

**„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“
„ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მიერ
მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე“ დამატებითი ოქმის
იმპლემენტაციის გამომწვევები საქართველოში**

დემოკრატია არა მხოლოდ არჩეული წარმომადგენლების არსებობას გულისხმობს, არამედ აქტიური და პოლიტიკაში ჩართული მოქალაქეების არსებობასაც. ხალხის მონაწილეობა ხელისუფლების განხორციელებაში არის დემოკრატის ძირითადი არსი, საფუძველი და მიზანი.

წარმოდგენილი სტატია ანალიზებს საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გარემოს და პრაქტიკას. სტატიაში საუბარია აღნიშნულ სფეროში საქართველოში არსებულ გამოწვევებზე, მათ მიზეზებზე და გადაწყვეტის გზებზე.

საკვანძო სიტყვები: ადგილობრივი თვითმმართველობა, მოქალაქეთა მონაწილეობა, ქარტიის დამატებითი ოქმი.

1. შესავალი

2019 წლის 29 მაისს საქართველოს პარლამენტმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ „ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მიერ მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე“ დამატებითი ოქმის (შემდგომში – დამატებითი ოქმი) რატიფიცირება განახორციელა.

დამატებითი ოქმის რატიფიცირებიდან დაახლოებით 3 წელი გავიდა. სტატიის მიზანია დამატებითი ოქმით გათვალისწინებულ ვალდებულებების საქართველოში იმპლემენტაციის ანალიზის განხორციელება. სტატიაში ძირითადი ყურადღება დამატებითი ოქმის მე-2 მუხლის შესრულების მდგომარეობის შეფასებას ეთმობა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების იმპლემენტაციის ღონისძიებების ნუსხას და პირობებს განსაზღვრავს.

სტატიაში წარმოდგენილი შეფასებები საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზს და ავტორის მონაწილეობით განხორციელებული სამი კვლევის შედეგებს ეყრდნობა.¹ აღნიშნული სამეცნიერო კვლევების მიგნებები განვითარებულია სამაგიდე კვლევის მეთოდოლოგიისა და აგრეთვე მუნიციპალიტეტების პოლიტიკურ თანამდებობის პირებთან, მერიის სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებთან, რეგიონული არასამთავრობო ორგანიზაციების და მოსახლეობის წარმომადგენლებთან ინტერვიუებით მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე.

* სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი.

¹ იხ. კახიძე ი., ტოკლიკიშვილი გ., ჭანტურია ს., ქადაგიძე მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კვლევა, CTC, 2020; კახიძე ი., პროექტი – ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკუკავშირის მექანიზმის დანერგვისა და ადმინისტრაციული საჩივრის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით კონცეფციის შემუშავება, CTC, 2021; კახიძე ი., პროექტი – ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკუკავშირის მართვის სახელმძღვანელო შემუშავება, CTC, 2022; კახიძე ი., პროექტი მუნიციპალიტეტებში ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვის დამხმარე პროცედურული სახელმძღვანელო შემუშავება, CTC, 2022, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].

კვლევების ფარგლებში გაანალიზებულია საქართველოს დაახლოებით 20 მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტები და პრაქტიკა.

სტატიაში აგრეთვე გამოყენებულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის“ (შემდგომში – *ინდექსი*) შეფასების შედეგები. ინდექსი წარმოადგენს საქართველოს მუნიციპალიტეტებში საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების, ელექტრონული მმართველობის და მოქალაქეთა მონაწილეობის გარემოს შეფასების ინსტრუმენტს. შეფასება ყოველ ორ წელიწადში ერთხელ ტარდება და მისი შედეგების საფუძველზე მუნიციპალიტეტების რანგირება ხორციელდება.²

სტატის პირველი ნაწილი პასუხს სცემს კითხვას, თუ რატომ არის მნიშვნელოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა, მეორე ნაწილი – აღწერს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის თაობაზე დამატებით ოქმის სტანდარტებს და ანალიზებს ოქმის მე-2 მუხლთან საქართველოს კანონმდებლობის და მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის შესაბამისობას. ნაშრომის ბოლო ნაწილი კი სტატიაში განხორციელებული ანალიზის შედეგებს აჯამებს.

2. რატომ არის მნიშვნელოვანი მოქალაქეთა მონაწილეობა?

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი „ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ“ რეკომენდაციაში აღნიშნავს: მოქალაქეთა მონაწილეობა „დემოკრატიის იდეის გულს“ წარმოადგენს. მოქალაქეები, რომლებიც თავდადებული არიან დემოკრატიული ღირებულებებისთვის, გაცნობიერებული აქვთ საკუთარი სამოქალაქო ვალდებულებები და ჩართულები არიან პოლიტიკურ საქმიანობაში წარმოადგენენ „სიცოცხლის წყაროს“ ნებისმიერ დემოკრატიული სისტემისთვის.³

„სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით, ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნია უფლება და ვალდებულია წამყვანი როლი იკისროს მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდაჭერაში, ნებისმიერი ადგილობრივი დემოკრატიული მონაწილეობის პოლიტიკის წარმატება დამოკიდებულია სწორედ ამ ხელისუფლების ორგანოების ძალისხმევაზე.“⁴

კითხვაზე თუ რატომ არის მნიშვნელოვანი მოქალაქეთა მონაწილეობა? შემდეგი არგუმენტების წარმოდგენა შეიძლება:

ა) „სიცოცხლისუნარიანი დემოკრატიის“ უზრუნველყოფა.

„დემოკრატია არის პოლიტიკური სისტემა, რომელზეც პირდაპირი კონტროლი, სუვერენული ძალაუფლების მქონე სუბიექტს, ხალხს გააჩნია.“⁵ წარმომადგენლობითი დემოკრატია სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელების ყველაზე უფრო მარტივი და შესაბამისად აქტიურად გამოყენებული ფორმაა. მიუხედავად ამისა, წარმომადგენლობით დემოკრატიის ეფექტურობას თავის ლიმიტი გააჩნია. წარმომადგენლობითი დემოკრატია თანამედროვე მსოფლიოში მნიშვნელოვანი გამონვევების წინაშე დგას, რომელიც არსებული პოლიტიკური სისტემის მიმართ ნდობის შემცირებაში, მოქალაქეთა საარჩევნო აქტიურობის კლებაში და ხალ-

² იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, <www.lsgindex.org>, [22.08.2022].

³ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2018)4 to member states on the participation of citizens in local public life, 21 March 2018, <<https://rm.coe.int/16807954c3>> [22.08.2022].

⁴ იქვე.

⁵ Lutz D., Principles of Constitutional Design, New York, 2006, 97.

