

დასკვნა

ორგანული კანონების პროექტებზე - საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ და საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“

წარმოდგენილი დოკუმენტი მომზადებულია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ და შეეხება პარლამენტის წევრების ანრი ოხანაშვილის, დავით მათიკაშვილის, ირაკლი შატაკიშვილის, რატი იონათამიშვილის და გურამ მაჭარაშვილის მიერ ინიცირებულ ორგანული კანონების პროექტებს - საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ და საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ (N07-3/207/10, 04.05.2022).¹ ინიციატივის მიხედვით, შუალედურ არჩევნებში გამარჯვებული საკრებულოს მაჟორიტარი წევრი სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელებას შეუდგება შესაბამისი არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელი ოქმის ცესკოს ოფიციალურ ვებგვერდზე გამოქვეყნებიდან მე-11 დღეს. შესაბამისად, საკრებულოს მიერ მისი უფლებამოსილების ცნობა აღარ იქნება საჭირო. ინიციატორები ამ საკანონმდებლო ცვლილებებს ასაბუთებენ იმით, რომ მოქმედი კანონმდებლობით მუნიციპალიტეტის მერის მიერ უფლებამოსილების დაწყებაც დაკავშირებულია ცესკოს მიერ არჩევნების შედეგების გამოქვეყნებასთან, და მათი მიზანია, „აღნიშნულ საკითხთან მიმართებით ერთიანი მიდგომისა და სტანდარტის დამკვიდრება“.²

წარმოდგენილი ინიციატივა შეიცავს არაერთ სამართლებრივ ხარვეზს; ის აუარესებს ადგილობრივი დემოკრატიის ხარისხს, დისკრიმინაციული მიდგომების გამოყენებით ხელს უშლის მუნიციპალურ დონეზე პოლიტიკურ კონსენსუსზე დამყარებული წარმომადგენლობითი დემოკრატიის განხორციელებას, ასუსტებს პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის სტანდარტს, ამასთან, ემსახურება ცალმხრივი პარტიული მიზნების მიღწევას და კოლეგიური წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრთა საქმიანობის დაწყების მხრივ კანონმდებლობაში ამკვიდრებს არაერთგვაროვან მიდგომას. უფრო კონკრეტულად:

ადგილობრივი დემოკრატიის სტანდარტის და პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ხარისხის გაუარესება

დემოკრატია მეტია, ვიდრე მხოლოდ არჩევნები; ის გულისხმობს მხარეებს შორის გონივრული დიალოგის, დებატების და დისკუსიის წარმართვას საზოგადოებაში წარმომადგენლობითი პრობლემების გადასაჭრელად.³ ნამდვილი დემოკრატიის მნიშვნელობა სცდება უბრალო საარჩევნო არითმეტიკის მნიშვნელობასაც.⁴ ძალაუფლების სრულყოფილი ლეგიტიმაცია,

¹ საქართველოს ორგანული კანონების პროექტები: „საქართველო ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ და „საქართველო ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, N07-3/207/10, 04.05.2022, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/24129>, განახლებულია: 11.05.2022.

² იქვე, ორგანული კანონების პროექტების განმარტებითი ბარათი.

³ Timothy D. Sisk, et al, Democracy at the local level, the International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance, Series 4, p. 13, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3wzRHQV>, განახლებულია: 19.05.2022.

⁴ Sadik Haxhiu, Avni H. Alidemaj, Representative Democracy – its Meaning and Basic Principles, Acta Universitatis Danubius, Vol. 17 No. 2 (2021), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3PzdTDq>, განახლებულია: 19.05.2022.

რომელიც მომდინარეობს ხალხისგან და კანონისგან, არის დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტური ასპექტი.⁵

წარმომადგენლობითი დემოკრატია მართვის ისეთი ფორმაა, რომელშიც ხალხი თავის ძალაუფლებას და პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს ახორციელებს თავის მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით. ამ ტიპის დემოკრატიის მთავარი არსი ისაა, რომ ამომრჩევლის ნება სრულდება წარმომადგენლობითი, კოლეგიური ორგანოების მეშვეობით, რომლებსაც ეს ხალხი უშუალოდ ირჩევს.⁶ არჩევნების პრინციპული ფუნქციაა, მოახდინოს საჯარო დაწესებულების ლეგიტიმაცია და თანამდებობის პირები კონკრეტული საქმიანობისთვის უზრუნველყოს მანდატით.⁷ სწორედ პირდაპირი არჩევნებით ქვედა დონის წარმომადგენლობითი ორგანოების შექმნა აყალიბებს საფუძველს ამ სტრუქტურების წარმატებისთვის.⁸

