili është vendosur për herë të parë nga Karta Evropiane Sociale, duke paraparë që Palët e Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale të duhet të nënshkruajnë së paku njëzet prej tridhjetë paragrafëve të Pjesës së I-rë të Kartës, duke i përfshirë së paku dhjetë nga një bërthamë e katërmëdhjetë parimeve themelore. Sidoqoftë, duke qenë se qëllimi përfundimtar mbetet përputhja me të gjitha dispozitat e Kartës, Palëve në mënyrë specifike iu është mundësuar që t’i shtojnë angazhimet e tyre kur kjo të jetë e mundur.

Komentari bashkëkohor

Paragrafi 1

217. Kjo dispozitë e specifikon nivelin, shtrirjen dhe formën e ratifikimit të Kartës nga Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës. Siç është cekur më sipër, Karta lejon shkallë të ndryshme të ratifikimit nga Palët.

⁶⁵ Shih *Analizën krahasuese për zbatimin e Kartës Evropiane për Vetëqeverisjen Lokale në 47 Shtetet Anëtare*, Raportuesit: X. Cadoret & K. Van Overmeire, CG32(2017)22final, më 28 mars 2017, faqe 30.

⁶⁶ Në korrik të vitit 2019, në këtë grup bënin pjesë vetëm tri Palë: Austria, Holanda dhe Turqia.

Ratifikimi i Kartës nuk është çështje e pranimit “bardh ose zi”. Përkundrazi, Karta lejon forma të ndryshme të ratifikimit: qoftë ai pranimi i plotë që nga fillimi ose pranimin gradual duke bërë deklaramete të mëvonshme. Kjo është sepse, siç e thekson edhe Raporti Shpjegues, në kohën kur u hartua Karta, ideja ishte që formulimi i parimeve të vetëqeverisjes lokale (i paraparë në Pjesën e I-rë të Kartës) duhet të provojë që të pajtojë shumëllojshmërinë e madhe të sistemeve ligjore dhe strukturave të qeverisë lokale që ekzistonin asokohe në Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës.

218. Njëkohësisht, kjo është dispozita hapëse e Pjesës së II-të, pjesë së Kartës që nuk mund t'i nënshtrohet rezervimeve nga asnjë Shtet me rastin e ratifikimit të traktatit.

219. Për të kuptuar më mirë se si kjo dispozitë funksionon, ia vlen që ta sqarojmë shkurtimisht strukturën e Kartës. Karta përbëhet nga preambula dhe gjithsejtë 18 nene. Nenet 2 deri në 18 janë të ndara në tri pjesë, përderisa Neni 1 është përjashtuar nga këto pjesë dhe qëndron si një dispozitë fillestare kyçe më vete. 17 nenet e tjera janë të përfshira në Pjesën e I-rë, Pjesën e II-të ose Pjesën e III-të. Pjesa e I-rë e cakton “bërthamën themelore” të Kartës dhe i numëron parimet e ndryshme dhe elementet përbërëse të vetëqeverisjes lokale. Pjesa e II-të i përmban “dispozitat e ndryshme” (Nenet 12-14) dhe duhet të pranohet nga Shtetet Anëtare me rastin e ratifikimit të Kartës. E njëjta vlen edhe për Pjesën e III-të (Nenet 15 deri në 18), të cilat i përsërisin dispozitat ligjore standarde ndërkombëtare për konventat dhe marrëveshjet e mbyllura në Këshillin e Evropës (nënshkrimin, ratifikimin, denoncimin, etj.). Po ashtu, edhe këto nene duhet të pranohen nga cilido Shtet ratifikues.

220. Siç është cekur më sipër, Pjesa e I-rë e përfaqëson “bërthamën themelore” të vetëqeverisjes lokale, e cila është e pasqyruar në 13 nene, disa prej të cilave e përmbajnë vetëm një paragraf, përderisa të tjerët i kanë dy ose më shumë paragrafë, duke e çuar numrin total në 30 paragrafë. Cilido shtet që dëshiron të ratifikojë Kartën duhet të zotohet që ta konsiderojë veten të obliguar nga së paku 20 paragrafë. Krahas kësaj, së paku 10 nga këta të fundit duhet të përzgjidhen nga lista në Nenin 12.1, dhe kjo është arsyeja pse këta paragrafë konsiderohen si “bërthama e detyrueshme” minimale e Kartës.

221. Prandaj, mund të thuhet që Karta i përmban dy lloje të zotimeve: “të detyrueshmet” dhe “opsionalet”. Zotimet e detyrueshme ose minimale janë të rreshtuara në detaje në Nenin 12.1. Zotimet opsionale mbesin në diskrecionin politik të Shtetit dhe mund të dallojnë nga shteti në shtet. Prandaj, pamja e plotë për sa i përket ratifikimit të Kartës karakterizohet nga një gjeometri e ndryshueshme.

