ევროპის საბჭო
მინისტრთა კომიტეტი

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია № R(98)12 წევრი სახელმწიფოების მიმართ

ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის თაობაზე

(მიღებულია მინისტრთა კომიტეტის მიერ 1998 წლის 18 სექტემბერს მინისტრთა მოადგილეების 641-ე სხდომაზე)

მინისტრთა კომიტეტი, ევროსაბჭოს წესდების მე-15 "ბ" მუხლის შესაბამისად,

ითვალისწინებს რა, რომ ევროპის საბჭოს მიზანს წარმოადგენს მის წევრ სახელმწიფოებში სოციალური და ეკონომიკური პროგრესის წახალისება და მათ შორის უფრო დიდი ერთანობის მიღწევა იმ იდეალებისა და პრინციპების დაცვის მიზნით, რომლებიც წარმოადგენენ მათ საერთო მემკვიდრეობას

ითვალისწინებს რა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის (შემდგომში "ქარტია"), უფრო კონკრეტულად კი მისი მე-4 მუხლის მე-3 პარაგრაფს, რომელიც გვთავაზობს რომ "როგორც წესი, სახელმწიფო უფლებამოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან"

ითვალისწინებს რა იმ გარემოებას, რომ როგორც ქარტიის მე-3 მუხლშია მოცემული, როცა ადგილობრივ ხელუსუფლებებს აქვთ უფლება "*კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად", ეს ხელისუფლება პასუხისმგერბელი ხდება მოქალაქეების-ამომრჩევლების და გადასახადის გადამხდელების და სახელმწიფოს წინაშე.*

ითვალისწინებს რა, რომ კანონიერების პრინციპის შესაბამისად და საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში, მოქალაქეთა უფლებების დაცვისა და სახელმწოფო ქონების ეფექტური მართვის უზრუნველყოფა ამართლების სათანადო კონტოლის მექანიზმის არსებობას;

ითვალისწინებს რა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების აქტებზე კონტროლის ხასიათი და მასშტაბები უნდა განსხვავდებოდეს იმისდა მიხედვით, საქმიანობა სრულდება უმაღლესი ხელისუფლების სახელით თუ თავისი კომპეტენციების ფარგლებში;

ითვალისწინებს რა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების დებულებებში არსებული შესაძლო ბუნდოვანება, განსაკუთრებით კი კომპეტენციათა განსაზღვრის საკითხში, თვითმმართველობის ერთერთ მთავარ საფრთხეს წარმოადგენს და შესაძლოა გადაიზარდოს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის გადაჭარბებულ კონტროლში;

ითვალისწინებს რა, რომ ქარტიის მე-8 მუხლში (ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა
საქმიანობაზე) შესული პრინციპები ადმინისტრაციულ სანქციებს ადგილობრივი ხელისუფლების არჩეული წარმომადგენლებისთვისაც ითვალისწინებს;

ითვალისწინებს რა, რომ ქარტიის მე-11 მუხლის მიხედვით, "ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ მიიღონ სამართლებრივი ზომები მათი უფლებამოსილებების თავისუფალი განხორციელების", რომელიც გულისხმობს ზედამხედველობითი უფლებამოსილების არასათანადო გამოყენების წინააღმდეგ მექანიზმის არსებობას;

ითვალისწინებს რა, რომ გამჭვირვალობა საუკეთესო გარანტიაა რომ საჯარო ხელისუფლება საქმიანობას საზოგადოების ინტერესების შესაბამისად განახორციელებს, და რომ ეს მოქალაქეთა მიერ ეფექტური პოლიტიკური ზედამხედველობის განხორციელების ძირითადი წინაპირობაა და რომ, შესაბამისად მისი გაძლიერება ზედამხედველობის სხვა ფორმების შემცირების უფლებას იძლევა;

ითვალისწინებს რა ბევრი წევრი ქვეყნის გამოცდილებას, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ზედამხედველობის ისეთი მოსახერხებელი სისტემის შემუშავებაა შესაძლებელი, რომელიც თვითმმართველობის ეფექტურობას საფრთხის ქვეშ არ დააყენებს;

გაითვალისწინა რა ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის რეკომენდაცია №20 (1996) ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის მონიტორინგისა და განხორციელების შესახებ;

ითვალისწინებს რა ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის სამეთვალყურეო საბჭოს ანგარიშს ადგილობრივი ხელისუფლებების საქმიანობის ზედამხედველობისა და ანგარიშგების შემოწმების შესახებ[1],

რეკომენდაციას იძლევა, რომ წევრი სახელმწიფოების მთავრობებმა:

