„დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო“

მოსაზრება საქართველოს კანონის პროექტებზე „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ და „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ (07-2/161/10)

დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში დაჩქარებული წესით განიხილება მთავრობის მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტი, რომლითაც ცვლილება შედის სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსში (შემდგომში სივრცითი დაგეგმარების კოდექსი) და „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში.[1]

ინიციატივის მიხედვით, ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერს ენიჭება უფლებამოსილება გაზარდოს განაშენიანების ინტენსივობის მაქსიმალური კოეფიციენტი:

(ა) განაშენიანების გეგმის დამტკიცებამდე, სივრცითი დაგეგმარების კოდექსის ამოქმედებამდე მოქმედი სამართლებრივი აქტებით დადგენილი წესების შესაბამისად;

(ბ) ავარიული საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლების მიზნით, 2027 წლამდე;

აგრეთვე, საკუთრების აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისთვის (ექსპროპრიაციის) ერთ-ერთ საფუძვლად ემატება ავარიული სახლის დემონტაჟის მიზნით სამუშაოების წარმოება;

<u>ქალაქ ბათუმის მერისთვის აღნიშნული უფლებამოსილები მინიჭება ეწინააღმდეგება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსსა და საქართველოს კონსტიტუციას:</u>

- **ინიციატივა ეწინააღმდეგება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსს;**

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიხედვით, ორგანული კანონი წარმოადგენს ორდინალური კანონის ზემდგომ ნორმატიულ აქტს.[2] გამომდინარე აქედან, სივრცითი დაგეგმარების კოდექსი (რომელიც არის ორდინალური კანონი) უნდა შეესაბამებოდეს მასზე იერარქიულად ზემდგომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსს (ორგანულ კანონს). მიუხედავად ამისა, ინიციატივის მიხედვით, მერს ენიჭება უფლებამოსილება, რომელიც ადგილობრივით თვითმმართველობის კოდექსით მხოლოდ საკრებულოს მუნიციპალიტეტის კომპეტენციაა.

---

[1] საქართველოს პარლამენტის ვებ. გვერდი, მოძებნე კანონმდებლობა, https://info.parliament.ge/#law-drafting/24375 [21.06.2022]

[2] „ნორმატიული აქტების შესახებ“ ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მესამე პუნქტი.

კონკრეტულად, განაშენიანების ინტენსივობის მაქსიმალური კოეფიციენტი, რომლის ცვლილების უფლებამოსილება ინიციატორების მიერ შემოთავაზებული კანონპროექტით ენიჭება ქ. ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერს, არის მუნიციპალიტეტის განაშენიანების დეტალური გეგმის ნაწილი.[3] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი კი აღნიშნული გეგმის დამტკიცების უფლებამოსილებას მხოლოდ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს განუსაზღვრავს.[4] მერს ამ პროცესში საკრებულოსთვის მხოლოდ გეგმის პროექტის წარდგენის უფლებამოსილება აქვს[5].

ინიციატივის მხარდაჭერის შემთხვევაში, მერს შეეძლება შეცვალოს კოეფიციენტი, რომელიც არის დამტკიცებული საკრებულოს მიერ. აღნიშნული გამოიწვევს საკრებულოს კომპეტენციაში უხეშ ჩარევას. შედეგად კი, სივრცითი დაგეგმარების კოდექსი წინააღმდეგობაში მოვა თვითმმართველობის კოდექსთან.

- **ინიციატივა ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას;**

ინიციატივა არა მხოლოდ წინააღმდეგობაში მოდის თვითმმართველობის კოდექსთან, არამედ ამცირებს ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპს და არღვევს საქართველოს კონსტიტუციას. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ადგილობრივ დონეზე საკრებულო წარმოადგენს კოლეგიურ ორგანოს, რომელიც აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით.[6] საქართველოს კონსტიტუციის პარალელურად, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიაც მიუთითებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების (საქართველოს შემთხვევაში საკრებულოების) მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები.[7] ამრიგად, საკრებულო არის ის ორგანო, რომელიც კომპლექტდება წარმომადგენლობითი პრინციპის დაცვითა და აქვს უფლებამოსილება განსაზღვროს პოლიტიკა ადგილობრივ დონეზე. მისი ფუნქციის შესუსტება ავტომატურად უარყოფითად აისახება ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობით დემოკრატიაზე.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „საქართველოს კონსტიტუცია საკრებულოს განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოდ და მას ანიჭებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებათა მიღების კომპეტენციას. ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეთა მოწესრიგება გულისხმობს მუნიციპალიტეტის დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის

---

[3] საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის 41-ე მუხლის მეორე ნაწილის „ა.ბ)“

[4] ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პირველი ნაწილის 24-ე მუხლის „გ.ე)“ ქვეპუნქტი

[5] იქვე, 54-ე მუხლის პირველი ნაწილის „ე.დ)“ ქვეპუნქტი.

[6] საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტის მეორე წინადადება.

[7] European Charter of Local Self-Government, Article 3(2), https://rm.coe.int/168007a088 [21.06.2022]

ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით პოლიტიკის განსაზღვრას, მათ შორის, ... გეგმების დამტკიცებას და მათ აღსრულებაზე ზედამხედველობას.“[8] „ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონის საფუძველზე იკვეთება, რომ მუნიციპალიტეტის მერი საკრებულოს გადაწყვეტილებების მხოლოდ უპირობო აღმასრულებელია. მას არ გააჩნია საკრებულოს გადაწყვეტილების/ხედვების შეცვლის, კორექტირების, რაიმე ფორმით დაბალანსების შესაძლებლობა. გარკვეულ საკითხებზე შეუთანხმებლობის შემთხვევაში, არ არსებობს კონსტიტუციით ან/და კანონით დაცული ინტერესი, არსებობდეს მერის ნების დაცვის და მის მიერ საკრებულოზე ზეგავლენის მოხდენის რაიმე ბერკეტი. პირიქით, არსებობს ინტერესი იმისა, რომ მერი ზედმიწევნით და ეფექტიანად ასრულებდეს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს.“[9]

გამომდინარე აქედან, ადგილობრივ დონეზე საკრებულო არის ის წარმომადგენლობითი კოლეგიური ორგანო, რომელიც განსაზღვრავს პოლიტიკას საკრებულოში არსებული პოლიტიკური პარტიებისა თუ დამოუკიდებელი წევრების მიერ საკითხის განხილვისთვის დადგენილი შესაბამისი პროცედურების გავლის შემდგომ. აღნიშნული მოიცავს ფართო ჩართულობასა და კონსენსუსზე დამყარებული გადაწყვეტილების პროცესს. მერი კი, როგორც კონსტიტუციით, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მიხედვით საკრებულოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღმასრულებელია.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, სივრცითი დაგეგმარების გეგმების, მათ შორის, ადგილობრივ დონეზე განაშენიანების დეტალური გეგმის დამტკიცება, წარმოადგენს საკრებულოს ექსკლუზიურ კომპეტენციას. ხოლო მერისთვის საკრებულოს ფუნქციის მინიჭება შეასუსტებს რა მუნიციპალიტეტის როლს ადგილზე პოლიტიკის განსაზღვრაში, დაარღვევს არა მხოლოდ თვითმმართველობის კოდექსს, არამედ კონსტიტუციით რეგლამენტირებულ - ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპს.

„დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო“ მოგიწოდებთ მხარი არ დაუჭიროთ კანონპროექტს წარმოდგენილი სახით.

---

[8] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 23 აპრილის №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე "თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ", II-28.

[9] იქვე, 29.