



ადგილობრივი და
რეგიონული
ხელისუფლების
კონგრესი

ევროპის საბჭო

რეგიონული დემოკრატია
ევროპის საბჭოს ჩარჩო
მითითებები

სარჩევი

- I. შესავალი
- II. ჩარჩო მითითებები რეგიონული დემოკრატიისათვის – ოფიციალური ტექსტი
 - A. შესავალი
 - B. ჩარჩო მითითებების სტრუქტურა და შინაარსი
 - 1. რეგიონული მოწყობა
 - 1.1 რეგიონული სტრუქტურა
 - 1.2 კომპეტენციები
 - 1.3 ურთიერთობები მთავრობის სხვა რგოლებთან
 - 1.4 კავშირები ცენტრალურ ხელისუფლებებთან
 - 1.4.1 ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში
 - 1.4.2 ზედამხედველობა და გადაადგილებები
 - 1.4.3 ლოიალობა, ტერიტორიული მთლიანობა და ინტეგრაცია
 - 1.5 რეგიონული თვითმართველობების დაცვა
 - 2. რეგიონული ორგანოები და შიდა ორგანიზაციული მოწყობა (რეგიონული დემოკრატია)
 - 3. დაფინანსება
 - 3.1 რესურსები
 - 3.2 ფინანსური ბალანსი და გადარიცხვები
 - 3.3 სესხება
 - 4. ეროვნული და საერთაშორისო ურთიერთობები

I შესავალი

ევროპის საბჭოს ფარგლებში, რეგიონულ ორგანოებს, მიუხედავად მათი ბუნებისა ან ინსტიტუციონალური ხასიათისა, თავიანთი დემოკრატიული სტრუქტურისათვის უნდა ჰქონდეთ შეხედულებათა სისტემა და პრინციპები, თავიანთი ორგანიზაცია, კომპეტენციები და საკუთარი რესურსები, მათი ადგილი სახელმწიფოში, ურთიერთობები სხვა ორგანოებსა და მოქალაქეებთან.

ქვემოთ დასახელებული ყველა ფაქტორი საფუძვლად უდევს ტერიტორიულ დემოკრატიას. ესენია თანამედროვეობა, ღიაობა, აქტიურობა სხვადასხვა დონეზე, სხვებისთვის დასაყრდენად ყოფნა და თანამონაწილეობა, რაც ხელს უწყობს მყარ განვითარებას და მოსახლეობის კეთილდღეობას. ყველა ეს ფაქტორი შეკრებილია ამ დოკუმენტში, რომელსაც ეწოდება “ევროპის საბჭოს ჩარჩო მითითებები რეგიონული დემოკრატიისათვის”^{*}.

რეგიონული დემოკრატია წარმოუდგენელია რეგიონული ავტონომიის გარეშე. ავტონომიის ზომა და ხარისხი დამოკიდებულია სახელმწიფოს გადაწყვეტილებაზე მრავალწახნაგოვანი მმართველობის ფარგლებში, რაც, დღესდღეობით, დემოკრატიის, ეფექტიანობისა და მოსახლეობის მომსახურების რეგულირების ყველაზე საუკეთესო გზად ჩანს.

ამ დოკუმენტის პოლიტიკური ძალა და მოცემული თვალსაზრისების ძლიერება მხოლოდ იმაში კი არ არის, რომ ეს ტექსტი ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოების მინისტრთა კონფერენციაზე შეთანხმდა უტრეხტში, 2009 წლის 16 ნოემბერს, არამედ იმ ფაქტის გამოც, რომ მისი შინაარსი უმთავრესად ეყრდნობა ე.წ. ჰელსინკის პრინციპებსა და რეგიონული დემოკრატიის ევროპულ ქარტიას, რომელიც კონგრესმა მიიღო 2008 წელს.

რეგიონული დაწესებულებების უფლებათა და მოვალეობათა ამ ნამდვილი კოდექსის მიზანია, დააკავშიროს ორგანოები ცენტრალურ მთავრობას და ძირითად (ადგილობრივი ორგანო) რეგულს და მას ექნება ორი პრინციპული ფუნქცია.

პირველი, მისი მიზანი ექნება გახდეს შთაგონების წყარო ქვეყნებისათვის, როცა ისინი გადაწყვეტენ, შექმნან რეგიონული ორგანოები ან რეფორმა ჩაუტარონ მათ.

მორე, იგი გახდება პოლიტიკური პრინციპების ნაკრები, რომელსაც კონგრესი დაეყრდნობა მისი დადგენილი მოვალეობის შესრულებისას, რაც გულისხმობს რეგიონული დემოკრატიის მონიტორინგს ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში.

^{*} "Council of Europe reference framework for regional democracy"- ეს არის მიღებების საერთო სისტემა, პრინციპების, ნორმატივების, წესებისა და სტანდარტების კრებული, საერთო სქემა (მთარგმნელის შენიშვნა).

“ევროპის საბჭოს ჩარჩო მითითებებს რეგიონული დემოკრატიისათვის” არ აქვს სავალდებულო ძალა. მიუხედავად ამისა, იგი არის არაოფიციალური ექვივალენტი და აუცილებელი დამატება ადგილობრივი თვითმმართველობების ევროპული ქარტიისათვის. მას აქვს უდიდესი სიმბოლური ღირებულება, რადგან მასში გამოხატული სტანდარტები დაამტკიცა უტრუხეტის მინისტრთა კონფერენციამ, კონგრესმა, საპარლამენტო ასამბლეამ, ევროგაერთიანების რეგიონების კომიტეტმა და, უფრო ფართოდ, რეგიონულმა საზოგადოებამ და მისმა ძირითადმა ასოციაციებმა. სავალდებულობის მიღმა, ეს დოკუმენტი უნდა ჩაითვალოს სწორი მიმართულებით გადადგმულ ნაბიჯად; თუმცადა მთავარ მიზნად რჩება რეგიონული დემოკრატიის ქარტიის მიღება.

საკუთარი რეგიონული მრავალფეროვნების შენარჩუნებისას, თითოეულ ქვეყანას შეუძლია გამოიყენოს პრინციპები, კონცეფციები და შტრიხები ჩარჩო მითითებების 6 თავიდან და 55 პუნქტიდან, რომელსაც მიიჩნევს ყველაზე შეფუფერისად და ყველაზე რელევანტურად იმისათვის, რომ შექმნას რეგიონული ინსტიტუციური პრაქტიკა და, ამგვარად, განავითაროს მმართველობის ხარისხი მისივე მოსახლეობის სასარგებლოდ.

ეს ტექსტი ძალიან მოქნილია, გვთავაზობს ალტერნატივთა არჩევანს და რეგიონული ვარიანტების ფართო სპექტრს, ამდენად, იგი შესაძლებელია გამოიყენონ ფედერაციულმა, რეგიონულად დაყოფილმა ან, უბრალოდ, დეცენტრალიზებულმა სახელმწიფოებმაც.

თუმცა, თუ მას გამოიყენებენ სანდო გზით, შეინარჩუნებენ იმ გავებას, რაც მისი შემუშავებისას ჩაიღო, ჩარჩო მითითებები უნდა დაინერგოს ყველგან, მისი უმთავრესი პრინციპების საფუძველზე, როგორც ეს დადგენილია ტექსტში რეგიონული დემოკრატიის თითოეულ დონესთან მიმართებით, კერძოდ, არ შეაფერხებენ დემოკრატიულ ლეგიტიმურობას, საკმარის ავტონომიურობას, ქმედების რეალურ პოტენციალს, აღიარებას სახელმწიფოს მხრიდან და პატივცემულ სტატუსს ისევე, როგორც მოქალაქეთა ჩართულობას.

იმისათვის, რომ ცხოვრებაში განახორციელონ და გაითვალისწინონ ეს ჩარჩო მითითებები, გააძლიერონ და სიცოცხლისუნარიანი გახადონ, გავლენა და ძალაუფლება მიანიჭონ, ხაზი გაუსვან მისი შინაარსის რელევანტურობას, რაც მისაღები უნდა იყოს ყველა სახელმწიფოსათვის და, ამავე დროს, სასარგებლო რეგიონებისათვის, კონგრესმა გადაწყვიტა, რომ იგი წარმოედგინა ცხადი, მარტივი, პუნქტებად დაყოფილი ტექსტის სახით. ამგვარი ფორმა გაამარტივებდა მის გამოყენებას.

ტექსტს თან ერთვის განმარტებითი კომენტარები სხვადასხვა მონაკვეთზე, რათა უფრო ცხადი გახდეს – რამდენადაც ეს შესაძლებელია – იმ იდეების არსი, რაც საფუძვლად უდევს რეგიონული მოწყობის მამოძრავებელ ძალასა და პოტენციალს.

კონგრესის სურვილია, რომ ამ ტექსტმა შთააგონოს ის ადამიანები, ვისი მოვალეობაცაა რეგიონული ორგანოების ხელმძღვანელობა და მართვა ამ, 21-ე საუკუნეში (მსგავსად იმ როლისა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობების ევროპულმა ქარტიამ შეასრულა და კვლავ ასრულებს). ეს საუკუნე ხომ მეტს მოითხოვს დემოკრატიისა და მმართველობის ხარისხის თვალსაზრისით.

კონგრესი ასევე იმედოვნებს, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც რეგიონული ხელისუფლების რგოლი ჯერ კიდევ არ არსებობს, ეს ტექსტი გააჩენს “რეგიონულ სურვილს”, რომ შექმნან ამგვარი შუალედური სტრუქტურა, რასაც მოაქვს ძალაუფლება, ხოლო მოქალაქეებს აახლოებს ერთმანეთთან.

ნებისმიერ შემთხვევაში, მაღლობა მინისტრთა კომიტეტს, საპარლამენტო ასამბლეას, კონგრესსა და ჩ ლ-ს, რომლებმაც თავიანთი მონდომებითა და ძალისხმევით ხელი შეუწვევეს ამ დოკუმენტის – ევროპის საბჭოს ახალი ინსტრუმენტის – შექმნას, ახალი, უფრო დემოკრატიული, მოქალაქეებზე ორიენტირებული მსოფლიოსათვის.

ჰერვიგ ვან სტაა

რეგიონების პალატის კონგრესის პრეზიდენტი

2011 წლის იანვარი

II. ჩარჩო მითითებები რეგიონული დემოკრატიისათვის – ოფიციალური ტექსტი

A. შესავალი

ევროპის საბჭოს მთავარ მიზნებს შორისაა ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის გაძლიერება და ადამიანის უფლებათა პატივისცემის დაცვა, რამდენადაც დემოკრატიის სათანადო ფუნქციონირება არის ევროპაში მშვიდობისა და სტაბილურობის საფუძველი.

ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოები ასევე ადასტურებენ იმ ფაქტს, რომ მრავალფეროვნების ფონზე, დემოკრატიის ძირითადი პრინციპები და საზოგადოების მონაწილეობა მართვის პროცესში ვითარდება უკეთ საცხოვრებელ გარემოში.

ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის ევროპული კომიტეტის მუშაობა (ჩ ლ) და ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოების კონგრესი აჩვენებენ წვერი სახელმწიფოების (მიუხედავად მათი შიდა სტრუქტურისა) უზრუნველყოფას ჩარჩო მითითებებით, რათა დაეხმაროს მათ ინსტიტუციონალურ განვითარებას.

ევროპის საბჭო რომ დაინტერესებულია რეგიონებსა და რეგიონალიზაციაში, პირველად გამოვლინდა კონფერენციაზე “რეგიონალიზაცია ევროპაში: განვითარება და პერსპექტივა”, რომელიც 1993 წლის ივნისში, ჟენევაში ჩატარა ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოების მუდმივმოქმედა კონფერენციამ, შვეიცარიის კონფედერაციისა და ჟენევის ოლქის მოწვევით.

რეკომენდაციაში 1349(1997) ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ გამოხატა თავისი სრული მხარდაჭერა კონგრესის 1997 წლის რეგიონული თვითმმართველობების ევროპული ქარტიის პროექტის მიმართ. იგი იძლევა რეკომენდაციას, რომ მინისტრთა კომიტეტი ჩაეჭიდოს ქარტიის პროექტით უზრუნველყოფილ შესაძლებლობას, ჩართოს საპარლამენტო ასამბლეა და ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოების კონგრესი საბუშარში, რომლის შესრულებაც დაეკისრება ექსპერტთა სამთავრობოთაშორისო კომიტეტს და დაასრულოს, დახვეწოს ტექსტი მანამ, სანამ მიიღებენ და ღია იქნება ხელმოწერებისათვის.

ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობებზე პასუხისმგებელ მინისტრთა კონფერენციის მე-13 სხდომაზე, რომელიც ჩატარდა 2002 წელს ფინეთში, მინისტრებმა სთხოვეს მინისტრთა კომიტეტს, ჩ ლ-თვის მიეცა უფლებამოსილება, რათა მას მოემზადებინა სხვადასხვა ტიპის სამართლებრივ დოკუმენტთა პროექტები იმ სახელმძღვანელო პრინციპთა გათვალისწინებით, რომლებიც კონფერენციაზე შეიმუშავეს და შექმნეს ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ ევროპის ქარტიის მიხედვით (მოგვიანებით მათ მოიხსენიებენ “ჰელსინკის პრინციპების” სახელით).

მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია ლეც(2004)12 წვერი სახელმწიფოებისადმი ადგილობრივ და რეგიონულ ორგანოთა მოქმედების ფარგლების რეფორმირების და/ან სტრუქტურების პროცესების შესახებ ადგენს მთელ რიგ მითითებებს ამგვარი ორგანოების დაარსების ან შეცვლასთან დაკავშირებით. ნებისმიერი რეფორმა უნდა ეფუძნებოდეს ეფექტიან, გამჭვირვალე, პასუხისმგებლობით სავსე და წარმომადგენლობით ინსტიტუციონალურ დიალოგს. ინფორმაციის საჯარო ხელმისაწვდომობა აუცილებელია და დიალოგის შედეგები უნდა გახდეს საჯარო, რაც შეიძლება მალე. თუ ინსტიტუციონალური დიალოგი უნდა იყოს წარმომადგენლობითი, მასზე მონაწილეობისათვის უნდა მოიწვიონ ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოების წარმომადგენლები ყველა საფეხურიდან, ვისაც კი შეიძლება ლეგიტიმური ინტერესი ჰქონდეს ამ საკითხებში, მიუხედავად მისი პოლიტიკური შეხედულებებისა. დაბოლოს, არსებითი მნიშვნელობა აქვს, რომ ყველა რელევანტური ინფორმაცია დროულად იყოს ხელმისაწვდომი ყველა მონაწილისათვის, ცხადად გაწერილი პროცედურების მეშვეობით, რათა შედეგი, როგორც მინიმუმ, გაითვალისწინონ (თუ სავალდებულო არ გახდება) საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. აგრეთვე იმისათვის, რომ ინსტიტუციური დიალოგი იყოს მართლაც არსებითი და მნიშვნელოვანი და არ გასცდეს მის მთავარ არსს პარალელური პროცესების გამო.

ადგილობრივ და რეგიონულ მთავრობებზე პასუხისმგებელ მინისტრთა კონფერენციის მე-14 სხდომაზე, რომელიც ბუდაპეშტში გაიმართა, მინისტრებმა მოუწოდეს ჩ დ-ს, წარმოეგინა დეტალური ანგარიში მიმდინარე მოვლენების, სიახლეებისა და ამ საკითხების შესახებ, რომლებიც უნდა განიხილონ კონფერენციის მე-15 სხდომაზე (ვალენსიაში), რამდენადაც გადაწყვეტილია, რომ ვალენსიის კონფერენციაზე “განიხილავენ რეგიონული თვითმმართველობების საკითხს და იმ სამუშაოს, რაც მომავალშია ჩასატარებელი ამ სფეროში და რომელსაც მომავალ სესიაზე დაუბრუნდებიან [უტრეხტში, 2009 წელს]. ყოველივე ზემოთქმულის მიზანია, სათანადო და დამსახურებული ყურადღების მიპყრობა დემოკრატიული საზოგადოების ამ მნიშვნელოვანი ასპექტისაკენ.”

ამავე დროს, 2008 წელს, კონგრესი, კვლავ აგრძელებდა რა მუშაობას იმ საკითხებზე, რაზეც რეგიონული თვითმმართველობების შესახებ ქარტიის შემუშავებისას (1997), შემოვიდა წინადადებით, რომ შეედგინათ ევროპის რეგიონული დემოკრატიის ქარტია, რომელიც დაერთვის რეკომენდაციას 240(2008).

2008 წელს ჩ დ-მ, მუშაობდა რა იმ მითითებებზე, რომლებიც მიიღო ვალენსიაში, 2007 წელს, შესთავაზა ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტს, რომ შეუდგებოდა კონგრესთან ერთად მუშაობას “ჩარჩო მითითებებზე”.

ეს დოკუმენტი არის მინისტრთა და კონგრესის მიღებულ გადაწყვეტილებათა კომპილაცია და სინთეზი. იგი არის ამოსავალი წერტილი ნებისმიერი მთავრობისათვის, რომელსაც სურს დაიწყოს რეგიონალიზაციის პროცესი ან ჩაატაროს არსებული ადგილობრივი და რეგიონული სტრუქტურების რეფორმა.

“ჩარჩო მითითებები” შემუშავა ჩ დ-მ, მთავრობების, კონგრესისა და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენელთა დახმარებით. მისი დანიშნულება ასევე ევროპული ადგილობრივი თვითმმართველობების ქარტიის მე-13 მუხლის ფარგლების გაფართოება, რათა დაეხმაროს მთავრობებს, შეინარჩუნონ რაც შეიძლება საუკეთესო ბალანსი ძალაუფლებისა და პასუხისმგებლობების პროპორციული განაწილებისას მთავრობის სხვადასხვა რგოლს შორის.

“ჩარჩო მითითებებმა ასევე უნდა გაუსვას ხაზი სუბსიდიარულ პრინციპს*, სოციალური და ტერიტორიული მთლიანობის პრინციპს† და სოლიდარობის აუცილებლობას სუვერენული (ან “ფედერალური”) სახელმწიფოს კომპონენტებს შორის .

ის ასევე აქცევს ყურადღებას – სხვადასხვა ხარისხით, ქვეყნისა და მიხედვით – კონკრეტული “რეგიონული ინტერესების” გაჩენას, რომელიც მოიცავს რეგიონული აქტივობის ისეთ სექტორებს, როგორცაა კულტურა და სწავლება, სოციალური დაცვა და ჯანმრთელობის დაცვა, ბალანსირებული, მდგრადი განვითარება, ბუნების დაცვა თუ ბიომრავალფეროვნების დაცვა და ეკონომიკური პოლიტიკა.

ყველა ამ პრინციპის კომბინაცია და “სიცოცხლის წესები” სახელმწიფოში აყალიბებს დემოკრატიის პრინციპების არსს.

რაც შეეხება რეგიონული ერთეულების სათათბირო ორგანოებს და, შესაბამისად, დემოკრატიის გამოხატულებას, უპირატესობა ენიჭება პირდაპირ არჩევნებს ფარული კენჭისყრით, თუმცა, წევრების დანიშვნის სხვა საშუალებები არ უნდა გამოირიცხოს (მაგალითად, რეგიონული ერთეულის წარმომადგენელი ორგანოების წევრთა არაპირდაპირი არჩევნები).

* სუბსიდიარობის პრინციპი შემოღებულია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ გადაწყვეტილებები მიიღებოდეს მოქალაქეებთან რაც შეიძლება მიახლოებულად, ანუ უმაღლეს საფეხურზე განხორციელებული ქმედებები იყოს გამართლებული ეროვნულ, ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ხელმისაწვდომი შესაძლებლობების თვალსაზრისით. პრინციპი შემოიღეს იმისათვის, რომ ის ადგილები, სადაც გადაწყვეტილებებს იღებენ, დაუახლოვონ მოქალაქებს და ძალაუფლების ცენტრი არ აღმოჩნდეს ზედმეტად დაშორებული. სუბსიდიარობის პრინციპს არა აქვს გავლენა ძალაუფლების რეალურ არსებობაზე, მაგრამ შესაძლებელს ხდის იმის განსაზღვრას, შეიძლება თუ არა არსებული ძალაუფლების გამოყენება. ეს პრინციპი მოქმედებს მხოლოდ მაშინ, როცა არიან ურთიერთდაპირისპირებული ძალაუფლებები.

† ტერიტორიული მთლიანობის პრინციპი შეიძლება განისაზღვროს როგორც მოქალაქეთა შორის თანასწორობის პრინციპი, მიუხედავად იმისა, სად ცხოვრობენ ისინი: ტერიტორიული მთლიანობის მიზანია მოქალაქეებისათვის თანაბარი პირობების უზრუნველყოფა საჯარო სამსახურების ხელმისაწვდომობისას, ასევე საუკეთესო პირობების უზრუნველყოფა კონკურენციის, დაბალანსების, მდგრადი განვითარებისა და სიცოცხლის ხარისხის გაუმჯობესების თვალსაზრისით მთელი ქვეყნის მასშტაბით, განსაკუთრებით, გეოგრაფიული და დემოგრაფიული გარემოებების მრავალფეროვნების თვალსაზრისით.

ერთეულებმა (ფედერალურმა თუ რეგიონულმა) შეიძლება გამოიყენონ თავიანთი ძალაუფლება დამოუკიდებლად და, თორიუალად, არ ავინ პასუხი უფრო მაღალი ან ფედერალური ხელისუფლების ან სხვა შემადგენელი ორგანოს წინაშე იმაზე, თუ როგორ აკეთებს ამას. თუმცა, შემადგენელი ერთეულებს ავტონომია პასუხისმგებელია სახელმწიფოს სტრუქტურაზე. ამდენად, ყველა ორგანომ უნდა გამოიჩინოს “ფედერალური” ერთეულება და თავიანთი ძალაუფლების გამოყენებისას ან პასუხისმგებლობების შესრულებისას, თავი შეიკავოს ისეთი ნაბიჯებისაგან, რაც საფრთხეს შეუქმნის მთლიან სტრუქტურულ ბალანსს და ზიანს მიყენებს სხვა შემადგენელ ერთეულებს.

B. ჩარჩო მითითებების-ის სტრუქტურა და შინაარსი

1. რეგიონული მოწყობა

1.1 რეგიონული სტრუქტურა

1. რეგიონული ორგანო არის ტერიტორიული ორგანო ცენტრალურ მთავრობასა და ადგილობრივ ორგანოებს შორის. აუცილებელი არ არის, რომ არსებობდეს იერარქიული დამოკიდებულება რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის.
2. იქ, სადაც არსებობს რეგიონული ორგანო, რეგიონულ თვითმმართველობას სათანადოდ უნდა ცნობდეს ადგილობრივი კანონმდებლობა და/ან კონსტიტუცია.

1.2 კომპეტენციები

3. რეგიონული თვითმმართველობა განსაზღვრავს სამართლებრივ კომპეტენციას და რეგიონული ორგანოს შესაძლებლობას (კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის ფარგლებში), არეგულიროს და მართოს საჯარო საქმეების ნაწილი მისი პასუხისმგებლობის ქვეშ, რეგიონის მოსახლეობის ინტერესებიდან გამომდინარე და სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად.
4. რეგიონული კომპეტენცია უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციით, რეგიონის წესდებით ან ეროვნული კანონმდებლობით. რეგიონულ ორგანოებს, კანონმდებლობის და/ან კონსტიტუციის ფარგლებში უნდა ჰქონდეთ სრული დისკრეტია, განაზორევილონ თავიანთი ინიციატივები ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით, რომლებიც არ სცდება მათი კომპეტენციის ფარგლებს ან არ ევალუა რომელიმე სხვა ხელისუფლებას. რეგიონული კომპეტენციის რეგულირება და ფარგლების განსაზღვრა უნდა დაეფუძნოს კონსტიტუციას და/ან კანონმდებლობას.
5. რეგიონულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ გადაწყვეტილების მიღებისა და ადმინისტრაციული ძალაუფლება იმ სფეროებში, რომლებიც მათი კომპეტენციის ფარგლებშია. ეს ძალაუფლება უნდა აძლევდეს მათ ნებას, დანერგიონ და განაზორევილონ რეგიონისათვის სპეციფიკური პოლიტიკა. გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლება შეიძლება მოიცავდეს საკანონმდებლო ძალაუფლებასაც.
6. განსაკუთრებული მიზნებისათვის, კანონმდებლობის ფარგლებში, სხვა საჯარო ხელისუფლებებმა რეგიონულ ორგანოებს შეიძლება დააკისრონ კომპეტენციები.
7. როცა ძალაუფლება დელეგირებულია რეგიონულ ორგანოებზე, მათ უნდა დაერთოთ ნება, რომ გამოიყენონ ის რეგიონულ პირობებზე ადაპტირებით, კონსტიტუციით და/ან კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში.

8. რეგიონული ორგანოები უნდა აგებდნენ პასუხს რეგიონული კულტურის განვითარებაზე, რეგიონის კულტურული მემკვიდრეობის დაცვასა და გაუმჯობესებაზე, მათ შორის, რეგიონის ენის.
9. რეგიონის ეკონომიკური განვითარება უნდა შეადგენდეს რეგიონული პასუხისმგებლობების მნიშვნელოვან ასპექტს, რომელიც უნდა განხორციელდეს რეგიონის ეკონომიკურ ოპერატორებთან პარტნიორობით.
10. რეგიონული ორგანოები უნდა დაეხმარონ განათლებისა და სასწავლო საშუალებების მორგებას დასაქმების მოთხოვნებზე რეგიონში.
11. რეგიონული ორგანოების საქმიანობათა არეალში უნდა იყოს სოციალური კეთილდღეობა და საზოგადოებრივი ჯანდაცვა. ის უნდა იყოს პასუხისმგებელი ასევე სოციალური ინტეგრაციის გაუმჯობესებაზე რეგიონში.
12. ტერიტორიის ბალანსირებული განვითარება უნდა შეადგენდეს რეგიონული ორგანოს ნებისმიერი ქმედების უმთავრეს მიზანს, ქმედების, რომელიც გააუმჯობესებს ახდენს რეგიონის ტერიტორიულ ორგანიზაციაზე.
13. რეგიონული ხელისუფლებები პასუხს უნდა აგებდნენ ბუნებრივი რესურსებისა და ბიომრავალფეროვნების დაცვასა და გაუმჯობესებაზე და უზრუნველყოფდნენ რეგიონის მდგრად განვითარებას, ამ კუთხით ადგილობრივი, ეროვნული, ევროპული და საერთაშორისო პოლიტიკის გათვალისწინებით.

1.3 ურთიერთობები მთავრობის სხვა რგოლებთან

14. რეგიონულ ორგანოებსა და სხვა ეროვნულ ტერიტორიულ ორგანოებს შორის ურთიერთობები უნდა იმართებოდეს რეგიონული თვითმმართველობის პრინციპებით, რომლებიც დადგენილია ამ დოკუმენტით და ადგილობრივი თვითმმართველობების პრინციპებით, რომლებიც დადგენილია ევროპის ადგილობრივი თვითმმართველობების ქარტიით, ასევე სუბსიდიარობის პრინციპით.
15. რეგიონულ ორგანოებს და სხვა ეროვნულ ტერიტორიულ ორგანოებს, კანონმდებლობის ფარგლებში, შეუძლიათ განსაზღვრონ მათი ორმხრივი ურთიერთობა, ასევე შეუძლიათ ითანამშრომლონ ერთმანეთში.
16. რეგიონულ ორგანოებს შეუძლიათ ადგილობრივ ორგანოებთან თანამშრომლობა საერთო ინტერესის მიზნების მისაღწევად და მოქალაქეთა საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად.

17. ადგილობრივ ორგანოებთან დროულად და სათანადოდ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია უნდა გაიარონ კონსულტაციები დავეგვიანა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან დაკავშირებით, ყველა იმ საკითხზე, რაც პირდაპირ შეეხებათ მათ.