ხის პოლიტიკიდან დაცილებაში გამოიხატება. აღნიშნული ტენდენციები უცხო არ არის ადგილობრივი დემოკრატიის შემთხვევაშიც.⁶

მონაწილეობითი დემოკრატიას, რომელიც საჯარო საქმეების გადაწყვეტაში მოქალაქეთა უშუალო მონაწილეობაში ვლინდება, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის შემავსებელი ფუნქცია გააჩნია.⁷ მონაწილეობითი დემოკრატია მოქალაქეებს აძლევს არამხოლოდ ხელისუფლების ორგანოების არჩევის უფლებას, არამედ საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობისა და მასზე ზეგავლენის რეალურ შესაძლებლობას.⁸

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბოლო რამდენიმე დეკადის განმავლობაში, მკაფიოდ შეინიშნება ტენდენცია „არასაარჩევნო ფორმების“ გამოყენებით პოლიტიკურ პროცესებში მოქალაქეთა მონაწილეობის გაძლიერების უზრუნველსაყოფად. დღეს სადავო არ არის, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობის განვითარებული მექანიზმების ფუნქციონირება „ჯანმრთელი დემოკრატიის“ არსებობის მნიშვნელოვანი ინდიკატორია.⁹

საჯარო საქმეების გადაწყვეტაში მოქალაქეთა მონაწილეობა ზრდის ადამიანის კონკრეტული ქვეყნის, რეგიონის, ქალაქის თუ სოფლის მიმართ კუთვნილების შეგრძნებას და ავითარებს მის ბედზე პასუხისმგებლობის გაზიარების სურვილს და აქტიური მოქმედების ნებას.¹⁰

ბ) საჯარო პოლიტიკის ლეგიტიმურობის და ეფექტურობის უზრუნველყოფა.

საჯარო ხელისუფლების ეფექტურობა მცირდება, როდესაც მის გადაწყვეტილებებს მოქალაქეთა მხარდაჭერა და ნდობა არ გააჩნია. საჯარო ხელისუფლებამ გადაწყვეტილებები შეიძლება მიიღოს კანონმდებლობის სრული დაცვით, დახარჯოს მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსი, დრო და ძალისხმევა, თუმცა მის მიერ განხორციელებულმა რეფორმამ წარუმატებლობა განიცადოს.

წარმატებული საჯარო რეფორმის განხორციელება დაკავშირებულია არამხოლოდ კვალიფიციურ გადაწყვეტილებებთან, არამედ საზოგადოების ქცევის დადებით ცვლილების მიღწევასთან. ქცევის ცვლილება კი საზოგადოების წევრების დარწმუნებას მოითხოვს, რომ საკუთარი ქცევა შეცვალონ. მაგალითად, გაიკეთონ ღვედი, წითელ შუქნიშანზე ქუჩა არ გადაკვეთონ, ცალკე შეაგროვონ პლასტიკური ნარჩენები და აშ.

საჯარო გადაწყვეტილების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიმართ ნდობას წარმოშობს, რაც პასუხისმგებლობის გაზიარებას გულისხმობს. ამდენად, მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მაღალ ლეგიტიმაციას, ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას და საჯარო პოლიტიკის ეფექტურობას უზრუნველყოფს.¹¹

⁶ Congress of Local and Regional Democracy, Rapporteur: Karl-Heinz Lambertz, Beyond elections: The use of deliberative methods in European municipalities and regions, Report CG (2022)42-12, 23 March 2022, <<https://www.coe.int>> [22.08.2022].

⁷ იქვე.

⁸ იხ. კახიძე ი., საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გონაშვილი ვ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კახიძე ი., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., თბილისი, 2020, 26-27.

⁹ Congress of Local and Regional Democracy, Rapporteur: Karl-Heinz Lambertz, Beyond elections: The use of deliberative methods in European municipalities and regions, Report CG(2022)42-12, 23 March 2022, <<https://www.coe.int>> [22.08.2022].

¹⁰ იხ. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec (2009)2 to member states on the evaluation, auditing and monitoring of participation and participation policies at local and regional level, 11 March 2009, <<https://www.coe.int>> [22.08.2022].

¹¹ იქვე.

გ) საჯარო მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი არგუმენტი მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდასაჭერად საჯარო მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას უკავშირდება.¹² საჯარო მართვის თეორიაში საჯარო მომსახურების ხარისხი მომხმარებლების საჭიროებებისა და მოლოდინების დაკმაყოფილებასა და გადაჭარბებით შესრულებასთან ასოცირდება, რაც საბოლოოდ, მომხმარებლების კმაყოფილებით ფასდება.¹³

საჯარო მომსახურების მომხმარებელი და მისი ხარისხის შემფასებელი ის ფიზიკური და იურიდიული პირებია, რომლებიც საჯარო მომსახურებით სარგებლობენ.

ამდენად, ცოდნა, თუ რა სურს მომხმარებლებს და როგორ უნდა დაკმაყოფილდეს ან გადაჭარბებით შესრულდეს მათი მოლოდინები, ხარისხიანი საჯარო მომსახურების უზრუნველყოფის აუცილებელი პირობაა. აღნიშნული ცოდნის მიღების ერთ-ერთი ძირითადი ინსტრუმენტი საჯარო გადანყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების აქტიური გამოყენებაა.

3. დამატებითი ოქმით განსაზღვრული მოქალაქეთა მონაწილეობის „სტანდარტები“

1985 წლის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“ (შემდგომში – ქარტია) ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხს მხოლოდ არაპირდაპირი ფორმით მოიხსენიებდა. ქარტიის ეს მიდგომა გადაიხედა 2009 წელს, როდესაც ევროპის საბჭომ დამატებითი ოქმი შეიმუშავა.

დამატებითი ოქმის მე-2 მუხლი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმეებში მონაწილეობის უფლებას შემდეგი სახით განმარტავს: „ადგილობრივი ხელისუფლების საქმეებში მონაწილეობის უფლება გულისხმობს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობების განსაზღვრაზე და მათ განხორციელებაზე ზემოქმედების უფლებას.“¹⁴

დამატებითი ოქმი მკაფიოდ აყალიბებს ხელმომწერი სახელმწიფოების პირდაპირ ვალდებულებას „უზრუნველყონ მათ იურისდიქციაში შემავალი ყველა პირის ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლება.“¹⁵ ამასთან, დამატებითი ოქმი მიუთითებს მონაწილეობის უფლების განხორციელების საშუალებების კანონით განსაზღვრის აუცილებლობაზე. „კანონმა შესაბამისი ინსტრუმენტების საშუალებით ხელი უნდა შეუწყოს აღნიშნული უფლების განხორციელებას.“¹⁶ დამატებითი ოქმი მონაწილეობის უფლების პრაქტიკული განხორციელების უზრუნველყოფის პასუხისმგებლობას ცენტრალურ ხელისუფლებას აკისრებს.

გასათვალისწინებელია, რომ დამატებითი ოქმი იყენებს ტერმინს – „ყველა პირის“ და არა მოქალაქის, რაც მოიცავს როგორც მოქალაქეობის არმქონე პირებს, აგრეთვე უცხო ქვეყნის

¹² იქვე.

¹³ იხ. Goetsch D., Davis S., Quality Management for Organizational Excellence: Introduction to Total Quality, Seventh Edition, New York, 2014, 1-19.

¹⁴ Article 1, Paragraph 2, Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, Utrecht, 16/11/2009, <<https://rm.coe.int/168008482a>> [22.08.2022].

¹⁵ იქვე, Article 1, Paragraph 1.

¹⁶ იქვე, article 1, Paragraph 3.

