

## SESIONI I 35

Raporti  
CG35(2018)20final  
8 nëntor 2018

# Konsultimi me autoritetet lokale nga nivelet më të larta të qeverisë

Komiteti i Qeverisjes

Raportuesja:<sup>1</sup> Anders KNAPE, Suedi (L, EPP/CCE)

Rezoluta 437 (2018) .....	2
Draft udhëzimet .....	3
Memorandumi shpjegues .....	8

### Përmbledhje

E drejta e autoriteteve lokale për t'u konsultuar nga nivelet më të larta të qeverisjes, për çështjet që kanë të bëjnë me ta, është parim thelbësor i demokracisë lokale, i pranuar në Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale. Që një konsultim i tillë të jetë efektiv, ai duhet të përkthehet në politikë dhe kornizë rregullative që i pasqyron nevojat e qeverisjes lokale në secilin shtet anëtar.

Kongresi i kushton vëmendje të madhe ekzistimit të sistemeve efektive dhe efikase të konsultimit në Shtetet anëtare dhe e mbron qasjen e plotë dhe gjithëpërfshirëse të konsultimit, në mënyrë që të arrihen vendime më të mira dhe qeverisje cilësore në nivel nacional dhe lokal. Rezoluta 368 (2014) 'Strategjia për të drejtën e autoriteteve lokale për t'u konsultuar nga nivelet e tjera të qeverisjes' u bën thirrje autoriteteve nacionale dhe lokale dhe shoqatave të autoriteteve lokale të punojnë së bashku për të vendosur konsultime sistematike dhe të rregullta në vendet e tyre. Kjo strategji i identifikon veprimet kryesore për ta përmirësuar konsultimin në Shtetet anëtare, veçanërisht që Kongresi të ofrojë udhëzime për shoqatat nacionale në këtë drejtim.

Këto udhëzime i përshkruajnë elementet kryesore që duhet t'i përfshijnë ato procedura të konsultimit.

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

## **REZOLUTA 437 (2018)<sup>2</sup>**

1. E drejta e autoriteteve lokale për t'u konsultuar nga nivelet më të larta të qeverisjes është parim themelor i praktikës ligjore dhe demokratike evropiane, i formuluar në Kartën Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale (Neni 4.6, 5, 9.6 dhe 10). Kur konsultimi kryhet në kohën e duhur dhe në mënyrë të duhur për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me ata drejtpërdrejt, kjo i kontribuon forcimit të demokracisë dhe qeverisjes së mirë dhe zhvillimit dhe zbatimit të politikës dhe legjislacionit të shëndoshë.

2. Në përputhje me Rezolutën e saj 368 (2014), përmes së cilës ka miratuar një Strategji për të drejtën e autoriteteve lokale për t'u konsultuar dhe ka marrë përsipër të elaborojë udhëzime për t'i përmirësuar proceset e konsultimit duke i bërë ato të përcaktuara më me kujdes dhe të orientuara drejt rezultateve, Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale të Këshillit të Evropës:

a. miraton udhëzimet për të drejtën e autoriteteve lokale për t'u konsultuar nga nivelet më të larta të qeverisjes, siç i është bashkëngjitur në Shtojcë kësaj rezolute;

b. merr përsipër t'i përdorë këto udhëzime si një dokument për referencë në aktivitetet e tij të monitorimit;

c. u bën thirrje autoriteteve lokale dhe shoqatave nacionale dhe rajonale të autoriteteve lokale dhe rajonale t'i përdorin këto udhëzime si mjet dhe frymëzim në dialogun e tyre me qeveritë e tyre rajonale dhe nacionale për përmirësimin e proceseve të konsultimit.

---

<sup>2</sup> Debatuar dhe miratuar nga Kongresi më 8 nëntor 2018, mbledhja e 3<sup>16</sup>, (shih Dokumentin CG35(2018)20, memorandum shpjegues), raportuesi: Anders KNAPE, Suedi (L, EPP/CCE).

## SHTOJCA

### DRAFT UDHËZIMET PËR KONSULTIMIN E AUTORITETEVE LOKALE NGA NIVELET MË TË LARTA TË QEVERISË

#### I. Hyrje

1. E drejta e autoriteteve lokale për t'u konsultuar nga nivelet më të larta të qeverisjes, një parim themelor i praktikës ligjore dhe demokratike evropiane, i cili është i mbajtur në Kartën Evropiane të Vetë-Qeverisjes Lokale (Neni 4.6, 5, 9.6 dhe 10), kontribuon në qeverisjen e mirë dhe zhvillimin dhe zbatimin e politikës dhe legjisllacionit të shëndoshë.
2. Konsultimi duhet të jetë pjesë e kërkuar e politikë-bërjes dhe proceseve administrative, në mënyrë që dëshirat e autoriteteve lokale të njihen me kohë dhe të merren parasysh siç duhet në vendimet e autoriteteve nacionale dhe rajonale.
3. Autoritetet lokale duhet të kenë rol aktiv në hartimin e vendimeve dhe politikave për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me ta. Kontributi i tyre duhet të organizohet në mënyrë dhe kohë të tillë që ata të kenë mundësi reale për t'i formuluar dhe artikulluar pikëpamjet dhe propozimet e tyre, në mënyrë që të ushtrojnë ndikim.
4. Për ta shmangur që proceset e konsultimit të mbeten mekanizma të vetëm për sigurimin dhe shkëmbimin e informacionit, këto udhëzime synojnë t'u mundësojnë qeverive lokale dhe shoqatave të tyre që ta forcojnë dhe lehtësojnë konsultimin efektiv dhe ta zhvillojnë një sistem të negociatave të mirëfillta politike.

#### II. Qëllimi dhe parimet e konsultimit

##### A. Qëllimi

5. 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 mund ta përmirësojë mirëkuptimin reciprok të sfidave dhe realiteteve me të cilat përballen, ndarjen e përgjegjësisë dhe objektivat dhe përparësitë e të dyja palëve. Ky dialog mund të sigurojë një forum për diskutim të përgjithshëm, veçanërisht në lidhje me çështjet e financimit, dhe mund t'i krijojë kushtet për perceptim të përbashkët të problemeve dhe mundësive që lidhen me vetëqeverisjen lokale dhe operacionet komunale. Kjo mund ta lehtësojë që nivelet më të larta të qeverisjes t'i kuptojnë mirë kushtet në të cilat autoritetet lokale duhet ta japin pjesën e tyre të shërbimeve publike. Nga ana tjetër, kjo mund të bëjë që autoritetet lokale ta kuptojnë më mirë përgjegjësinë e përgjithshme të parlamenteve dhe qeverive për të gjithë sektorin publik. Mekanizmat efektivë të konsultimit prandaj e favorizojnë zhvillimin dhe zbatimin e legjisllacionit dhe politikave më relevante.
6. Udhëzimet për konsultimin e autoriteteve lokale nga nivelet më të larta të qeverisjes synojnë t'u japin shoqatave nacionale të autoriteteve lokale dhe delegacioneve nacionale udhëzimet për:
  - konceptin e konsultimit;
  - kornizën ligjore dhe strukturën institucionale;
  - procesin dhe procedurën (formati, koha, informacioni, publiciteti).
7. Qëllimi i tyre është t'i frymëzojnë autoritetet lokale dhe shoqatat e tyre për t'i përmirësuar proceset e konsultimit duke i bërë ato të përcaktuara më me kujdes dhe të orientuara drejt rezultateve. Qëllimi i përgjithshëm i këtyre udhëzimeve është të ndihmojnë në përf forcimin e kulturës së komunikimit, konsultimit dhe dialogut ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverive në Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës, në interes të demokracisë dhe efikasitetit qeveritar të vendimmarrjes.

## B. Parimet

8. Konsultimi i autoriteteve lokale nga nivelet më të larta të qeverisë duhet të udhëzohet nga parimet e mëposhtme:

- Respekt reciprok ndërmjet të gjitha palëve;
- Të qenit të hapur dhe transparencë;
- Përgjegjësia, ku të gjitha palët i japin informatat kthyesë të duhura.