1.4.1 ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში

18. რეგიონულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ უფლება (როგორც ეს აღწერილია ქვემოთ, 3.2 და 3.3 პუნქტებში), მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფოს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, რაც გავლენას ახდენს მათ კომპეტენციაზე და არსებით ინტერესებზე ან რეგიონული თვითმმართველობის ფარგლებზე.
19. ეს ჩართულობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებში წარმომადგენლობით და/ან კონსულტაციებითა და დისკუსიებით სახელმწიფოსა და რეგიონულ ორგანოებს შორის. სადაც ეს საჭიროა, მონაწილეობა ასევე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კონსულტაციებითა და დისკუსიებით სახელმწიფოს ხელისუფლებასა და რეგიონული ორგანოების ორგანოთა წარმომადგენლებს შორის.
20. რამდენადაც ამის საშუალებას იძლევა კონსტიტუცია და/ან კანონმდებლობა, საჭიროა რეგიონულ ორგანოებთან და/ან მათ წარმომადგენელ ორგანოებთან კონსულტაციები (სათანადო ორგანოების და/ან პროცედურების მეშვეობით) სახელმწიფოს იმ საერთაშორისო მოლაპარაკებებისა და შეთანხმებების დანერგვასთან დაკავშირებით, რომლებიც შეეხება მათ კომპეტენციასა ან რეგიონული თვითმმართველობების ფარგლებს.

1.4.2 ზედამხედველობა და ჩანაცვლება

21. სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ნებისმიერი ზედამხედველობის მიზანია, მათი კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. თუმცა, დელეგირებული ძალაუფლების ზედამხედველობა ასევე შეიძლება მოიცავდეს მოზანშეწონილობის შეფასებას.
22. რეგიონულ ორგანოთა ადმინისტრაციული ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კონსტიტუციური და საკანონმდებლო დებულებებით დადგენილ შემთხვევებში და მათ შესაბამისად გაწერილი პროცედურებით. ამგვარი ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს *ეს პოსტ ფაქტო* და ნებისმიერი ღონისძიება იყოს პროპორციული იმ ინტერესის, რომელსაც იგი ემსახურება.

23. ეროვნული ან ფედერალური ხელისუფლების დროებითი ჩანაცვლების უფლებამოსილება, რომ იმოქმედოს რეგიონული ორგანოების მაგივრად, შეიძლება გამოიყენებული იყოს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში და მხოლოდ კონსტიტუციით ან კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. ეს უფლებამოსილება უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ განსაკუთრებული შემთხვევებით, როცა რეგიონულმა ორგანოებმა სერიოზულად ვერ გამოიყენეს მათზე დაკისრებული კომპეტენცია. ამასთან, იგი უნდა გამოიყენებოდეს პროპორციულობის პრინციპის დაცვით იმ ინტერესების შესაბამისად, რომელთა დასაცავადაც არის გამოიწვეული.
24. ჩანაცვლების ღონისძიების განხორციელებით მიღებული გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება უნდა დაეკისროს იმ პერსონალს, რომელიც მხოლოდ და მხოლოდ რეგიონული ორგანოების ინტერესებით მოქმედებს, გარდა დელეგირებული პასუხისმგებლობების შემთხვევისა.

1.4.3 ლოიალობა, ტერიტორიული მთლიანობა და ინტეგრაცია

25. რეგიონულ ორგანოებსა და ცენტრალურ მთავრობას შორის ურთიერთობა უნდა დაეფუძნოს ორმხრივი ლოიალობისა და თანასწორი ღირსების პრინციპს და იწვევდეს სახელმწიფოს ერთიანობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის პატივისცემას.
26. რეგიონული თვითმმართველობები აუცილებლად უნდა იცავდნენ კანონის უზენაესობას და პატივს სცემდნენ ყოველი სახელმწიფოს ტერიტორიულ ორგანიზებას, იქნება ეს ურთიერთობებისას ცენტრალურ მთავრობასა და რეგიონულ ორგანოებს შორის, რეგიონულ ორგანოებსა და სხვა ტერიტორიულ ორგანოებს შორის თუ რეგიონულ ორგანოებსა და მოქალაქეებს შორის.
27. რეგიონულმა ორგანოებმა უნდა მიიღონ ყველა სათანადო ზომა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სრულად განხორციელდეს კონსტიტუციით და კანონმდებლობით გათვალისწინებული ვალდებულებები.
28. რეგიონული თვითმმართველობის საქმიანობა უნდა ემსახურებოდეს ცენტრალური მთავრობის ეკონომიკურ და სოციალურ ინტეგრირებულ მიზნებს და ცენტრალური მთავრობის ღონისძიებებს, რომელთა მიზანია კონკურენტული საცხოვრებელი პირობებისა და დაბალანსებული განვითარების მიღწევა მთელს ეროვნულ ტერიტორიაზე, რეგიონულ ორგანოებს შორის სოლიდარობის სულისკვეთებით.

1.5 რეგიონული თვითმმართველობების დაცვა

29. რეგიონულ ორგანოებს უნდა ითვალისწინებდეს კონსტიტუცია ან დადგენილი კანონმდებლობა. რეგიონების არსებობა, თუ ეს დადგინდა, გარანტირებულია კონსტიტუციით და/ან კანონმდებლობით და მისი გაუქმება შესაძლებელია მხოლოდ იმავე პროცესის შედეგად კონსტიტუციის და/ან კანონმდებლობის დანართით, რითაც თავის დროზე დადგინდა იგი.
30. რეგიონულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ უფლება, ითხოვონ სამართლებრივი დახმარება იმისათვის, რომ დაიცვან თავიანთი უფლებამოსილების თავისუფალი გამოყენება და რეგიონული თვითმმართველობების პრინციპის პატივისცემა, რაც ადგილობრივი კანონმდებლობითაა დადგენილი.
31. რეგიონული საზღვრები არ უნდა შეიცვალოს შესაბამის რეგიონთან (ებთან) კონსულტაციის გარეშე. წინასწარი კონსულტაცია შეიძლება მოიცავდეს რეფერენდუმსაც.

2. რეგიონული ორგანოები და შიდა ორგანიზაციული მოწყობა (რეგიონული დემოკრატია)

2.1 თვითმოწყობა

32. იქ, სადაც კონსტიტუცია და/ან სახელმწიფო კანონმდებლობა რეგიონებს ანიჭებს უფლებას, თავად განსაზღვრონ თავიანთი შიდა ორგანიზაციული მოწყობა, სამართლებრივი აქტებისა და შიდა უწყებების ჩათვლით, მათ ეს უფლება უნდა განსაზღვრონ რაც შეიძლება ფართოდ.

2.2 რეგიონული ორგანოები

33. რეგიონულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ წარმომადგენლობითი ასამბლეა. აღმასრულებელი ფუნქციები, სადაც მათ პირდაპირ არ ასრულებს წარმომადგენლობითი ორგანო, უნდა მიენდოს პირს ან ორგანოს, რომელიც პასუხს აგებს მასზე კანონმდებლობით განსაზღვრული პირობებისა და პროცედურების შესაბამისად. იქ, სადაც აღმასრულებელ ორგანოს პირდაპირ მოსახლეობა ირჩევს, არ არის სავალდებულო, რომ იგი ანგარიშვალდებული იყოს წარმომადგენლობითი ასამბლეის წინაშე, მაგრამ ქმედებებისას აუცილებლად უნდა გაითვალისწინოს მისი აზრი.

34. რეგიონული თვითმმართველობის უფლებამოსილება უნდა განაზოცვიელოს ასამბლეამ, რომლის წევრებიც აირევა პირდაპირი, თავისუფალი და ფარული კენჭისყრის გზით. ეს დებულება არავითარ შემთხვევაში არ უნდა უშლიდეს ხელს მოქალაქეთა გაერთიანებების, რეფერენდუმების ან მოქალაქეთა პირდაპირი მონაწილეობის სხვა ფორმების გამოყენებას, როცა ამას კანონი ითვალისწინებს.
35. რეგიონული ასამბლეა უნდა დაკომპლექტდეს პირდაპირი არჩევნების გზით, თავისუფალი და ფარული კენჭისყრით ან არაპირდაპირი გზით – ადგილობრივი თვითმმართველობების არჩეული წარმომადგენლებით.

2.3 სამუშაო პირობები

36. არჩეული რეგიონული წარმომადგენლების სამუშაო პირობები უნდა უზრუნველყოფდეს მათი ფუნქციების თავისუფალ განხორციელებას. მათ უნდა ჰქონდეთ სათანადო ფინანსური ანაზღაურება და/ან სათანადო ფინანსური კომპენსაცია იმ დანახარჯების სანაცვლოდ, რამაც თავი იჩინა სამსახურობრივი მოვალეობების შესრულებისას, ასევე, სადაც აუცილებელია, სრული ან ნაწილობრივი კომპენსაცია შემოსავლების დაკარგვის სანაცვლოდ ან როგორც ანაზღაურება შესრულებული სამუშაოსთვის და შესაბამისი სოციალური დაცვა. ასამბლეის წევრებს უნდა ჰქონდეთ უფლება, თავისუფლად გამოთქვან თავიანთი აზრი ასამბლეის შეკრებებზე. ნებისმიერი ფუნქცია და საქმიანობა, რომელიც შეუსაბამო ჩანს წარმომადგენლობით სამსახურთან, უნდა განისაზღვროს კანონმდებლობით.
37. თუ არჩეული რეგიონული წარმომადგენლების წინააღმდეგ დასაშვებია სანქციები, ისინი გათვალისწინებული უნდა იყოს კანონმდებლობით, პროპორციული უნდა იყოს იმ ინტერესის მნიშვნელობის, რომლის დაცვასაც ემსახურება და ექვემდებარებოდეს სამართლებრივ გადასინჯვას. უფლებამოსილების შეჩერება და გათავისუფლება შეიძლება გათვალისწინებული იყოს მხოლოდ გამოჩაკლის შემთხვევებში.

2.4 რეგიონული ადმინისტრაცია

38. რეგიონულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ თავიანთი კაპიტალი, საკუთარი ადმინისტრაცია და საკუთარი პერსონალი.
39. რეგიონულმა ორგანოებმა დამოუკიდებლად უნდა განსაზღვრონ თავიანთი ადმინისტრაციული სისტემისა და ორგანოების შიდა სტრუქტურა, კანონმდებლობით განსაზღვრულ ჩარჩოში.

40. რეგიონული ორგანოების თანამშრომლების სამუშაო პირობები უნდა შეესაბამებოდეს საჯარო სამსახურის ზოგად პრინციპებს და უნდა იყოს ისეთი, რომ იძლეოდეს მაღალკვალიფიციური თანამშრომლების დაქირავების საშუალებას, დამსახურებისა და კომპეტენციის საფუძველზე; ამ მიზნით, საჭიროა ტრენინგების, ვილდოების და კარიერული ზრდის უზრუნველყოფა.

2.5 კარგი მმართველობა

41. რეგიონულმა ორგანოებმა უნდა წააქეზონ მოქალაქეები, რომ მათ გამოიყენონ საჯარო საქმეების მენეჯმენტში მონაწილეობის უფლება. ასევე მიზნად დაისახონ ადმინისტრაციის დაახლოება საზოგადოებასთან.
42. თვითმმართველობის საქმიანობა უნდა შეესაბამებოდეს შემდეგ პრინციპებს: საფუძვლიანი გადაწყვეტილების მიღება და მიღებული გადაწყვეტილებების შეფასება, ასევე სწრაფვა მოქნილობის, ღიაობის, გამჭვირვალობის, მონაწილეობისა და საზოგადოებისადმი ანგარიშვალდებულებისაკენ.
43. საჯარო მოვალეობების შესრულება რეგიონულ დონეზე უნდა შეესაბამებოდეს კარგი ადმინისტრირებისა და საჯარო სამსახურების კარგი ხარისხის პრინციპებს.

3. დაფინანსება

3.1 რესურსები

44. რეგიონულ ორგანოებს თავიანთ განკარგულებაში უნდა ჰქონდეთ განსაზღვრული რესურსები, მათი კომპეტენციებისა და პასუხისმგებლობების შესაბამისად, რაც საშუალებას მისცემთ მათ, ეფექტიანად განხორციელონ თავიანთი კომპეტენციები.
45. რეგიონულ ორგანოებს უნდა შეეძლოს, თავისუფლად განკარგონ თავიანთი რესურსები თავიანთი კომპეტენციების განხორციელებისათვის.
46. თავიანთი კომპეტენციების განხორციელებისას, რეგიონულ ორგანოებს შეეძლებათ დაეუბნონ საკუთარ რესურსებს, რომელთა განკარგვაც მათ თავისუფლად შეეძლებათ. ეს რესურსები შეიძლება მოიცავდეს რეგიონულ გადასახადებს, სხვა შემოსავლებს რეგიონული ორგანოების გადაწყვეტილებით, სახელმწიფო გადასახადების ფიქსირებულ გადასახადებს, სახელმწიფოსგან გამოყოფილ არამიზნობრივ სახსრებს კანონმდებლობის შესაბამისად.

47. ფინანსური სისტემა, რასაც ემყარება რეგიონული ორგანოებისთვის ხელმისაწვდომი რესურსები, უნდა იყოს საკმარისად დივერსიფიცირებული და იმგვარი ბუნების, რომ რამდენადაც შესაძლებელია, ფეხი აუწყო რეალურ განვითარებას მათი მოვალეობების შესრულებისას.