Paragrafi 2

222. Kjo dispozitë është shtojcë teknike ndaj paragrafit paraprak. Secili Shtet kontraktues duhet që të specifikojë cilët paragrafë të Kartës janë përzgjedhur për ratifikim, nga lista në Nenin 12.1, dhe kjo duhet të bëhet me rastin e dorëzimit të instrumentit të ratifikimit (praktika e zakonshme), ndonëse është paraparë që Shtetet t'i bashkohen Kartës përmes pranimit ose miratimit (shih Nenin 15). Ky pranim duhet të zyrtarizohet përmes njoftimit të Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Evropës.

223. Kjo dispozitë, po ashtu është e rëndësishme dhe e pazakontë në kontekstin e të drejtës ndërkombëtare të zakonshme, sepse Karta, për dallim nga shumë instrumente ndërkombëtare, nuk e parasheh shprehimisht mundësinë që shtetet të paraqesin rezervime të mirëfillta (në kuptimin teknik) me rastin e ratifikimit të Kartës. Nuk ka asnjë dispozitë specifike në Kartë që e lejon këtë.

224. Mund të argumentohet (së paku teorikisht) që një shtet prapë mund të shpreh rezervime ndaj Kartës në bazë të dispozitave të përgjithshme të të drejtës ndërkombëtare, sepse Karta nuk i ndalon rezervimet e tilla.⁶⁷ Sidoqoftë, dhe kundrejt më shumë se 30 vjetëve të përvojës në zbatimin e Kartës, është ngulitur ideja që Karta nuk lejon rezervime të “mirëfillta”, por vetëm dispozita “të ratifikuara” dhe “të pa ratifikuara” dhe që këto të fundit janë të vlefshme vetëm në bazë të Pjesës së I-rë të Kartës, përderisa Pjesët II dhe III janë të detyrueshme për secilin shtet në të gjitha rastet.⁶⁸

225. Kur një Shtet Anëtar, me rastin e ratifikimit të Kartës, nuk ka ndërmend që të bëjë rezervime në lidhje me aplikimin e saj, ai mund të përfshijë një fjali të shkurtër ose deklaratë në instrumentin e tij të ratifikimit që

⁶⁷ Për rezervimet në të drejtën ndërkombëtare të zakonshme, shih, në përgjithësi, Nenin 19 Konventës së Vjenës për të Drejtën e Traktateve të vitit 1969.

⁶⁸ Shih raportin e Kongresit për *Rezervimet dhe deklaratimet ndaj Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale* të datës 28 shtator 2011. Shih edhe Rezolutën 220 (2011) dhe Rekomandimin 314 (2011), që të dyja të miratuara më 20 tetor 2011.

e ka ratifikuar Kartën në tërësi;⁶⁹ ose mundet thjesht të mos thotë asgjë dhe të mos e përfshijë fare deklaratën, gjë që po ashtu është mënyrë e pranimit të Kartës në tërësi.⁷⁰

Paragrafi 3

226. Shkruesit e Kartës shpresonin që zotimet e marra përsipër nga Palët nënshkruese nuk do të mbeteshin pandryshuara me kalimin e kohës dhe që numri i zotimeve të tyre do të shtohet dhe thellohet në një fazë të mëvonshme, kur rrethanat e tyre institucionale dhe politike do t'ua mundësonin që të vepronin ashtu. Kjo është arsyeja për dispozitën që çdo Palë, pas ratifikimit të Kartës, të deklarojë veten të obliguar nga ata paragrafë të Pjesës së I-rë që ishin përjashtuar nga zotimi fillestar.

227. Duke qenë se qëllimi përfundimtar i Kongresit ishte që të sigurohej përputhja me të gjitha dispozitat e Kartës, Palëve në mënyrë specifike iu është mundësuar që t'i shtojnë angazhimet e tyre kur kjo të jetë e mundur. Siç tregon historia e Kartës, ky opsion është shfrytëzuar në shkallë të madhe nga Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës dhe shumë prej tyre i kanë shtuar gradualisht zotimet e tyre për të përfshirë tërë Kartën.⁷¹ Fakti që 20 Shtete Anëtare i ratifikuan të gjitha dispozitat e Kartës në tërësi që nga fundi i korrikut 2019, është dëshmi e mirë i zbatimit të suksesshëm të këtij mekanizmi.⁷²