1. მიიღონ სათანადო ზომები:
   - რათა ქარტიის მე-8 მუხლში შესული პრინციპის მოქმედება განავრცონ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის ყველა ფორმაზე
   - მოქალაქეთა მიერ პოლიტიკური ზედამხედველობის გადამწყვეტი როლის ცნობისთვის და მხარი დაუჭირონ ასეთი ზედამხედველობის განხორციელებას, მათ შორის პირდაპირი დემოკრატიის სხვა სათანადო ინსტრუმენტების გამოყენებით.
   - ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდისა და იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ზოგადად, საჯარო ხასიათის გადაწყვეტილებები, რომლებიც ფინანსურ ხარჯებს გასწევენ, საზოგადოების მიერ იყოს მხარდაჭერილი და რომ დაინტერესებულ მოქალაქეებს და იურიდიულ პირებს ამ გადაწყვეტილებებზე რეალური წვდომა ქონდეთ კანონით გათვალისწინებული პროცედურების შესაბამისად.

[1] სასწავლო სერია" ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება ევროპაში", No. 66.

- რათა უზრუნველყონ ქარტიის მე-7 მუხლის 1 პარაგრაფის მიხედვით, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებზე ადმინისტრაციული სანქციების (ადგილობრივი არჩეული წარმომადგენლის უფლებამოსილების შეჩერება, თანამდებობიდან გათავისუფლება და ადგილობრივი ორგანოს დაშლა) მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში გამოყენება; მათს გამოყენებას თან ახლდეს შესაბამისი გარანტიები რათა უზრუნველყოფილი იქნას ადგილობრივი არჩეული ხელისუფლების მიერ მანდატის თავისუფალი განხორციელება, და უპირატსობა მიენიჭოს იმ პროცედურებს, სადაც ზედამხედველი ხელისუფლება, ან ამ ზედამხედველობის განმახორციელებელი ხელისუფლება, ჩაანაცვლებს ხარვეზის დამშვებ ადგილობრივ ხელისუფლებასდა ამით შემცირდება ამ უკანასკნელთა წინააღმდეგ ადმინისტრაციული სანქციების გამოყენების შემთხვევები.
- იმ პროცედურების შესამუშავებლად, რომლის მიხედვითაც ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები თავად შეძლებენ შიდა კონფლიქტების გადაჭრას და ზედამხედველი ადმინისტრაციული ხელისუფლების ჩარევევა საჭირო გახდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული პროცედურები შედეგს არ გამოიღებენ.

2. საჭიროების შემთხვევაში, გატარონ სათანადო საკანონმდებლო რეფორმები ზედამხედველობის სისტემასა და სუბსსიდიარობის პრინციპს შორის ურთიერთთავსებადობისა და ამ სისტემების ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად, ამ რეკომენდაციის დანართში მოცემული სახელმძღვანელო პრინციპების გათვალისწინებით.

დანართი რეკომენდაციისთვის No. R(98)12

ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაზე ზედამხედველობის სისტემის გაუმჯობესების სახელმძღვანელო პრინციპები

I. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მასშტაბების სახელმძღვანელო პრინციპები:

- ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ თავიანთი კომპეტენციების თავისუფალი განხორციელების უზრუნველყოფა თუ კანონით საწინააღმდეგო არ არის განსაზღვრული.
- "საკუთარი" კომპეტენციებით აღჭურვის უპირატესობა კომპეტენციათა დელეგირებაზე, რაც, შედეგად, შეამცირებს ზედამხედველობის მიზანშეწონილობას.[2]
- ზედამზხედველობას დაქვემდებარებული ქმედებების ზუსტი ჩამონათვალი დებულებებში.
- კონკრეტული მნიშვნელობის ქმედებებზე სავალდებულო ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შეზღუდვა.
- აპრიორიორი ადმინისტრაციული კონტროლის შემცირება (სადაც ხელისუფლების ჩარევა საჭირაა ადგილობრივი გადაწყვეტილებების ძალაში შესასვლელად ან ასამოქმედებლად).

[2] ნიდერლანდების დელეგაცია იხსენებს რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის რატიფიცირების დროს, ნიდერლანდების მთავრობამ აღნიშნა რომ არ თვლიდა თავს ქარტიის მე-8 მუხლის 2 პარაგრაფის შესრულებაზე ვალდებულად. შესაბამისად, ამ კონკრეტული სახელმძღვანელო პრინციპს ნიდერლანდების მთავრობა მხოლოდ იქ გაატარებდა, სადაც ადგილობრივი კანონმდებლობის მიხედვით მონარქისთვის გადაცემულ ზედამხედველობით ძალაუფლებას იგი კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დააყენებდა

II. ზედამხედველობის ალტერნატიული მექანიზმების სახელმძღვანელო პრინციპები:

- ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის დიალოგის გაძლიერება.
- ზოგიერთი სტრუქტურის (ცენტრალური ადმინისტრაციისგან დამოუკიდებლად ან ადმინისტრაციისსავე ფარგლებში) ხელში არსებული რჩევებისა და შეფასებების ფუნქციის გაძლიერება, განსაკუთრებით ფინანსურ და მენეჯმენტის სფეროებში.
- ისეთი დამოუკიდებელი ორგანოების გაძლიერება, როგორიცაა ომბუდსმენები და მედიატორები.
- ზედამხედველობის შიდა მექანიზმების გაძლიერება, განსაკუთრებით ფინანსებისა და მენეჯმენტის სფეროში.