3.2 ფინანსური წინასწრობა და ტრანსფერები

48. ფინანსურად უფრო სუსტი რეგიონული ორგანოების დაცვის უზრუნველყოფა უნდა მოხდეს ფინანსური წინასწრობის პროცედურებით ან მასთან გათანაბრებული ღონისძიებებით, რომლებიც გამიზნულია ფინანსების პოტენციური წყაროების არათანაბარი განაწილებით გამოწვეული გავლენის კორექტირებისათვის და ფინანსური ტვირთის შესამსუბუქებლად. ამგვარ პროცედურებსა ან ღონისძიებებს არ უნდა მოჰყვეს რეგიონული ორგანოების ფინანსური რესურსების შეზღუდვა იმდენად, რომ გამოიწვიოს ადმინისტრირების თავისუფლების შეზღუდვა.
49. ფინანსური გადარიცხვები რეგიონული ორგანოებისათვის უნდა იმართებოდეს წინასწარ განსაზღვრული წესებით, რომლებიც დაეფუძნება რეგიონულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ ობიექტურ კრიტერიუმებს. რამდენადაც შესაძლებელია, რეგიონული ორგანოებისათვის მიცემული გრანტები არ უნდა იყოს გამიზნული კონკრეტული პროექტების დასაფინანსებლად.
50. ფინანსურმა გადარიცხვებმა რეგიონული ორგანოებისათვის არ უნდა შეზღუდოს მათი ძირითადი თავისუფლება, ისარგებლონ პოლიტიკური დისკრეციით თავიანთი უფლებამოსილებების განხორციელებისას.
51. ფინანსური გადარიცხვები რეგიონული ორგანოებისათვის უნდა იმართებოდეს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესებით და ეფუძნებოდეს რეგიონულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ ობიექტურ კრიტერიუმებს.
52. ნებისმიერი უფლებამოსილების გადაცემას რეგიონული ორგანოებისათვის თან უნდა ახლდეს შესაბამისი ფინანსური რესურსების გადარიცხვა.

3.3. სესხები

53. კაპიტალდაბანდების სესხების მიზნებისატივის, რეგიონულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ მიწვდომა კაპიტალის ბაზარზე, კანონმდებლობის ფარგლებში.

4. ეროვნული და საერთაშორისო ურთიერთობები

54. რეგიონულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ უფლება, ჩამოაყალიბონ გაერთიანებები და განახორციელონ საქმიანობა რეგიონთაშორისი თანამშრომლობის ფარგლებში, მათი უფლებამოსილებების შესაბამისად და კანონმდებლობის ჩარჩოში. რეგიონულ ორგანოებს ასევე შეუძლიათ იყვნენ რეგიონულ ორგანოთა საერთაშორისო ორგანიზაციების წევრები.
55. რამდენადაც ამის ნებას რთავს ეროვნული და/ან ევროპული კანონმდებლობა, რეგიონულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ უფლება, ჩაერთონ ევროპული ინსტიტუციების საქმიანობაში ან წარმოდგენილები იყვნენ ამ მიზნით დაარსებული ორგანოების მეშვეობით.
56. რეგიონულ ორგანოებს შეუძლიათ ითანამშრომლონ სხვა ქვეყნების ტერიტორიულ ორგანოებთან, მათი უფლებამოსილების ფარგლებში და კანონმდებლობის, საერთაშორისო ვალდებულებებისა და სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკის შესაბამისად.

III კომენტარები მუხლებზე *

1. რეგიონული მოწყობა

1.1 *რეგიონული სტრუქტურა*

1. აქ მოცემულია რეგიონული ორგანოების “არაპირდაპირი” განმარტება (მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა ქვეყანაში მათ შეიძლება სხვადასხვა სახელი ჰქონდეს) ხელისუფლების ორ ტრადიციულ რგოლთან მიმართებით, რომლებსაც ყველა სახელმწიფოში შევხვდებით, კერძოდ, ცენტრალური რგოლი და ადგილობრივი რგოლი.

ცენტრალურ და ადგილობრივ რგოლებს შორის, რასაკვირველია, საკვებით შესაძლებელია, რომ თანაარსებობდეს ხელისუფლების სხვადასხვა რგოლი. ლოგიკურია, რომ ამგვარი ვითარება აიძულებდეს სახელმწიფოებს, დროულად გადაწყვიტონ, რომელი დოკუმენტით იხელმძღვანელებენ ამ რგოლებისათვის, ადგილობრივი თვითმმართველობების ევროპული ქარტიით, თუ ამ ჩარჩო მითითებებით. აქვე ცხადად არის აღნიშნული, რომ არ არის აუცილებელი, ადგილობრივ ორგანოებსა და რეგიონულ დონეს შორის არსებობდეს იერარქიული ურთიერთობა; ეს პოზიცია შეესაბამება ადგილობრივი თვითმმართველობებისადმი დინამიურ მიდგომას.

* დოკუმენტი მოამზადა M. Jean-Claude Van Cauwenberghe-მ, კონგრესის ექსპერტმა რეგიონალიზაციის საკითხებში

2. იმ სახელმწიფოებში, სადაც არსებობს რეგიონული ორგანოები, ამ ცნების ფართო გაგებით, რაც ზემოთ იყო განმარტებული, რეგიონული ავტონომიის პრინციპებს (რომელთა მონახაზიც სხვადასხვა კონცეფციის სახით გადმოცემულია ამ დოკუმენტში) უნდა აღიარებდეს ან კანონმდებლობა, ხელისუფლების ამ რგოლს რომ მართავს და/ან ეროვნული კონსტიტუციის ტექსტი.

1.2 კომპეტენციები

3. ამ პუნქტში მოცემულია პოლიტიკური ავტონომიის ტრადიციული კონცეფცია, იქნება ეს ადგილობრივ თუ რეგიონულ დონეზე, ანუ არა მხოლოდ უფლებამოსილებათა აღიარებული სფეროები, არამედ ასევე (უფრო პრაქტიკული თვალსაზრისით) რეალური ძალაუფლება, არგუელიროს და მართოს საჯარო საქმეების ნაწილი მისი პასუხისმგებლობის ქვეშ, კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის ფარგლებში.

ეტიმოლოგიურად სიტყვა “ავტონომია” მომდინარეობს ბერძნული სიტყვებიდან “ავტო”, რაც ნიშნავს “თავის თავს” და “ნომოს”, რაც ნიშნავს კანონს ან წესს. ამგვარად, მისი პირვანდელი მნიშვნელობით, ავტონომია არის უფლება, თავად მართოს თავი, თავად დაიწესოს წესები. ინგლისურში ამას შეესაბამება “სელფ-რულე”.

როგორც ანდრეა გროსი განიხილავს მის ანგარიშში საპარლამენტო ასამბლეასადმი, *“ტერმინი ავტონომია არის ორაზროვანი, რამდენადაც იგი შეიძლება შეეხებოდეს ორგანიზაციული მოწყობის ფორმებს, დაწესებული მარტივი დეცენტრალიზაციიდან, დამთავრებული რეგიონალიზმითა და ფედერალიზმით, ანუ იგი გამოხატავს ძალაუფლების ან ძალაუფლებების თანაბარ თუ უთანაბრო განაწილებას. ევროპაში არის ავტონომიის სხვადასხვა ფორმა, დაფუძნებული სხვადასხვა პოლიტიკურ სისტემაზე, რომლის ნაწილსაც წარმოადგენს ავტონომიური ერთეული. როგორც უნდა იყოს სახელმწიფოს ფორმა, იგი მაინც შეიცავს დეცენტრალიზაციის ზოგიერთ ელემენტს.”**

ეს შეიძლება შევამდგეს ასე: *“ეს არის ფარდობითი ტერმინი დამოუკიდებლობის დასახასიათებლად, რომელსაც ფლობს კონკრეტული ერთეული სუვერენულ სახელმწიფოში”.*†

* Doc 9824-3/6/2003, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, პუნქტი 30.

† Hansum, Hurst and Lillich, “The concept of autonomy in international law” (“ავტონომიის კონცეფცია საერთაშორისო სამართალში”), 1980.

ამ პუნქტის ბოლო სიტყვები – “სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად” – ემსახურება ხელისუფლებების კომპეტენციების სფეროს განსაზღვრას სუბსიდიარობის პრინციპის გამოყენებით, რომლის თანახმადაც, ხელისუფლების ყველა რგოლი ასრულებს საქმიანობებს მის ღონეზე იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მათი მოვალეობები შესრულდება ყველაზე ეფექტიანად და ეფექტურად, მოქალაქეთა სასარგებლოდ.

როგორც ჩარჩო მითითებების შესავლის ტექსტშია ნათქვამი: “სუბსიდიარობის პრინციპი შეიძლება იმისათვის, რომ ის ადვილები, სადაც გადაწყვეტილებებს იღებენ, დაუახლოვონ მოქალაქეებს და ძალაუფლების ცენტრი არ აღმოჩნდეს ზედმეტად დაშორებული”. ამასთან, “სუბსიდიარობის პრინციპს არ აქვს გავლენა ძალაუფლების რეალურ არსებობაზე, მაგრამ შესაძლებელს ხდის იმის განსაზღვრას, შეიძლება თუ არა არსებული ძალაუფლების გამოყენება.”

კონგრესის რეზოლუცია 97 (2000) აგრეთვე აღნიშნავს, რომ “ამ პრინციპის გამოყენება ადვილობრივ ხელისუფლებებს, რეგიონებს, ცენტრალურ და ფედერალურ მთავრობებს შორის ურთიერთობებისას საჭიროებს, რომ ეროვნული, რეგიონული და, სადაც სათანადოა, ევროპული კანონმდებლობები თავს იკავებდნენ მოჭარბებული რეგულირებისაგან, ადვილობრივი და რეგიონული ორგანოების კომპეტენციების სფეროში შეჭრის თვალსაზრისით. მათ უნდა ჰქონდეთ საკმარისი ადგილი მანევრირებისათვის”.

4. აქ ჩვენ მოცემული გვაქვს ზოგადი ხასიათის პრინციპი კომპეტენციების შესახებ, კერძოდ ის, რომ ყველაფერი, რაც უკავშირდება რეგიონული ორგანოების ინტერესს, უნდა ჩაითვალოს რაიმე სფეროდ, რომელიც არ არის ჩამორთმეული რეგიონის ხელისუფლებისათვის ან დავალეული ხელისუფლების სხვა რგოლისათვის კონსტიტუციით, კანონმდებლობით ან რეგიონის წესდებით. თუმცა, პუნქტის ბოლო ნაწილიდან ირკვევა, რომ ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა დავეყრდნოთ კანონმდებლობის ან კონსტიტუციის დებულებებს მათზე დაწესებულ კომპეტენციებს ან შეზღუდვებთან დაკავშირებით.

ქვეყნის ინსტიტუციური სისტემის მიხედვით, დარჩენილი უფლებამოსილება ზოგჯერ ხდება სახელმწიფოს კომპეტენციაში, ზოგჯერ კი, იმ ფედერალური სახელმწიფოების მსგავსად, რომლებსაც აქვთ საკანონმდებლო ძალაუფლება, თავად რეგიონების კომპეტენციაში; მაგრამ, ნებისმიერ შემთხვევაში, გადაწყვეტი ფაქტორია კონსტიტუცია.

5. რეგიონული ორგანოების კომპეტენციათა ფორმალური არსი უფრო ნათელი ხდება იმ განცხადებით, რომ ის უნდა მოიცავდეს გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლებას (პოლიტიკური უფლება) და ადმინისტრაციულ ძალაუფლებას (განზორციელების ღონისძიებები), რაც ნიშნავს რეგიონული პოლიტიკის გატარებას, პასუხისმგებელი ხელისუფლებების გადაწყვეტილების შესაბამისად. ისიც აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ძალაუფლება შეიძლება შედიოდეს რეგიონულ კომპეტენციათა სფეროში, როგორც ეს არის ფედერალური ან ადმინისტრაციულ ერთეულებად დაყოფილ ქვეყნებში.
6. აღსანიშნავია ისიც, რომ შესაძლებელია კონკრეტულ უფლებამოსილებათა დაკისრება ან დელეგირება რეგიონულ ორგანოებზე, როცა მიმდინარე მოვლენებმა ქვეყნის შიდა პოლიტიკის მენეჯმენტში შეიძლება გამოიწვიოს კომპეტენციათა შემდგომი გადანაწილება სხვა საჯარო ხელისუფლებების მხრიდან რეგიონულ რგოლებზე, დაკავშირებული ინსტიტუციური ფარგლების დადგენასთან.
7. ეს პუნქტი აწესებს პირობებს, რომლებშიც უნდა მოხდეს დელეგირებული ძალაუფლების გამოყენება. რეგიონულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ მათზე დელეგირებულ უფლებამოსილებათა გამოყენების თავისუფლება – შეგვიძლია ვთქვათ, ავტონომია – სხვა სიტყვებით, ნებართვა, რომ “გამოიყენონ ადაპტირებით” რეგიონულ კონტექსტსა და რეგიონულ პრაქტიკასთან, დაწესებულ სამართლებრივ ჩარჩოში.
- 8-13. ეს პარაგრაფები ადგენს რიგ თანამედროვე, დინამიკურ რეგიონულ კომპეტენციებს, საიდანაც უნდა ჩაითვალოს, რომ რეგიონულ ორგანოებს აქვთ ყველა შესაძლებლობა, გამოიყენონ თავიანთი პასუხისმგებლობები, სუბსიდიარობისა და ეფექტიანი მენეჯმენტის თვალსაზრისით.

განხილულ საკითხთა შორისაა რეგიონული კულტურის დაცვა და განვითარება, რეგიონული ეკონომიკის განვითარება, საგანმანათლებლო და სასწავლო საშუალებები დასაქმების საკითხებთან მიმართებით, სოციალური კეთილდღეობისა და ჯანდაცვის პრობლემები, ტერიტორიის განვითარება და ბუნებრივი რესურსებისა თუ ბიომრავალფეროვნების დაცვა და გაუმჯობესება და, ზოგადად, პოლიტიკა მდგრადი განვითარებისათვის.

მაგალითების ეს ჩამონათვალი, რომელიც არ არის ამომწურავი, ეფუძნება ზოგიერთ იმ ქვეყანაში შესწავლილ პრაქტიკას, სადაც არსებობს რეგიონული ორგანოები, იმისდა მიუხედავად, აქვთ თუ არა მათ საკანონმდებლო ძალაუფლება. თუმცა, საბოლოოდ, ყველა სახელმწიფომ თავად უნდა გადაწყვიტოს, რა პასუხისმგებლობებისა და რა ფარგლებში აპირებს, რომ დააკისროს რეგიონულ ორგანოებს.