## III. Udhëzime se si të zhvillohen konsultimet

9. Një konsultim efikas i autoriteteve lokale nga nivelet e tjera të qeverisjes mbështetet në dy shtylla: korniza rregullative e përcaktuar mirë dhe një mjedis i përshtatshëm institucional. E drejta e autoriteteve lokale për t'u konsultuar duhet të jetë e përfshirë në legjislacionin nacional. Është po aq e rëndësishme që secili shtet anëtar ta ketë një kornizë të duhur institucionale për organizimin e konsultimeve me autoritetet lokale. Nga ana e tyre, autoritetet lokale kanë nevojë për institucione që janë të afta t'i përfaqësojnë dhe mbrojnë interesat e tyre, siç janë shoqatat nacionale të autoriteteve lokale që mund t'i ndajnë burimet dhe kohën e duhur për ta siguruar përfaqësimin efektiv të autoriteteve lokale në procedurat e konsultimit.

10. Një tjetër komponent i rëndësishëm për çdo konsultim të suksesshëm është të pasurit e një praktike të përshtatshme administrative dhe kulturës vendimmarrëse në nivelin e qeverive nacionale dhe rajonale. Kjo kërkon jo vetëm një kornizë ligjore të formuluar mirë në nivelin nacional, dhe kur është e përshtatshme, edhe në nivelin rajonal, dhe rregullat dhe rregulloret e shkruara, por edhe mundësinë e organizimit të takimeve zyrtare, si komisione/komitete të përhershme dhe ad hoc; dhe grupe të punës për shkëmbimin e pikëpamjeve dhe njohurive mbi çështje të caktuara (veçanërisht në fushat e financave lokale dhe menaxhimit të aseteve) të natyrës operacionale, të cilat kërkojnë marrjen e masave nga qeveritë nacionale dhe rajonale.

### A. Korniza ligjore

11. Konsultimi i autoriteteve lokale nga nivelet më të larta të qeverisjes kërkon një kornizë ligjore të formuluar mirë në nivelin nacional. Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale përcakton, në parimet e saj thelbësore, që: autoritetet lokale duhet të konsultohen në kohën e duhur dhe në mënyrën e duhur në proceset e planifikimit dhe vendimmarrjes për çështjet që kanë ndikim të drejtpërdrejtë mbi to (neni 4.6); që ata duhet të konsultohen për mënyrat se si do t'u ndahen burimet e rishpërndara (neni 9.6); dhe se, ndryshimet në kufijtë e autoriteteve lokale nuk duhet të bëhen pa konsultimin paraprak me komunitetet lokale në fjalë (neni 5).

12. Nënshkruesit e Kartës duhet t'i përfshijnë të drejtat e autoriteteve lokale për konsultim dhe këto parime thelbësore në legjislacionin e tyre të brendshëm, preferohet në kushtetutë. Duhet të ndërmerren masa për të siguruar që e drejta për konsultim është e garantuar si në ligj ashtu edhe në fakt. Për më tepër, duke pranuar që disa vende i kanë zhvilluar me sukses traditat e konsultimit, të cilat nuk mbështeten në legjislacion, rekomandohet që legjislacioni përkatës gjithashtu të sigurojë rregullore të qarta dhe të detajuara të procesit të konsultimit, në mënyrë që ta bëjë këtë proces zyrtar, të parashikueshëm dhe me të orientuar kah rezultatet. Korniza përkatëse ligjore mund t'i përkrahë qartë a) objektivat e konsultimeve; b) palët e përfshira dhe të drejtat dhe detyrimet e tyre; c) afatet kohore, format dhe procedurat për konsultime; dhe d) rezultatet e pritura të konsultimeve.

13. Legjislacioni duhet gjithashtu të garantojë që të mbahen regjistra të shkruar të konsultimeve dhe që autoritetet lokale kanë të drejtë të marrin informacione të qarta dhe të detajuara me shkrim për dokumentet e propozuara të politikave dhe vendimet rregullative. Legjislacioni i brendshëm duhet ta njohë rolin e shoqatave nacionale të autoriteteve lokale në procesin e konsultimit me autoritetet lokale nga nivelet më të larta të qeverisjes. Legjislacioni duhet ta garantojë edhe të drejtën e ankesës ose të petitionit nga autoritetet lokale nëse ata besojnë se konsultimet e nevojshme nuk janë kryer ose nuk janë kryer siç duhet.

14. Legjislacioni nacional, dhe nëse është e përshtatshme, edhe legjislacioni rajonal duhet ta njohin rolin e shoqatave nacionale për t'u përfshirë në konsultime dhe për t'i përfaqësuar interesat e anëtarëve të tyre.

## B. Struktura Institucionale

15. Konsultimi i autoriteteve lokale është një proces i cili kërkon një strukturë institucionale zyrtare dhe adekuate. Konsultimi me autoritetet lokale është përgjegjësi e një institucioni të veçantë publik që mban mandat vendimmarrës për çështjet që kanë ndikim të drejtpërdrejtë në qeveritë lokale.

16. Sipas rrethanave, pushteti ekzekutiv nacional është aktori kryesor në konsultimin e autoriteteve lokale mbi politikat dhe vendimet që kanë ndikim të drejtpërdrejtë në jetën lokale. Një ministri e linjës është zakonisht përgjegjëse për qeverisjen lokale dhe administratën territoriale: kjo ministri duhet të marrë masa për të organizuar konsultime me autoritetet lokale. Nëse nuk ka ministri të linjës përgjegjëse për autoritetet lokale, ministria e financave duhet të jetë përgjegjëse për organizimin e konsultimeve me qeveritë lokale mbi burimet që do të ndahen në buxhetet lokale. Konsultimet mund të kryhen edhe në nivele më të larta, të tilla si me kryetarin e shtetit ose/dhe kryeministrin, por ndërsa konsultimet në këtë nivel duhet të mirëprehen, edhe takimet konsultative me ministrinë përkatëse të linjës janë të nevojshme në mënyrë që të sigurohen rezultatet praktike. Rregulloret në nivelin e ministrive përkatëse të linjës duhet t'i përcaktojnë qartë format dhe procedurat për konsultimin e autoriteteve lokale.

17. Një aktor tjetër i rëndësishëm në konsultim është organi legjislativ nacional (dhe kur zbatohet edhe rajonal) i cili e ka mandatin ta miratojë një kornizë rregullative nacionale për vetëqeverisjen lokale. Kur organet legjislative nacionale kanë njësi strukturore (komitete) që merren me çështje specifike sektoriale (në shumicën e vendeve një komitet specifik është përgjegjës për vetëqeverisjen lokale dhe politikën rajonale në parlament), iniciativat ligjore diskutohen zakonisht në nivelin e komisioneve para se të shkojnë në seancën e parlamentit për miratim. Niveli i komisioneve parlamentare është pra më i duhuri për organizimin e konsultimeve mbi iniciativat ligjore që kanë ndikim të drejtpërdrejtë në qeverisjen lokale. Rregullorja e punës e komisionit parlamentar duhet prandaj të përfshijë dispozita specifike mbi organizimin e konsultimeve me autoritetet lokale, duke identifikuar temën e konsultimit, procedurat dhe afatin kohor dhe pjesëmarrësit në këtë proces.

18. Rregullorja e punës duhet jo vetëm t'u mundësojë autoriteteve lokale dhe shoqatave të autoriteteve lokale të marrin pjesë në seancat e komiteteve, por edhe të kenë qasje të plotë në të gjitha dokumentet përkatëse dhe të paraqesin mendime me shkrim mbi projekt-legjislacionin. Rregulloret e punës së komisioneve parlamentare duhet ta përfshijnë edhe mundësinë e përfshirjes së ekspertëve nga shoqatat e autoriteteve lokale në përgatitjen e projektligjeve që kanë ndikim në statusin e tyre ligjor, detyrat dhe funksionet dhe situatën ekonomike ose financiare.

19. Në shtetet federale dhe rajonale, autoritetet shtetërore rajonale dhe federale janë gjithashtu aktorë kryesorë në procesin e konsultimit dhe duhet t'ua komunikojnë politikat dhe vendimet autoriteteve lokale nën mandatin e tyre. Kur kemi të bëjmë me rajonet me kompetenca legjislative, procesi i konsultimit duhet të organizohet me pushtetin rajonal legjislativ dhe ekzekutiv. Nëse nuk ka ministri në nivel rajonal, duhet të organizohen konsultime me udhëheqësin e legjislaturës rajonale dhe departamentet përkatëse ekzekutive të administratave rajonale.