წარმომადგენლების ლეგიტიმურობა პირველ რიგში გამომდინარეობს არჩევნებიდან. მისი მეშვეობით ფორმირდება „ეროვნული ადგილობრივი მმართველობითი სისტემა“, რაც გამოიხატება კოლეგიური ორგანოების შექმნაში და მათ შემადგენლობაში განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულებების ჯგუფების კოორდინაციაში.⁹ იმისთვის, რომ დემოკრატიულმა დეცენტრალიზაციამ იმუშაოს კარგად, ქვედა დონეზე არჩეულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ საკმარისი ძალაუფლება, რათა მათ შემდეგ ძლიერი ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გამოყენებით ზედამხედველობა გაუწიონ აღმასრულებელ ორგანოებს.¹⁰

დემოკრატია დაფუძნებულია უმრავლესობის კონცეფციაზე. თუმცა ეს არ ნიშნავს უმცირესობის ჩახშობას და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მათი როლის იგნორირებას.¹¹ მათი დანიშნულება რეალიზებულია ისეთ პროცედურებში, სადაც უმცირესობის თანხმობის გარეშე ცალკეული გადაწყვეტილებები ვერ მიიღება. არც ერთ დემოკრატიულ რეჟიმში უმრავლესობა არ უნდა დომინირებდეს იმ დონეზე, რომ უმცირესობამ დაკარგოს ყველაფერი.¹² პოლიტიკურ უმრავლესობასა და ოპოზიციას შორის თანამშრომლობა და საერთო ინტერესების პატივისცემა კი, თავის მხრივ, ამარტივებს საზოგადოებაში დემოკრატიული ურთიერთობების განვითარებას.¹³ ეს საზოგადოებრივი ურთიერთობები სწორედ პოლიტიკური პლურალიზმისა და კანონის უზენაესობის პრინციპების პატივისცემის გზით მიიღწევა.¹⁴

ადგილობრივ ავტონომიებს აქვთ ნორმატიული წესების დადგენის უფლება, რომელიც უნდა შეესაბამებოდეს ცენტრალური ხელისუფლების რეგულაციებს. ეს ძალაუფლება არის

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Timothy D. Sisk, *at al*, *დასახელებული ნაშრომი*, p. 116.

⁸ Tulia G. Falletti, A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective, Working Paper-314, July 2004, in: Alper Ozmen, *Notes to the Concept of Decentralization*, European Scientific Journal April 2014 edition vol.10, No.10. p. 417. ხელმისაწვდომია: <https://core.ac.uk/download/pdf/236405436.pdf>, განახლებულია: 19.05.2022.

⁹ Rhodes, R. A. W. "Power Dependence". *Theories of Central-Local Relations: A Critical Reassessment*, in Goldsmith, M., ed., *New Research in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower, 1986, 1-33.

¹⁰ Richard Crook James Manor, *Democratic Decentralization* OED Working Paper Series, No. 11. 2000, The World Bank. Washington, D.C. p. 1, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3loOzlj>, განახლებულია: 19.05.2022.

¹¹ Bufi, Ylli (2010). *Tempulli i demokracisë/Temple of Democracy*. Tiranë: OMBRA GVG, pp. 79–84, in: Sadik Haxhiu, Avni H. Alidemaj, *დასახელებული ნაშრომი*.

¹² Sartori, Giovanni (1998). *Ç'është Demokracia/What is Democracy?* Dituria, Tiranë, pp. 16 -32. In: Sadik Haxhiu, Avni H. Alidemaj, *დასახელებული ნაშრომი*.

¹³ Ibid.