მოქალაქეებს, რომლებიც კანონიერად ცხოვრობენ კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში. ამდენად, ქარტიის დამატებით ოქმი ავითარებს მიდგომას, რომ კანონის ფარგლებში და დადგენილი წესით ყველა პირს შეიძლება ჰქონდეს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებაში შემავალი საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობის უფლება. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ აღნიშნული მიდგომა უპირობა და იმპერატიული მოთხოვნა არ არის. დამატებითი ოქმის თანახმად, „კანონმა შეიძლება გაითვალისწინოს სპეციალური ღონისძიებები სხვადასხვა ვითარების და პირთა განსხვავებული კატეგორიებისათვის ნებისმიერი პირის თუ ჯგუფის მიმართ უსამართლო დისკრიმინაციის დაშვების გარეშე.“¹⁷ აღნიშნული ნორმა მოითხოვს მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმების და რეგულაციების მაქსიმალურ ინკლუზიურობას, თუმცა ამავე დროს არ გამორიცხავს განსხვავებული მიდგომის არსებობას, რომელიც ობიექტური გარემოებით არის განპირობებული. კერძოდ, დამატებით ოქმი დასაშვებად მიიჩნევს, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობის ზოგიერთი შესაძლებლობით მხოლოდ ქვეყნის მოქალაქეები სარგებლობდნენ. „მხარის კონსტიტუციური ან/და საერთაშორისო ვალდებულებებიდან გამომდინარე, კანონს, კერძოდ, შეუძლია ისეთი ღონისძიებების უზრუნველყოფა, რომელიც გავრცელდება კონკრეტულად მხოლოდ ამომრჩეველზე.“¹⁸ მაგალითად, აქ შეიძლება მოიაზრებოდეს ადგილობრივ რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლება.

დამატებით ოქმის მე-2 მუხლი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმეებში მონაწილეობის უფლების რეალიზაციის ზოგად სტანდარტებს განსაზღვრავს. „მხარეები ვალდებული არიან გაატარონ ისეთი ზომები, რომლებიც ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლებას აამოქმედებს.“¹⁹ აღნიშნული ნორმა მონაწილეობის უფლების არამხოლოდ საკანონმდებლო განმტკიცებას, არამედ მის ეფექტურ აღსრულებას მოითხოვს.

ქარტიის დამატებით ოქმის შესაბამისად, ხელმომწერმა სახელმწიფოებმა მონაწილეობის უფლების ეფექტური განხორციელების უზრუნველსაყოფად შემდეგი ზომები უნდა მიიღონ:

პირველი, ადგილობრივ ხელისუფლება უნდა აღიჭურვოს ძალაუფლებით აამოქმედოს, განამტკიცოს და ხელიშეუწყოს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლების რეალურ გამოყენებას.²⁰

მეორე, ჩამოყალიბდეს პროცედურები, რომელიც შეიძლება მოიცავდეს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიზნით კონსულტაციის მექანიზმს, რეფერენდუმსა და პეტიციებს, ხოლო იმ ადგილობრივი თვითმმართველობის შემთხვევაში რომელიც მოსახლეობის დიდი რაოდენობით ან ფართო ტერიტორიით გამოირჩევა განვითარდეს მექანიზმები მათთან რაც შეიძლება ტერიტორიულად ახლოს მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად.²¹

მესამე, უნდა განმტკიცებულ იქნას პროცედურები, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი ხელისუფლების ოფიციალურ დოკუმენტაციის ხელმისაწვდომობას.²²

¹⁷ იქვე.

¹⁸ იქვე.

¹⁹ იქვე, Article 2, Paragraph 1.

²⁰ Article 2, Paragraph 2.I, a, Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, Utrecht, 16/11/2009, <<https://rm.coe.int/168008482a>> [22.08.2022].

²¹ იქვე, Article 2, Paragraph 2.II, a.

²² იქვე, Article 2, Paragraph 2.II, b.

მეოთხე, საჭიროა განხორციელდეს ღონისძიებები, რომელიც განამტკიცებს საჯარო პროცესებიდან ობიექტური მიზეზების გამო ტრადიციულად გამორიცხული სოციალური ჯგუფების მონაწილეობის შესაძლებლობას.²³

მეხუთე, უნდა განვითარდეს მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციონირებასთან და ადგილობრივი საჯარო მომსახურების მიწოდებასთან დაკავშირებით მოსახლეობის საჩივრებზე და წინადადებებზე რეაგირებას.²⁴

და ბოლოს, უნდა ნახალისებულ იქნას საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენება მონაწილეობის უფლების განმტკიცებისა და აქტიური რეალიზების უზრუნველსაყოფად.²⁵

გასათვალისწინებელია, რომ დამატებითი ოქმი ძირითადად არ განსაზღვრავს იმპერატიულ დებულებებს, რომელიც პირდაპირ აღსრულებას ექვემდებარება. ის ადგენს სახელმძღვანელო პრინციპებს, რომელთა დაცვის გარანტიები და აღსრულების ღონისძიებები ხელმომწერმა სახელმწიფოებმა თავად უნდა უზრუნველყონ. ეს მიდგომა დამატებითი ოქმის იმპერატიულობის ხარისხს მნიშვნელოვნად ამცირებს და ხელმომწერ სახელმწიფოებს აღსრულების ფართო დისკრეციას უტოვებს.²⁶

სტატიის მომდევნო ქვეთავებში წარმოდგენილია დამატებითი ოქმის ზემოთ ჩამოთვლილ ექვს მოთხოვნასთან საქართველოს კანონმდებლობის და მისი აღსრულების პრაქტიკის შესაბამისობის ანალიზი.

4. დამატებითი ოქმის მოთხოვნებთან საქართველოს ნორმატიული აქტების და მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის შესაბამისობის ანალიზი

4.1. ადგილობრივი ხელისუფლების ძალაუფლებით აღჭურვა

ქარტია ხელმომწერი სახელმწიფოებისგან, მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების ეფექტური განხორციელების უზრუნველსაყოფად, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ძალაუფლებით აღჭურვას მოითხოვს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძალაუფლებით აღჭურვა უფლებამოსილებების კანონით განსაზღვრას და მისი აღსრულების ფართო დისკრეციის გადაცემას გულისხმობს.

საქართველო დამატებით ოქმის აღნიშნულ მოთხოვნას საქართველოს ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში (შემდგომში – კოდექსი) შესაბამისი დებულებების გათვალისწინებით ასრულებს. მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხების რეგულირებას კოდექსში ცალკე მე-4 კარი ეთმობა.

კოდექსი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის 5 ფორმას განსაზღვრავს: დასახლების საერთო კრება; პეტიცია; სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა; მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ განუხლები მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.

²³ იქვე, Article 2, Paragraph 2.II, c.

²⁴ იქვე, Article 2, Paragraph 2.II, d.

²⁵ იქვე, Article 2, Paragraph 2.III.

²⁶ Boggero G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Brill, Leiden, 2017, 133.

ამასთან, კოდექსით მუნიციპალიტეტები აღჭურვილი არიან დისკრეციულ უფლებამოსილებით თავად განსაზღვრონ მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმები და მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების განვითარების მხარდაჭერის მიზნით გამოყონ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის თანხები.²⁷

კოდექსის შესაბამისად, „მუნიციპალიტეტის ორგანოები და მუნიციპალიტეტის ორგანოების თანამდებობის პირები ვალდებული არიან, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მიღების, მოქალაქეებთან შეხვედრების, მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაში, მათ შორის, კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომებში, მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის გამჭვირვალობისათვის.“²⁸

4.2. მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად შესაბამისი პროცედურების და მექანიზმების განვითარება

დამატებით ოქმში განსაზღვრული მონაწილეობის ფორმების ჩამონათვალი – კონსულტაციის მექანიზმი, პეტიცია და რეფერენდუმი, მხოლოდ მონაწილეობის ფორმების სამაგალითო ნუსხაა. დამატებითი ოქმი აღნიშნული ფორმების ეროვნული კანონმდებლობით გათვალისწინების იმპერატიულ ვალდებულებას არ ითვალისწინებს.