## C. Roli i shoqatave nacionale të autoriteteve lokale

20. Legjislacioni nacional duhet ta njohë rolin e shoqatave nacionale për t'u përfshirë në konsultime dhe për t'i përfaqësuar interesat e anëtarëve të tyre. Autoritetet lokale dhe shoqatat e tyre të autoriteteve lokale janë edhe akterë edhe përfitues të procesit të konsultimit. Autoritetet lokale duhet të flasin me qeveritë nacionale dhe rajonale, për aq sa është e mundur, me një zë të bashkuar. Shoqatat e fuqishme nacionale të autoriteteve lokale janë prandaj një parakusht për konsultimin e suksesshëm të autoriteteve lokale nga nivelet e tjera të qeverive. Përveç kornizës ligjore nacionale, shoqatat inkurajohen ta hartojnë një memorandum mirëkuptimi me parlamentet nacionale dhe ministrinë e linjës, për të funksionuar si udhëzues që i përcakton detajet e mëtejshme të proceseve të konsultimit dhe modalitetet operacionale të aplikimit të së drejtës për t'u konsultuar, siç garantohet në Kartë.

21. Në shtetet ku autoritetet lokale përfaqësohen nga disa shoqata, qeveritë nacionale duhet ta lehtësojnë krijimin e një sistemi nacional për konsultim me autoritetet lokale dhe ta garantojnë përfaqësimin e të gjitha shoqatave në procesin konsultativ. Të gjitha nivelet e qeverisjes duhet të përfaqësohen në këtë sistem nacional të konsultimit. Shoqatat nacionale duhet të bashkëpunojnë ndërmjet vete sa më afër që është e mundur, në mënyrë që t'i përcaktojnë qëndrimet e përbashkëta për çështjet që i prekin ato.

22. Shoqata nacionale e autoriteteve lokale zakonisht i përfaqëson qeveritë lokale në procesin e konsultimit. Megjithatë, kjo nuk e përjashton mundësinë që të këshillohen qeveritë lokale individuale. Kur konsultimi kryhet vetëm përmes shoqatave të autoriteteve lokale, është detyrim i këtyre shoqatave t'i shpërndajnë dokumentet dhe informacionet, dhe të mbledhin informata kthyes nga autoritetet e tyre anëtare. Në vendet ku nuk ekziston asnjë shoqatë e autoriteteve lokale, është përgjegjësi e ministrive të linjës me mandat vendimmarrës t'i dërgojnë projektvendimet dhe politikat tek autoritetet lokale dhe ta kërkojnë mendimin e tyre.

#### **D. Proceset dhe procedurat**

23. 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 vendimmarrjes për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë drejtpërdrejt me ta.

##### *Pjesëmarrësit në proces*

24. Shoqatat nacionale të autoriteteve lokale duhet t'i përfaqësojnë qeveritë lokale në procesin e konsultimit. Ato duhet të sigurojnë që janë të ftuar rregullisht t'i rishikojnë iniciativat përkatëse legjislative dhe të politikave, të bashkëpunojnë me shoqatat e tjera dhe t'i shkëmbejnë rregullisht praktikatat e mira me njëra-tjetrën.

25. Mund të këshillohen qeveritë individuale lokale. Megjithatë, nëse tema e konsultimit ka të bëjë me më shumë se një njësi të qeverisjes vendore, duhet të sigurohet koordinimi ndërmjet përfaqësuesve të qeverisë lokale.

##### *Objekti i konsultimit*

26. Autoritetet lokale duhet të konsultohen për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me ata drejtpërdrejt. Çështjet që kanë të bëjnë me ta drejtpërdrejt janë zbatimi i një politike qeveritare ose, kur ndonjë akt ligjor ndikon drejtpërdrejt në statusin e tyre juridik, kompetencat, situatën ekonomike dhe/ose financiare.

27. Në veçanti, konsultimi duhet të jetë i detyrueshëm kur diskutohet ndonjë vendim në lidhje me ndryshimet në kufijtë e autoritetit lokal (neni 5 i Kartës) ose mënyra në të cilën do t'u ndahen burimet e rishpërndara (neni 9.6). Kurdoherë që detyra shtesë u barten autoriteteve lokale, është e nevojshme një analizë e ndikimit ekonomik (neni 9.2).

##### *Fazat e përfshirjes së autoriteteve lokale*

28. Autoritetet lokale dhe shoqatat e tyre duhet të kenë rol aktiv në përgatitjen e vendimeve dhe mundësi reale për t'i shprehur pikëpamjet dhe propozimet e tyre.

29. Autoritetet nacionale dhe rajonale duhet gjithashtu të sigurojnë që forma dhe koha e konsultimeve të jenë të tilla që autoritetet lokale dhe shoqatat e autoriteteve lokale 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 legjislacionit. Karta nuk specifikon ndonjë kornizë kohore normative sepse varet nga kushtet dhe konteksti në secilin shtet anëtar. Kompleksiteti i çështjes duhet megjithatë të merret parasysh në mënyrë që palët që dëgjojnë të kenë kohë për ta dhënë një përgjigje përkatëse.

30. Konsultimet duhet të organizohen në fazën përgatitore të hartimit të vendimeve/politikave dhe jo pas miratimit të tyre nga organi përkatës i vendimmarrjes, në mënyrë që të përfshihet ekspertiza e qeverisjes lokale.

##### *Format e konsultimit*

31. Autoritetet shtetërore në bashkëpunim me shoqatat e autoriteteve lokale duhet t'i përcaktojnë detajet e procesit dhe formën që duhet ta marrë konsultimi, për të siguruar që procesi t'i respektojë parimet e Kartës, përkatësisht t'i organizojë konsultimet në mënyrë të përshtatshme. Të dy palët duhet të pajtohen paraprakisht për çdo masë transparence dhe komunikim me mediat në lidhje me procesin e konsultimit, dhe gjithashtu ta identifikojnë personin (personat) përgjegjës për dorëzimin e raporteve të seancave. Takimet duhet të kenë agjenda specifike dhe të strukturuar mirë dhe listat e

pjesëmarrësve të dakorduara paraprakisht, dhe dokumentet e takimeve duhet t'u shpërndahen të gjithë pjesëmarrësve.

32. Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale nuk i përcakton as përshkruan format e konsultimit as nuk jep ndonjë precizitet mbi procesin e konsultimit. Meqenëse nuk ekziston një zgjidhje "për të gjithë", mund të përdoret një larmi formash, në përputhje me çështjet e diskutuara dhe në përputhje me ligjet dhe rregulloret dhe traditat specifike të shtetit në fjalë.

33. Konsultimet mund të kryhen në formë të shkruar. Në raste të tilla, regjistrat me shkrim të konsultimeve duhet të mbahen dhe të vendosen në dispozicion të të gjitha palëve të interesuara.

34. Takimet zyrtare: konsultimet mund të përfshijnë organizimin e takimeve zyrtare, ose krijimin e komisioneve ad hoc dhe grupeve të punës për shkëmbimin e pikëpamjeve dhe njohurive për çështje të veçanta caktuara (veçanërisht në fushat e financave lokale dhe menaxhimin e aseteve) të natyrës operacionale, të cilat kërkojnë të merren masa të shpejta nga qeveritë nacionale dhe rajonale.

35. Platformat e përbashkëta konsultative: mund të vendoset një platformë që e bashkon qeverinë nacionale me shoqatat e autoriteteve lokale. Organet e tilla përbëhen nga përfaqësuesit e qeverisë dhe shoqatat, ku të dyja palët delegojnë përfaqësues në numër të barabartë.

