



## ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ცნების დილემა საქართველოში

თანამედროვე სახელმწიფოების კონსტიტუციებს სამ ჯგუფად ყოფენ: პირველი ეს არის ისეთი კონსტიტუციები რომელშიც ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა მოიაზრება, მეორე ჯგუფში შედის ის კონსტიტუციები რომელშიც, დაფიქსირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ ზოგადი პრინციპები, მაგალითად დანიის კონსტიტუციური კანონი, ფინეთის კონსტიტუცია, შვეიცარიის კონსტიტუცია და მესამე ჯგუფში შედის ისეთი კონსტიტუციები რომელშიც, საერთოდ არაფერი არ არის ნათქვამი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, კერძოდ ნორვეგიის კონსტიტუცია, ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის კონსტიტუცია და სხვა.

ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხს კონსტიტუციაში ნაკლები ყურადღება ექცევა ან საერთოდ იგნორირებულია, იმას ნიშნავს, რომ მცირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში სახელმწიფოს საქმიანობის კონსტიტუციური კონტროლისა და შეზღუდვის შესაძლებლობები.<sup>1</sup>

იურიდიულ დოქტრინაში გაბატონებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგი ცნება - ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ, ადგილობრივი საკითხების ადგილზევე გადაწყვეტა სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტში გამტკიცებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი, რომლის საფუძველიცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის 1985 წლის 15 ოქტომბრის ევროპული ქარტია.

კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

კონსტიტუციის ზემოხსენებული პუნქტიდან შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნები:

ა) ადგილობრივი საკითხების მოსაწესრიგებლად საჭიროა, ადგილობრივი მოსახლე ამ ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქე იყოს.

ბ) თვითმმართველობა ნიშნავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტას.

<sup>1</sup>ბესიკ ლოლაძე - ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში; ჟურნალი „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“ გვ 163

გ) თვითმმართველობა ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით, რომელთა ხელმძღვანელების თანამდებობა არჩევითია.

დ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორანული კანონით.

ე) თვითმმართველობა ადგილობრივმა მოსახლეობამ უნდა განახორციელოს სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად.

2004 წლის 26 ოქტომბერს ქარტიის რატიფიცირების შემდეგ, ქარტია გახდა საქართველოს კანონმდებლობის შემადგენელი ნაწილი და მასში მოცემული პრინციპების დაცვა სავალდებულოა როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის. ამიტომაც, ქარტიაში მოცემული ეს პრინციპები ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის უმნიშვნელოვანეს სამართლებრივ საფუძვლებს.

ისმის კითხვა: უნდა ჰქონდეს თუ არა მოქალაქეობის არმქონე პირს (აპატრიდს) ან უცხო ქვეყნის მოქალაქეს რომელც, ცხოვრობს გარკვეული დროით საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში აქტიური საარჩევნო უფლება?

თუ იურიდიულ დოქტრინაში მოყვანილ ცნებას მივყვებით, მაშინ ადგილობრივი თვითმმართველობა არის როგორც, მოქალაქის ისე, მოქალაქეობის არმქონე პირის უფლება და შესაძლებლობა, რომ ჩაერიოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოგვარებაში. მე ვთვლი, რომ საქართველოში მყოფ მოქალაქეობის არ მქონე პირებს უნდა ჰქონდეთ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში აქტიური საარჩევნო უფლება, რომლის საუბველზეც, მათ ექნებათ უფლება აირჩიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობის პირები. ასევე აღსანიშნავია ის ფაქტორიც, რომ საქართველოში ცხოვრობენ ბინადრობის უფლების მქონე პირები, რომლებიც ყოველთვის გამონაკლისი შემთხვევებისა ცხოვრების ბოლომდე აქ რჩებიან და მათაც აქვთ შეზღუდული არჩევნებში მონაწილეობის უფლება, ეს საკითხიც გამოსასწორებელია და საჭიროა, რომ ზემოხსენებულ ადამიანებს მიეცეთ აქტიური საარჩევნო უფლება.