¹⁴ Sadik Haxhiu, Avni H. Alidemaj, *დასახელებული ნაშრომი*.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოხატულება და თავის მხრივ, იგი გავლენას ახდენს მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებლობის დონეზე.¹⁵ მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრალური ხელისუფლების აქტები არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნდამენტი, ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ნებისმიერი რეგულაციის მიღება არ არის შეუძლებელი რაიმე პრინციპებით და ღირებულებებით. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივსა და ცენტრალურ დონეებს შორის კლასიკური იერარქიული დამოკიდებულება არ არსებობს და ადგილობრივი დონე არ არის სახელმწიფოს გაგრძელება, არამედ ისინი ერთმანეთის გვერდით თანაარსებობენ.¹⁶ სუბსიდიარობის პრინციპი, რომელიც მიჰყავს უფლებამოსილებებს ცენტრსა და ქვემდგომ დონეებს შორის, მოითხოვს, რომ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები მუნიციპალიტეტებმა თავად გადაწყვიტონ.¹⁷ ხოლო, თუ ჩნდება ეჭვი იმის თაობაზე, რომელი უფრო ეფექტიანად შეასრულებს მას, ცენტრალური თუ ადგილობრივი ხელისუფლება, საკითხი ამ უკანასკნელის სასარგებლოდ იხრება.¹⁸

ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც ხალხის ძალაუფლების სპეციალური ფორმა, ქვედა დონეებს იცავს საქმეების გადაწყვეტაში სახელმწიფო ჩარევისგან.¹⁹ ეს მხოლოდ ფაქტობრივ ან ადმინისტრაციულ ჩარევებს არ გულისხმობს. მათთვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილება სრული უნდა იყოს და ამ კომპეტენციას არ უნდა ინაწილებდეს სხვა ორგანო.²⁰ დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლებით მთავრობის ქვედა დონეებს შეუძლიათ მიიღონ ნორმატიული რეგულირებები ზოგიერთ საკითხზე.²¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი განასხვავებს ერთმანეთისგან ადგილობრივ ძალაუფლებას, როგორც არჩეულ ტერიტორიულ გაერთიანებას თავისი პოლიტიკური განზომილებით და კომპეტენციებით, უბრალო ადმინისტრაციული დანაყოფისგან.²²

საქართველოში წარმომადგენლობითი ორგანოების ფორმირებასთან დაკავშირებით შემდეგი პრინციპია დამკვიდრებული: როგორც უმაღლესი, ისე ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების საყოველთაო არჩევნებთან ერთად შემოღებულია დამატებითი პროცედურა, რომელიც ითვალისწინებს ამავე ორგანოების მიერ თითოეული წევრის უფლებამოსილების ცნობას, რის შემდეგაც მოსახლეობის მიერ არჩეული პირი უფლებამოსილია, შეუდგეს თავისი მანდატის განხორციელებას. ეს მექანიზმი უზრუნველყოფს იმას, რომ ამომრჩევლების მიერ არჩეულმა პირებმა ცნონ ერთმანეთის ლეგიტიმაცია და ამომრჩეველთა ნების შესაბამისად, არჩევნების შედეგებით მიღებული კონფიგურაციით დაიწყონ საქმიანობა. ამ მექანიზმის არსებობა ადგილობრივ დონეზე ერთგვარად გაგრძელებაა მოქალაქეთა იმ უფლებისა, ჰყავდეთ თავიანთი წარმომადგენელი ისეთ კოლექტიურ ორგანოში, რომელიც პლურალიზმის პრინციპის გათვალისწინებით, განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულების ადამიანებისგან შედგება. მიუხედავად იმისა, რომ

¹⁵ The relationship between central and local authorities Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and Regional Democracy, Prepared with the collaboration of Alba Nogueira López, Council of Europe, Situation of 2007, p. 16, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680747fbc>, განახლებულია: 19.05.2022.

¹⁶ Magnusson, Warren. "Protecting the Right of Local Self-Government." *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique* 38, no. 4 (2005), pp. 897–922.

¹⁷ The European Charter of Local Self-Government, art. 4, para. 3.

¹⁸ Steytler, Nico. "The Powers of Local Government in Decentralised Systems of Government: Managing the 'Curse of Common Competencies.'" *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 38, no. 2 (2005): 271–84. P. 244.

¹⁹ Nana Rusadze, Niko Chikhladze, Tamar Nadiradze-Gogoladze, Local Self-Government as a Form of Public Administration in Georgia. *Globalization and Business*, 10, 2020, 150-155, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3LsQ78I>, განახლებულია: 19.05.2022.

²⁰ The European Charter of Local Self-Government, art. 4, para. 4.