გასათვალისწინებელია, რომ დამატებით ოქმთან შესაბამისობა ვერ დადასტურება მონაწილეობის მექანიზმების მხოლოდ კანონით ფორმალური აღიარებით. დამატებითი ოქმის თანახმად, კანონით განსაზღვრული ფორმები მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების რეალურ განხორციელებას უნდა უზრუნველყოფდეს.²⁹

თუ რამდენად ეფექტურად მოქმედებს კოდექსით განსაზღვრული მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები მისი გამოყენების პრაქტიკის შეფასებას საჭიროებს, რომელსაც ქვემოთ მოცემული ანალიზი ეთმობა.

ა) დასახლების საერთო კრება

ხელმომწერ სახელმწიფოებს დამატებითი ოქმით აქვთ ვალდებულება მონაწილეობის ისეთი ფორმები განავითარონ, რომლებიც მაქსიმალურ ტერიტორიული ინკლუზიურობა უზრუნველყოფს. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრიდან დიდი მანძილით დაშორებული დასახლებების მოსახლეობას მონაწილეობის უფლების რეალიზაციისთვის არ უნდა უწევდეთ ადმინისტრაციულ ცენტრში ჩასვლა.

საქართველოში ტერიტორიისა და მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით ევროპაში ერთ-ერთი ყველაზე დიდი მუნიციპალიტეტებია შექმნილი. ამდენად, მოსახლეობასთან ტერიტორიულად ხელმისაწვდომი მონაწილეობის ფორმების არსებობა მნიშვნელოვან გამონეგვის წარმოადგენს. დამატებითი ოქმის მოთხოვნასთან ფორმალურ შესაბამისობას კოდექსი დასახლების საერთო კრების განსაზღვრით უზრუნველყოფს.

²⁷ საკითხის მოცულობიდან გამომდინარე, სტატიაში ძირითადი ყურადღება ეთმობა კოდექსით განსაზღვრულ მონაწილეობის ფორმებს – მექანიზმებს.

²⁸ 85-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1958-III, 19/02/2014.

²⁹ Article 2, Paragraph 1, Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, Utrecht, 16/11/2009, <<https://rm.coe.int/168008482a>> [22.08.2022].

დასახლების საერთო კრება მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმაა, რომლის მიზანია უზრუნველყოს დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ჩართულობა საკუთარი დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტაში.

კოდექსი დასახლების საერთო კრების მოწვევისთვის საკმაოდ მაღალ მოთხოვნას აწესებს, კერძოდ, საერთო კრების მოწვევა დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლების 5%-ს მხარდაჭერას მოითხოვს, ხოლო მოწვეული კრების უფლებაუნარიანობისთვის – ამომრჩევლების 20%-ს დასწრებას.

ამასთან, კოდექსი დეტალურად არეგულირებს დასახლების საერთო კრების მოწვევისა და საქმიანობის პრაქტიკულად ყველა საკითხს. საერთო კრების საქმიანობის გადამეტებული საკანონმდებლო რეგლამენტაციით ის მოუქნელ ბიუროკრატიულ მექანიზმს ემსგავსება და მოსახლეობისთვის რთულად გამოსაყენებელი ხდება. მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის ანალიზი მიუთითებს, რომ აღნიშნული რეგულაციები საერთო კრებების ფუნქციონირებისთვის მნიშვნელოვანი ხელისშემშლელი ფაქტორია.³⁰

მსგავსი მიდგომა ზღუდავს მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობას მექანიზმის ადგილობრივ პირობებთან ადაპტირება განხორციელოს, რაც არ შეესაბამება დამატებითი ოქმის მოთხოვნას მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების ეფექტური გამოყენების უზრუნველყოფის შესახებ.

ამდენად, კრების მოწვევის და საქმიანობის საკითხების მარეგულირებელი ნორმების მნიშვნელოვანი ნაწილი კოდექსიდან უნდა ამოღებულ იქნეს და მათი რეგულირება მუნიციპალიტეტების დისკრეციულ უფლებამოსილებად განისაზღვროს.

ბ) პეტიცია

კოდექსი ითვალისწინებს ამომრჩეველთა უფლებას პეტიციის ფორმით მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიმართონ. პეტიციის შემთხვევაში კოდექსი შედარებით მოქნილ რეგულაციებს განსაზღვრავს. კერძოდ, მუნიციპალიტეტი აღჭურვილია უფლებამოსილებით თავად დაადგინოს პეტიციის წარდგენისათვის აუცილებელი ამომრჩეველთა ხელმოწერის მინიმალური რაოდენობა, რაც ადგილობრივ პირობებთან ადაპტირების შესაძლებლობას იძლევა.

კოდექსი მუნიციპალიტეტებს ანიჭებს უფლებამოსილებას პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის პროცედურაც განსაზღვროს, რაც ეხმარება დამატებითი ოქმის მოთხოვნას მონაწილეობის უფლების აქტიური სარგებლობისათვის საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენების შესახებ.³¹

პეტიციის ელექტრონული ფორმით წარდგენის შესაძლებლობა 25 მუნიციპალიტეტშია შექმნილი.³² ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს შემცირებული აქვს პეტიციისთვის საჭირო ამომრჩევლების მხარდაჭერის მინიმალური რაოდენობა – 1%. მაგალითად, 0.5%-ია ქალაქ ბათუმის, ზუგდიდის და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში. ლაგოდეხში კი პეტიციის წარდგენა შეუძლია არანაკლებ 10 ამომრჩეველს.

³⁰ იხ. კახიძე ი., ტოკლიკიშვილი გ., ჭანტურია ს., ქადაგიძე მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კვლევა, CTC, 2020, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022]; თვალთვაძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების შეფასება საქართველოში, თბ., 2017, 20-21, 32-33.

³¹ იხ. Article 2, Paragraph 2.III, Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, Utrecht, 16/11/2009, <<https://rm.coe.int/168008482a>> [22.08.2022].

³² იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, <www.lsgindex.org>, [22.08.2022].

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტებში, სადაც პეტიციის ელექტრონული წარდგენის შესაძლებლობა არსებობს და პეტიციის წარსადგენად განსაზღვრული ამომრჩევლების მინიმალური რაოდენობა შემცირებულია პეტიციით მიმართვის მაჩვენებელი შედარებით მაღალია. ასეთ მუნიციპალიტეტებში აგრეთვე ფიქსირდება მომზადებული პეტიციების უფრო მაღალი ხარისხი და თემატური მრავალფეროვნება.³³

ამდენად, მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის ანალიზი ელექტრონული პეტიციის და პეტიციისთვის წარდგენისთვის დადგენილი ხელმომწერების რაოდენობის შემცირების კარგი პრაქტიკის გაფართოების საჭიროებაზე მიუთითებს.

გ) მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო მერის სათათბირო ორგანოა. საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება ბიზნესის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მოსახლეობის წარმომადგენლებით, ჯამში არანაკლებ 10 წევრით.