228. Vlen që të theksohet se pritet dhe është e dëshirueshme mundësia që një Shtet Anëtar që e “modifikon” shkallën dhe fushëveprimin e zotimeve të veta sipas Kartës mund të shkojë vetëm në një drejtim, gjegjësisht drejt shtimit të këtyre zotimeve ose pakësimit të numrit të përjashtimeve të deklaruara më parë nga një Palë. Në fakt, kjo ka qenë praktika e zakonshme e Shteteve Anëtare që nga viti 1985, dhe mund të përfundohet nga modeli nga e kaluara dhe e tashmja që, së paku de facto, ka pasur një lloj “mos kthimi mbrapa” në pranimin e obligimeve të Kartës. Sidoqoftë, nuk duhet harruar që, duke e pasur parasysh natyrën e këtij traktati ndërqeveritar, Palët Nënshkruese të mbajnë opsionin përfundimtar që të zvogëlojnë numrin e zotimeve të tyre sipas Kartës, gjë që duhet të bëhet përmes “denoncimit” të paragrafëve të pranuar më parë (shih Nenin 17.2) e madje edhe denoncimin e traktatit në tërësi (shih Nenin 17.1).

Neni 13 – Autoritetet për të cilat Karta është e zbatueshme

Parimet e vetë-qeverisjes lokale të përmbledhura në Kartën aktuale janë të zbatueshme për të gjitha kategoritë e autoriteteve lokale që ekzistojnë në territorin e Palës. Sidoqoftë, secila Palë mundet, me rastin e dorëzimit të instrumentit të vet të ratifikimit, pranimit ose miratimit, të specifikojë kategoritë e autoriteteve lokale ose rajonale për të cilat synon që ta kufizojë fushëveprimin e Kartës ose që synon që të përjashtojë nga fushëveprimi i saj. Ajo, po ashtu mund të përfshijë kategoritë e mëtejme të autoriteteve lokale në kuadër të fushëveprimit të Kartës përmes njoftimeve të mëvonshme pranë Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Evropës.

Raporti shpjegues

Në parim, kërkesat e parapara në Pjesën e I-rë të Kartës lidhen me të gjitha kategoritë ose nivelet e autoritetit lokal në secilin shtet anëtar. Ato potencialisht janë të zbatueshme edhe për autoritetet rajonale, kur ato ekzistojnë. Sidoqoftë, forma ligjore speciale ose statusi kushtetues i disa rajoneve (në veçanti shteteve anëtare të federatave) mund të përjashtojnë përfshirjen e tyre si subjekte të kërkesave të njëjta si autoritetet lokale. Për më tepër, në një ose dy shtete anëtare ekziston një kategori e autoriteteve lokale, të cilat për shkak të madhësisë së vogël, kanë vetëm funksione të vogla konsultuese. Për të marrë parasysh rastet e tilla të jashtëzakonshme, Neni 13 ua lejon Palëve që të përjashtojnë kategori të caktuara në autoriteteve nga fushëveprimi i Kartës.

69 Ka formate të ndryshme për deklaratat e tilla. Për shembull, Mbretëria e Bashkuar e konsideroi veten të “obliguar nga të gjithë paragrafët e Pjesës së I-rë të Kartës”; Sllovenia e deklaroi “gatishmërinë e saj që të përmbushte dispozitat e Kartës”; dhe Republika e Estonisë deklaroi se do të “respektonte të gjitha Nenet e Kartës në territorin nën juridiksionin e saj”.

70 I tillë ishte rasti i Finlandës dhe Islandës.

71 Ky ka qenë rasti, në mes të tjerash, i Armenisë, Kroacisë dhe Danimarkës.

72 Shqipëria, Armenia, Bosnja dhe Hercegovina, Kroacia, Danimarka, Finlanda, Hungaria, Islanda, Irlanda, Italia, Lituania, Luksemburgu, Norvegjia, Polonia, Portugalia, Moldavia, Federata Ruse, Suedia, Ukraina dhe the Mbretëria e Bashkuar.

Komentari bashkëkohor

229. Kjo dispozitë është një shembull tjetër i qasjes fleksibile të Kartës në lidhje me ratifikimin e saj. Në parim, kërkesat e parapara në Pjesën e I-rë lidhen me të gjitha kategoritë ose nivelet e autoriteteve lokale të pranishme në secilin Shtet Anëtar. Karta nuk e përkufizon konceptin e “autoriteteve lokale” sepse kjo varet kryesisht nga traditat politike dhe kushtetuese të secilës Palë dhe nga legjislacioni i saj për këtë çështje. Përkundër heshtjes së Kartës këtu, termi “autoritet lokal” zakonisht kuptohet si çdo formë ose njësi e administratës publike që dallon nga autoritetet Shtetërore, federative ose rajonale dhe që është më afër me qytetarët (shih Nenin 3.1). Shumëllojshmëria e situatave kombëtare do të thotë që mund të ketë lloje të ndryshme të autoriteteve lokale varësisht nga madhësia e tyre, modelet e vendbanimeve, popullsia dhe natyra territoriale ose jo territoriale (komunat, qytetet metropolitane, fshatrat, ishujt, qarqet, provincat, asociacionet ndër-komunale, *Kreise*, *freguesias*, *comunità montane*, etj.).