1.3 ურთიერთობები შთავრების სხვა რგოლებთან

14. რაც შეეხება ურთიერთობებს ხელისუფლების სხვა რგოლებთან სახელმწიფოში, რეკომენდებულია, რომ მათი ორგანიზება მოხდეს ქვემოდან ზევით, ურთიერთპატივისცემის პრინციპით, სხვადასხვა დონეზე. ასე რომ შემოავაზებული მოდელი არ არის იერარქიული ან სუბორდინაციული, არამედ შემუშავებულია იმისათვის, რომ აიგოს ავტონომიურობისა და სუბსიდიარობის პრინციპებზე დაყრდნობით.

შესაბამისად, შერჩეული სიტყვებით, ორმაგი აქცენტი კეთდება როგორც სახელმწიფოს მხრიდან რეგიონული ავტონომიის პატივისცემაზე (ამ ჩარჩო მითითებებში დადგენილი კონცეფციების შესაბამისად), ასევე რეგიონული ორგანოების მხრიდან ადგილობრივი ხელისუფლებების პატივისცემაზე (ადგილობრივი თვითმმართველობების ევროპული ქარტიის პრინციპების შესაბამისად).

15. ზემოთ მოყვანილ პრინციპთა პრაქტიკული გამოყენებისათვის, როცა საქმე ეხება ურთიერთობების განსაზღვრას რეგიონულ ორგანოებსა და სხვა ხელისუფლებებს შორის, გასათვალისწინებელია, რომ მათ უნდა მიეცეთ ნება, თავად გადაწყვიტონ ის ფარგლები და პროცედურები, რითაც წარმართავენ ურთიერთობას, გარედან (ცენტრალური) ჩარევის გარეშე, მაგრამ კანონმდებლობის შესაბამისად.

16. ეს პუნქტი ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის ჩამოყალიბებული ნებისმიერი თანამშრომლობისა ან ურთიერთობის მიზანი უნდა იყოს მოქალაქეთა ზოგადი ინტერესების სამსახური.

17. კვლავ ადგილობრივ თვითმმართველობათა ევროპული ქარტიის პრინციპების შესაბამისად, რომელსაც რეგიონულმა ორგანოებმა უნდა მისდონ, გამოთქმულია სურვილი, რომ ადგილობრივმა ორგანოებმა გაიარონ კონსულტაციები ნებისმიერ განსახილველ საკითხზე, რომელიც პირდაპირ შეეხება მათ. სიტყვები “რამდენადაც შესაძლებელია დროულად და სათანადოდ” გამოიყურება როგორც ერთგვარი ვალდებულება, ოღონდ უფრო საშუალებების მიმართ, ვიდრე ვალდებულება მიზნების მიმართ, თუმცა, ამ ფრთხილი შესიტყვების ინტერპრეტაცია ყურადღებით უნდა მოხდეს, რამდენადაც სახელმწიფოსშიდა დიალოგისა და ჩართულობისადმი გახსნილობის ფუნდამენტური პრინციპი ძალიან არსებითია შესაბამისი ავტონომიებისათვის სახელმწიფოს შიგნით, რომლებიც სხვადასხვა დონეზე იმართება.

1.4 კავშირები ცენტრალურ ხელისუფლებებთან

1.4.1 ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში

18. ეს პუნქტი ფარავს იმ საჭიროებას, რომ რეგიონული ორგანოები სახელმწიფოში “შეუერთდნენ” გადაწყვეტილების მიღების პროცესს, როცა სახელმწიფო გეგმავს რეფორმებს ან ღონისძიებებს, რომლებიც გავლენას ახდენს რეგიონულ ორგანოზე, როგორც ხელისუფლების შუალედურ რგოლზე.

ისევე როგორც წინა პარაგრაფი მოითხოვდა რეგიონული ორგანოებისაგან, გაეკლთ კონსულტაციები ადგილობრივ ხელისუფლებასთან იმ რეფორმებთან დაკავშირებით, რომლებიც გავლენას ახდენდა მათზე იმისათვის, რომ პატივი ეცეს ინსტიტუციური ღირსებისა და ავტონომიურობის თანასწორობის პრინციპებს, ასევე რეგიონული ხელისუფლებები უფლებამოსილი არიან, მოელოდნენ მსგავს დამოკიდებულებას ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან, როცა ის გეგმავს გადაწყვეტილების მიღებას, რომელიც “გავლენას ახდენს მათ კომპეტენციასა და არსებით ინტერესებზე ან რეგიონული თვითმმართველობის ფარგლებზე”.

ეს შეეხება რეგიონული ავტონომიის კონცეფციის ყველაზე ცენტრალურ არსს.

19. ეს პუნქტი უპასუხებს შეკითხვას: რა ფორმა უნდა ჰქონდეს ამ “რეგიონულ შეერთებას” სახელმწიფოში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში?

შეიძლება გამოვეყნოთ რამდენიმე მიდგომა. იდეალური იქნება, თუ რეგიონული ორგანოები წარმოდგენილი იქნებიან გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებში (მაგ.: მეორე პალატაში, სახელმწიფოს/რეგიონის საკონსულტაციო ორგანოში) და/ან ფორმალური თუ არაფორმალური კონსულტაციებისა და დისკუსიების სახით, შესაძლებელი იქნება დებატების გამართვა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეს შორის.

რასაკვირველია, გათვალისწინებულია, რომ ეს დიალოგი ცენტრალურ/რეგიონულ ხელისუფლებას შორის შეიძლება წარმართოს რეგიონულ დონეზე, გაერთიანებებს შორის, რომლებიც წარმოადგენენ რეგიონული ორგანოების ინტერესებს.

20. იმ პირობით, რომ ეს გათვალისწინებული იქნება კონსტიტუციით ან კანონმდებლობით, ეს პუნქტი გვთავაზობს, რომ ამ ტიპის კონსულტაციები გაფართოვდეს საერთაშორისო მოლაპარაკებების სფეროში, რომლებსაც სახელმწიფო წარმართავს და იმ შეთანხმებების დანერგვამდე, რომლებიც რეგიონული ორგანოების კომპეტენციებს შეეხება.

ეს აგრეთვე შეეხება იმ საერთაშორისო კონვენციებს, რომლებიც უკავშირდება რეგიონული ავტონომიის ფარგლებს ან შემთხვევებს, როცა საერთაშორისო დებულებათა დანერგვა მოითხოვს ქმედებას რეგიონული ორგანოების მხრიდან, განსახილველი სახელმწიფოს შიდა მოწყობიდან გამომდინარე.

ეს არის ჩვეულებრივი ვითარება ფედერალურ და ადმინისტრაციულ ერთეულებად დაყოფილ სახელმწიფოებში, მაგრამ გამოსაღვია ნაკლებად რეგიონიზებულ სახელმწიფოებშიც.

1.4.2 ზედამხედველობა და ჩანაცვლება

21. ეს პუნქტი შეეხება სახელმწიფოს მხრიდან რეგიონული ორგანოების ზედამხედველობის მეტად მგრძობიარე საკითხს, რაც, რა თქმა უნდა, განსხვავებულია ყველა სახელმწიფოში, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ეფუძნება რამდენიმე ძირითად პრინციპს.

მაგალითად, სახელმწიფოს ზედამხედველობა არ უნდა სცდებოდეს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის განსაზღვრის ფარგლებს და, კერძოდ, იმის შემოწმებას, რომ რეგიონული გადაწყვეტილებები არ სცდება რეგიონზე კონსტიტუციით ან კანონმდებლობით დაკისრებულ უფლებამოსილებას და არ არღვევს უმაღლეს პრინციპებს (მაგ.: საერთაშორისო კონვენციებს – კონსტიტუციას).

მიზანშეწონილობის კონტროლი, ამ თვალსაზრისით, აკრძალულია, როგორც გამოხატულება ერთგვარი ინტერვენციისა, რაც წინააღმდეგობაში მოდის რეგიონულ ავტონომიასთან.

თუმცა, ამ პრინციპიდან მსუბუქი გადახვევა დასაშვებია, როცა საქმე ეხება სახელმწიფოს მხრიდან დელეგირებულ ძალაუფლებას. განსხვავებით “დაწესებული უფლებამოსილებებისაგან”, როცა სახელმწიფო ახდენს მასზე დაკისრებული ზოგიერთი ფუნქციის დელეგირებას რეგიონულ ორგანოებზე (იხ. პუნქტი 6), ზედამხედველობა შეიძლება მოიცავდეს მიზანშეწონილობის შეფასებას, რამდენადაც სახელმწიფო ანდობს ხელისუფლების სხვა რგოლს ძალაუფლების ნაწილს, რომელსაც ფლობს და რომელზეც სურს შეინარჩუნოს ზედამხედველობა.

იმისათვის, რომ განესაზღვროთ მიზანშეწონილობის კონტროლის ნამდვილი ბუნება და საზღვრები, უნდა გვანსოვდეს, რომ თუკი არსებობს დელეგირებული ძალაუფლება, მე-1 პუნქტის მე-2 ნაწილი იძლევა ნებართვას, რომ მისი გამოყენება შეესაბამებოდეს რეგიონულ ფარგლებს.

22. ზედამხედველობის პრინციპების მეორე ნაწილი, რომელიც განხილულია ამ პუნქტში, განმარტავს ზედამხედველობის უფლების გამოყენების პირობებს და მოიხსენიება როგორც “ადმინისტრაციული”, რათა ცხადად გაიმიჯნოს პოლიტიკური ზედამხედველობისაგან.

პირველი, ხაზგასმულია, რომ ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს “*მხოლოდ კონსტიტუციური და საკანონმდებლო დებულებებით დადგენილ შემთხვევებში და მათ შესაბამისად გაწერილი პროცედურებით*”. ეს არის კანონის შესაბამისობის შემოწმება კანონის შესაბამისად.

ნებისმიერ შემთხვევაში, ამგვარი ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს “ეს პოსტ ფაქტო”, რაც გამორიცხავს სახელმწიფოს მხრიდან იმ გადაწყვეტილებათა წინასწარ ცენზურას, რომელთა მიღებასაც რეგიონული ორგანოები გეგმავენ.

დაბოლოს, ის იდეა, რომ ზედამხედველობის ზომები უნდა იყოს პროპორციული იმ ინტერესის, რომლის დაცვასაც სახელმწიფო ესწრაფვის, მართლაც გამოხატავს სურვილს, რომ წინ აღუდგნენ ზედმეტად კირკიტა ზედამხედველობას რეგიონული ორგანოების მიერ მიღებული მეორადი მნიშვნელობის გადაწყვეტილებების, სხვა სიტყვებით, ზედამხედველობას, რომელიც არ არის პროპორციული მიღებულ ზომის მნიშვნელობის – ანუ რისკის ქვეშ მდგომი ინტერესების.

23-24. ეს პუნქტები შეეხება სახელმწიფოს მხრიდან მიღებულ ზედამხედველობის ყველაზე უფრო დრაკონულ ზომებს, როცა ცენტრალური ხელისუფლება ჩანაცვლებს რეგიონულ ორგანოებს, რომლებმაც სერიოზულად ვერ გამოიყენეს მათზე დაკისრებული კომპეტენციები.

ამგვარი ჩარევა სახელმწიფოს მხრიდან, იმ მიზნით, რომ რეგიონულ ორგანოებს ხელმძღვანელობდეს სახელმწიფო წარმომადგენელი მაშინ, როცა მისი მენეჯმენტი სერიოზულად “მოიკოჭლებს” ან “არასწორია”, შეიძლება დაშვებული იყოს მხოლოდ “*კამონაკლის შემთხვევებში*”. ამასთან, სკრუპულოზურად უნდა იყოს დაცული კონსტიტუციით ან კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურები.

ამ ტიპის ჩანაცვლება უნდა იყოს არსებითად “*დროებითი*” და ხდებოდეს “*კამონაკლის შემთხვევებში*”. თან უნდა მიენდოს პერსონალს, რომელიც იხელმძღვანელებს მხოლოდ და მხოლოდ შესაბამისი რეგიონული ორგანოების ინტერესებით.

გამონაკლისი შესაძლებლობების ძალიან შეზღუდული ფორმულირებიდან ცხადია, რომ იგი არ უნდა იქცეს ცენტრალური ხელისუფლებისათვის საბაბად, მისი დაქვემდებარებული პერსონალის მეშვეობით განახორციელოს ქმედებები, რომლებიც შეესაბამება “მიზანშეწონილობის კონტროლის” დეფინიციას. ჩანაცვლების მიზანი შეიძლება გახდეს მხოლოდ ის, რომ რეგიონული ორგანოების ქმედებები ამ გზით გახადოს სანქცირებული და მოაქციოს ქვეყნის ინსტიტუციური კანონიერების სათანადო ჩარჩოში.

გამონაკლისის არსებობა, რომელიც შეეხება დელეგირებულ ძალაუფლებას, ლოგიკურად აისხნება იმ ფაქტით, რომ იქ, სადაც დელეგირებული ძალაუფლება გამოიყენება არასწორად და არაკანონიერად, ჩანაცვლება, ფაქტობრივად, ნიშნავს, ამ ძალაუფლების ჩამორთმევას, რომელსაც სახელმწიფო უკან იბრუნებს.

კვლავ, ეს კონცეფცია შერბილებულია პროპორციულობის პრინციპით, რომელიც მოითხოვს, რომ ეს გამონაკლისი პროცედურები გამოიყენებოდეს მხოლოდ იმ მოცულობით, რომ ეთანადებოდეს მხარის ინტერესებს.

1.4.3. ლოიალობა, ტერიტორიული მთლიანობა და ინტეგრაცია

25. ავტონომია არ ნიშნავს დამოუკიდებლობას. რეგიონული ორგანოების ავტონომია ისე, როგორც ეს განსაზღვრულია ამ ჩარჩო მითითებებით დასახულ პრინციპებში, არსებობს სახელმწიფოს სხვადასხვა ინსტიტუციური კომპონენტის ორმხრივ უფლებათა და მოვალეობათა სისტემაში.