36. Diskutimet në tavolinë të rrumbullakët: në shtetet federale, këto tryeza mund të përfshijnë përfaqësues të tre niveleve të qeverisjes - federale, rajonale dhe lokale. Tryezat e tilla me shumë nivele kanë tendencë të organizohen për çështje që kanë ndikim në të gjitha nivelet e administratës publike. Zakonisht tryezat e tilla organizohen për t'i ekzaminuar projekt-buxhetet federale dhe për t'i diskutuar subvencionet qendrore për qeveritë rajonale dhe lokale. Ato u mundësojnë shoqatave të autoriteteve lokale ta kanalizojnë përvojën dhe ekspertizën e tyre në procesin legjislativ në një fazë të hershme. Ato duhet të zhvillohen rregullisht dhe të kenë agjendë të caktuar paraprakisht.

37. Bordet speciale këshilluese: qeveritë nacionale dhe rajonale mund të krijojnë borde të posaçme këshilluese për elaborimin e projekt-vendimeve. Është e rëndësishme që ekspertët që marrin pjesë në konsultime të tilla të kenë mandat të qartë nga shoqata(t) nacionale.

38. Pjesëmarrja në komisionet parlamentare: ky proces duhet të rregullohet me memorandum mirëkuptimi ndërmjet shoqatës së autoriteteve lokale dhe organeve përkatëse parlamentare, në të cilin duhet të përcaktohen detyrimet e pjesëmarrësve dhe kontributi i tyre në procesin legjislativ.

#### *Informacioni dhe publiciteti*

39. Autoritetet nacionale dhe rajonale duhet të japin informacion të qartë dhe të detajuar, me shkrim, për politikat e propozuara, shumë më përpara se të zhvillohen konsultimet, në mënyrë që ata me të cilët konsultohen të jenë të informuar mirë për motivet dhe objektivat e secilit vendim ose politikë të planifikuar. Informacioni i duhur duhet të jepet edhe në kohën e duhur gjatë vetë procesit të konsultimit, në mënyrë që të lehtësohet kontributi përmbajtësor nga autoritetet lokale.

40. Kontributet e palëve të ndryshme të konsultuara dhe rezultatet e konsultimeve duhet të bëhen publike.

41. Autoritetet publike duhet të japin informata kthyesë në dispozicion për publikun për rezultatin e konsultimeve. Rezultatet duhet të jenë të publikuara dhe shpërndahen në përputhje me rregulloret nacionale. Një shpjegim i detajuar i arsyeve për mbajtjen ose mos mbajtjen e propozimeve të caktuara duhet të komunikohet me shkrim dhe të publikohet.

42. Shoqatat nacionale të autoriteteve lokale duhet të publikojnë rregullisht informata në lidhje me konsultimet me autoritetet nacionale dhe rajonale për vëmendjen e publikut të gjerë dhe t'i shpërndajnë rezultatet e konsultimeve në mesin e anëtarëve të tyre. Kur shoqata nacionale e mbështet vendimin përfundimtar të konsultimit, duhet të bëhet një deklaratë zyrtare me përkrahjen e saj. Kur nuk pajtohet me vendimin, mund të bëjë deklaratë të përshtatshme publike, duke dhënë arsyet për qëndrimin e saj.

43. Të gjitha palët e përfshira në konsultime duhet të përdorin maksimalisht mundësitë e rritura të konsultimit të ofruara nga mediat e reja.

## MEMORANDUMI SHPJEGUES

### 1 Hyrje

1. Në vitin 2014 Kongresi miratoi Rezolutën 368: 'Strategjia për të drejtën e autoriteteve lokale për t'u konsultuar nga nivelet e tjera të qeverisjes', me synimin për ta forcuar procesin e konsultimit ndërmjet niveleve të ndryshme të qeverisjes në Shtetet anëtare, në mënyrë që të bëjë më efektive përfshirjen e autoriteteve lokale dhe në këtë mënyrë ta përmirësojë cilësinë e legjislacionit dhe politikave në nivelet nacionale dhe rajonale.

2. Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale përmban disa nene mbi konsultimin e autoriteteve lokale nga nivelet e tjera të qeverisjes, ekzistojnë dy lloje të konsultimeve: a) konsultimi në kuptimin e përgjithshëm, përkatësisht për çdo çështje që ka ndikim të drejtpërdrejtë në autoritetet lokale (neni 9 paragrafi 6) dhe b) konsultimi specifik për ndryshimet në kufijtë e autoriteteve lokale (neni 5) dhe për shpërndarjen dhe ndarjen e burimeve financiare tek autoritetet lokale (neni 9 paragrafi 6). Meqenëse të dy llojet e konsultimeve e kanë statusin ligjor, rëndësinë dhe procedurat e njëjta, rëndësia e tyre duhet të njihet në mënyrë të barabartë nga të gjitha nivelet e qeverisjes.

3. Kongresi 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 e tij 171 (2005)<sup>3</sup> Kongresi thekson se e drejta e autoriteteve lokale për t'u konsultuar ("e paraparë në Nenet 4.6., 5, 9.6 dhe 10") 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 e kërkuar e politikë-bërjes dhe proceseve administrative, i mundëson dëshirat e autoriteteve lokale të njihen me kohë dhe të merren parasysh siç duhet në vendimet e autoriteteve nacionale dhe rajonale. Në këtë Rekomandim Kongresi e mirëpret faktin se "procesi i konsultimit gradualisht po bëhet një tipar thelbësor i negociatave politike ndërmjet shtetit dhe autoriteteve lokale" dhe se shoqatat e autoriteteve lokale luajnë një rol shumë të rëndësishëm në proceset "e avancimit të interesave të përbashkëta dhe mbi dialogun institucional ose me qeverinë nacionale ose me rajonet ". Në të njëjtën kohë Kongresi e pranon që konsultimi "rrallë merr formën e negociatave të mirëfillta politike" ndërsa është "pothuajse gjithmonë një mekanizëm për shkëmbimin e informacionit". Prandaj rekomandon, ndër të tjera, "zhvillimin e procesit të konsultimit në një sistem negociimi"; për më tepër të njihen shoqatat nacionale si partnerë në procesin e konsultimit dhe të krijohet një organ i përhershëm konsultimi.

4. Në Rekomandimin 328 (2012)<sup>4</sup> Kongresi theksoi që autoritetet lokale duhet të kenë rol aktiv në miratimin e vendimeve për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me ata 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 i ka rafinuar sugjerimet e mëparshme dhe u ka kërkuar shteteve anëtare, ndër të tjera, 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 legjislacionit, t'i analizojnë me kujdes implikimet e vendimeve me rëndësi strategjike, t'i publikojnë rezultatet e konsultimit (edhe duke i shpjeguar arsyet nëse nuk pranohen propozimet) dhe ta njohin të drejtën e autoriteteve lokale për të bërë kërkesë dhe për t'u bërë korrigjimi kur procedurat e konsultimit nuk janë kryer siç duhet.

5. Në Rezolutën 347 (2012)<sup>5</sup> Kongresi u bën thirrje shoqatave nacionale të autoriteteve lokale dhe rajonale që të llojnë në qeveritë e tyre nacionale/rajonale për t'i zbatuar të gjithë nenet e Kartës në lidhje me konsultimin, për më tepër për t'i ndarë burimet e duhura për ta siguruar përfaqësimin efektiv të autoriteteve lokale në procedurat e konsultimit. Shoqatat nacionale duhet edhe të sigurojnë që janë të ftuar rregullisht t'i rishikojnë iniciativat përkatëse legjislative dhe të politikave, të bashkëpunojnë me shoqatat e tjera dhe t'i shkëmbejnë rregullisht praktikën e mira me njëra-tjetrën. Në fund, Kongresi ka vendosur të zhvillojë udhëzime dhe ta paraqesë një strategji për ta forcuar më tutje procesin e konsultimit.

3 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)

4 Debatuar dhe miratuar më 18 tetor 2012 nga Kongresi (shih dokumentin CG(23)II, memorandumit shpjegues)

5 Debatuar dhe miratuar më 18 tetor 2012 nga Kongresi (shih dokumentin CG(23)II, memorandumit shpjegues)



6. Në Rezolutën 368 (2014)<sup>6</sup> Kongresi miratoi një Strategji përkatëse me qëllim forcimin dhe bërjen më efektive të proceseve të konsultimit, në këtë mënyrë edhe duke e përmirësuar cilësinë e legjislacionit dhe të politikave lokale dhe rajonale. Aktivitetet kryesore të kësaj strategjie do të jenë që të: (1) ofrojnë udhëzime, (2) shfrytëzojnë monitorimin e Kongresit dhe aktivitete të tjera, (3) sistemojnë vlerësimin e procedurave të konsultimit dhe (4) mbledhin të dhëna nga shtetet anëtare. Rezoluta 368 (2014) gjithashtu përfshin një listë sistematike të elementeve konkrete që duhet të përfshihen në udhëzimet e konsultimit.