230. Nëse një Shtet nuk deklaron shprehimisht në kohën e ratifikimit, Karta do të jetë e zbatueshme për të gjitha llojet e autoritetit lokal që janë të pranishme në territorin e saj. Sidoqoftë, dhe si një shembull tjetër i fleksibilitetit të Kartës, Neni 13 ua lejon Palëve që të përcaktojnë fushëveprimin e zbatimit të traktatit në lidhje me llojet e ndryshme të autoritetit lokal. Rrjedhimisht, një shtet mund të përjashtojë një lloj të caktuar të autoritetit lokal nga zbatimi i Kartës ose që të kufizojë zbatimin e saj për lloje të tjera të autoritetit lokal. Për shembull, nëse në një shtet të caktuar ekzistojnë katër lloje të ndryshme (A, B, C dhe D), Shteti mund të deklarojë që autoritetet lokale të llojit A nuk do të mbulohen nga Karta (deklaratë e përjashtimit) ose anasjelltas, që zbatimi i Kartës do të kufizohet në autoritetet e llojit A dhe B (deklarata e kufizimit).⁷³

231. Praktika në zbatimin e Kartës, po ashtu ka treguar se një Shtet Anëtar mund të përjashtojë një lloj të caktuar të autoritetit lokal nga një nen ose paragraf i caktuar (i cili është plotësisht i zbatueshëm për autoritetet e tjera lokale) në vend të përjashtimit nga të gjitha zotimet e saj të Kartës. Në këtë rast kemi një kombinim të Nenit 12.2 dhe Nenit 13.⁷⁴ Sërisht, në këtë fushë, një tjetër shembull i fleksibilitetit të Kartës mund të gjendet në Nenin 16 (“klauzola territoriale”, shih vërejtjet për këtë nen).

232. Një tjetër aspekt interesant i Nenit 13 është zbatimi i mundshëm i Kartës për autoritetet rajonale. Çështja e zbatueshmërisë së Kartës për autoritetet rajonale duhet të merr në konsideratë disa faktorë. Së pari, formulimin e Kartës: është e vërtetë që titulli dhe përmbajtja e Kartës vazhdimisht i referohen “autoriteteve lokale”, por është po ashtu e qartë që Neni 13 shprehimisht e zgjeron zbatueshmërinë e Kartës në “rajone”, duke përfshirë përmes deklaratës së përjashtimit ose kufizimit.

233. Së dyti, pararendësit e Kartës janë relevant, po ashtu. Është e pranuar që qasja pas hartimit të kartës ishte që të mbulonte edhe organet lokale edhe ato rajonale.⁷⁵ Kuptimi që Karta do të zbatohet me analogji për autoritetet rajonale kryesisht ka qenë një supozim i pa kundërshtuar, i cili është përforcuar nga praktika e Kongresit dhe Palëve. Në pajtim me rrethanat, disa Rezoluta Statusore në lidhje me Kongresin i kanë dhënë atij kompetenca që të monitorojë situatën e demokracisë lokale dhe rajonale, duke shikuar zbatimin efektiv të Kartës.⁷⁶ Misionet dhe raportet e tij monitoruese e analizojnë situatën e demokracisë lokale dhe rajonale nga këndvështrimi i Kartës, dhe Kongresi rregullisht bën rekomandime për demokracinë lokale dhe rajonale, në bazë të Kartës dhe Kornizës së Referencës për Demokracinë Rajonale.⁷⁷

73 Për shembull, Suedia e ka bërë një deklaratë në instrumentin e saj të ratifikimit që “Suedia synon që ta kufizojë fushëveprimin e Kartës për autoritetet lokale dhe rajonale në vijim në pajtim me dispozitat e Nenit 13: komunat (“Kommuner”) dhe këshillat e qarqeve (“Landstingskommuner”). Nga ana e saj, Holanda e kufizoi zbatimin e Kartës për provincat dhe komunat; dhe Spanja e kufizoi për provincat, komunat dhe ishujt.

74 Për shembull, Spanja e ka bërë një deklaratë në instrumentin e saj të ratifikimit që Mbretëria “nuk e konsideron veten të obliguar nga paragrafi 2 i Nenit 3 të Kartës deri në shkallën që sistemi i votimit të drejtpërdrejt i paraparë atje duhet të zbatohet në të gjitha autoritetet lokale që bien nën fushëveprimin e Kartës”. Kjo deklaratë u bë për shkak që këshillat provincial në vend nuk zgjidhen drejtpërdrejt nga votuesit.

75 Për shembull, në Rezolutën 126 (1981) për parimet e vetëqeverisjes lokale (pararendësi i drejtpërdrejt i Kartës), parashihej që “Parimet e vetëqeverisjes lokale të përmbledhura në Kartën aktuale... janë po ashtu të zbatueshme, mutatis mutandis, njësitë territoriale në nivelin e ndërmjetëm ose rajonal”.