²¹ Brancati Dawn (2006), Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?, *International Organization*, Vol. 60, Summer 2006, pp. 651-685, in: Alper Ozmen, *Notes to the Concept of Decentralization*, European Scientific Journal April 2014 edition vol.10, No.10. p. 417.

²² Relationship between central and local authorities, p. 15.

უფლებამოსილების ცნობის პროცედურა დამატებით საფეხურს აჩენს ამომრჩევლის ხმის მანდატში გარდასახვის გზაზე, ის ბარიერად ვერ ჩაითვლება. მისი დანიშნულებაა კოლეგიური ორგანოს შიგნით, პოლიტიკური პარტიების მიერ კონსენსუსზე დამყარებული საქმიანობის უზრუნველყოფა და ამავე დროს არჩევნებში გამარჯვებული მხარეების მიერ ერთმანეთის ლეგიტიმაციის აღიარება. საკრებულოსთვის ეს უფლებამოსილება არის პროცედურულ დონეზე ადგილობრივი დემოკრატიის მაღალი ხარისხის მაჩვენებელი.

არჩევნების შემდეგ წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრთა მიერ ერთმანეთის უფლებამოსილების ცნობის პროცედურა შინაარსობრივად ნაწილობრივ უკავშირდება დეცენტრალიზაციის კონცეფციასაც. როგორც ცნობილია, დემოკრატიის ერთ-ერთი ელემენტია ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია ქვედა დონეებზე, რომლებიც უფრო ახლოს არიან ამ ძალაუფლების წყაროსთან - ხალხთან. დეცენტრალიზაცია არის კონკრეტული ან ფართო მმართველობითი ფუნქციების, პასუხისმგებლობის, უფლებამოსილებების და ანგარიშვალდებულების გადაცემის პროცესი ადგილობრივი დონის ხელისუფლებისთვის.²³ ის ქვეყნებს უფრო დემოკრატიულს ხდის. მისი ერთ-ერთი განზომილება, პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია, წარმოადგენს პოლიტიკურ კრიტერიუმს, რომელიც გულისხმობს მოქალაქეების ძალაუფლებას, თავად აირჩიონ თავიანთი წარმომადგენლები და ან უკანასკნელთა უფლებას, სხვა დონის ორგანოების ჩაურევლად მიიღონ ხალხის ინტერესების შესაბამისი გადაწყვეტილებები.²⁴ დეცენტრალიზაციის პრინციპი ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში ხალხს აძლევს შესაძლებლობას, მიიღოს მონაწილეობა დაგეგმვასა და გადაწყვეტილებების მიღებაში. ეს მექანიზმი კი, საბოლოოდ, ზრდის მათ წონას პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნებაში.²⁵

პოლიტიკური ცენტრალიზაცია/დეცენტრალიზაცია მიემართება პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციის კონცენტრაციას ან მის გაბნევას.²⁶ პოლიტიკური ავტონომია გულისხმობს, რომ გადაწყვეტილებები ადგილობრივ დონეზე მიიღებოდეს ხელისუფლების სხვა დონისგან რაიმე გავლენის ან ჩარევის გარეშე.²⁷ პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია, რომელიც აძლევს მოქალაქეებს ან მათ არჩეულ წარმომადგენლებს მეტ ძალაუფლებას საჯარო გადაწყვეტილებების მიღებაში, ხშირად ასოცირდება პლურალისტურ პოლიტიკასთან და წარმომადგენლობით მთავრობასთან. ის ასევე აძლევს ამომრჩევლებს ან მათ მიერ არჩეულ წარმომადგენლებს პოლიტიკის ფორმულირებასა და იმპლემენტაციაზე მეტი გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას.²⁸ ამ ტიპის დეცენტრალიზაცია მიემართება პოლიტიკას, რომელიც უზრუნველყოფს პოლიტიკური (policy) ავტონომიის გადაცემას სუბნაციონალური დონისათვის.²⁹ ამდენად, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მთავარი ნიშანია ადგილობრივი

²³ Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, 1990–2007, 2008. p. xi.

²⁴ Timothy D. Sisk *at al*, დასახელებული ნაშრომი, p. 23.

²⁵ Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis G. Shabbir Cheema, Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers, Number 581, Management and Development Series, Number 8, p. 6. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/39BVwNg>, განახლებულია: 19.05.2022.