არჩევნებში ფართო საზოგადოების მონაწილეობა, საყოველთაო საარჩევნო პრინციპის საფუძველზე ხდება, რაც გულისხმობს, რომ ყველა ადამიანს აქვს უფლება, ხმა მისცეს და კენჭი იყაროს არჩევნებში.<sup>2</sup> ამ პრინციპის მთავარი იდეა კი იმაში მდგომარეობს, რომ „ყველამ თანაბრად უნდა მიიღოს მონაწილეობა მმართველთა თავისუფალ არჩევნებში.“<sup>3</sup>

„ადგილობრივ დონეზე საჯარო ცხოვრებაში უცხოელთა მონაწილეობის შესახებ“ კონვენციის პრეამბულაში დაფიქსირებულია, რომ უცხოელთა არსებობა ეროვნულ ტერიტორიაზე დღესდღეისობით ევროპული საზოგადოების მუდმივი მახასიათებელია. ადგილობრივ დონეზე უცხოელ მაცხოვრებლებს, როგორც წესი, ისეთივე მოვალეობები აქვთ, როგორც მოქალაქეებს. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ცხოვრებაში უცხოელთა აქტიური მონაწილეობა და მისი აღორძინებისათვის ხელის შეწყობა მათი თემის ცხოვრებაში ინტეგრაციის შემდგომი გაუმჯობესებისათვის აუცილებელი

<sup>2</sup> ვენეციის კომისია, CDL-AD(2002)023rev.13 ნოემბერი, 2002.

<sup>3</sup> ფილიპ ლოვო, თანამედროვე დიდი დემოკრატიები, თარგმანი ბალავაძე, ცქიტვილი, 1990; 56

პირობაა, განსაკუთრებით ადგილობრივ საზოგადოებრივ საქმეებში მათი მონაწილეობის შესაძლებლობის გაფართოვების გზით.<sup>4</sup> უცხოელს, რომელიც საქართველოს ტერიტორიაზე რეგისტრირებულია, როგორც გადამხდელი, ჩვეულებრივ, საქართველოს მოქალაქის თანაბარი ფინანსური ვალდებულებები აქვს სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტის წინაშე. მისგან გაღებული ფინანსური სახსრებით ივსება ბიუჯეტი.<sup>5</sup> საქართველოს მოქალაქის მსგავსად მისი პირდაპირი ინტერესია ბიუჯეტში გადახდილი თანხის განკარგვაში უშუალოდ ან წარმომადგენლების მეშვეობით მონაწილეობის მიღება.

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ ადგილობრივი თვითმმართველების ევროპული ქარტია მოითხოვს, მაგრამ არ ავალდებულებს სახელმწიფოებს, რომ აღიარონ კონსტიტუციით ან დაბალი იერარქიის შიდა კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველობის ძრითადი პრინციპები.

2004 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ, კონსტიტუციაში დაფიქსირებულ ნორმებს მხოლოდ რამდენიმე დამატება შეეხოთ, და ეს დამატებაც ეხებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების უმაღლესი თანამდებობის პირების პირდაპირი წესით არჩევას, რომლებიც მანამდე ირიბი წესით აირჩეოდნენ. მაგრამ აქაც იყო გამონაკლისები, აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველ პირთაგან მხოლოდ თბილისის მერს შეეხო ცვლილება, ქალაქ თბილისის მერი აირჩევა პირდაპირი წესით, უშუალოდ ხალხის მიერ.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 16 თებერვლის 243-ე გადაწყვეტილების საუძველზე საქართველოს კანონში „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ შეტანილ იქნა ცვლილება, რომლის მიხედვითაც დედაქალაქის მერს, ქალაქ თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირის სტატუსი მიენიჭა.

ქალაქ თბილისის მერი არის ქალაქ თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირი და მთავრობის ხელმძღვანელი. მერს ირჩევს ქალაქის საკრებულო თავისი შემადგენლობიდან, საკუთარი უფლებამოსილების ვადით. მერის კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს საკრებულოს წევრთა არანაკლებ 1/3-ს. მერის არჩევის შესახებ საკრებულოს გადაწყვეტილება მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს საკრებულოს წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.<sup>6</sup>

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ საკონსტიტუციო კომისიამ კონსტიტუციაში შეიტანა მნიშვნელოვანი ცვლილებები, მათ შორის საყურადღებოა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მეშვიდე [1] თავიც, რომელიც მხოლოდ სამი მუხლისაგან შედგება: 101[1], 101[2], 101[3].

