

საქართველოს პარლამენტის
რეგიონული პოლიტიკისა და
თვითმმართველობის კომიტეტის
თავმჯდომარეს ბატონ კახა კახიშვილს

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 102-ე მუხლის მე-9 პუნქტისა და 107-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, წარმოგიდგინებ „დემოკრატიის ინდექსი - საქართველოს“ მოსაზრებას საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ (კანონპროექტი №07-3/261/10) თობაზე.

მოსაზრების წარდგენის მიზნით გთხოვთ, უზრუნველყოთ ორგანიზაციის წარმომადგენლის დასწრება კომიტეტის სხდომაზე.

პატივისცემით,

ეკატერინე ციმაკურიძე

თავმჯდომარე

დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო

მოსაზრება კ. კახიშვილისა და სხვ. მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე ინიცირებულ კანონპროექტთა პაკეტთან დაკავშირებით (კანონპროექტი № 07-3/261/10)

საკითხები, რომლებსაც ეხება წარმოდგენილი კანონპროექტი (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ), შეიძლება ორ პირობით ჯგუფად დავყოთ: პირველი ეხება საკრებულოსა და მერის პასუხისმგებლობას მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, ხოლო მეორე – საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ საკითხებს. ქვემოთ ცალ-ცალკეა წარმოდგენილი ორივე ჯგუფში შემავალი საკითხები.

1. საკრებულოსა და მერის პასუხისმგებლობა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ამჟამად მოქმედი ნორმების თანახმად (მუხლი 91),

„7. თუ მუნიციპალიტეტის საკრებულომ არ დაამტკიცა მუნიციპალიტეტის მერის მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტის შესწორებული ვარიანტი ან მერის მიერ საკრებულოს შენიშვნების გაუზიარებლობის შემთხვევაში – ბიუჯეტის პროექტის პირვანდელი რედაქცია, მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით დაამტკიცოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი, რომელშიც გათვალისწინებული უნდა იყოს მხოლოდ საკრებულოს მიერ ამ მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად მერისათვის გაგზავნილი შენიშვნები ან მათი ნაწილი.

8. ... ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვის განმავლობაში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში საქართველოს მთავრობა ამ კანონით დადგენილი წესით მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მერს ვადამდე უწყვეტს უფლებამოსილებას“.

ეს ნორმები ადგენს საკრებულოსა და მერის თანაბარ პასუხისმგებლობას

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისთვის. კანონპროექტის ავტორთა აზრით, „მერისთვის ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობის დაკისრება არის საკანონმდებლო ხარვეზი და საჭიროებს გამოსწორებას“.¹ ამ აზრს იმით ასაბუთებენ, რომ თუ საკრებულომ არ დაამტკიცა მერის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტის შესწორებული ან პირვანდელი რედაქცია, მას შეუძლია თავად დაამტკიცოს საკრებულოს ფრაქციის ან საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთი მესამედის მიერ წარდგენილი პროექტი, და თუ ეს პროექტიც ვერ დაამტკიცა, პასუხისმგებლობაც მხოლოდ საკრებულოს უნდა დაეკისროს. ამ აზრს ვერ გავიზიარებთ შემდეგ გარემოებათა გამო:

ა) მერის მიერ წარდგენილი პროექტის დამტკიცება ხდება საკრებულოს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ხოლო საკრებულოს ფრაქციის ან საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ერთი მესამედის მიერ წარდგენილი პროექტისა – სიითი შემადგენლობის 3/5-ის უმრავლესობით. ამკარად არათანაბარ მდგომარეობაშია აღნიშნული ორი პროექტი და სამართლიანი იქნებოდა, რომ ეს უკანასკნელიც სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით მტკიცდებოდა;

ბ) „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“ ნებისმიერი თვითმმართველი ერთეულის აუცილებელ ატრიბუტად განიხილავს საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობას. როგორი ინსტიტუციური მოწყობითაც არ უნდა ხასიათდებოდეს თვითმმართველი ერთეული, წარმომადგენლობით ორგანოს მის საქმიანობაში ყოველთვის წამყვანი როლი აკისრია“.² ქარტიის მიხედვით ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი საქმეები ხორციელდება „საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები.“³