²⁶ Wolman, H. 1990. Decentralization: What It Is and Why We Should Care. In R. J. Bennett (ed.), *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon Press 29,) in: Paolo Dardanelli, Kieran Wright, Devometrics: How to Measure Decentralisation? A Review of the Literature, Local Democracy Research Centre at LGIU, p. 4, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3LvWfNm>, განახლებულია: 19.05.2022.

²⁷ Timothy D. Sisk *at al*, დასახელებული ნაშრომი, p. 45.

²⁸ The World Bank Group, Political Decentralization, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3G0Vn2g>, განახლებულია: 19.05.2022.

²⁹ Tulia G. Falletti, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2010, in: Paolo Dardanelli, Kieran Wright, Devometrics: How to Measure Decentralisation? A Review of the Literature, Local Democracy Research Centre at LGIU, p. 6.

ორგანოების არჩევის შესაძლებლობის გადაცემა შესაბამისი ერთეულის ამომრჩევლისათვის და წარმომადგენლობითობის გარკვეული ნაწილის განხორციელება ადგილობრივ დონეზე.³⁰

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია არ გულისხმობს მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ამომრჩევლისათვის უფლებამოსილების გადაცემას, რომ მათ აირჩიონ თავიანთი წარმომადგენლობითი ორგანოები. ეს უფლებამოსილება მოიცავს ასევე ამ ორგანოების თვითორგანიზების უფლებასაც. არჩევნების შემდეგ საკრებულოს მიერ მათ წევრთა უფლებამოსილების ცნობის პროცედურა ამ პრინციპის დამატებით განმტკიცებას წარმოადგენს. ეს უზრუნველყოფს დემოკრატიისა და პოლიტიკური, კონსენსუსზე ორიენტირებული პლურალიზმის განმტკიცებას, ვინაიდან ამ პროცესში თითოეული პოლიტიკური ძალა (პარტია) აღიარებს მისი კონკურენტის ლეგიტიმაციას და კენჭისყრის დროს თანხმობას აძლევს იმას, რომ ამ კონკრეტული შემადგენლობით იფუნქციონიროს წარმომადგენლობითმა ორგანომ. ამგვარი მექანიზმი მიუთითებს დემოკრატიისა და მაღალი პოლიტიკური კულტურისკენ მისწრაფებას და ამკვიდრებს დემოკრატიის მაღალ სტანდარტს არჩევნების პარალელურად. წარმოდგენილი ცვლილება აუარესებს ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ამ კომპონენტის ხარისხსაც. ის ართმევს საკრებულოს იმ უფლებამოსილებას, რომლის მიხედვითაც, იგი, დღეს მოქმედი რედაქციით, ამომრჩეველთა ნების შესაბამისად თავად აღიარებს წევრად ახალარჩეულ მაჟორიტარს.

პროპორციულობის პრინციპთან შესაბამობა

პროპორციულობის პრინციპი მოითხოვს, რომ ხელისუფლების ზედა დონე ადგილობრივ საქმედებში ჩაერიოს მხოლოდ ადეკვატური ზომებით. ის გულისხმობს, რომ ხელისუფლების მაღალი დონის ქმედების შინაარსი და ფორმა კონკრეტული ინტერვენციის ინსტრუმენტით (მაგალითად, კანონი) დასახული მიზნის პროპორციული უნდა იყოს. ეს მიზანი იმდენად მნიშვნელოვანი უნდა იყოს, რომ შეზღუდული ინტერესის მნიშვნელობა გადაჭონოს.³¹

წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივა დასაბუთებულია მხოლოდ იმის აუცილებლობით, რომ მაჟორიტარი საკრებულოს წევრების უფლებამოსილების დაწყების წესი შესაბამისობაში მოვიდეს აღმასრულებელი ორგანოს, მერის უფლებამოსილების დაწყების წესთან. თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოსა და საკრებულოს მაჟორიტარი წევრის არჩევის წესის ერთმანეთთან შედარება, ისევე როგორც, მათ შორის პარალელის გავლება, მოკლებულია ყოველგვარ ლოგიკურობას და სამართლებრივ არგუმენტაციას. მიუხედავად იმისა, რომ ორივე მაჟორიტარიზმის პრინციპით აირჩევა, უფლებამოსილების დაწყების მომენტის განსაზღვრის მიზნებისთვის, მათი ერთ კონტექსტში განხილვა შეუძლებელია. მერი არის აღმასრულებელი ორგანო, რომლის ლეგიტიმაციის დამატებითი დადასტურება (გარდა ცესკოს აქტისა) კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული. საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატი კი არის კოლეგიური წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი; ეს ორგანო გადაწყვეტილებაუნარიანია მისი გარკვეული რაოდენობის წევრების მონაწილეობის შემთხვევაში. შესაბამისად, უფლებამოსილების ცნობის პროცედურის დადგენა საკრებულოს შემთხვევაში, გარდა ზემოთ დასახელებული პოლიტიკური ფაქტორისა, გამომდინარეობს სწორედ იმ სპეციფიკიდან, რაც წარმომადგენლობით კოლეგიურ ორგანოებს ახასიათებთ. გარდა