7. Qëllimi i këtij raporti është, pra, ta shpjegojë zbatimin e neneve 4.6, 5 dhe 9.6 të Kartës në Shtetet anëtare dhe ta identifikojë rolin e shoqatave nacionale të autoriteteve lokale në procesin e konsultimit me autoritetet lokale nga nivelet më të larta të qeverisjes.

8. Ky raport fillon me një përshkrim se si e drejta e autoriteteve lokale (dhe shoqatave të tyre) për t'u konsultuar duhet të institucionalizohet në legjislacionin nacional, duke e analizuar njohjen zyrtare dhe kornizën ligjore të konsultimit. Në të jepet një vështrim i kornizës rregullative, llojeve kryesore të rregulloreve, temave të konsultimit, pjesëmarrësve dhe procedurave të procesit të konsultimit.

## 2 E drejta për konsultim në Kartë

9. Neni 4 *paragrafi 6*, në lidhje me konsultimin me kohë dhe të duhur të autoriteteve lokale kur proceset e planifikimit dhe vendimmarrjes merren me çështje që lidhen drejtpërdrejt me to, nuk është e vetmja dispozitë e Kartës për konsultime. Neni 4.6 e paraqet të drejtën e autoriteteve lokale për tu konsultuar si parim i përgjithshëm, ndërsa dy dispozita të tjera, neni 5 mbi kufijtë e autoriteteve lokale dhe neni 9 para. 6 për rishpërndarjen e burimeve i referohen fushave të veçanta të konsultimit. Neni 10 i referohet një shoqate për mbrojtjen dhe promovimin e interesave të përbashkëta të autoriteteve lokale.

10. Sipas nenit 4.6 të Kartës, "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 vendimmarrjes për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë drejtpërdrejt me to". Në përgjithësi kuptohet që një organ publik ose privat "ka të bëjë drejtpërdrejt me çështjen" kur zbatimi i një politike qeveritare ose, në kuptimin zyrtar, ndonjë akti ligjor ndikon drejtpërdrejt në statusin e tij ligjor, kompetencat dhe funksionet, situatën ekonomike dhe/ose financiare.

11. Nëse kanë të bëjnë me shumë autoritete lokale, këto autoritete lokale mund të përfaqësohen nga përfaqësuesi i tyre i ligjshëm, përkatësisht nga një shoqatë e autoriteteve lokale. Në shumë vende, qeveritë lokale përfaqësohen nga një shoqatë nacionale, e cila përfaqëson të paktën 50% të të gjitha njësisve të qeverisjes lokale. Mirëpo ka një numër vendesh ku përfaqësimi i autoriteteve lokale është i fragmentuar në disa shoqata të autoriteteve lokale. Pavarësisht nëse autoritetet lokale përfaqësohen nga një ose disa shoqata, është përgjegjësi e qeverive nacionale dhe rajonale ta garantojnë përfaqësimin e barabartë dhe efikas të autoriteteve lokale në procesin e konsultimeve.

12. Kërkesa që konsultimet të kryhen në një "mënyrë të duhur" nënkupton që ato duhet të organizohen në mënyrë që u mundëson autoriteteve lokale t'i formulojnë dhe paraqesin pikëpamjet 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. Sidoqoftë, e drejta për ta marrë vendimin përfundimtar në mënyrë të pavarur dhe nën përgjegjësinë e vet mbetet në anën e institucionit që e mban mandatin e vendimmarrjes.

13. Kuptimi i "kohës së duhur" është të sigurohet që forma dhe koha e konsultimeve janë të tilla që autoritetet lokale do 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 specifikon ndonjë kornizë kohore normative për renditjen "kohë e duhur" sepse varet nga kushtet dhe konteksti në secilin shtet anëtar. Megjithatë kjo nënkupton, ndër të tjera, që konsultimet duhet të organizohen në fazën e hartimit të vendimeve/politikave dhe jo pas miratimit të tyre nga organi përkatës i vendimmarrjes.

---

<sup>6</sup> E debatuar dhe miratuar nga Kongresi më 27 mars 2014, (shih Dokumentin CG(26)9 FINAL, memorandum shpjegues)

14. Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale nuk i përcakton as përshkruan format e konsultimit as nuk jep ndonjë precizitet mbi procesin e konsultimit. Duke ditur që funksioni themelor i Kartës është krijimi i konceptit dhe kornizës së përgjithshme për konsultime, mund të konkludohet që procesi kryesor i konsultimit bazohet në tri kushte themelore: a) autoritetet lokale duhet të jenë në gjendje të marrin informacion të plotë mbi vendimet dhe politikat që kanë të bëjnë me ata drejtpërdrejt dhe ky informacion duhet të jetë në dispozicion në fazën fillestare të procesit të vendimmarrjes; b) autoritetet lokale duhet ta kenë mundësinë ta shprehin mendimin e tyre mbi vendimet dhe politikat para se këto të bëhen dokumente ligjërish obliguese dhe c) autoritetet lokale duhet të kenë kohë dhe kapacitet për të përgatitur rekomandime ose drafte alternative dhe për t'i paraqitur ato për debat dhe konsultim.

15. E drejta e autoriteteve lokale për t'u konsultuar duhet të jetë e përfshirë në legjislacionet nacionale, preferohet në kushtetutat e shteteve anëtare. Në shumë rrethe, aktet ligjore të miratuara nga parlamentet mund të klasifikohen në dy grupe: a) ato ku zakonisht njihet e drejta për konsultim dhe b) ato ku legjislacioni parasheh që qeveritë lokale të konsultohen në fusha specifike (të tilla si në lidhje me ndryshimet e kufirit, në përputhje me nenin 5 të Kartës). Në shumicën e rasteve, e drejta për t'u konsultuar zakonisht njihet "për të gjitha çështjet që kanë të bëjnë drejtpërdrejt me autoritetet lokale", gjë që u jep më shumë fuqi dhe fleksibilitet autoriteteve lokale për t'i prezantuar dhe mbrojtur interesat e tyre.

16. Legjislacioni nacional duhet ta njohë rolin e shoqatave nacionale për t'u përfshirë në konsultime dhe për t'i përfaqësuar interesat e anëtarëve të tyre (Neni 10 paragrafi 2 i Kartës). Në këtë drejtim, legjislacioni nacional mund ta marrë njërën nga dy qasjet. Qasja e parë e bën të detyrueshme që nivelet më të larta të qeverisjes të konsultohen me ato shoqata që përfaqësojnë më shumë se 50% të njësive të qeverisjes lokale, ndërsa qasja e dytë nuk përcakton asnjë kusht që shoqatat të përfshihen në konsultime. Ndërsa 'pragjet e tilla të përfaqësimit' për shoqatat që duhet të përfshihen në procesin e konsultimit mund të ndryshojnë nga vendi në vend, pozita e autoriteteve lokale përballë qeverisë së niveleve të tjera është padyshim shumë më e fortë nëse ata mund të flasin me një zë të vetëm.

### 3 Pjesëmarrësit në procesin e konsultimit

17. Në shumicën e rasteve, legjislacioni i Shteteve anëtare nuk specifikon se cili institucion i qeverisë nacionale është përgjegjës për organizimin e konsultimeve me qeverinë lokale. Logjika konvencionale administrative sugjeron që ministria e linjës që e ka mandatin ta marrë një vendim për një çështje të caktuar duhet të jetë përgjegjëse për organizimin e konsultimeve. Rezoluta 368 (2014) thekson nevojën "për të krijuar forma të konsultimeve të vazhdueshme ndërmjet ministrive dhe përfaqësuesve politikë të niveleve të ndryshme politike".