აღნიშნული ცვლილებამდე საქართველოს კონსტიტუცია იმ ქვეყნების კონსტიტუციათა ჯგუფში შედიოდა, რომლებშიც მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ ზოგადი პრინციპები, 2010 წლის რეფორმის შემდეგ ზემოხსენებული

<sup>4</sup> Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg, 05.11.1992, Preamble, ნანა ჭილაძე - უცხოელთა საარჩევნო უფლება მუნიციპალურ დონეზე; სტატიათა კრებული - ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები და საქართველო; 2011, გვ.293.

<sup>5</sup> ნანა ჭილაძე - უცხოელთა საარჩევნო უფლება მუნიციპალურ დონეზე; სტატიათა კრებული - ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები და საქართველო; 2011, გვ.310;

<sup>6</sup> საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ მუხლი 22[1]

მუხლების დამატებამ ჩვენი კონსტიტუცია, ამავე ჯგუფში დატოვა, ზემოხსენებული მუხლებიც, მხოლოდ ზოგადი პრინციპებია და მეტი არაფერი.

მთავარი პრინციპი, რომელიც საფუძვლად უდევს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას არის **სუბსიდიარობის**<sup>7</sup> პრინციპი, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიაც განსაზღვრავს:

როგორც წესი, სახელმწიფო უფლებამოსილებების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით.<sup>8</sup> ანუ ეს იმას ნიშნავს, რომ იმ საქმიანობის განხორციელება, რომელიც შედარებით დაბალ ხელისუფლებას შეუძლია არ შეიძლება განახორციელოს შედარებით მაღალმა ხელისუფლებამ, თუ უფრო დავწვრილმანდებით შეიძლება ვთქვათ, რომ ის უფლებამოსილება რომლის განხორციელებაც ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს შეუძლიათ არ შეიძლება ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებმა განახორციელონ.

## **სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე**

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ხორციელდება სახელმწიფოს მხრიდან სახელმწიფო ზედამხედველობა და არა კონტროლი. პირველ რიგში უნდა გავმიჯნოთ კონტროლსა და ზედამხედველობის ცნებები;

კონტროლი გულისხმობს დარღვევის -

- გამოვლენას
- შემოწმებას
- დადგენას
- და რეაგირების მოხდენას.

ხოლო ზედამხედველობის დროს ამ ოთხი ნიშნიდან ხორციელდება დარღვევის: გამოვლენა, შემოწმება და დაგენა, ზედამხედველობის დროს რეაგირების მოხდენა სავალდებულო არ არის თვითონ ზედამხედველმა განახორციელოს.

ქართულ მუნიციპალიზმში სხვაგვარადაა, აქ ვხვდებით „სახელმწიფო ზედამხედველობას“ რომელსაც ახორციელებს სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და თანამდებობის პირებზე.

**სახელმწიფო ზედამხედველობა არის სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომლის მიზანია უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის კანონიერება და მიზანშეწონილობა.**

ზედამხედველობის ორი სახე არსებობს: **სამართლებრივი ზედამხედველობა და დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა.**

<sup>7</sup> კონსტიტუციური სამართალი - ავთანდილ დემეტრაშვილი, ირაკლი კობახიძე; 2008; გვ 373

<sup>8</sup> ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ; მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი

**სამართლებრივი ზედამხედველობა** არის ზედამხედველობის ის სახე, რომლის დროსაც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების ეროვნულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფა.

**დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა** არის ისეთი ზედამხედველობა, რომლის დროსაც ამოწმებს ზედამხედველი თუ, როგორ ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, მისთვის სახელმწიფო ცენტრალური ხელისუფლებიდან გადაცემულ დელეგირებული უფლებამოსილებებს.

ჩემი აზრით, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე აუცილებლად უნდა ხორციელდებოდეს სახელმწიფოს მხრიდან ზედამხედველობა, მაგრამ არა სამართლებრივი ზედამხედველობის სახით, არამედ მხოლოდ დელეგირებულ უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა, ამის უფლება მას აქვს კიდევ, რადგან ადგილობრივ თვითმმართველობას ცენტრალური ხელისუფლება გადასცემს გარკვეული სახის უფლებამოსილებებს, რომლის შესრულებისთვისაც მას შესაბამის ფინანსებს გადასცემს, რაც შეეხება, თუ როგორ ასრულებს ამ უფლებამოსილებებს ასე ვთქვათ დაქირავებული ორგანო, ამაზე ზედამხედველობის განხორციელება დამქირავებელს აქვს.