აღმასრულებელ ორგანოს, ჩვენს შემთხვევაში – მერს, წარმოადგენს ზოგან პირდაპირი არჩევნებით არჩეული ხოლო, ზოგან – საკრებულოს მიერ არჩეული მერი, ზოგან კი მერის ფუნქცია შეთავსებული აქვს საკრებულოს ხელმძღვანელს. მიუხედავად მერის თანამდებობის დაკავების წესისა და, შესაბამისად, მისი ლეგიტიმაციის ხარისხისა, თვითმმართველ ერთეულში წამყვანი როლი ყოველთვის მის წარმომადგენლობით ორგანოს აკისრია. გარდა ამისა, ადგილობრივი ხელისუფლების ერთ-ერთი

¹ იხ. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი.

² ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე. კონსტიტუციური სამართალი. სახელმძღვანელო ბაკალავრიატის სტუდენტებისათვის. „ინოვაცია“, თბილისი, 2008. გვ.: 377-378.

³ ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, სტრასბურგი, 15.X.1985, მე-3 მუხლი, მე-2 პუნქტი.

დამახასიათებელი თვისებაა მისი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების სავალდებულო თანამშრომლობა, რაც მთელ რიგ შემთხვევებში ვერ მიიღწევა კომპრომისის გარეშე. კომპრომისის აუცილებლობა განსაკუთრებით დამახასიათებელია იმ მოდელისთვის, რომელშიც წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები ერთიმეორისაგან დამოუკიდებლად იქმნებიან. სწორედ თანამშრომლობისა და კომპრომისის მიღწევისთვის ხელშეწყობის მიზნით დაადგინა კანონმა, რომ თუ საკრებულო და მერი ვერ შეთანხმდებიან თვითმმართველობისთვის უმნიშვნელოვანეს საკითხზე (ბიუჯეტზე), და, იმავდროულად, ვერც საკრებულო დაამტკიცებს მერისთვის არასასურველ ბიუჯეტს, ორივეს ვადამდე შეუწყდება უფლებამოსილება. ამ წესმა ორივე ორგანო უნდა აიძულოს, ეცადონ კომპრომისის მიღწევას, და თუ კომპრომისს ვერ მიაღწიეს, ორივეს უნდა შეუწყდეს უფლებამოსილება, ვინაიდან კომპრომისის მიღწევა ორივეს და არა მხოლოდ ერთ-ერთის პასუხისმგებლობაა. თუ ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობაზე პასუხისმგებლობა მხოლოდ საკრებულოს დაეკისრა, მერს არანაირი მოტივაცია აღარ ექნება საკრებულოსთან კომპრომისის მოძებნისა და, შესაბამისად, საკრებულოს შესაძლებლობა აღარ ექნება რაიმე გავლენა მოახდინოს ბიუჯეტის შედგენაზე. ისიც უნდა გვახსოვდეს, რომ წარმომადგენლობითი ორგანოების შექმნის საფუძველი, იმთავითვე, ბიუჯეტის დამტკიცება და მის შესრულებაზე კონტროლი იყო. სწორედ ამიტომ, თვითმმართველ ერთეულში წარმომადგენლობითი ორგანოს წამყვანი როლიდან გამომდინარე, მას, როგორც წესი, უფლება ეძლევა, დაამტკიცოს თავისთვის სასურველი ბიუჯეტი, თუ იგი და აღმასრულებელი ორგანო ვერ შეთანხმდნენ ამ უკანასკნელის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტის თაობაზე.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პრინციპულად მიუღებლად მიგვაჩნია პირველ ჯგუფში შემავალი ნორმებით გათვალისწინებული ცვლილება, სახელდობრ, კანონპროექტის პირველი მუხლის მე-5 – მე-9 პუნქტები და, შესაბამისად, თანმდევ კანონპროექტი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“.

2. საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციული საკითხები

საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ საკითხებს ეხება კანონპროექტის პირველი მუხლის პირველი – მე-4 პუნქტები.

კანონპროექტის ავტორები აღნიშნავენ, რომ „დღეს მოქმედ რედაქციაში ბუნდოვანია, ვინ ადგენს და ვინ წარადგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დღის წესრიგს. ასევე, არ არის მითითებული, ვინ არის დღის წესრიგის დამტკიცებაზე უფლებამოსილი ორგანო“.⁴ უნდა

⁴ იხ. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი.