³⁰ Aaron Schneider, 'Who Gets What From Whom? The Impact of Decentralisation on Tax Capacity and Pro-Poor Policy', IDS Working Paper 179, 2003, Institute of Development Studies, University of Sussex, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3G8l5Rp>, განახლებულია: 19.05.2022.

³¹ Salvador Parrado, Assigning competences and functions to local self-government in four EU member states: a comparative review, SIGMA, UNED, Madrid, 2005, p. 24, ხელმისაწვდომია: <https://sigmaweb.org/publications/40987105.pdf>, განახლებულია: 19.05.2022.

ამისა, მერის მიერ უფლებამოსილების დაწყების მომენტი არც პროცედურულად არ უკავშირდება მაჟორიტარის მიერ საქმიანობის დაწყებას. მოქმედ კანონმდებლობაში არ მოიპოვება ნორმა, რომელიც მაჟორიტარისა და მერის საქმიანობის რაიმე გადაკვეთაზე მიაწინებდა. ამდენად, მერისა და საკრებულოს, როგორც ორგანოთა, სპეციფიკიდან გამომდინარე, შეუძლებელია მათ შორის პარალელის გავლება კანონპროექტით წარმოდგენილ კონტექსტში. გარდა ამისა, ის მოცემულობა, რომ აღმასრულებელი ორგანოს და მხოლოდ შუალედურ არჩევნებში არჩეული საკრებულოს მაჟორიტარი წევრის უფლებამოსილების დაწყება განსხვავებული წესით ხდება, არ ქმნის ისეთ პრაქტიკულ პრობლემებს, რომ ამან გაამართლოს საკრებულოსთვის საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილების ჩამოშორება.

გარდა ამისა, ამგვარი მიდგომა საფუძველს დაუდებს არასწორ და საშიშ საკანონმდებლო პრეცედენტებს კოლეგიური წარმომადგენლობითი ორგანოების დაკომპლექტების წესის მხრივ. არჩევნების შედეგის დადგენის მიღმა, ცესკოსთვის საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების აღიარების კომპეტენციის გადაცემა კი, ადგილობრივი დემოკრატიის შემზღუდველ, მიუღებელ სტანდარტს დაამკვიდრებს. ამ მიზნით თვითმმართველობისთვის საკუთარი უფლებამოსილების ჩამოშორება პროპორციულობის პრინციპს ეწინააღმდეგება.

დისკრიმინაციული მიდგომა

ინიციატორების მიერ შემოთავაზებული დიფერენციაცია პროპორციული და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემებით არჩეულ საკრებულოს წევრებთან დაკავშირებით, დისკრიმინაციულ მიდგომას ამკვიდრებს კანონმდებლობაში. სამართლებრივ არგუმენტაციას მოკლებულია სადეპუტატო უფლებამოსილების დაწყების კონტექსტში ორი საარჩევნო სისტემით არჩეული საკრებულოს წევრების გამიჯვნის საჭიროება. ნებისმიერი საარჩევნო სისტემის მიზანია, ამომრჩევლის ნება გარდაისახოს მანდატში. კენჭისყრის დღეს მოსახლეობა თავის არჩევანს აკეთებს არა მხოლოდ კონკრეტული პერსონისთვის (მაჟორიტარი) ხმის მიცემისას, არამედ ის თანხმობას აცხადებს, საკრებულოს დეპუტატი გახდეს მისთვის სასურველი პარტიის სიაში მითითებული პირიც. შესაბამისად, ამომრჩევლის ნების რეალიზაციის დაწყების მომენტის განმსაზღვრელი ფაქტორი ვერ იქნება საარჩევნო სისტემებს შორის განსხვავება. ორივე სისტემით არჩეული დეპუტატი თანაბარი ლეგიტიმაციით სარგებლობს. ამის საპირისპიროდ, წარმოდგენილი ცვლილება გაუმართლებლად ახდენს ამომრჩევლის ნების მანდატში გარდასახვის პროცედურის დიფერენცირებას სხვადასხვა სისტემით არჩეულ დეპუტატებთან მიმართებით.