III. ზედამხედველობის პროცედურებთან დაკავშირებული სახელმძღვანელო პრინციპები:

i. სამართლებრივი პროცედურები

- არ მიენიჭოს სასამართლოს ადგილობრივი ხელისუფლების ჩანაცვლების უფლებამოსილება აქტების მართლზომიერების შეფასების დროს: ეს შეფასება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს პრეროგატივა უნდა იყოს.
- სასამართოლს მიეცეს შუალედური ზომების მიღების უფლებამოსილება, როცა ეს ზომები გამართლებულია გადაუდებლობითა და/ან გამოუსწორებელი ზიანის რისკის არსებობით.
- ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ნორმატიული აქტების კანონთან შესაბამისობასთან დაკავშირებით სასამართლო გადაწყვეტილების სრული და დაუყოვნებელი შესრულების უზრუნველსაყოფად შემუშავდეს სათანადო ზომები, მათ შორის ხარვეზის დამშვები ხელისუფლების ორგანოს ჩანაცვლების პროცედურები.
- სასამართლოს წარმოებაში მიღებული საქმეების განხილვისათვის საჭირო დროის შესამცირებლად სათანადო ზომების უზრუნველყოფა, ვინაიდან სამართლებრივი პროცედურები სამართლებრივი უსაფრთხოებას კვეთს და შესაძლოა ზედამხედველობის საჭიროება ეჭვქვეშ დადგეს.

ii. საზედამხედველო პროცედურები ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის

- შესაძლებლობის შემთხვევაში, მხოლოდ პირველი ინსტანციის ზედამხედველობითი ორგანოს არსებობა; კონკრეტული სპეციალიზაციის მქონე ზედამხედველი ორგანოს ჩარევის საჭიროების შემთხვევაში, (ზედამხედველობას დაქვემდებარებული აქტის რაობიდან გამომდინარე) ზუსტად და კონკრეტულად განისაზღვროს ამ ორგანოთა კომპეტნციის სფეროები.
- ზედამზედველობას დაქვემდებარებულ საკითხზე უზუსტობების თავიდან აცილების მიზნით, დებულებებში განისაზღვროს ზედამხედველი ორგანოს მიერ აპრიორული ზედამხედველობის განხორციელების ვადები და უზრუნველოყოფილ იქნას რომ განსაზღვრულ ვადებში რაიმე გადაწყვეტილების არ მიღება თანხმობას აღნიშნავს.

iii. ფინანსური ზედამხედველობა და ზედამხედველობის მართვა

- ფინანსური ზედამხედველობის ეფექტების შემცირება და ზედამხედველობის მართვა, ვინაიდან ადგილობრივი არჩეული ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მართლზომიერება შესაძლოა ეჭვქვეშ დადგეს.
- ამ ორი ტიპის ზედამხედველობის ორგანიზება გარგი მმართველობითი აღრიცხვის პრაქტიკისა და ეფექტური მენეჯმენტის სისტემების დანერგვის

მზარდასაჭერად, ფინანსური დისბალანცის თავიდან ასაცილებლად, ფინანსური პრობლემების წინაშე მდგარი ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური რეაბილიტაციისთვის და მოქალაქეთათვის ამომწურავი და ობიექტური ინფორმაციის მიწოდებისათვის.

IV. არაფორმალური ზედამხედველობის რისკების აცილების სახელმძღვანელო პრინციპები:

- როგორც წესი, თავიდან იყოს აცილებული თავიანთი პასუხისმგებლობების ფარგლებში ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების თანამშრომლების დამოკიდებულება სხვა ხელისუფლებაზე გარდა მათი უშუალო ხელმძღვანელობისა.
- ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მათთან მომუშავე ცენტრალური ხელისუფლების განყოფილებებს შორის ისეთი ურთიერთობების ჩამოყალიბების თავიდან აცილება, რაც ოფიციალური ზედამხედველობის, დაბალი ხარისხის არაოფიციალური "ტექნიკური' კონტროლით ჩანაცვლებას გამოიწვევს.