76 Shih Nenin 2.3 të Rezolutës Statusore (të Rishikuar) 2000(1) të Komitetit të Ministrave, për Kongresin e Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Evropës; Neni 2.3 i Rezolutës Statusore 2007(6), Neni 2.3 i Rezolutës Statusore 2011(2) dhe Nenit 1-2 të Rezolutës Statusore 2020(1).

77 Korniza e Referencës u miratua nga Kongresi në vitin 2007 dhe më pas nga Konferenca e Ministrave përgjegjës për Qeverinë Lokale dhe Rajonale, gjatë seancës së mbajtur në Utreht (Holandë) nga 16 deri më 17 nëntor 2009.

Neni 14 - Ofrimi i informacionit

Secila Palë do t'ia përcjellë Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Evropës tërë informacionin relevant në lidhje me dispozitat legjislative dhe masat e tjera të ndërmarra nga ajo për qëllimet e përputhjes me kushtet e kësaj Karte.

Raporti shpjegues

Ky nen ka për qëllim që të lehtësojë monitorimin e zbatueshmërisë së Kartës, nga Palët individuale, duke krijuar një obligim për këto të fundit që të ofrojnë informacionin relevant për Sekretarin e Përgjithshëm të Këshillit të Evropës. Posaçërisht në mungesë të një organi specifik përgjegjës për mbikëqyrjen e zbatimit të Kartës, është veçanërisht e rëndësishme që informacioni duhet të jetë në dispozicion të Sekretarit të Përgjithshëm në lidhje me çdo ndryshim të legjislacionit ose masave të tjera që kanë ndikim domethënës në autonominë lokale siç është përkufizuar në Kartë.

Komentari bashkëkohor

234. Qëllimi fillestar i kësaj dispozite ishte që të lehtësonte monitorimin e zbatimit të Kartës nga Palët individuale. Kjo dispozitë, po ashtu e thekson natyrën e obligueshme të Kartës (shih Nenin 1) pasi që qëllimi i kërkesës për të përcjellë “të gjitha informacionet relevante” është që ta ndihmojë Këshillin e Evropës për të kontrolluar se si Palët janë duke “i respektuar” kushtet e Kartës. Pastaj është, autorizimi i nënkuptuar për të kontrolluar ose përcjellë përmbushjen e obligimeve të pranuar nga Shtetet Anëtare. Kjo dispozitë, po ashtu nënkupton që obligimi kryesor i Palës ratifikuese kundrejt Kartës përmbledhet në përafrimin e legjislacionit në linjë me kërkesat dhe parimet e Kartës.

235. Mekanizmi i paraparë në Nenin 14 ishte posaçërisht i dobishëm në kontekstin e faktit që Karta nuk e ka paraparë ndonjë organizatë apo organ specifik përgjegjës për “mbikëqyrjen” ose monitorimin e zbatimit të Kartës (për shembull, një Konferencë e Palëve, një mekanizëm standard në të drejtën ndërkombëtare). Prandaj, u mendua që do të ishte posaçërisht e rëndësishme që informacioni në lidhje me çdo ndryshim të legjislacionit ose masat e tjera në shtetet ratifikuese dhe që kanë ndikim në qeverinë lokale të jenë në dispozicion të Sekretarit të Përgjithshëm. Kjo kërkesë për të përcjellë informacionin do të përfshinte, *inter alia*:

- Amendamentet kushtetuese, pjesët e legjislacionit ose rregulloreve relevante për qeverinë lokale në nivel kombëtar ose rajonal.
- masat e tjera që kanë një ndikim vendimtar politik në peizazhin kombëtar të qeverisë lokale, si planet, programet, strategjitë e decentralizimit dhe të ngjashme.

236. Kjo dispozitë nuk është pjesë e “bërthamës themelore” të Kartës (Pjesa e I-rë), por është përfshirë në Pjesën e II-të të saj, kështu që Palët nuk mund ta përjashtojnë nga zotimet e tyre.

237. Që nga hyrja e Kartës në fuqi, kjo dispozitë nuk është zbatuar në praktikë, për arsye të ndryshme. Sidoqoftë, fakti që është edhe një kërkesë që duhet plotësuar nga Palët e hap derën për mundësinë që Sekretari i Përgjithshëm (ose, me mandat të posaçëm, Kongresi) të kërkojnë zbatimin e saj. Përveç këtij skenari të mundshëm, Kongresi për shumë vite i ka përcjellë zhvillimet më relevante ligjore dhe politike në lidhje me vetëqeverisjen lokale të cilat kanë ndodhur në Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës përmes vizitave të rregullta monitoruese dhe raporteve të zhvilluara nga Kongresi në ato juridiksione.⁷⁸

⁷⁸ Baza aktuale e së cilës është Neni 1-2 i Rezolutës Statusore (2020) 1, sipas të cilëve: “Kongresi do të përgatis në baza të rregullta raporti për secilin vend veç e veç për situatën e demokracisë lokale dhe rajonale në të gjitha Shtetet Anëtare dhe në Shtetet të cilat kanë aplikuar për t’iu bashkuar Këshillit të Evropës dhe do të sigurojë zbatimin efektiv të parimeve të Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale.”