ეს აზრი გამოხატულია ტექსტში ისეთი ტერმინებით, როგორიცაა “*ორმხრივი ლოიალობა*” და “*თანასწორი ღირსება*”. იმისათვის, რომ არ გაჩნდეს სურვილი, ამ ავტონომიურ პრინციპთა “სეპარატისტული” გავების, ტექსტი გახაზავს რეგიონული ორგანოების ვალდებულებებს სახელმწიფოს წინაშე, რომელთა შორისაა ამ უკანასკნელის *ერთიანობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის* პატივისცემა.

26. ამ მომდევნო პუნქტში მოცემულია შეხსენება, რომ კანონის უზენაესობისა და სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზების პატივისცემა აუცილებელია, ასევე ძალაუფლების სხვადასხვა დონესა და მოქალაქეებთან ურთიერთობების პატივისცემა.

ეს ორმხრივი და ინსტიტუციათაშორისი პატივისცემა არის სახელმწიფოში პარმონიისა და ინტეგრაციის უპირველესი პირობა.

27. რეგიონული ორგანოების მოვალეობაა, მიიღონ ყველა აუცილებელი ზომა, კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით წარმოშობილ ვალდებულებათა შესრულების უზრუნველსაყოფად. ამდენად, რეგიონულ ორგანოებს მოეთხოვებათ, წინასწარ დაიჭირონ თადარიგი, სანამ განახორციელებენ თავიანთ მოვალეობებს, რომლებსაც ყველა სახელმწიფო აკისრებს მისდამი დაქვემდებარებულ ეროვნულ ორგანოებს ან რომელთა შესრულებასაც მათ სთავაზობენ.

28. ამ თავის ბოლო პუნქტი შეეხება რეგიონული ორგანოების აუცილებელ ჩართულობას სახელმწიფოს ერთიან ეკონომიკურ და სოციალურ ინტეგრაციაში. მიუხედავად ავტონომიური ძალაუფლებისა, რომლითაც ისინი სარგებლობენ სახელმწიფოში, რეგიონული ორგანოები არ არიან იზოლირებული სტრუქტურები – ერთგვარი “ტერიტორიული ნაკუწები”.

ევროპეიზაციისა და გლობალიზაციის თანამედროვე მსოფლიოში, სახელმწიფოში ჰარმონიული ეკონომიკური და სოციალური განვითარება, მიმართული კონკურენტული საცხოვრებელი პირობებისა და დაბალანსებული განვითარების მიღწევისაკენ მთელ ტერიტორიაზე, ლოგიკურად მოითხოვს შეთანხმებულ ქმედებას სახელმწიფოში არსებულ ყველა ორგანოს შორის, სოლიდარობისა და ურთიერთშეესების პოზიციით ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ.

თუ ეს ასეა, რეგიონული ორგანოები, როგორც სახელმწიფოს პარტნიორები, არიან წინა ხაზზე ადგილობრივი ინსტიტუციების მხარდახარ. ამ მიდგომის პოლიტიკური ფილოსოფია ეთანადება რეგიონებს, რომლებიც მუშაობენ სახელმწიფოსთან ერთად და არა მის საწინააღმდეგოდ ან იზოლირებულად.

1.5. რეგიონული თვითმმართველობების დაცვა

29. რამდენადაც რეგიონული ორგანოები არიან ვალდებულნი, პატივი სცენ სახელმწიფო სტრუქტურებს, იმდენადღვე მართებულია საწინააღმდეგო.

თუ სახელმწიფომ დააარსა და ცნო რეგიონული ორგანოები, მიანიჭა უფლებამოსილებანი და რესურსები, მათ უნდა ისარგებლონ თავიანთი არსებობის დაცვის მექანიზმებით. ამასთან დაკავშირებით, პირველი მანიშნებელია ის, რომ მათ ინსტიტუციურ დონეს “ოფიციალური” სტატუსი და სტაბილურობა მინიჭებული აქვთ კონსტიტუციით ან კანონმდებლობით.

მათი არსებობა შეიძლება ეჭვქვეშ დადგეს მხოლოდ კონსტიტუციური ან საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე.

30. მიუხედავად იმისა, რომ ეს არის ლოგიკური მიდგომა დემოკრატიული პროცესიდან გამომდინარე, რამდენადაც ცენტრალურ ხელისუფლებას, თეორიულად, ყოველთვის შეუძლია გააუქმოს ის, რაც უკვე გააკეთა და შეცვალოს მის მიერ შექმნილი რეგიონული ორგანო, მომდევნო პუნქტების შინაარსი ცხადს ხდის, რომ ამგვარი მსჯელობა ძალიან ჰიპოთეტურია და, ასეთის შესაძლებლობის შემთხვევაში, ის უნდა იყოს ამომწურავად დასაბუთებული.

მართალია, არ არსებობს ფორმალური, ინსტიტუციური “შეჩერება”, მიუხედავად ამისა, ნებისმიერი მცდელობა, რეგიონული ძალაუფლება დაიბრუნოს ცენტრალურმა ხელისუფლებამ, შექმნის კონფლიქტს ავტონომიის გაგებასა და სუბსიდიარობის კონცეფციასთან.

ეს აიხსნება იმ დათქმით, რომ რეგიონულ ორგანოებს აქვთ უფლება, მოითხოვონ სამართლებრივი დახმარება, რომ დაიცვან “თავიანთი უფლებამოსილების თავისუფალი გამოყენება და რეგიონული თვითმმართველობების პრინციპთა პატივისცემა, რაც ადგილობრივი კანონმდებლობითაა დადგენილია.” ამგვარ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ან კონსტიტუციური სასამართლოები წინ უნდა აღუდგნენ სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევას, რეგიონული ორგანოებისათვის უპირატესობის მინიჭებით.

31. ამას გარდა, რეკომენდებულია, რომ სახელმწიფომ არ შეცვალოს რეგიონული საზღვრები შესაბამის რეგიონულ ორგანოსთან ან ორგანოებთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე. ეს მოიცავს წინასწარი კონსულტაციის შესაძლებლობასაც რეფერენდუმის სახით.

მართალია, აქ ლაპარაკია რეგიონულ ორგანოსთან კონსულტაციაზე და არა ამ უკანასკნელის თანხმობაზე, მაგრამ იგულისხმება, რომ დღესდღეობით დემოკრატიული პოლიტიკური პრაქტიკა გადაიხრება რეგიონული ორგანოს და მისი მოქალაქეების მხრიდან უარყოფილი მიმართულებისაკენ.

2. რეგიონული ორგანოები და შიდა ორგანიზაციული მოწყობა (რეგიონული დემოკრატია)

2.1 თვითმწყობა

32. წინამდებარე პუნქტი ზოგადი ხასიათისაა. მის თანახმად, როცა კონსტიტუციით ან სახელმწიფო კანონმდებლობით რეგიონულ ორგანოებს მინიჭებული აქვთ უფლება, განსაზღვრონ “თავიანთი შიდა ორგანიზაციული მოწყობა, სამართლებრივი აქტებისა და შიდა უწყებების ჩათვლით”, მათ შეუძლიათ მაქსიმალურად ფართოდ განსაზღვრონ ამის არსი და მოგვარების ფორმები.

ეს ნიშნავს შემდეგს: როცა სახელმწიფო აღიარებს რეგიონული ავტონომიის პრინციპს, იგი რეგიონულ ორგანოს ანიჭებს სრულ თავისუფლებას, თავისი შეხედულებისამებრ და მისთვის ყველაზე შესაფერისი ფორმით განსაზღვროს თავისი უწყებები, ორგანოები და მოქმედი პროცედურები.

ურთიერთგამომრიცხველი იქნება სახელმწიფოს მიერ რეგიონული ორგანოსათვის ავტონომიის მინიჭება და შემდეგ მისი მართვა.

მხოლოდ კონსტიტუციით და კანონით განისაზღვრება უფლებამოსილების ფარგლები და ზედამხედველობის ფორმები.

“თვითმმართველობა” არსებითი პრინციპია ნებისმიერი რეგიონული ავტონომიისთვის.

2.2 რეგიონული ორგანოები

33-35. ამ პუნქტების შინაარსიდან ირკვევა, რომ არსებობს სხვადასხვა ალტერნატივა, როგორცაა ასამბლეები ან აღმასრულებლები, რომლითაც იქმნება რეგიონული ორგანოების სტრუქტურა.

როგორც ჩარჩო მითითების შესავალში აღინიშნა, “*რეგიონული ერთეულის სათათბირო ორგანო, დემოკრატიული წარმომადგენლობის მისაღწევად, უნდა დაკომპლექტდეს ფარული კენჭისყრით ჩატარებული პირდაპირი არჩევნების გზით, თუმცა არ უნდა გამოირიცხოს წევრთა წარდგენის სხვა საშუალებებიც (მაგალითად, რეგიონული ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრთა არაპირდაპირი არჩევა).*”

ამგვარად, ასამბლეის წევრები აირჩევა “*პირდაპირი, თავისუფალი და ფარული კენჭისყრის გზით*”. იმ რამდენიმე სახელმწიფოში, სადაც ტერიტორიული ორგანოების ასამბლეები არაპირდაპირი გზით კომპლექტდება, იგი იქმნება “*ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, ხალხის მიერ არჩეული, წარმომადგენლების*”.

ეს მეორე შესაძლო სისტემა მისაღება მხოლოდ იმიტომ, რომ ადგილობრივ დონეზე არჩევნები პირდაპირი დემოკრატიული ლეგიტიმურობით ტარდება, აქ არჩეული წარმომადგენლების დელეგირება კი შემდეგმ ხდება რეგიონულ დონეზე.

ტექსტი ასევე გულისხმობს, რომ ასამბლეის წევრთა დემოკრატიულად არჩევის პრინციპი, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, ხელს არ უნდა უშლიდეს წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სხვა ფორმის გამოყენებას, მაგალითად, მოქალაქეთა გაერთიანებების ან რეფერენდუმების გზით, როცა ამას კანონი ითვალისწინებს.

რაც შეეხება რეგიონული ორგანოების აღმასრულებელ ფუნქციებს, მასზე ზედამხედველობის ორი სისტემაა გათვალისწინებული. ზედამხედველობა ხორციელდება ასამბლეების მხრიდან, რომელთა წინაშეც ეს აღმასრულებლები ანგარიშვალდებული არიან.

თუ აღმასრულებელი ორგანო ასამბლეის დანამატია, საკუთარი ქმედებებისთვის იგი ანგარიშვალდებულია ასამბლეის წინაშე, რაც ხორციელდება კანონით გათვალისწინებული პირობებისა და პროცედურების თანახმად.

მეორე მხრივ, თუ აღმასრულებელ ორგანოს პირდაპირ ხალხი ირჩევს, სავალდებულო არაა იგი “ანგარიშვალდებული იყოს წარმომადგენლობითი ასამბლეის წინაშე, მაგრამ მისი აზრი ქმედებების განხორციელებისას უნდა გაითვალისწინოს”.

აღსანიშნავია, რომ ამ ორ სიტუაციას შორის სხვაობა აღმასრულებელი ორგანოს წევრთა კანონიერების ხარისხში მდგომარეობს. ხალხის მიერ პირდაპირი გზით არჩევის შემთხვევაში, აღმასრულებელი ორგანოს წევრები სახალხო დემოკრატიულ საწყისზე მოქმედებენ, რაც უტოლდება, თუ არ აღემატება, რეგიონული ასამბლეის წევრთა სტატუსს.

2.3 სამუშაო პირობები

36. წინამდებარე პუნქტი ეხება არჩეული წევრების სამუშაო პირობებთან დაკავშირებულ საბაზისო პრინციპებს. დემოკრატიის მოთხოვნების თანახმად, ზემოხსენებული წევრები ჰუმანრიტად თავისუფალნი არიან გამოხატონ თავიანთი პოლიტიკური მოსაზრებები, ჰქონდეთ თავიანთი ფუნქციების ჯეროვნად შესასრულებლად სათანადო მატერიალური პირობები და სარგებლობდნენ გარანტიებით და იმუნიტეტით მათ მიმართ შესაბამისი სანქციების გამოყენებისას.

აღმასრულებელი ორგანოს თუ ასამბლეის წევრების მიერ სამსახურეობრივი მოვალეობების შესრულებისას გახარჯული თანხების სანაცვლოდ “დანამატების” და/ან ფინანსური კომპენსაციის გაცემის სისტემა ყველა ქვეყნისთვის სათუთი თემაა. შესაბამისად, წინამდებარე ტექსტი ფრთხილი რეკომენდაციაა, რომ გაცემული კომპენსაცია იყოს გახარჯული თანხების “შესაბამისი”. იგი განსჯის ძალიან ფართო ფარგლებს ადგენს.

თუმცა, წინამდებარე ტექსტი ამგვარი კომპენსაციის განსაზღვრისთვის უფრო ნათელ სახელმძღვანელო პრინციპებსაც გვთავაზობს. ესენია “[არჩეული რეგიონალური წარმომადგენლის მიერ] შემოსავლების დაკარგვის სანაცვლოდ სრული ან ნაწილობრივი კომპენსაცია”, რასაც ემატება “ანა ზღაურება შესრულებული სამუშაოს და შესაბამისი სოციალური დაცვის სანაცვლოდ”.

ის აგრეთვე იძლევა რეკომენდაციას, რომ ფუნქციები და საქმიანობები, რომლებიც შეუთავსებელი ჩანს წარმომადგენლობით ორგანოსთან, განისაზღვროს კანონმდებლობით. ეს ნიშნავს, რომ შეუთავსებლობის წესები, რომლებიც შეეხებათ რეგიონულ წარმომადგენლებს, უნდა იყოს წინასწარ განსაზღვრული და ჰქონდეს გამჭვირვალე, სამართლებრივი საფუძველი.