დავეთანხმით ამ შეფასებას, თუმცა, ვერც წარმოდგენილი პროექტია უნაკლო იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით, თანაც, ალბათ, უნებლიეთ, საკრებულოს ბიუროს უფლებამოსილებაში აღარ წერია საკრებულოს სამუშაო გეგმისა და სამუშაო პროგრამის პროექტების შედგენა. კანონპროექტის ავტორებს უნდა დავეთანხმით იმაშიც, რომ საკრებულოს ბიურომ საკრებულოს სხდომაზე გასატან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებზე საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების დასკვნები და წინადადებები უნდა განიხილოს არა შინაარსობრივად, არამედ მხოლოდ რეგლამენტთან შესაბამისობის (მათი არსებობა-არარსებობის) თვალსაზრისით. თუმცა, მათ მიერ შემოთავაზებული რედაქციაც ხარვეზიანია, სახელდობრ, კანონპროექტის თანახმად, [საკრებულოს ბიურო] „უზრუნველყოფს ... ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტისა და რეგლამენტით გათვალისწინებული სხვა საკითხების საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის პროექტში დაუყოვნებლივ შეტანას“.⁵ საქმე ისაა, რომ ბიურო ვერ უზრუნველყოფს საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის პროექტში ამ საკითხების დაუყოვნებლივ შეტანას, ვინაიდან ეს კენჭისყრით წყდება. კანონპროექტის მე-3 პუნქტის თანახმად, საკრებულოს თავმჯდომარე „მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის პროექტს, განსახილველ საკითხზე გამოსვლის მსურველთა სიას, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით განსაზღვრავს გამომსვლელთა რიგითობას და აძლევს მათ სიტყვას“.⁶ ეს ნორმაც ხარვეზიანია – საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის პროექტს საკრებულოს წარუდგენს ბიურო და არა თავმჯდომარე (ამ პროექტს ამზადებს თავმჯდომარე და წარუდგენს ბიუროს); განსახილველ საკითხზე გამოსვლის მსურველთა სიას არ სჭირდება დამტკიცება (სხდომის თავმჯდომარემ სიაში უნდა შეიყვანოს გამოსვლის უფლების მქონე ყველა მსურველი); არც გამომსვლელთა რიგითობას სჭირდება დამტკიცება (თავმჯდომარემ უნდა დაიცვას რეგლამენტით დადგენილი წესი).

ამ შენიშვნების საფუძველზე გთავაზობთ წარმოდგენილი კანონპროექტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტისა (ეხება საკრებულოს ბიუროს) და მე-3 პუნქტის (ეხება საკრებულოს თავმჯდომარეს) შესწორებულ რედაქციას:

2. 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის:

ა) „ა“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„ა) შეიმუშავეს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სამუშაო გეგმისა და სამუშაო პროგრამის პროექტებს;“;

⁵ იხ. კანონპროექტის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

⁶ იხ. კანონპროექტის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი.

ბ) „გ“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„გ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე გასატანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტისა და ამ პროექტზე საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების დასკვნებისა და წინადადებების საფუძველზე წყვეტს მისი შეტანის საკითხს საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის პროექტში;“.

3. 35-ე მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„დ) ადგენს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუროს წარუდგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგის პროექტს, ადგენს განსახილველ საკითხზე გამოსვლის მსურველთა სიას, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით განსაზღვრავს გამომსვლელთა რიგითობას და აძლევს მათ სიტყვას;“.

რაც შეეხება კანონპროექტის მე-4 პუნქტს, საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგში დამატებით განსახილველი საკითხის შეტანის მოთხოვნის უფლება მერს ისედაც აქვს⁷, ხოლო მერისთვის საკითხის „დღის წესრიგიდან ამოღების“ მოთხოვნის უფლების მიცემა შეჭრაა საკრებულოს სუვერენულ უფლებებში. ამიტომ კოდექსში ამ ცვლილების შეტანა მიუღებლად მიგვაჩნია.

⁷ იხ. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 54-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ.გ“ ქვეპუნქტი.