Neni 15 – Nënshkrimi, ratifikimi dhe hyrja në fuqi

- 1 Kjo Kartë do të jetë e hapur për nënshkrim nga Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës. Ajo duhet t'i nënshtrohet ratifikimit, pranimit ose miratimit. Instrumentet e ratifikimit, pranimit ose miratimit do të dorëzohen pranë Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Evropës.
- 2 Kjo Kartë do të hyjë në fuqi në ditën e parë të muajit pas skadimit të periudhës tremujore pas datës në të cilën katër Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës e kanë shprehur pëlqimin e tyre që të obligohen nga Karta në pajtim me dispozitat e paragrafit paraprak.
- 3 Në raport me cilindo Shtet Anëtar që më pas e shpreh pëlqimin e tij për të qenë i obliguar nga ajo, Karta do të hyjë në fuqi në ditën e parë të muajit pas skadimit të periudhës tremujore pas datës së dorëzimit të instrumentit të ratifikimit, pranimit dhe miratimit.

Neni 16 – Klauzola territoriale

- 1 Çdo Shtet mundet, në kohën e nënshkrimit ose dorëzimit të instrumentit të tij të ratifikimit, pranimit, miratimit ose aderimit, të specifikojë territorin ose territoret për të cilat kjo Kartë do të zbatohet.
- 2 Çdo Shtet mundet në një datë të mëvonshme, me deklaratë të adresuar pranë Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Evropës, të zgjerojë zbatimin e kësaj Karte në cilindo territor të specifikuar në deklaratë. Në raport me territorin e tillë, Karta do të hyjë në fuqi në ditën e parë të muajit pas skadimit të periudhës tremujore pas datës së pranimit të një deklaratë të tillë nga Sekretari i Përgjithshëm.
- 3 Çdo deklaratë e bërë në përputhje me dy paragrafët paraprak mundet, në raport me çdo territor të specifikuar në deklaratat e tilla, të tërhiqet me një njoftim të drejtuar Sekretarit të Përgjithshëm. Tërheqja do të hyjë në fuqi në ditën e parë të muajit pas skadimit të periudhës gjashtë mujore pas datës së pranimit të një deklaratë të tillë nga Sekretari i Përgjithshëm.

Neni 17 – Denoncimi

- 1 Çdo palë mund të denoncojë këtë Kartë në çdo kohë pas skadimit të periudhës pesëvjeçare nga data e hyrjes së Kartës në fuqi për të. Një lajmërim gjashtë mujor do t'i jepet Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Evropës. Denoncimi i tillë nuk do të ndikojë vlefshmërinë e Kartës në raport me Palët e tjera të përfshira me kusht që tërë kohën të mos jenë më pak se katër Palë të tilla.
- 2 Çdo Palë mundet, në pajtim me dispozitat e parapara në paragrafin paraprak, që të denoncojë çdo paragraf të Pjesës së I-rë të Kartës të pranuar nga ajo Palë, me kusht që Pala të mbetet e obliguar nga numri dhe lloji i paragrafëve të paraparë me Nenin 12, paragrafin 1. Çdo Palë e cila, me rastin e denoncimit të një paragrafi nuk i plotëson më kërkesat e Nenit 12, paragrafi 1, do të konsiderohet që e ka denoncuar edhe vetë Kartën.

Neni 18 – Njoftimet

Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Evropës do të njoftojë Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës për:

- a çdo nënshkrim;
- b dorëzimin e çdo instrumenti të ratifikimit, pranimit ose miratimit;
- c çdo datë të hyrjes në fuqi të kësaj Karte në përputhje me Nenin 15;
- d çdo njoftim të pranuar në zbatim të dispozitave të Nenit 12, paragrafët 2 dhe 3;
- d çdo njoftim të pranuar në zbatim të dispozitave të Nenit dhe 13;
- f çdo akt, njoftim ose komunikim tjetër që ka të bëjë me këtë Kartë.

Raporti shpjegues

Nenet 15 deri në 18

Klauzolat përfundimtare të përmbledhura në Nenet 15 deri në 18 janë të bazuara në modelin e klauzolave finale të konventave dhe marrëveshjeve të arritura në kuadër të Këshillit të Evropës.