კოდექსის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მერი ვალდებულია სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი, მუნიციპალიტეტის სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები, აგრეთვე სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტები, აგრეთვე ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესის რეკომენდაციით ქარტიის ხელმომწერმა სახელმწიფოებმა მიზანშეწონილია განავითარონ მონაწილეობის მექანიზმები, რომელიც ჩართულობის მაღალი ხარისხით ხასიათდება და მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის დიალოგის – დელიბერაციის საშუალებას იძლევა.³⁴

კონსულტაციისგან განსხვავებით დიალოგის მიზანს არ წარმოადგენს მხოლოდ მოქალაქეების აზრის გაგება. მოქალაქეთა მონაწილეობის დიალოგის დონე, ორმხრივ აქტიურობას გულისხმობს. დიალოგი ეფუძნება შეხედულებების რეგულარულ გაცვლის და საჯარო პოლიტიკაში სხვადასხვა ინტერესების ინკლუზიურობის და კონსენსუსზე დაფუძნებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების იდეას. ის გადაწყვეტილებების ერთობლივი მომზადების მიზანს ემსახურება და არა მხოლოდ საზოგადოების წარმომადგენლების აზრის გაგების.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო არ ეფუძნება დიალოგის უზრუნველყოფის იდეას და მოქალაქეთა მონაწილეობის მხოლოდ საკონსულტაციო ფორმას წარმოადგენს. საბჭოს საქმიანობაში წარმმართველი როლი საჯარო ხელისუფლებას ეკისრება.

შესაბამისად, რეკომენდირებულია საბჭოს დებულებით განისაზღვროს ისეთი უფლებამოსილებები, რომელიც გარკვეულ საკითხებზე კონსულტაციის გარდა ინიციატივების ერთობლივად მომზადებას გაითვალისწინებს. მაგალითად, საბჭოს შეიძლება გააჩნდეს სამართლებრივი აქტების პროექტების, პროგრამების შემუშავების უფლებამოსილება.

³³ იხ. კახიძე ი., ტოკლიკიშვილი გ., ჭანტურია ს., ქადაგიძე მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კვლევა, CTC, 2020, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022];

³⁴ Congress of Local and Regional Democracy, Rapporteur: Karl-Heinz Lambert, Beyond elections: The use of deliberative methods in European municipalities and regions, Report CG(2022)42-12, 23 March 2022, <<https://www.coe.int>> [22.08.2022].

ამასთან, მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილში საბჭოს შემადგენლობის განსაზღვრა მერის სრულ დისკრეციულ უფლებამოსილებაშია მოქცეული, ხშირია შემთხვევები, როდესაც საბჭოს შემადგენლობის მნიშვნელოვანი ნაწილი მერიის საჯარო მოსამსახურეებით არის დაკომპლექტებული, რაც საბჭოს როგორც მონაწილეობის ფორმას ზღუდავს და მის მიმართ ნდობას ამცირებს.

საბჭოს ფორმირების პროცედურა გამჭვირვალობის და სანდოობის მეტ ხარისხს იძლევა, როდესაც საბჭოს წევრების შერჩევაში საზოგადოების წარმომადგენლები არიან ჩართული და საბჭოს შემადგენლობაც ძირითადად მათი წარმომადგენლებით არის დაკომპლექტებული.

მაგალითად, ქალაქ ბათუმში, საბჭოს წევრობის კანდიდატების წარდგენის ექსკლუზიური უფლება, მერის წერილობითი მიმართვის საფუძველზე, მენარმე იურიდიული პირების და არასამთავრობო ორგანიზაციების გაერთიანებებს აქვს მინიჭებული. ცაგერისა და გორის შემთხვევაში, საბჭოს წევრობის კანდიდატის წარდგენის უფლება მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის საინიციატივო ჯგუფს (არანაკლებ 20 მოქალაქეს ცაგერში, 30 – გორში) და მენარმე და არასამთავრობო იურიდიულ პირებს გააჩნია.³⁵

დ) საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომებზე დასწრება, საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის ინიცირება

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომები საჯაროა. ნებისმიერ პირს უფლება აქვს დაესწროს სხდომებს წინასწარი შეტყობინების ან ნებართვის გარეშე. ამასთან, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის საჯარო სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ წინასწარი ნებართვის გარეშე, სხდომის თავმჯდომარის თანხმობით, დასვან შეკითხვები, გააკეთონ განმარტება და განცხადება, წარადგინონ ინფორმაცია.

აღნიშნული უფლების ეფექტური რეალიზაციისთვის მნიშვნელოვანია, კოდექსით განსაზღვრული სხდომის თავმჯდომარის „თანხმობის“ პრაქტიკაში სწორი განმარტება. თანხმობის მოთხოვნა არ გულისხმობს თავმჯდომარის შეუზღუდავ დისკრეციას პირს უარი უთხრას საკუთარი აზრის გამოხატვაზე. კოდექსში არსებული საკრებულოს თავმჯდომარის თანხმობა უნდა განმარტებულ იქნეს, როგორც სხდომაზე წესრიგისა და გამომსვლელთა რიგითობის დაცვის უფლებამოსილება, რაც საკრებულოს თავმჯდომარის როგორც სხდომის წამყვანის პასუხისმგებლობიდან გამომდინარეობს. ამდენად, მიზანშეწონილია კოდექსში საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილების ფარგლებზე უფრო მკაფიო მინიშნების არსებობა.

იგივე შეიძლება ითქვას მუნიციპალიტეტების საკრებულოების რეგლამენტებით გათვალისწინებულ პროცედურაზე, რომელიც მოქალაქის მიერ სხდომაზე აზრის გამოთქმის სურვილის შემთხვევაში საკრებულოს აპარატისთვის წინასწარ მიმართვის (შეტყობინების) აუცილებლობას განსაზღვრავს. აღნიშნულ ჩანაწერს მხოლოდ საკრებულოს სხდომების შეუფერხებელი მუშაობის და ორგანიზაციული წესრიგის დაცვის ფუნქცია უნდა გააჩნდეს. რეგლამენტის მსგავსი ჩანაწერი პრაქტიკაში არ უნდა განიმარტოს როგორც სხდომაზე გამოსვლის ნებართვა. კოდექსით მოქალაქე უფლებამოსილია წინასწარი ნებართვის გარეშე შეუზღუდავად დაესწროს საკრებულოს სხდომას და დასვას შეკითხვები.

³⁵ იხ. კახიძე ი., ტოკლიკიშვილი გ., ჭანტურია ს., ქადაგიძე მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კვლევა, CTC, 2020, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].

მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში კოდექსის და რეგლამენტის აღნიშნული ნორმები არასწორად განიმარტება.³⁶

საკრებულოს სხდომებში მონაწილეობის კიდევ ერთ შესაძლებლობას წარმოადგენს ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ის მოთხოვნით საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის პროცედურა. აღნიშნული ნორმა მუნიციპალიტეტს საშუალებას არ აძლევს მხარდამჭერი ამომრჩევლების მინიმალური რაოდენობა შეამციროს, თუმცა მისი გაზრდა შეუძლია, რაც მონაწილეობის უფლების გადამეტებული შეზღუდვის საფრთხეს შეიცავს. მაგალითად, ქალაქ ბათუმში საკრებულოს სხდომის მოწვევას ამომრჩეველთა არანაკლებ 3%-ის მხარდაჭერა სჭირდება.

ამდენად, მიზანშეწონილია კოდექსმა მხოლოდ მხარდამჭერი ამომრჩევლების მაქსიმალური რაოდენობა განსაზღვროს და მუნიციპალიტეტს დაუტოვოს შესაძლებლობა ადგილობრივი პირობების შესაბამისად საკრებულოს სხდომის მოწვევისთვის საჭირო ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობა თავად დაადგინოს.