18. Kur bëhet fjalë për konsultimet me autoritetet lokale, zakonisht qeveria nacionale përfaqësohet nga një ministri përgjegjës për çështjet e qeverisjes lokale. Herë pas here, anëtarët e tjerë të qeverisë, si ministria e financave ose ministria e ekonomisë, gjithashtu përfshihen në procesin e konsultimit, duke pasur parasysh përgjegjësitë e tyre dhe çështjet që po diskutohen. Në disa vende (të tilla si Gjeorgjia), legjislacioni e përcakton ministrinë që është përgjegjëse për konsultime me autoritetet lokale dhe kjo ministri e ka mandatin t'i prezantojë rezultatet e konsultimeve tek ministrinë e tjera përkatëse dhe/ose t'i përfshijë përfaqësuesit e tyre në procesin e konsultimit.

19. Konsultimet shpesh organizohen në procesin legjislativ në parlamentet nacionale, posaçërisht në fazën e dëgjimeve në komisione. Si rregull, komisioni përkatës parlamentar zhvillon tri seanca dëgjimore me pjesëmarrjen e palëve të interesuara dhe ekspertëve të pavarur. Kështu, faza e komisionit është një moment i përshtatshëm që qeveritë lokale dhe shoqatat e tyre t'i prezantojnë mendimet dhe rekomandimet e tyre. Mbetet pyetja se kush duhet të jetë përgjegjës për iniciimin dhe organizimin e konsultimeve të tilla, qeveritë lokale (dhe shoqatat e tyre) apo parlamentarët, pasi këta të fundit kanë mandat legjislativ. Ndryshe nga ministrinë e linjës, procesi legjislativ në parlamente nuk bazohet në procese administrative, por në mandate të zgjedhura dhe në një proces të diskutimit. Sidoqoftë, për t'i dalluar konsultimet nga lobimi, duhet të kujtojmë se qëllimi i konsultimeve është të marrin vendime që janë më të duhura duke pasur parasysh nevojat reale, dhe prandaj organi që merr vendime të tilla duhet të jetë përgjegjës për organizimin e konsultimeve.

20. Legjislacioni nacional rralë i detyron komisionet parlamentare të organizojnë konsultime. Meqenëse qeveritë ia dorëzojnë legjislativisht 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. Për më tepër, pasi iniciativat e dorëzuara nga qeveria shpesh ndryshojnë në fazën parlamentare, është e rëndësishme të organizohen konsultime me komisionet përkatëse parlamentare. Në disa vende, shoqata e autoriteteve lokale dhe organet përkatëse parlamentare e nënshkruajnë një memorandum mirëkuptimi që i përcakton detyrimet specifike, përfshirë kërkesën që shoqata të përfshihet në fazën e dëgjimeve të komisionit për ato iniciativa ligjore që kanë ndikim të drejtpërdrejtë në qeverinë lokale. Të punosh me legjislaturën mund të jetë mjet i fuqishëm për autoritetet lokale për t'i mbrojtur interesat e tyre, dhe prandaj është e rëndësishme që organet parlamentare të luajnë një rol aktiv në organizimin e konsultimeve me autoritetet lokale.

21. Në shtetet federale dhe rajonale ekziston pyetja se në cilin nivel duhet të organizohen konsultimet me qeveritë lokale. Përvoja e vendeve evropiane tregon, se në shtetet federale, konsultimet shpesh organizohen në nivelin e subjekteve të federatës, ndërsa në shtetet e tjera me autoritetet rajonale, konsultimet kanë tendencë të organizohen në nivel nacional, pasi ky nivel zakonisht e ka mandatin për të marrë vendime për çështje të qeverisjes lokale.

22. Zakonisht shoqata nacionale e autoriteteve lokale i përfaqëson qeveritë lokale në procesin e konsultimit. 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 të tyre të përbashkëta. Në disa vende, ekzistojnë dy ose më shumë shoqata të autoriteteve lokale, të cilat mund të organizohen sipas llojeve të qeverive lokale dhe/ose rajonale (qarku, rajoni, landi). Gjithashtu në shumë vende ekziston një shoqatë e zyrtarëve të qeverisjes lokale (shoqata e kryetarëve të komunave, zyrtarëve financiarë të komunitetit, etj.), që gjithashtu mund të kenë një rol në përfaqësimin e interesave lokale, veçanërisht kur bëhet fjalë për legjislacionin sektorial.

23. Procesi i konsultimit është më i lehtë kur qeveritë lokale përfaqësohen nga një shoqatë e unifikuar, e cila ka lidhje të vendosura mirë me anëtarët e saj dhe e ka kapacitetin dhe ekspertizën për të marrë pjesë në mënyrë efektive në procesin e konsultimit. Konsultimi me disa shoqata është më i vështirë, veçanërisht kur këto shoqata nuk janë homogjene, nuk kanë kapacitete të barabarta dhe në disa raste përfshijnë shoqata të vogla të cilat janë të ndara në linja politike. Ndërsa lidhjet politike ofrojnë kanale joformale të vlefshme për të lobuar për interesat e tyre, ato bartin rreziqe të fshehura që shoqatat thjesht të bëhen shtesë e politikës partiake, veçanërisht në vendet me qeverisje të centralizuar dhe sistem politik të polarizuar.

24. Qeveritë nacionale mund ta inkurajojnë krijimin e një sistemi nacional konsultativ në rastet kur ekzistojnë disa shoqata të autoriteteve lokale.

Në raste të tilla, agjencia qeveritare nacionale që është përgjegjëse për konsultime duhet të sigurojë që shoqatat të përfaqësohen proporcionalisht dhe ka rregulla të qarta dhe të rrepta për marrjen e vendimeve dhe për formulimin e mendimeve të përbashkëta mbi temën e konsultimit. Në të vërtetë, autoritetet nacionale/rajonale mund të vendosin të konsultohen me secilën shoqatë individualisht, por në raste të tilla pozita e autoriteteve lokale është relativisht shumë e dobët, ku shoqatat më të forta priren të kenë më shumë ndikim sesa ato më të dobëta.

#### **4 Sistemi i institucionalizuar kundrejt procesit të përshtatur**

25. Karta Evropiane e Vetëqeverisjes Lokale nuk specifikon në çfarë forme apo kornize institucionale duhet të zhvillohet konsultimi me autoritetet lokale. Legjislacioni nacional në Shtetet anëtare gjithashtu ka tendencë të mos e trajtojë këtë çështje. Siç u përmend më lart, në disa vende konsultimet janë të detyrueshme me ato shoqata që e përfaqësojnë shumicën e njësive të qeverisjes lokale, ndërsa në vendet e tjera asnjë detyrim i tillë nuk është paraparë në legjislacionin nacional. Procedurat për konsultim priren të përcaktohen në aktet nënligjore dhe procedura, të miratuara nga ministritë dhe institucionet e tjera qeveritare, dhe prandaj praktika e konsultimit në Shtetet anëtare ndryshon konsiderueshëm varësisht nëse procedura e konsultimeve është e zyrtarizuar apo jo.

26. Si rregull, aktet ligjore të miratuara nga parlamentet nacionale përfshijnë procedura të detajuara të konsultimit me autoritetet lokale kur bëhet fjalë për ndryshimet e kufijve administrative. Në disa vende, ligji nacional i buxhetit gjithashtu përfshin procedura për organizimin e konsultimeve me autoritetet lokale. Sidoqoftë, kur bëhet fjalë për konsultime për çështje të përgjithshme, aktet ligjore zakonisht nuk

japin asnjë përshkrim të detajuar të procedurave të konsultimit, dhe këto ka tendencë të përcaktohen me marrëveshje dhe memorandumë ndërmjet autoriteteve nacionale dhe lokale.

27. Në disa vende, negociatat janë të zyrtarizuara, por praktikat dhe zakonet joformale gjithashtu luajnë rol të rëndësishëm. Shpesh, rregullat procedurale lidhen vetëm me organizimet institucionale të konsultimeve, dhe jo me ndërveprimet ndërmjet përfaqësuesve të autoriteteve nacionale dhe lokale. Megjithatë, konsultimet joformale nuk priren të kontribuojnë në arritjen e rezultateve afatgjata dhe nuk kontribuojnë në zhvillimin e praktikës demokratike në vendimmarrje dhe në formulimin e politikave.