Komentari bashkëkohor

238. Këto katër nene nga Pjesa e III-të e Kartës, nuk mund t'i nënshtrohen rezervimeve kur Palët të ratifikojnë Kartën. Kryesisht, këto dispozita bazohen në standardin e klauzolave finale që janë të zakonshme në shumë traktate ndërkombëtare. Ato nuk e kanë një lidhje të drejtpërdrejt domethënëse me parimet dhe elementet e vetëqeverisjes lokale dhe Kongresi nuk ka dhënë ndonjë rekomandim ose studim për ato. Për këtë arsye dhe falë formulimit të tyre të qartë, këto dispozita nuk do të duhej të kenë nevojë për analizë të thellë ose komentari specifik. Sidoqoftë, ekzistojnë disa komente relevante që ia vlen të jepen në formë të përmbledhur:

- **Neni 15.1:** Fakti që Karta është e hapur për nënshkrim nga Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës tashmë është cekur më sipër (shih komentarin e preambulës dhe fusnotën 2). Pasi karta të jetë nënshkruar, Shteti duhet që ta dorëzojë instrumentin e tij të ratifikimit, ndonëse ekzistonte një dispozitë që Shtetet t'i bashkoheshin Kartës përmes pranimi ose miratimit. Ky pranim duhet të zyrtarizohet përmes njoftimit të Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Evropës. Sidoqoftë, praktika e zakonshme ka qenë ratifikimi. Të gjitha Palët i janë zotuar Kartës përmes ratifikimit dhe asnjë nuk e ka bërë këtë përmes një instrumenti të pranimi ose miratimit.

- **Neni 15.2:** Kjo është një dispozitë standarde në traktatet ndërkombëtare multilaterale dhe ajo e ofron një rregull tejet relevante për të përcaktuar datën e saktë në të cilën Karta në fakt hyn në fuqi. Karta e parashihte dorëzimin e katër instrumenteve të ratifikimit. Shteti i parë anëtar që e ratifikoi ishte Luksemburgu (më 15 maj 1987), më pas vijuan shtetet e tjera si Austria (23 shtator 1987), Lihtenshtajni (11 maj 1988), Qipro (16 maj 1988) dhe Gjermania (17 maj 1988). Rrjedhimisht, në zbatim të Nenit 15.2 Karta hyri në fuqi më 1 shtator 1988 për Palët që e kishin ratifikuar atë.

- **Neni 15.3:** Kjo është një praktikë e zakonshme në rastet e traktateve ndërkombëtare multilaterale. Pas hyrjes fillestare në fuqi të Kartës më 1 shtator 1988, traktati hyri në fuqi në kohë të ndryshme për secilën Palë, varësisht nga data e dorëzimit të instrumenteve të tyre të ratifikimit. Ishte dita e parë e muajit pas skadimit të periudhës tremujore pas dorëzimit të instrumentit të ratifikimit. Për shembull, Turqia e ratifikoi më 9 dhjetor 1992, kështu që Karta hyri në fuqi për këtë vend më 1 prill 1993.

- **Neni 16:** Kjo dispozitë është një tjetër shembull i fleksibilitetit të Kartës dhe fushëveprimit të ndryshueshëm të zotimeve që mund të merren përsipër nga Palët. Sipas Nenit 16.1, "*Çdo Shtet mundet, në kohën e nënshkrimit ose dorëzimit të instrumentit të tij të ratifikimit, pranimi, miratimit ose aderimit, të specifikojë territorin ose territoret për të cilat kjo Kartë do të zbatohet*". Zakonisht, kur Shtetet Anëtare e kanë ratifikuar Kartën, ato janë zotuar që ta zbatojnë në tërë territorin në juridiksionin e tyre.⁷⁹ Sidoqoftë, përmes zbatimit të kësaj dispozite, disa Palë e kanë shprehur dëshirën e tyre që të kufizojnë zbatimin e Kartës për pjesë specifike të territoreve të tyre. Për shembull, një Palë mund ta kufizojë zbatimin e Kartës për autoritetet lokale që gjenden në territorin Evropian të atij Shteti⁸⁰ ose që mund të përjashtojnë zona ose autoritete të largëta nga zbatimi.⁸¹ Kjo duhet përmes deklaramit.

Pasi një Palë të ketë bërë një deklaramit të tillë, ajo mund ta zgjerojë zbatimin e Kartës për çdo territor tjetër të përjashtuar më parë. Anasjelltas, ajo mund ta tërheq deklaratën e bërë në kohën e ratifikimit. Në të dyja rastet, sërish kjo duhet të bëhet me "deklaratë". Më pas Karta do të hyjë në fuqi në raport me territoret e tilla "të reja" në ditën e parë të muajit pas periudhës tremujore pas datës së pranimi të deklaratës relevante nga Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Evropës.