ე) ამომრჩეველთან ანგარიშგება

მუნიციპალიტეტის მერი და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებულია, წელიწადში ერთხელ მაინც, მაგრამ არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, ამომრჩევლებთან მოაწყოს საჯარო შეხვედრები და განეული მუშაობის შესახებ ანგარიში წარადგინოს, აგრეთვე ანგარიშის განხილვისას უპასუხოს შეკითხვებს.

მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის შესწავლა მიუთითებს, რომ ანგარიშის წარდგენა მონაწილეობის არსებულ ფორმებს შორის ყველაზე სუსტი მექანიზმია. ხშირია შემთხვევები, როდესაც ანგარიშის წარდგენას ესწრებიან მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები, რომელთა მხრიდან კრიტიკული კომენტარი და ზოგადად შეკითხვები ნაკლებად არის მოსალოდნელი.³⁷

2021 წლის ინდექსის შეფასების შედეგებით ამომრჩეველთან შეხვედრის ფორმით მერის ანგარიშის წარდგენა მუნიციპალიტეტების 1/3-ზე ნაკლებში განხორციელდა, ხოლო საკრებულოს წევრების ანგარიშის წარდგენა – 9 მუნიციპალიტეტში, ამასთან საკრებულოს ყველა წევრს ანგარიში მხოლოდ ერთ მუნიციპალიტეტში აქვს წარდგენილი.³⁸

აღნიშნულის მიუხედავად, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში ფიქსირდება კარგი პრაქტიკის მაგალითებიც. კერძოდ, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში განსაზღვრულია მერის და საკრებულოს წევრის ანგარიშის წარდგენის თარიღის, ადგილის და დროის შესახებ ინფორმაციის, აგრეთვე ანგარიშის ტექსტის წინასწარ პროაქტიული გამოკვეყნების ვალდებულება. დამტკიცებულია ანგარიშის ფორმაც.³⁹ მსგავსი მიდგომა ამომრჩეველთა ინფორმირებული ჩართულობის განსაკუთრებულ შესაძლებლობას ქმნის.

ანგარიშის წარდგენის პროცესში მოქალაქეთა ეფექტური ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, აგრეთვე რეკომენდირებულია ამომრჩეველს მათთვის საინტერესო საკითხებზე კითხვების წინასწარ წარდგენის საშუალება მიეცეს, რომელზეც თანამდებობის პირი ანგარიშის უშუალოდ წარდგენისას უპასუხებს.

³⁶ იქვე.

³⁷ იქვე.

³⁸ იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, <www.lsgindex.org>, [22.08.2022].

³⁹ იხ. კახიძე ი., ტოკლიკიშვილი გ., ჭანტურია ს., ქადაგიძე მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კვლევა, CTC, 2020, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].

4.3. ოფიციალურ დოკუმენტაციის ხელმისაწვდომობა

მოქალაქეთა მონაწილეობის მინიმალურ პირობას ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა წარმოადგენს.

კოდექსით, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის შესახებ „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით“ დადგენილი ვალდებულებების შესრულებასთან ერთად მუნიციპალიტეტის ორგანოები ვალდებული არიან გამოაქვეყნონ მუნიციპალიტეტის საქმიანობასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი საჯარო ინფორმაცია.⁴⁰

მუნიციპალიტეტებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის და პროაქტიული გამოყენების პრაქტიკაზე ღირებულ ინფორმაციას ინდექსი იძლევა. 2021 წლის ინდექსის შეფასების შედეგებით მუნიციპალიტეტებში საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების საშუალო მაჩვენებელი 100%-იან შკალაზე მხოლოდ 27%-ია. აღსანიშნავია, რომ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების მაჩვენებელი 2019 წლის შეფასებასთან შედარებით მხოლოდ 32-მა მუნიციპალიტეტმა გააუმჯობესა. რეგრესი დაფიქსირდა 30 მუნიციპალიტეტში. ყველაზე ცუდი პრაქტიკა მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ხარჯების (8%) და მუნიციპალიტეტების წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული ან მმართველობაში მყოფი იურიდიული პირების შესახებ ინფორმაციის გამოუქვეყნებლობის მიმართ ფიქსირდება (12%).⁴¹

აღნიშნული მონაცემები, დამატებითი ოქმის მოთხოვნებთან საკანონმდებლო შესაბამისობის მიუხედავად, პრაქტიკაში მისი აღსრულების მკაფიო გამონვევებზე მიუთითებს.

4.4. მოქალაქეთა მონაწილეობის ინკლუზიურობის უზრუნველყოფა

დამატებითი ოქმი ხელმომწერი სახელმწიფოებისგან ითხოვს, განსაკუთრებული ზომების მიღებას მოსახლეობის იმ ჯგუფების მონაწილეობის შესაძლებლობის გასაფართოებლად, რომლებიც ამ პროცესიდან ხშირად გამორიცხული ან ნაკლებად ჩართული არიან. მაგალითად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები (შემდგომში – შშმ პირები), ახალგაზრდები, ეთნიკური უმცირესობები, მოქალაქეობის არმქონე პირები და უცხო ქვეყნის მოქალაქეები, ქალები და აშ.

საქართველოს მუნიციპალიტეტებში მოწყვლადი სოციალური ჯგუფების მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ჩართულობის ძირითად ინსტრუმენტს მერისა და საკრებულოს საკონსულტაციო-სათათბირო ორგანოები წარმოადგენს.

კოდექსი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ქალების მონაწილეობის გაზრდის უზრუნველსაყოფად ორ რეგულაციას განსაზღვრავს. ერთ შემთხვევაში ის დასახლების საერთო კრების საქმიანობაში ქალისა და მამაკაცის თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობის უზრუნველყოფის ვალდებულებას ითვალისწინებს, ხოლო მეორე შემთხვევაში მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობისთვის გენდერულ კვოტას განსაზღვრავს, კერძოდ, მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა 1/3-ზე ნაკლები არ უნდა იყოს. აღნიშნული მოთხოვნის დაუცველობის შემთხვევაში საბჭო უფლებათუარიაობას კარგავს.

⁴⁰ იხ. 85¹ მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1958-III, 19/02/2014.

⁴¹ იხ. თუშურაშვილი გ., კახიძე ი., კილურაძე კ., ნასყიდაშვილი თ., ტოკლიკიშვილი გ., ტურაშვილი თ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი: ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები, თბილისი, 2021, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].

მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის ანალიზი მიუთითებს, რომ მონყვლად სოციალურ ჯგუფებზე ადგილობრივი პოლიტიკა უპირატესად კონცენტრირებულია შშმ პირების და ქალების სამოქალაქო აქტიურობის და ჩართულობის გასაძლიერებლად და ნაკლებად სხვა ჯგუფებზე, მაგალითად ეთნიკურ და რელიგიურ უმცირესობებზე, დევნილებზე, ახალგაზრდებზე. არის კარგი პრაქტიკის იშვიათი შემთხვევებიც, მაგალითად ბოლნისის მუნიციპალიტეტში მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დებულებით გათვალისწინებულია ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლების კვოტა.⁴²

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ დამატებით ოქმის მეორე მუხლის 2.II პუნქტის მოთხოვნებთან საქართველოს შესაბამისობის ხარისხი სუსტია. დამატებითი ოქმით გათვალისწინებული ვალდებულების სრულყოფილ შესრულებაზე საბოლოო პასუხისმგებლობა კი სახელმწიფო ხელისუფლებას ეკისრება. შესაბამისად, საჭიროა შეიქმნას საკანონმდებლო რეგულაციები და განვითარდეს მუნიციპალიტეტის სახელმწიფო ფინანსური წახალისების მექანიზმები მონყვლადი სოციალური ჯგუფების ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ჩართულობის მხარდაჭერის უზრუნველსაყოფად.