28. Konsultimi i institucionalizuar kërkon rregulla dhe procedura të vendosura mirë, si dhe institucione që kanë mandat të qartë në procesin e konsultimeve. Zakonisht rregullat dhe procedurat e tilla përcaktohen me marrëveshje ndërmjet autoriteteve lokale dhe nacionale, si dhe me rregulloret e punës së organeve publike, dhe njihen dhe kuptohen nga të gjitha palët e përfshira në procesin e konsultimit. Aktorët kryesorë në konsultimet institucionale janë shoqatat nacionale, të cilat kanë kapacitet t'i artikulojnë interesat e komunave të tyre anëtare dhe t'i prezantojnë këto interesa gjatë procesit të konsultimit. Shoqatat nacionale mund të caktojnë ekspertë në komitete dhe grupe punuese të ndryshme të organizuara nga ministrinë e linjës dhe organet parlamentare në fusha të caktuara të politikës së qeverisjes lokale.

29. Karakteristikat kryesore të konsultimit të institucionalizuar janë:

- rregullat dhe procedurat e përcaktuara në formë zyrtare;
- identifikimi i institucioneve që kanë mandat t'i përfaqësojnë elektoratin e vet;
- konsultime të cilat bazohen në komunikim me shkrim, me procedura të hapura dhe transparente.

30. Konsultimet e institucionalizuara u japin autoriteteve lokale mundësinë për ta zhvilluar një strategji afatgjatë për konsultim me nivelet e tjera të qeverive dhe për ta bërë procesin e konsultimit më të orientuar drejt rezultateve. Konsultimi i institucionalizuar gjithashtu jep të drejta shtesë pjesëmarrëse, të tilla si përfshirja në hartimin e akteve ligjore dhe në elaborimin e dokumenteve të politikave. Ndërsa qeveritë nacionale janë të vetëdijshme se duhet të konsultohen me shoqatat nacionale, ata natyrshëm janë të interesuar t'i përfshijnë përfaqësuesit e atyre shoqatave në elaborimin e projektvendimeve dhe politikave.

31. Mirëpo, një bashkëpunim i tillë i afërt ndërmjet autoriteteve nacionale dhe lokale është i vështirë nëse konsultimet kryhen në mënyrë joformale. Në raste të tilla, të dy palët mund të ndjekin interesa afatshkurtra dhe komunikimi ka tendencë të përfundojë sapo të merren vendimet. Për këtë arsye, modeli i konsultimeve të institucionalizuara ndërmjet autoriteteve lokale dhe nacionale/rajonale duhet të promovohet në Shtetet Anëtare të Këshillit të Evropës.

## 5 Format e konsultimit të institucionalizuar

32. Praktika më e zakonshme e konsultimit të institucionalizuar me qeveritë lokale nga nivelet e tjera të qeverisjes është përmes krijimit të një platforme të përbashkët konsultative ndërmjet qeverisë nacionale dhe shoqatave të qeverive lokale. Organet e tilla përbëhen nga përfaqësuesit e qeverisë dhe shoqatat, ku të dyja palët delegojnë përfaqësues në numër të barabartë. Kur platforma konsultative është e organizuar me shumë shoqata, ato zakonisht përfaqësohen në bazë proporcionale.

33. Diskutimi në tryezë të rrumbullakët është një formë tjetër praktike e konsultimit, e cila u mundëson shoqatave të autoriteteve lokale ta kanalizojnë përvojën dhe ekspertizën e tyre në procesin legjislativ në një fazë të hershme, duke rritur kështu mundësitë e tyre për të ndikuar në procesin e vendimmarrjes. Tryeza të tilla duhet të zhvillohen rregullisht dhe të kenë agjendë të caktuar paraprakisht. Në interes të transparencës këshillohet të ftohet shtypi dhe mediat në këto tryeza. Shoqatat e autoriteteve lokale duhet të sigurojnë që përfaqësuesit e tyre të zgjedhur të luajnë rol aktiv në diskutime dhe që komunat anëtare të jenë të informuara mirë për agjendën dhe rezultatin e tryezës së rrumbullakët. Tryezat e rrumbullakëta mund të jenë gjithashtu mjet efektiv për konsultimin e autoriteteve lokale nga ministrat e linjës mbi prioritetet aktuale të politikave. Në raste të tilla, është e rëndësishme të identifikohet ndikimi i mundshëm i projekt-politikave mbi qeveritë lokale dhe të formulohen rekomandime për të siguruar që këto politika marrin në konsideratë interesat legjitime të autoriteteve lokale. Shoqatat e autoriteteve lokale duhet të publikojnë raporte të rregullta për tryezat e tilla të rrumbullakëta, duke shpërndarë informacion mbi temat, sjelljen dhe rezultatet e këtyre tryezave.

34. Në shtetet federale, këto tryeza mund të përfshijnë përfaqësues të tre niveleve të qeverisjes - federale, rajonale dhe lokale. Tryezat e tilla me shumë nivele kanë tendencë të organizohen për çështje që kanë ndikim në të gjitha nivelet e administratës publike. Zakonisht tryezat e tilla organizohen për t'i ekzaminuar projekt-buxhetet federale dhe për t'i diskutuar subvencionet qendrore për qeveritë rajonale dhe lokale. Mirëpo, një tryezë e rrumbullakët në shumë nivele është instrument kompleks dhe mund të jetë e vështirë të arrihet një konsensus ndërmjet të gjitha palëve të interesuara. Në raste specifike, një ose më shumë nga palët mund të drejtohen në gjykatat kushtetuese për t'i mbrojtur interesat e tyre. Si rregull, tryezat e tilla të rrumbullakëta duhet të zyrtarizohen dhe organizohen sipas rregulloreve të punës të rëna dakord më parë. Çdo komunikim në lidhje me këto tryeza të rrumbullakëta duhet të jetë me shkrim dhe procesi i konsultimit duhet të jetë i dokumentuar mirë.

35. Një nga format më efikase të konsultimit është pjesëmarrja në seancat dëgjimore të projektligjeve në komisionet parlamentare. Ky proces duhet të rregullohet me memorandum mirëkuptimi ndërmjet shoqatës së autoriteteve lokale dhe organeve përkatëse parlamentare. Ky memorandum duhet t'i përcaktojë qartë detyrimet e pjesëmarrësve dhe kontributin e tyre në procesin legjislativ. Kjo formë e konsultimit kërkon që shoqatat nacionale të kenë përvojë dhe ekspertizën e duhur. Gjatë fazave fillestare të konsultimit, ekspertët e shoqatës duhet të studiojnë legjislacionin e propozuar dhe ta përgatisin një draft opinion për tekstin dhe rekomandimet, për të siguruar që ai t'i pasqyrojë interesat e autoriteteve lokale. Statutet e shoqatave nacionale duhet t'ua japin bordeve të tyre ekzekutive mandatin t'i miratojnë dokumentet e tilla dhe t'i dërgojnë ato në parlament për shqyrtim. Bordet ekzekutive gjithashtu mund të caktojnë anëtarë për të marrë pjesë në seancat e komisioneve përkatëse parlamentare. Në raste të caktuara, bordi i shoqatës mund të kërkojë nga ekspertët e shoqatës që ta hartojnë një projektligj alternativ për t'ia prezatuar organeve përkatëse parlamentare.

36. Në praktikë ka fusha specifike ku konsultimi me autoritetet lokale rregullohet zyrtarisht dhe është i natyrës obliguese. Kjo vlen më së shumti për ndryshimet e kufijve të autoriteteve lokale. Në shumicën e shteteve anëtare, legjislacioni i qeverisjes lokale përcakton qartë format dhe procedurat e konsultimit në lidhje me propozimet për ndryshimin e kufijve, duke përfshirë pëlqimin zyrtar të këshillit lokal, si dhe kërkesën për t'u konsultuar me komunitetet lokale. Propozohet të zbatohen këto procedura jo vetëm për ndryshimin e kufijve të njësisë individuale të qeverisjes lokale, por edhe për çdo ristrukturim të sistemit të qeverisjes lokale (hyrja, heqja e niveleve, ndryshimet në legjislacionin për bashkëpunimin ndër-komunal etj.).