თუკი ეს ცვლილებები რეალურად, ამომრჩევლის ნების სადეპუტატო მანდატში გარდასახვას და კრიზისის გადალახვას დაისახავდა მიზნად, კანონით დასაშვები იქნებოდა ისეთი საგამონაკლისო, დროებითი ანტიკრიზისული მექანიზმის შემოღება, რომელიც ყოველგვარ დისკრიმინაციულ მიდგომებს გამორიცხავდა და თანაბრად გავრცელებდა როგორც მაჟორიტარული, ისე პროპორციული წესით არჩეულ საკრებულოს წევრებზე. მათი მანდატი კი, თავის მხრივ, პირდაპირ კავშირშია ამომრჩევლის ნებასთან, რომელიც თანაბარმნიშვნელოვანია ორივე საარჩევნო სისტემით ხმის მიცემისას.

მუნიციპალიტეტებთან კონსულტაციის არარსებობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის მიხედვით, ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებმა დროულად და შესაბამისი გზით გადაწყვეტილების მიღებისა და დაგეგმვის პროცესში ადგილობრივი ორგანოებთან კონსულტაცია უნდა გამართონ ყველა იმ საკითხზე,

რომელიც მათ ეხებათ.³² მსოფლიოში დამკვიდრებულია კარგი პრაქტიკა, რომელიც სხვადასხვა დონის კონსულტაციებს ითვალისწინებს (ინფორმირება, ჩართულობა, მონაწილეობა).³³ მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტი რეალურად მხოლოდ ერთ მუნიციპალიტეტს ერგება, მისი ნორმატიული შინაარსის გათვალისწინებით ის ყველა თვითმმართველ ერთეულზე ვრცელდება მუდმივი წესით. არც განმარტებითი ბარათით არ დგინდება, გაიარა თუ არა ინიციატორმა კონსულტაციები მუნიციპალიტეტებთან და არც საკომიტეტო განხილვისას წარმოდგენილი ამ კონსულტაციების გამართვის დამადასტურებელი რაიმე მტკიცებულება. ინიციატორმა აღნიშნა მხოლოდ ის, რომ მათ პერმანენტულ რეჟიმში აქვთ მუნიციპალიტეტებთან კომუნიკაცია და ამ ცვლილებების შესახებაც ინფორმირებული არიან.³⁴ ეს მიდგომა არ შეესაბამება იმ სტანდარტებს, რაც მოთხოვნილია ქარტიითა და მსოფლიოს საუკეთესო პრაქტიკით.

კანონმდებლობის მექანიზმის ცალმხრივი პარტიული მიზნებისთვის ბოროტად გამოყენება

მიუხედავად იმისა, რომ განმარტებითი ბარათი ამაზე არ საუბრობს, წარმოდგენილი ინიციატივა, რეალურად, პირდაპირ ეხმიანება ქ. ბათუმის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში შექმნილ პოლიტიკურ კრიზისს;³⁵ იმის გამო, რომ შუალედური არჩევნების შემდეგ ოპოზიციის წარმომადგენლები ბათუმის საკრებულოს სხდომებზე არ ცხადდებიან და მისი გახსნის კვორუმი ვერ იქმნება,³⁶ „ქართული ოცნება“ ვერ ახერხებს თავისი მაჟორიტარის უფლებამოსილების ცნობას, რის შემდეგაც ეს პარტია საკრებულოში უმრავლესობას მოიპოვებდა და თანამდებობის პირების არჩევასაც შეძლებდა. ამგვარი სიტუაციის გაგრძელების შემთხვევაში, მიმდინარე წლის 3 ივნისს ბათუმის საკრებულოს უფლებამოსილება შეუწყდება და დაინიშნება რიგგარეშე არჩევნები.³⁷ აქედან გამომდინარე, „ქართულმა ოცნებამ“ გადაწყვიტა, ორგანული კანონების შეცვლის გზით, გვერდი აუაროს ოპოზიციური პარტიების მონაწილეობის აუცილებლობას და მხოლოდ მაჟორიტარ წევრთან მიმართებით დაადგინოს სადეპუტატო უფლებამოსილების დაწყების ახალი წესი. ამგვარი ინიციატივა მიუთითებს კანონმდებლობის ცვლილების მექანიზმის გამოყენებას მხოლოდ საკუთარი პოლიტიკური ინტერესების დასაკმაყოფილებლად.