ადრე სახელმწიფო რწმუნებულს - გუბერნატორს, პრეზიდენტის რწმუნებული ეწოდებოდა, მაგრამ ახალი კანონმდებობის შექმნის შემდეგ მას სახელმწიფო რწმუნებული უწოდეს და დღეს, მისი მიზნების, ამოცანების, კომპეტენციასა და საქმიანობის შესახებ მოქმედებს ორი ნორმატიული აქტი:

**ა) საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ**

**ბ) საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება N 406 2007 წლის 27 ივნისი „სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ“.**

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი იყო, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავდა და თანამდებობიდან ათავისუფლებდა საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციის შემდეგ.

2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შემდეგ სახელმწიფო რწმუნებული იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში, რომელსაც თანამდებობაზე დანიშნავს და გაანთავისუფლებს საქართველოს მთავრობა, (პრემიერ-მინისტრი).

ცვლილებების შემდეგ შეიკვეცა საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები და ეს შეეტყო სახელმწიფოს რწმუნებულის - გუბერნატორის საკითხსაც, საქართველოს პრეზიდენტი, სახელმწიფოს რწმუნებული - გუბერნატორის ინსტიტუტისგან დინსტანცირებული, დაშორებულია ახალი კონსტიტუციის მიხედვით.

## დასკვნა

როგორც მოგვეხსენება ჩვენ მივისწრაფვით ევროპული სივრცისაკენ, რომელში ინტეგრაციისთვისაც საჭიროა ევროპულ კანონმდებლობასთან ეროვნული კანონმდებლობის მიახლოება, ეს ეტეპობრივად ხდება ჩვენ ქვეყანაში, მიმდინარეობს საკონსტიტუციო ცვლილებები, რაც უფრო ხვეწავს და ევროპულს ხდის კონსტიტუციას, ასევე მიმდინარეობს საარჩევნო კანონმდებლობის სრულყოფაც, რომლის ფარგლებშიც შესაძლებელია უცხოელთათვის საარჩევნო უფლების მინიჭების საკითხის განხილვაც, რასაც დიდად მივესალმები.

თუ საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკას გადავხედავთ, უცხოელთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში არანაირ დაბრკოლებას არ ქმნის, მეტიც მათ საარჩევნო უფლებას ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციაც კი აღიარებს, მაგალითად პორტუგალიის კონსტიტუციის თანახმად ადგილობრივი საბჭოების არჩევნებში უცხოელებს ენიჭებათ როგორც აქტიური ისე პასიური საარჩევნო უფლება.<sup>9</sup> ასევე ლუქსემბურგის კონსტიტუციის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში საარჩევნო უფლება შეიძლება მიენიჭოს არალუქსემბურგელ მოქალაქესაც.<sup>10</sup>

მიმაჩნია, რომ დიდ ნაბიჯად ჩათვლება ინტერნაციონალიზაციისაკენ, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში თუ მიეცემათ მოქალაქეობის არ მქონე პირებს აქტიური საარჩევნო უფლება.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. კონსტიტუციური სამართალი - ავთანდილ დემეტრაშვილი , ირაკლი კობახიძე;
2. ბესიკ ლოლაძე - ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში; ჟურნალი „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“
3. ფილიპ ლოვო, თანამედროვე დიდი დემოკრატები, თარგმანი ბალავაძე, ცქიტიშვილი
4. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg, 05.11.1992, Preamble, ნანა ჭილაძე - უცხოელთა საარჩევნო უფლება მუნიციპალურ

<sup>9</sup> პორტუგალიის კონსტიტუცია, მუხლი - 15,4; საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები მე-5 ნაწილი, რედ, ვ. გონაშვილი; 2007; 623

<sup>10</sup> ლუქსემბურგის კონსტიტუცია, მუხლი - 9,3; საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები მე-2 ნაწილი; რედ, ვ.გონაშვილი; 2004;399.

დონეზე; სტატიათა კრებული - ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები და საქართველო;

5. ნანა ჭილაძე - უცხოელთა საარჩევნო უფლება მუნიციპალურ დონეზე; სტატიათა კრებული - ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები და საქართველო; 2011,
6. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები, რედ. ვ. გონაშვილი;
7. მელქაძე, ეზუგბაია - მუნიციპალური სამართალი ; 2002