37. ეს პუნქტი შეეხება მნიშვნელოვან პრობლემას – სანქციები რეგიონის არჩეული წარმომადგენლების მიმართ. რასაკვირველია, შესაძლებელი უნდა იყოს რეგიონის არჩეულ წარმომადგენელზე სანქციების დაკისრება, თუ ის დამნაშავეა, მაგრამ სანქციის გამოწვევი ქცევა უნდა ექცეოდეს კანონმდებლობის ფარგლებში (*ხელლა პოენ სინე ლევე*), ხოლო დაკისრებული სანქცია – პროპორციული როგორც დანაშაულის, ასევე ინტერესის, რომლის დაცვასაც ცდილობს ზედამხედველი ხელისუფლება.

დაბოლოს, დადგენილია, რომ ასეთი სანქციები ექვემდებარებოდეს სამართლებრივ გადასინჯვას.

ზედმეტია იმის თქმა, რომ ამ დებულების მიზანია, თავიდან აიცილოს თვითნებური ქმედება როგორც ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან, ასევე რეგიონული ორგანოს მხრიდანაც მისი ერთ-ერთი რეგიონული წარმომადგენლის მიმართ, რომელსაც ბრალი ედება არასწორ ან უკანონო ქმედებაში.

არავითარ შემთხვევაში არ შეიძლება სანქციები უკავშირდებოდეს პოლიტიკურ მოსაზრებებს, თუ ის არ არის არაკანონიერი.

ამ მიზნით, როგორც მინიმალური სტანდარტი, მოითხოვება სამართლებრივი გადასინჯვის დამოუკიდებელი სისტემის არსებობა, რომელიც დაკავშირებული არ იქნება ინსტიტუციასთან.

სამართლებრივი გადასინჯვა, რასაკვირველია, გულისხმობს, რომ ბრალდებულმა წარმომადგენელმა უნდა ისარგებლოს დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი “განსჯით”, დაცვის უფლებების პატივისცემით და, უფრო ზოგადად, “სამართლიანი სასაამართლოს” პრინციპით, როგორც ეს განსაზღვრულია ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა კონვენციით.

პუნქტის ბოლოს მოცემული დათქმა, რომ უფლებამოსილების შეჩერება და გათავისუფლება გათვალისწინებული უნდა იყოს მხოლოდ “გამონაკლის შემთხვევებში”, ცხადად მიუთითებს, რომ ეს სანქციები, როგორც ყველაზე სერიოზულნი სასჯელების რიგში, რომელიც შეიძლება დაეკისროს არჩეულ წარმომადგენელს, გამოყენებული უნდა იყოს განსაკუთრებული სიფრთხილითა და წინდახედულებით.

2.4 რეგიონული ადმინისტრაცია

38-39. ეს პუნქტები, სათაურით “რეგიონული ადმინისტრაცია” ფარავს ადამიანურ და ფინანსურ რესურსებს, რომელიც ნებისმიერ რეგიონულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს მისი განკარგვის ქვეშ, რათა შეასრულოს ფუნქციები და გამოიყენოს ძალაუფლება, რომლებიც დაკისრებული ან დელეგირებულია მასზე სახელმწიფოში.

ეფექტიანი ადმინისტრაციული სტრუქტურა, ქვეყნის ჩვეულებებისა და ტრადიციის შესაბამისი, უზრუნველყოფილი კომპეტენტური პერსონალითა და სათანადო ფინანსური რესურსით არის არსებითი ხელისუფლების ამ რგოლის სათანადო ფუნქციონირებისათვის, რომელიც სრული ეფექტიანობის მისაღწევად შეძლებს “თავისუფლად განსაზღვროს” თავისი ფარგლები, სტრუქტურა, ორგანიზაციული მოწყობა და საჭირო ორგანოები. ეს, რასაკვირველია, უნდა განზორციელდეს კანონმდებლობის შესაბამისად, რომელიც სახელმწიფოს შეუძლია შემოიღოს დაქვემდებარებული ორგანოების ადმინისტრაციების სამართავად.

40. ეს პუნქტი ადგენს რიგ პრინციპებს, რომლებიც მართავს *“რეგიონული ორგანოების თანამშრომელთა სამუშაო პირობებს”*.

უპირველეს ყოვლისა, ეს პირობები უნდა განისაზღვროს ქვეყანაში არსებული საჯარო სამსახურების ზოგად პრინციპთა მოთხოვნების შესაბამისად. აღნიშნულია ასევე ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ზოგიერთი ფუნდამენტური პრინციპი, როგორცაა *“მაღალკვალიფიციური თანამშრომლების დაქირავება, დამსახურებისა და კომპეტენციის საფუძველზე”*.

სამაგიეროდ, ამ ორგანოთა თანამშრომლები უნდა სარგებლობდნენ სათანადო სამუშაო პირობებით, *“ტრენინგების, კვილივების და კარიერული ზრდის შესაძლებლობით”*.

თითოეულ რეგიონულ ორგანოზეა დამოკიდებული ამ პრინციპების ამოქმედება, რომელთა ბუნებაც არ გამოირიცხავს რეგიონის საჯარო სამსახურებისათვის აუცილებელ სტანდარტებს.

2.5 კარგი მმართველობა

41. სიმპტომურია, რომ პირველი, რაც ამ პუნქტშია აღნიშნული, არის სურვილი ისეთი პოლიტიკის განვითარების, რომელიც ითვალისწინებს მოქალაქეთა მონაწილეობას საჯარო საქმეების მენეჯმენტში. თანამედროვე მოქალაქე აღარ განიხილება, როგორც ადმინისტრაციის პასიური სუბიექტი, არამედ პირი, რომელიც აქტიურადაა ჩართული ადმინისტრაციაში და რომელიც უნდა წააქეზონ, სხვადასხვა პროცედურის გამოყენებით, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს საჯარო საქმეებში და არა მხოლოდ არჩევნების დროს.

ეს მონაწილეობითი დემოკრატია გამიზნულია იმ უფსკრულის ამოსავსებად, რომელიც ხშირად არსებობს ხელისუფლებასა და მოსახლეობას შორის. ხელისუფლებას შეუძლია მიუახლოვდეს მოსახლეობას.

ამასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ კონგრესი ხშირად ეძებს გზებს ადგილობრივ თუ რეგიონულ საჯარო ცხოვრებაში მოქალაქეთა უფრო ძლიერი მონაწილეობის გასაუმჯობესებლად.

მაგალითად, რეზოლუცია 91 (2000) პასუხისმგებლობით აღსავსე მოქალაქეობისა და საჯარო ცხოვრებაში მონაწილეობის შესახებ კიდევ ერთხელ აცხადებს ამგვარი პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებს, ხაზს უსვამს რა, რომ *“სამოქალაქო უფლებებზე დაფუძნებული დემოკრატიული პოლიტიკა საჭიროებს მოქალაქეობა, ვინც არის პოლიტიკურად მომწიფებული, საჯარო საქმეებით დაინტერესებული, ვისაც აქვს დემოკრატიული აზროვნება და გათვითცნობიერებული აქვს მისი პოლიტიკური თანაპასუხისმგებლობა... კარგი, დემოკრატიული მოქალაქეობა მოიცავს სურვილს, იყოს ინფორმირებული პოლიტიკური მოვლენების შესახებ, ხელი შეუწყოს ინფორმირებული საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებას და მიიღოს მონაწილეობა პოლიტიკურ მოვლენებში, როგორც საზოგადოების აქტიურმა, დაინტერესებულმა წევრმა”*.

მის რეკომენდაციაში 139(2003) არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის შესახებ, კონგრესი კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს, რომ *“თავისუფალი პარტნიორობა ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის ეხმარება ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის გაძლიერებას, ამ ხელისუფლებებსა და მათ მოქალაქეებს შორის დისტანციის შემცირების გზით და იმის უზრუნველყოფით, რომ ყველა შეხვედრულა და სენსიტიური სფერო გათვალისწინებული იქნება; ამგვარი პარტნიორობის კანონიერება გამოძინარეობს საჭიროებებთან, რომ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი მიუახლოვდეს მოქალაქეებს და გაფართოვდეს კონსულტაციების, ინფორმაციის მიწოდებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმები იმ მოტივით, რომ გამოიძებნოს ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ახალი ფორმები...”*

42-43. ეს პუნქტები აწესებს კარგი მმართველობის თანამედროვე მოთხოვნებს, რომლებზეც თეორიულად და, რაც მთავარია, პრაქტიკაში, ყველა ხელისუფლებამ ამერიიდან უნდა დააფუძნოს თავისი საქმიანობა ეფექტიანობისაკენ სწრაფვისას, რაც გულისხმობს, ვთქვათ, ასე, ეკონომიკურ ეფექტიანობას ზოგადი გაგებით და მოსახლეობის მომსახურებას.

შესაბამისად, აღნიშნულია რამდენიმე კრიტერიუმი, მაგალითად, კარგად მომზადებული და ზუსტად ინფორმირებული გადაწყვეტილებები, შეფასებისა და მიზნებზე ორიენტირებული მენეჯმენტის კულტურა, რაც მოიცავს “მოწილობას, ღიაობას, გამჭვირვალობას, მონაწილეობასა და საზოგადოებისადმი ანგარიშვალდებულებას”.

ამ კონცეფციათა შეჯამებით, პუნქტი კიდევ ერთხელ ამტკიცებს “კარგი ადმინისტრირებისა და საჯარო სამსახურების კარგი ხარისხის” საჭიროებას.

3. დაფინანსება

3.1 რესურსები

44. ეს თავი რეგიონული ორგანოების დაფინანსების შესახებ ეყრდნობა ძველ გამოთქმას, რომ პოლიტიკის ჩქამიც არ იქნება ფინანსების ხსენების გარეშე. ფინანსური ავტონომიის კონცეფცია განისაზღვრება, როგორც შესაძლებლობა, დაიფაროს ხარჯები საკუთარი რესურსებით.

მიზანი არის რეგიონული ორგანოებისათვის შესაძლებლობის მიცემა, ეფექტიანად განახორციელონ თავიანთი უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობები.

ამ მიზნის მიღწევისათვის არსებითია ორი პარამეტრი. პირველი, წინაპირობაა, რომ არსებობდეს გამოკვეთილი ჩარჩო, რომელიც განსაზღვრავს, რა რესურსებზე გათვალონ რეგიონულმა ორგანოებმა მათი ბიუჯეტისა და სამოქმედო პროგრამის შედგენისას. მეორე, რეგიონულ ხელისუფლებებზე დაკისრებული საგადასახადო უფლებამოსილება უნდა ეთანადებოდეს ორგანოების კომპეტენციებისა და პასუხისმგებლობების სკალას რეგიონულ დონეზე.

ამ ზოგადი მოთხოვნების ფონზე, მომდევნო სამი პუნქტი უფრო დეტალურად წარმოაჩენს მათ.

45. ეს პუნქტი, რომელიც ავსებს წინას, ადგენს ავტონომიურობის პრინციპს რეგიონული ორგანოებისათვის ხელმისაწვდომი რესურსების განსაზღვრისათვის, პასუხისმგებლობათა სამართლებრივი ან კონსტიტუციური განაწილების შესაბამისად, რაც მიღებულია ქვეყნისათვის.

ეს თავისუფლება, მართოს და გამოიყენოს რეგიონული რესურსები რეგიონული ორგანოების კომპეტენციათა და ვალდებულებათა განსაზღვრისათვის, წარმოაჩენს პრინციპს: ფულადი გადარიცხვები სახელმწიფოს მხრიდან, წინასწარ განსაზღვრული პოლიტიკის განსაზღვრისათვის, კონკრეტულ შემთხვევასთან დაკავშირებით ან რეგულარულად, წარმოადგენს გამოწვევის.

46. ეს პუნქტი მნიშვნელოვანია რეგიონული ორგანოების ფინანსური და ფისკალური ავტონომიისათვის, რადგან იგი გვიჩვენებს, ზუსტად რა ტიპის რესურსები უნდა ჰქონდეთ მათ თავიანთი განკარგვის ქვეშ, რათა განახორციელონ მათზე დაკისრებული უფლებამოსილებები – პირველ რიგში (და ნაწილობრივ) *“საკუთარი რესურსები”*; რომელთა გამოყენებაც უნდა შეეძლოთ თავისუფლად, როგორც ეს და მომდევნო პუნქტები ამტკიცებენ.

ეს საკუთარი რესურსები შეიძლება შემოიღოთ სხვადასხვა ტიპის შემოსავლებიდან, როგორცაა რეგიონული გადასახადები ან საკომისიოები, მოსაკრებლები ან განაწილებული თანხები, რეგიონული ორგანოების შერჩევით.

ასევე გასათვალისწინებელია, რომ საკუთარი რეგიონული რესურსები შეიძლება შეივსოს სახელმწიფო გადასახადების ფიქსირებული წილით, რომელსაც სახელმწიფო მის რეგიონულ ორგანოს უნაწილებს ქვეყანაში მოქმედი სამართლებრივი წესების საფუძველზე, ან ალტერნატიულად – გაუთვალისწინებელი გრანტით, რომელსაც სახელმწიფო აძლევს რეგიონულ ორგანოებს.

ცხადია, რომ – ეს, რასაკვირველია, ასეა სახელმწიფოთა უმეტესობაში – რეგიონული ორგანოების შემოსავლების ბიუჯეტისათვის დაფინანსების ორმაგი წყაროა, ფულადი შემოსავლები, რომლებიც მოდის საკუთარი ავტონომიური რესურსებიდან და გადმორიცხვები სახელმწიფოს რესურსებიდან.

როგორც ეს დადგენილია მინისტრთა კომიტეტის მრავალმხრივ რეკომენდაციაში (2004)¹ წვერი სახელმწიფოების მიმართ ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის შესახებ ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე: *“ადგილობრივი და რეგიონული ფინანსების ერთიანი სისტემის მიზანი უნდა იყოს მოსახერხებელი ბალანსის დადგენა, ერთი მხრივ, ფინანსურ გადარიცხვებს (ეროვნულ დონეზე დადგენილ გადასახადთაგან გრანტებისა და წილების ჩათვლით) და, მეორე მხრივ, ადგილობრივად დადგენილ გადასახადებსა და მოსაკრებლებს შორის. ასეთი ბალანსი უნდა უზრუნველყოფდეს დისკრეტობას, რომ ადგილობრივ პრიორიტეტებს მორავონ შემოსავლებისა და დანახარჯების დონეები და, აგრეთვე, უზრუნველყონ, რომ ადგილობრივმა მომსახურებებმა მაინც მიაღწიონ მინიმალურ სტანდარტებს, როგორც უნდა იყოს ადგილობრივი ან რეგიონული ფისკალური შესაძლებლობები”*.