37. Mënyra e konsultimeve financiare ndryshon nga vendi në vend. Edhe pse ka raste kur qeveria nacionale e diskuton të gjithë sistemin e financave të qeverisjes lokale me shoqatat nacionale, zakonisht bëhen konsultime të rregullta për çështje specifike financiare, siç janë kriteret për ndarjen e granteve të barazimit, ndryshimet në tatimet lokale dhe/ose kreditë dhe borxhet lokale. Në disa vende, ministria e financave krijon një bord të posaçëm këshillues për t'i diskutuar projektvendimet dhe politikat mbi financat publike. Shoqatat nacionale kanë tendencë të caktojnë ekspertë dhe jo politikanë në borde të tilla këshilluese, me arsyetimin se ata do të diskutojnë çështje teknike që kërkojnë njohuri dhe përvojë specifike. Megjithatë, këto borde këshilluese nuk duhet të konsiderohen si zëvendësim për takimet më të përgjithshme konsultative me pjesëmarrjen e udhëheqjes politike të ministrisë dhe shoqatës(ave) nacionale. Bordet këshilluese përdoren më së shumti për hartimin dhe rishikimin e projekt-vendimeve, ndërsa takimet e politikave dhe tryezat e rrumbullakëta shërbejnë për të arritur konsensus politik mbi ndarjen e burimeve për autoritetet lokale dhe më konkretisht projekt-buxhetet vjetore të shtetit.

38. Duhet përmendur që të gjitha format dhe instrumentet e lartpërmendura për konsultimin me autoritetet lokale nga nivelet më të larta të qeverisjes kanë ndikim pozitiv kur procesi i konsultimit ka një kornizë të duhur institucionale të bazuar në rregulla zyrtare. Shoqatat e forta dhe të afta nacionale të autoriteteve lokale janë faktori kryesor për t'i bërë këto sisteme komplekse të konsultimeve të funksionojnë për mbrojtjen e autoriteteve lokale dhe forcimin e demokracisë lokale.

## 6 Sfidat dhe problemet e konsultimeve nacionale-lokale

39. Sipas një raporti të fundit mbi zbatimin e Kartës në Shtetet anëtare,<sup>7</sup> dispozitat mbi konsultimet shpesh shkelen, ndërsa disa shtete anëtare kanë deklaruar se kanë rezerva kundrejt dispozitave

<sup>7</sup> Kongresi i Autoriteteve Lokale dhe Rajonale, Komiteti i Monitorimit (2017), Analizë Krahasuese mbi zbatimin e Kartës Evropiane të Vetëqeverisjes Lokale në 47 shtete anëtare. Raportuesit: X. Cadoret dhe K. Van Overmeire (me ndihmë nga eksperti N.-K. Chlepas).

përkatëse. Gjeorgjia dhe Turqia kanë shprehur dëshirën e tyre për të mos u obliguar nga neni 4, paragrafi 6. Në praktikë, kjo dispozitë e Kartës është konstatuar se është një nga ato që shkelen më shpesh. Raportet e monitorimit zbulojnë shtatë raste të tilla, me nëntëmbëdhjetë raste të tjera në pajtueshmëri të pjesshme dhe vetëm dhjetë vende ku ka pajtueshmëri të plotë. Mangësitë në zyrtarizimin e konsultimeve janë arsyet më të zakonshme që janë dhënë për pajtueshmëri të pjesshëm ose shkelje.

40. Lidhur me nenin 5, Gjeorgjia dhe Greqia deklaruan se nuk janë të obliguar, ndërsa nëntë vende u konstatua se pjesërisht kanë qenë në pajtueshmëri dhe në tre raste është konstatuar shkelje e Kartës. Politikë-bërja nga lart-poshtë dhe ekskluzive shpesh është përmendur si arsyeja e pajtueshmërisë së pjesshme ose mos-pajtueshmërisë.

41. Azerbajxhani, Belgjika, Republika Çeke, Gjeorgjia dhe Turqia kanë deklaruar se nuk janë të obliguar nga neni 9 paragrafi 6. Në Shtetet e tjera anëtare, raportet dhe rekomandimet e monitorimit zbulojnë pesë raste të pajtueshmërisë së pjesshme dhe shtatë raste nacionale të shkeljes së Kartës. Mungesa e organizimit të duhur dhe mekanizmave të qëndrueshëm të konsultimit ishin ndër arsyet më të shpeshta për pajtueshmëri të pjesshme ose mos-pajtueshmëri.

42. Përderisa e drejta e autoriteteve lokale për t'u konsultuar njihet nga shumica e Shteteve anëtare, organizimi i vërtetë i konsultimeve varet nga gatishmëria e autoriteteve nacionale, dhe disa autoritete nacionale, të cilat ende nuk i njohin qeveritë lokale si partnerë të barabartë, nuk kanë motivim për të organizuar konsultime me ta.

43. Në demokracitë e reja, nganjëherë vërehen modele ad hoc të konsultimeve në vend të dialogut sistematik. Mungesa e formave të konsultimeve të institucionalizuara me ligj mund të çojë në rrezik që konsultimet të organizohen sipas gjykimit të qeverisë nacionale. Duhet të pranohet që një deklaratë e përgjithshme e së drejtës së autoriteteve lokale për t'u konsultuar me ta, pa i shoqëruar me rregulla dhe mekanizma të përcaktuar mirë për konsultim, nuk është në interes të autoriteteve lokale. Rregullat dhe mekanizmat e konsultimit janë të nevojshme në mënyrë që e drejta për konsultim të jetë e zbatueshme.

44. Në shumicën e sistemeve federale, janë shtetet federale (dhe jo qeveria federale) ato që e kanë mandatin për ta rregulluar legjislacionin e qeverisjes lokale dhe prandaj mekanizmat e konsultimit priren të ekzistojnë vetëm në nivelin rajonal, ndërsa shumë ligje federale gjithashtu kanë ndikim të drejtpërdrejtë në qeveritë lokale. Përveç kësaj, shoqatat kanë ndikim shumë të kufizuar mbi qeverinë federale, gjë që e bën procesin e konsultimit shumë të vështirë.

45. Kapaciteti i kufizuar i qeverive lokale për t'i shprehur dhe artikuluar interesat e tyre, si dhe mungesa e punonjësve dhe kapacitetit të duhur të disa shoqatave të qeverisjes lokale, mund të shihet gjithashtu si një dobësi kryesore që shërben si pengesë për konsultimet e institucionalizuara dhe sistematike. Një problem tjetër është fragmentimi i shoqatave të qeverisjes lokale në disa vende, që e zvogëlon ndikimin e tyre mbi vendimmarrjen dhe proceset e formulimit të politikave. Ndikimi i partive politike mbi disa nga shoqatat më të vogla mund ta pengojë gjithashtu procesin e konsultimeve dhe të ndërtimit të konsensusit.

46. Bazuar në çështjet e përshkruara më lart, Kongresi duhet të marrë masa aktive për ta zbatuar strategjinë për të drejtën e autoriteteve lokale për t'u konsultuar nga nivelet e tjera të qeverisjes. Prioritetet për aktivitetet e ardhshme duhet të përfshijnë:

- promovimi i konsultimit të institucionalizuar dhe sistematik të autoriteteve lokale nga nivelet më të larta të qeverisjes përmes formalizimit të procesit të konsultimit;
- bashkëpunimi me qeveritë dhe parlamentet nacionale me qëllim futjen e formave dhe mekanizmave efikase të konsultimit me autoritetet lokale në rregulloret e punës dhe aktet nënligjore në nivelin e organeve parlamentare dhe ministrive të linjës;
- forcimi i kapaciteteve të shoqatave nacionale për të qenë zëri nacional i autoriteteve lokale dhe për të shërbyer si partnerë aktivë të autoriteteve nacionale në procesin e konsultimit;
- ofrimi i ndihmës për shoqatat e fragmentuara me qëllim krijimin e sistemeve nacionale të konsultimit për t'i bashkuar përpjekjet për mbrojtjen e interesave legjitime të autoriteteve lokale.