ინიციატორთა ცალმხრივ და სუბიექტურ დამოკიდებულებაზე მეტყველებს აგრეთვე შემდეგი გარემოება: როგორც ცნობილია, ბათუმის მსგავსი კრიზისი სენაკის საკრებულოშიც არსებობს მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ ამ მუნიციპალიტეტში „ქართული ოცნება“ იმყოფება ბოიკოტის

³² European Charter of Local Self-Government, art. 9, para. 6.

³³ იხ. The relationship between central and local authorities, pp. 33-56.

³⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტის 2022 წლის 18 მაისის სხდომა. პირდაპირი ეთერი (14:18-15:46), საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/live/12>, განახლებულია: 19.05.2022.

³⁵ 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად, ბათუმის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში უმრავლესობა, ანუ 18 წევრი, დამოუკიდებლად ვერც ერთმა პარტიამ ვერ მოიპოვა. კერძოდ, შუალედურ არჩევნებამდე, „ქართული ოცნების“ შემადგენლობაში 16 წევრი იყო, დანარჩენ პარტიებს ერთობლივად 17 წევრი ჰყავდათ, ხოლო 1 წევრი დამოუკიდებელი დეპუტატის სტატუსით სარგებლობდა. ამგვარი კონფიგურაციის გამო, საკრებულომ პირველ სხდომაზე თანამდებობის პირების არჩევა ვერ შეძლო, შემდეგ კი სხდომის გახსნისთვის აუცილებელ კვორუმსაც ვერ აგროვებდა.

³⁶ „ჩვენ მზად ვართ“ - ვინ ელის ბათუმში რიგგარეშე არჩევნებს შემოდგომაზე“, საინფორმაციო პორტალი „ბათუმელები“, 2022 წლის 18 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3k06RZM>, განახლებულია: 19.05.2022.

³⁷ ბათუმის საკრებულო 2021 წლის 3 დეკემბრის შემდეგ არ შეკრებილა (სხდომის გახსნის კვორუმის არარსებობის გამო). კანონმდებლობის მიხედვით, თუ საკრებულო ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში ვერ შეიკრიბება, მას უფლებამოსილება შეუწყდება, რის შემდეგაც ინიშნება რიგგარეშე არჩევნები, მანამდე კი მუნიციპალიტეტში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა, რომელსაც მუნიციპალიტეტის მერი ახორციელებს. იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 142-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, 144-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 154¹ მუხლი.

რეჟიმში და ის საშუალებას არ აძლევს ოპოზიციას, დაიმატოს პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული 1 წევრი, რის შემდეგაც აქაც შესაძლებელი გახდებოდა თანამდებობის პირების არჩევა და საკრებულოს ფუნქციონირების დაწყება. იმის გამო, რომ სენაკის საკრებულოში ოპოზიციას აქვს რეალური შესაძლებლობა, პროპორციული წესით არჩეული წევრის უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ, თავიანთი კანდიდატი აირჩიონ საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობაზე, ცალსახად იკვეთება კანონპროექტთა ავტორების მიზანი, თუ რატომ არ ავრცელებენ ახალ წესს პროპორციული წესით არჩეულ წევრებზე.

საია მოუწოდებს პარლამენტს, კანონმდებლობის ცვლილებების ინსტრუმენტი არ გამოიყენოს თვითნებურად, მხოლოდ ცალმხრივი პარტიული ინტერესების გათვალისწინებით და არსებული კრიზისი გადაჭრას არა დისკრიმინაციული და დაუსაბუთებელი ინიციატივებით, არამედ ამომრჩეველთა ნების რეალიზაციაზე ორიენტირებული, დროებითი ანტიკრიზისული ნორმებით.