- **Neni 17:** Kjo dispozitë e trajton "denoncimin" e Kartës. Në të drejtën ndërkombëtare, denoncimi një njëanshëm i një traktati është e deklaratë eksplicite e një Shteti përmes të cilës ai tërhiqet nga një traktat ndërkombëtar të ratifikuar më parë. Përmes denoncimit, Pala iu jep fund obligimeve të traktatit pa qenë nevoja që të merr pëlqimin paraprak nga Palët e tjera. Denoncimi është një mënyrë e vlefshme dhe ligjore e tërheqjes nga traktatet ndërkombëtare dhe dallon nga konceptet e tilla si ndërprerje ose vjetërsim. Nga

79 Për shembull, ky ishte rasti i Estonisë.

80 Ky ishte rasti i Holandës.

81 Danimarka vendosi që Karta nuk do të zbatohet për Grenlandën dhe Ishujt Faroe.

pikëpamja e denoncimit, ekzistojnë dy lloje të traktateve ndërkombëtare: ato që përmban dispozita specifike për denoncimin dhe ato që nuk i përmbajnë (vlen e drejta ndërkombëtare e përgjithshme). Karta i takon llojit të parë. Në pajtim me këtë, Neni 17 i administron dy situata të ndryshme në secilin prej dy paragrafëve të vet përbërës: Neni 17.1 merret me denoncimin e plotë të kartës në tërësi, përderisa Neni 17.2 e mbulon denoncimin e një paragrafi të caktuar të Kartës të pranuar më parë nga Pala. Në të dyja rastet, denoncimet e tilla duhet të jenë në përputhje me kërkesat e Kartës:

a. Denoncimi i tërë Kartës: (Neni 17.1):

Kjo mund të bëhet vetëm pas skadimit të periudhës pesëvjeçare nga data e hyrjes së Kartës në fuqi për atë Palë. Sidoqoftë, Pala duhet t'i jep një lajmërim gjashtëmujor Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Evropës, që do të thotë që denoncimi nuk do të jetë i vlefshëm deri pas skadimit të asaj periudhe gjashtë mujore. Sido që të jetë, denoncimi i tillë nuk ndikon të vlefshmërinë e Kartës në raport me Palët e tjera, me kusht që nuk do të mbeten më pak se katër Palë të tilla, një dispozitë që duket se nuk do të vijë në konsideratë duke e pasur parasysh faktin që Karta, siç është cekur më sipër, është ratifikuar nga të gjitha Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës.

b. Denoncimi i paragrafëve specifik të Kartës (Neni 17.2):

Pas ratifikimit të Kartës, një Palë mund të dëshirojë që të tërhiqet nga një paragraf specifik që më parë e ka pranuar, duke i pakësuar ose kufizuar kështu zotimet paraprake të cilat i ka pranuar në mënyrë solemne. Sido që të jetë, vlen të përmendet se tërheqja e tillë mund të ndikojë vetëm Pjesën e I-të të Kartës, pasi që Pjesët II dhe II janë të obligueshme (shih Nenin 12).

Denoncimi i tillë mund të ndodh vetëm pas skadimit të një periudhe pesëvjeçare pas datës në të cilën Karta ka hyrë në fuqi për atë Palë, dhe Pala, po ashtu duhet të jep një lajmërim gjashtëmujor, që do të thotë që denoncimi nuk do të jetë i vlefshëm deri pas skadimit të periudhës gjashtëmujore. Duhet të plotësohet edhe një kërkesë tjetër e rëndësishme: Pala denoncuese duhet të mbetet e zotuar nga numri dhe lloji i paragrafëve të paraparë në Nenin 12.1 (shih sipër) ose përndryshe do të cilësohet se e ka denoncuar Kartën në tërësi.

Në të dyja rastet, denoncimi duhet t'i dorëzohet Sekretarit të Përgjithshëm të Këshillit të Evropës. Është me rëndësi që të theksohet se, që nga hyrja në fuqi e Kartës, asnjë Palë kurrë nuk e ka denoncuar as Kartën dhe as ndonjë prej neneve të saj, gjë që e dëshmon pranimin e saj si një standard të zakonshëm Evropian për vetëqeverisjen lokale të pranuar universalisht.

- **Neni 18:** Kjo është vetëm një dispozitë operacionale, e zakonshme për shumicën e traktateve ndërkombëtare, dhe ajo nuk ka nevojë për ndonjë vërejtje specifike në këtë koment bashkëkohor.

Në dëshmi të së cilës i poshtë nënshkruari, i autorizuar zyrtarisht për të nënshkruar, e ka nënshkruar këtë Kartë.

Përfunduar në Strasburg, në këtë ditë të 15-të të tetorit 1985, në gjuhën angleze dhe frënge, ku të dyja tekstet janë barabartë autentike, me një kopje të vetme që do të dorëzohet në arkivin e Këshillit të Evropës. Sekretari i Përgjithshëm i Këshillit të Evropës do t'ua kalojë kopjet e vërtetuara secilit Shtet Anëtar të Këshillit të Evropës.