ზოგიერთი კომენტატორი დააკვირდა, რომ ფინანსური დამოუკიდებლობა არსებობს მხოლოდ მაშინ, როცა საკმარისია რესურსები მეტის გასაკეთებლად, ვიდრე ეს არის სავალდებულო დანახარჯები.

ისიც დაგამატოთ, რომ რაც მეტია საკუთარი რესურსების წილი, მეტად რეალური ხდება რეგიონული ავტონომია. აქედან დასკვნა, რომ ხელისუფლებები მეტ პასუხისმგებლობას უნდა გრძობდნენ მათი გადასახადების გადამხდელი მოქალაქეების წინაშე.

მაგრამ განა ეს არ არის ნებისმიერი ავტონომიის ფასი?

ასევე მნიშვნელოვანია ამასთან დაკავშირებით აღვნიშნოთ კიდევ ორი სტანდარტი: რეგიონული ორგანოებისათვის ხელმისაწვდომი რესურსები უნდა იყოს მათი კომპეტენციებისა და ფუნქციების საპირწონე და, ამავე დროს, ექცეოდეს სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრულ სამართლებრივ ჩარშოში.

47. ეს ბოლო პუნქტი ადგენს, რომ წინა პუნქტებში მოცემული ფინანსური მექანიზმები არ უნდა გაიყინოს ერთ წერტილში, სხვაგვარად, არსებული რესურსები ფეხს ვერ აუწყობს ინფლაციას რეგიონული ოპერაციებისას.

შესაბამისად, რეკომენდებულია, რომ ეს ფინანსური რესურსები იყოს *“საკმარისად დივერსიფიცირებული და იმგვარი ბუნების, რომ შესაძლებლობა მისცეს [რეგიონულ ორგანებს], რამდენადაც შესაძლებელია, ფეხი აუწყონ რეალურ განვითარებას მათი მოვალეობების შესრულებისას”*.

გარდა ამისა, კონგრესის რეზოლუცია საჯარო ფინანსური პოლიტიკის შესახებ (რეზოლუცია 265 (2008)) ადგენს, რომ *“ფინანსურმა სისტემებმა რეგიონებს უნდა მოუტანოს კონსერვული სტაბილურობა და, ამავე დროს, მისცეს საშუალება, რომ ფეხი აუწყოს დანახარჯების რეალურ განვითარებას თავიანთი პასუხისმგებლობების განხორციელებისას”*

3.2 ფინანსური წინასწრობა და ტრანსფერები

48. ამ პუნქტს მიეყვართ ერთი და იმავე ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონულ ორგანოთა სიმდიდრეებს შორის დისბალანსის დელიკატურ პრობლემამდე.

თუ გაითვალისწინებთ რეგიონული ორგანოების რესურსების უთანაბრობას ისტორიის, გეოგრაფიის, მოსახლეობისა და კლიმატის გამო, რაც გავლენას ახდენს ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონული კომპონენტის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე, გამოიკვეთება ფინანსური მექანიზმების საჭიროება ტერიტორიული ერთიანობის უზრუნველსაყოფად.

ეს თანასწორობა ემსახურება მოქალაქეთა უფლებებს, ისარგებლონ თანაბარი მომსახურებით ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ან სურვილს, გააუმჯობესონ ეროვნული ერთიანობა, ან – უმჯობესია – ორივე მიზანს ერთად.

ფინანსური გაწონასწორების მექანიზმების გამოყენება ერთადერთი გზაა ამ უთანაბრობის გასასწორებლად და რეგიონული ორგანოების რესურსების დასახლოებლად მოქალაქეთა სარგებელთან.

სტრუქტურული ფონდების ევროპული პოლიტიკა ზუსტად ამას ახორციელებს მისი 27 შემადგენელი ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში.

ამდენად, ეს პუნქტი იძლევა რეკომენდაციას, რომ სახელმწიფოებმა გაატარონ ფინანსური გაწონასწორების პროცედურები ან მასთან გათანაბრებული ღონისძიებები, რომლებიც *“კამიზნულია ფინანსების პოტენციური წყაროების არათანაბარი განაწილებით გამოწვეული გავლენის კორექტირებისათვის და ფინანსური ტვირთის შესამსუბუქებლად”*.

არსებობს ორი ფაქტორი, რომელიც ასაბუთებს, რომ ფინანსური წონასწორობის მექანიზმები ეხმარება რეგიონულ ორგანოებს: (ი) მაგალითად, მათი დაბალი ფისკალური პოტენციალი, რაც არის მათი საგადასახადო შემოსავლები, განაპირობებს, რომ დონე შეესაბამება საშუალო ევროპულს და (იი) განსხვავება რეგიონული ორგანოების საზღვრებს შორის, იმ მიზეზით, რომ არის პერიფერიული სასოფლო თუ მთავორიანი თუ ქალაქური დასახლება, რომელსაც სოფლის სტანდარტებთან შედარებით განსხვავებული სოციალურ-ეკონომიკური პირობები აქვს (მაგ.; უმუშევრობის დონე).

ფინანსური წონასწორობა მიიღებს “ვერტიკალური” სოლიდარობის ფორმას, როცა სახელმწიფო იქნება თავისი რესურსების “რეღისტრირებული” მისი რეგიონული ორგანოების მიმართ, ან “ჰორიზონტალური” სოლიდარობის ფორმას თავად რეგიონულ ორგანოებს შორის. უფრო მდიდარი დაეხმარება უფრო ღარიბს და უფრო ძლიერი – უფრო სუსტს.

მართალია, მოტივაცია გასაგებია, მაგრამ ბოლო ნაწილი თითქოსდა ეწინააღმდეგება წინებს: ისე ჩანს, რომ ფინანსური წონასწორობის მექანიზმებმა მთლიანობაში არ უნდა გამოიწვიოს ამა თუ იმ რეგიონული ორგანოსთვის რესურსების წართმევა. ეს უფრო “ღვითური” იმედია, ვიდრე პრაქტიკული, რეალური შანსი.

ფინანსური გადარიცხვები აღწერილი უნდა იყოს სამართლებრივ ტექსტებსა ან კანონებში, *“რეგიონულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ ობიექტურ კრიტერიუმებზე”* დაყრდნობით. ამის მიზანია, განისაზღვროს მათი მოცულობა სხვადასხვა ამოცანის, რომლებიც კი დაეკისრება რეგიონულ ორგანოებს და მათი ფისკალური პოტენციალის შესაბამისად, და არ გადაწაწილდეს რესურსები წონასწორობის მიზეზით.

დაბოლოს, მომდევნო პუნქტები, ზოგჯერ იყენებენ რა გადაჭარბებულ ფორმულირებებს, ადგენენ სამ წესს.

პირველი, ავტონომიურობის ზოგადი პრინციპის შესაბამისად, მომდინარეობს რეგიონული ორგანოების თავისუფლება, მათი შეხედულებებისამებრ გამოიყენონ რესურსები, რომლებსაც შოულობენ ან იღებენ.

მეორე პრინციპი, გარკვეულწილად, კიდევ ერთხელ ადასტურებს პირველს, თუმცა, შეზღუდულია ფრაზით: “რამდენადაც ეს შესაძლებელია” და მოითხოვს, რომ “გრანტები არ უნდა იყოს გამიზნული კონკრეტული პროექტების დასაფინანსებლად”. სხვა სიტყვებით, გრანტები შეიძლება არ იყოს გამიზნული, თუ ეს აშკარად არ არის გათვალისწინებული, როგორც პროექტის დახმარების მექანიზმი.

მესამე პრინციპი გადაწყვეტილების მიმართ პასუხისმგებლობას შეეხება: როცა სახელმწიფო გადაწყვეტს, რომ გადასცეს უფლებამოსილებანი რეგიონულ ორგანოებს, მან უნდა მიიღოს შედეგები და, ამავე დროს, უზრუნველყოს რეგიონული ორგანო შესაბამისი დამაბალანსებელი რესურსებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პუნქტებში მოცემული ყველა კრიტერიუმი ფინანსურ წონასწორობასთან დაკავშირებით ასახავს იმავე მიდგომას, რაც მოცემულია მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციაში წევრი სახელმწიფოების მიმართ ადგილობრივ გადასახადებზე, ფინანსურ წონასწორობასა და ადგილობრივი ორგანოებისთვის მიცემულ გრანტებზე (ლევ2000)14).

სხვა საკითხებთან ერთად, ეს რეკომენდაცია შეეხება დანახარჯების წინასწარი შეფასების მეთოდს, რაც საჭიროა ფინანსური წონასწორობისა და შესაბამისი მექანიზმებისათვის.

“ეს სისტემები იშვარდ უნდა იყოს შემუშავებული, რომ შეძლონ, სულ ცოტა, ადგილობრივი რეგიონების ფისკალური სიძლიერის გაწონასწორება, რათა მისცენ მათ საშუალება, რომ, თუ სურვილი აქვთ, უზრუნველყონ მომსახურების მსგავსი არეალი და დონე მამინ, როცა ადგილობრივ გადასახადებს იღებენ იგივე ნიხრით.” (რეკომენდაციის პუნქტი 2, ქვეპუნქტი 2ბ).

3.3 სესხება

53. ცნობილია, რომ ეს ფინანსური საშუალება ნებადართულია რეგიონული ორგანოებისათვის, რათა მათ შეივსონ თავიანთი რესურსები. ეს პუნქტი შეეხება სესხებას კაპიტალის ბაზარზე საინვესტიციო ხარჯების დაფინანსების მიზნით. რაც შეეხება პრობორციულად განაწილებას, აღსანიშნავია (სასარგებლო და ლოგიკური) შეზღუდვა, რომლის მიხედვითაც ჩვეულებრივი საოპერაციო ხარჯები არ შეიძლება დაფინანსდეს სესხებით. ასევე შევნიშნავთ, რომ ბევრი სახელმწიფო აკვირდება ამგვარი სესხების (ან სხვა შესაბამისი რესურსების) გავლენას რეგიონული ორგანოების ვალის დონეზე. ზოგჯერ სხვადასხვა წესი გამოიყენება იმის მიხედვით, ეს არის “ადგილობრივი” სესხება თუ სესხება უცხოურ ბაზარზე.

მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია ლეც(2004)1, პუნქტი 24 წევრი სახელმწიფოების მიმართ ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის შესახებ ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე, ამბობს: “ჩვეულებრივ, ადგილობრივ და რეგიონულ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ უფლება, აიღონ ვალი მხოლოდ საინვესტიციო დანახარჯების დასაფინანსებლად და არა მიმდინარე ხარჯების. ვალის დონე უნდა განისაზღვროს რეგიონული ორგანოს საკუთარი რესურსების მოცულობასთან, სტაბილურობასა და მოსალოდნელ განვითარებასთან მიმართებით”.

4. ეროვნული და საერთაშორისო ურთიერთობები

54. ეს პუნქტები ხაზს უსვამს რეგიონული ორგანოების უფლებამოსილებასა და შესაძლებლობებს, იმოქმედონ ხელისუფლების სხვა რგოლებთან ერთად, როგორც ადგილობრივ, ასევე საერთაშორისო დონეზე.

რეგიონულ ორგანოებს შეუძლიათ შექმნან გაერთიანებები მათი საქმიანობის კოორდინაციისა და მათი ინტერესების დასაცავად. ეს არის გაერთიანების თავისუფლების უფლების პრინციპი, გადმოტანილი რეგიონულ ინსტიტუციურ დონეზე.

რამდენადაც ორგანოებს შეუძლიათ ერთად მუშაობა ეროვნულ დონეზე, ეს შეიძლება გააკეთონ საერთაშორისო დონეზეც; ეს კარგად არის გამოხატული წინადადებით: *“რეგიონულ ორგანოებს შეუძლიათ ასევე იყვნენ რეგიონულ ორგანოთა საერთაშორისო ორგანიზაციების წევრები”*. ამ უფლების ერთადერთი შეზღუდვა ისაა, რომ მათი მათი ქმედება უნდა შეესაბამებოდეს მათსავე კომპეტენციას და, რასაკვირველია, თანხვებოდეს კანონმდებლობას.

55. რამდენადაც ეს ასეა, ლოგიკურია, რომ რეგიონულ ორგანოებს ჰქონდეთ უფლება, ჩაერთონ ევროპული ინსტიტუციების მუშაობაში ფართო მნიშვნელობით. ევროგაერთიანებამაც და ევროპის საბჭომაც შექმნა არაერთი საკონსულტაციო ფორუმი და ქსელი, რომელიც რეგიონული საკითხებითა დაკავებული. ამდენად, ეს პუნქტი საშუალებას აძლევს რეგიონულ ორგანოებს, ჩაერთონ ევროპულ საკითხებში *“იმდენად, რამდენადაც ამის ნებას რთავს ეროვნული და/ან ევროპული კანონმდებლობა”*.

ამან შეიძლება მიიღოს პირდაპირი ჩართულობის ფორმა რეგიონული ორგანოების მხრიდან ან არაპირდაპირი ჩართულობის ფორმა სხვა ორგანოების მეშვეობით, რომლებიც ამ მიზნით დაარსდა.

56. ეს პუნქტი კარს ადებს ტრანსსასაზღვრო ურთიერთობისათვის, რაშიც ბევრი რეგიონული ორგანო უკვე ჩართულია. ამისათვის საკანონმდებლო აქტებიც კი არის მიღებული.

ეს ტრანსსასაზღვრო ან საერთაშორისო საქმიანობა უნდა შეესაბამებოდეს არა მარტო შიდა კანონმდებლობას, არამედ სახელმწიფოს საერთაშორისო ვალდებულებებსაც და, უფრო ზოგადად, თითოეული ქვეყნის უცხოურ პოლიტიკას.