4.5. საჯარო მომსახურების მიწოდებასთან დაკავშირებით მოსახლეობის საჩივრებზე და წინადადებებზე ეფექტური რეაგირება

დამატებითი ოქმი ხელმომწერ სახელმწიფოებს აკისრებს ვალდებულებას განავითარონ მექანიზმები ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციონირებასთან და ადგილობრივი საჯარო მომსახურების მიწოდებასთან დაკავშირებით მოქალაქეთა საჩივრებზე და წინადადებებზე ეფექტური რეაგირების უზრუნველსაყოფად.⁴³

მოქალაქეთა საჩივრებში და წინადადებებში დამატებით ოქმი გულისხმობს, როგორც კანონით დადგენილი ფორმით წარმოდგენილ მოქალაქეთა განცხადებებს, მათ შორის, ადმინისტრაციულ საჩივრებს, აგრეთვე არაფორმალური სახით მუნიციპალიტეტში შესულ შეტყობინებებს. მაგალითად, მუნიციპალიტეტის სოციალური ქსელის მისამართზე ანდა ცხელი ხაზზე დატოვებული მოქალაქის შეტყობინება უბანში სკვერის მონყობის თხოვნის შესახებ ან საჩივარი დაზიანებული გარე განათების შეკეთების მოთხოვნით. საჯარო მართვის თეორიაში მოქალაქეებთან აღნიშნული სახის კომუნიკაციის აღსანიშნავად ტერმინი – მოქალაქეებთან უკუკავშირი გამოიყენება.⁴⁴

თანამედროვე საჯარო მართვის პროცესში საჩივრები და მოქალაქეებთან უკუკავშირის სხვა ფორმები აღქმულია, როგორც შესაძლებლობა „რეალურად მოუსმინო“ მომხმარებელს და მიღებული ინფორმაცია აქციოს ცოდნად, რომელიც უზრუნველყოფს მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას.⁴⁵ საჯარო ხელისუფლებას უნდა გააჩნდეს პასუხი კითხვაზე თუ რა სურს მომხმარებელს? ამ კითხვაზე პასუხი იძლევა მინიშნებას თუ რა, როგორ და რატომ უნ-

⁴² იხ. კახიძე ი., ტოკლიკიშვილი გ., ჭანტურია ს., ქადაგიძე მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კვლევა, CTC, 2020, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].

⁴³ Article 2, Paragraph 2.II, d, Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, Utrecht, 16/11/2009, <<https://rm.coe.int/168008482a>> [22.08.2022].

⁴⁴ European Union, Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, Luxembourg, 2017, 10.

⁴⁵ იქვე, 2-21.

და განხორციელდეს იმისათვის, რომ მომხმარებელი საჯარო მომსახურებით კმაყოფილი დარჩეს.

ამდენად, დამატებითი ოქმის ზემოთ აღნიშნულ მოთხოვნა უნდა გაგებულ იქნას როგორც ადმინისტრაციის უფლებების დაცვის გარანტიების არსებობის, აგრეთვე საჯარო მომსახურების ხარისხის თვითკონტროლისა და გაუმჯობესების ეფექტური მექანიზმების განვითარების აუცილებლობის მოთხოვნა.

აღნიშნული მიზნების არსებობა რადიკალურად ცვლის ადმინისტრაციული საჩივრების მიმართ საჯარო ხელისუფლების პოლიტიკას. საჩივრები ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის წყაროა საჯარო მომსახურების მინოდებისას წარმოშობილი პრობლემებისა და მისი მიზეზების იდენტიფიცირებისათვის. ამდენად, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ საჩივარი უნდა აღიქვას არა როგორც პრობლემა, არამედ მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების შესაძლებლობა. ეს მიდგომა ავტომატურად გამოიწვევს „ნულოვანი საჩივრის“ „ტრადიციულ პოლიტიკას“ და მას ხელმისაწვდომი საჩივრის პოლიტიკით ანაცვლებს.

მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების ამოცანაზე უნდა ორიენტირდეს უკუკავშირის სხვა მექანიზმების განვითარებაც. მისი მიზანი ფორმალური პროცედურების, მათ შორის ადმინისტრაციული საჩივრებისა და სასამართლო დავების თავიდან აცილება და მომხმარებლის მოთხოვნების მაქსიმალურად სწრაფი და ეფექტური დაკმაყოფილება უნდა გახდეს.

ქვემოთ წარმოდგენილია ანალიზი, თუ რამდენად შეესაბამება აღნიშნული მიზნების განხორციელებას მუნიციპალიტეტებში არსებული სამართლებრივი და პრაქტიკული გარემო.

ა) ადმინისტრაციული საჩივრები

საქართველოს მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტები ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით საქმისწარმოებისას აქცენტს მხოლოდ კანონიერების პრინციპის დაცვაზე აკეთებენ, ადმინისტრაციული საჩივარი ვინრო სამართლებრივ ჩრილში განიხილება და ის მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესების პოტენციურ ინსტრუმენტად არ აღიქმება.⁴⁶

მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაცია მიუთითებს, რომ მუნიციპალიტეტების დაახლოებით 20%-ში წლის განმავლობაში ადმინისტრაციული საჩივარი საერთოდ არ ფიქსირდება. აღნიშნული პრაქტიკა შემდეგი მიზეზებით აიხსნება.⁴⁷

პირველი, ორგანიზაციული კულტურა. ყველა გადანყვეტილების ცენტრალიზებული ფორმით მუნიციპალიტეტის მერის მიერ მიღება ადგილობრივი მართვის ერთგვარ „ტრადიციას“ წარმოადგენს. მერის აქტები კი მხოლოდ სასამართლოში საჩივრდება.

მეორე, უფლებამოსილების დელეგირების სამართლებრივი შეზღუდვები. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების მარეგულირებელი დარგობრივი კანონების უმრავლესობა⁴⁸ საჯარო მომსახურების მინოდებისას ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილებას (მაგალითად: მშენებლობის, გარე

⁴⁶ კახიძე ი., „პროექტი – ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკუკავშირის მექანიზმის დანერგვისა და ადმინისტრაციული საჩივრის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით კონცეფციის შემუშავება“, CTC, 2021, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].

⁴⁷ იქვე.

⁴⁸ მაგალითად: ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ საქართველოს კანონი, ქარსაფარი (მინდორდაცვითი) ზოლის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი.

რეკლამის განთავსების და რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვების გაცემა) მერის უშუალო პასუხისმგებლობად განსაზღვრავს და უფლებამოსილების დელეგირების შესაძლებლობაზე მითითებას არ აკეთებს, რაც ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში მათ გასაჩივრებას ზღუდავს.

მესამე, მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების პრაქტიკა. მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებას უშუალოდ მუნიციპალიტეტის მერია იშვიათად ახორციელებს. მუნიციპალური მომსახურების მნიშვნელოვანი ნაწილის მიწოდებას მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები უზრუნველყოფს ანდა მომსახურების მიწოდება სახელმწიფო შესყიდვების საფუძველზე ხორციელდება. აღნიშნული მიდგომა თანამედროვე საჯარო მართვის კარგი პრაქტიკის ნაწილია, თუმცა საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტის მერს მუნიციპალიტეტის იურიდიული პირების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გასაჩივრების ზემდგომ ორგანოდ არ განიხილავს. შესაბამისად, ობიექტურად მცირდება იმ საკითხების ნუსხა, რომელიც მუნიციპალიტეტის მერთან ადმინისტრაციული წესით შეიძლება გასაჩივრებულ იქნას.

ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების შესაძლებლობის არქონა, ერთი მხრივ მომხმარებელს ართმევს შესაძლებლობას საკუთარი უფლებები მარტივი, სწრაფი და იაფი ადმინისტრაციული გასაჩივრების მექანიზმით დაიცვას და თავიდან აიცილოს სასამართლო დავა, ხოლო მეორე მხრივ მუნიციპალიტეტის მერს არ აძლევს საკითხს კიდევ ერთხელ გადახედვის და მუნიციპალიტეტის თანამშრომლების მიერ დაშვებული შეცდომის გამოსწორების უფლებას. ამავდროს, იზღუდება ადმინისტრაციული საჩივრების როგორც მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების მექანიზმად გამოყენების შესაძლებლობაც.

აღნიშნული გამოწვევის გადაწყვეტა მერის უფლებამოსილების დელეგირების სამართლებრივი შესაძლებლობების გაფართოვებას მოითხოვს. ამ მიზნით საქართველოს დარგობრივ კანონმდებლობაში უნდა განხორციელდეს ცვლილებები და მუნიციპალიტეტის მერიის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამომცემ სუბიექტად „მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და მის მიერ უფლებამოსილი პირი“ განისაზღვროს. გასათვალისწინებელია, რომ ასეთი პრაქტიკა ზოგიერთ კანონში უკვე არსებობს.

ამასთან, საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე უნდა შეიქმნას სამართლებრივი შესაძლებლობა მუნიციპალიტეტის ააიპ-ების მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში მიღებული გადაწყვეტილების ადმინისტრაციული წესით მუნიციპალიტეტის მერიაში გასაჩივრებისათვის. მაგალითად, მსგავსი პრაქტიკა უკვე არსებობს ადმინისტრაციულ ჯარიმებთან დაკავშირებით.⁴⁹

ბ) მოქალაქეებთან უკუკავშირის სხვა მექანიზმები

მომსახურების ხარისხის უზრუნველსაყოფად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია უკუკავშირის არაფორმალური საშუალებების განვითარება. აღნიშნული მექანიზმების გამოყენებისას მუნიციპალიტეტი კანონმდებლობის „ჩარჩოებით“ ნაკლებად არის შეზღუდული, რაც მეტი მოქნილობის შესაძლებლობას იძლევა. მაგალითად, სოციალური ქსელები, ცხელი ხაზი, შესაბამისი ელექტრონული პლატფორმები.

⁴⁹ იხ. 209³ მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილები, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, 12-ის დანართი, 31/12/1984.

ეფექტური უკუკავშირის მექანიზმების განვითარება შესაძლებელია მხოლოდ სისტემური მიდგომისა და მდგრადი პროცედურების არსებობის შემთხვევაში, რომელიც მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტებით განისაზღვრება.

ჩვეულებრივ, მოქალაქე მუნიციპალიტეტთან კომუნიკაციას იწყებს, როდესაც რაიმე პრობლემა ექმნება. მოქალაქეს უნდა შეეძლოს მარტივად მუნიციპალიტეტთან დაკავშირება (მაგალითად, მუნიციპალიტეტის ფეისბუქ გვერდზე, ვებგვერდზე, ცხელ ხაზზე და ა.შ.) და პრობლემის გადაწყვეტა. ყოველთვის არ უნდა იყოს აუცილებელი ბიუროკრატიული ადმინისტრაციული საქმისწარმოების პროცედურების ინიცირება.

მაგალითად თუ მუნიციპალიტეტის სოციალური გვერდის მისამართზე დატოვებული შეტყობინება ეხება დაზიანებულ გარე განათებას, მუნიციპალიტეტში უკუკავშირზე პასუხისმგებელმა პირმა უნდა უზრუნველყოს პრობლემის გადაწყვეტაზე პასუხისმგებელი სუბიექტის ინფორმირება და მოქალაქისთვის განმარტების მიწოდება.

მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის ანალიზი მიუთითებს, რომ არაფორმალურ უკუკავშირზე რეაგირება მხოლოდ თანამშრომლების პირად აქტიურობაზე არის დამოკიდებული და მას ინდივიდუალურ შემთხვევებზე სპონტანური რეაგირების ფორმა აქვს. არაფორმალური უკუკავშირის მართვა სამართლებრივი აქტებით რეგულირებულ პროცედურას არ ეფუძნება. მუნიციპალიტეტებში უკუკავშირის მოქმედი მექანიზმები არ აღიქმება როგორც მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების საშუალება და შემოსული ინფორმაციის დამუშავება, ანალიზი და მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით გამოყენება არ ხდება.⁵⁰

მუნიციპალიტეტებს დამტკიცებული არ აქვთ მომხმარებელთან კომუნიკაციის სტანდარტებიც, რომელიც განსაზღვრავს მოქალაქესთან კომუნიკაციისას თანამშრომლების ქცევის წესებს. მაგალითად, მისაღმების და დამშვიდობების ფორმას, შეურაცხმყოფელი მიმართვისას თანამშრომლის ქცევის წესს, სოციალურ ქსელში ან ცხელ ხაზზე დასმულ შეკითხვაზე პასუხის დროს და ა.შ. მოქალაქე ინფორმირებული უნდა იყოს თანამშრომლის მიერ არასათანადო მოპყრობის შემთხვევაში პრეტენზიის წარდგენის შესაძლებლობის და პროცედურის შესახებაც.⁵¹

ამდენად, მუნიციპალიტეტებში არაფორმალური უკუკავშირის მომსახურების ხარისხზე ორიენტირებული სისტემის განვითარების და შესაბამისი პროცედურების სამართლებრივი რეგულირების აუცილებლობის საკითხი დგას.

შეჯამების სახით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მუნიციპალიტეტებში არსებული ადმინისტრაციული საჩივრებისა და უკუკავშირის სხვა მექანიზმების მართვის სამართლებრივი და პრაქტიკული გარემო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება დამატებითი ოქმის მოთხოვნას.

4.6. საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენება

დამატებითი ოქმი განსაზღვრავს მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების აქტიური რეალიზაციისთვის საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენების ვალდებულებას.⁵² საქართველოში აღნიშნული საკითხი ძირითადად მუნიციპალიტეტების დისკრეციულ უფლებამოსილებაშია მოქცეული.

⁵⁰ კახიძე ი., პროექტი – ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკუკავშირის მართვის სახელმძღვანელო შემუშავება, CTC, 2022, <www.vitmmartveloba.ge> [22.08.2022].

⁵¹ იქვე.

⁵² Article 2, Paragraph 2.III, Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, Utrecht, 16/11/2009, <<https://rm.coe.int/168008482a>> [22.08.2022].

მუნიციპალიტეტებში ფიქსირდება მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშესაწყობად საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენების კარგი პრაქტიკის მაგალითები. კერძოდ, მუნიციპალიტეტების ნაწილს დანერგილი აქვს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოების სხდომებზე ელექტრონული მონაწილეობის მექანიზმები, რომელიც არამხოლოდ სხდომების თვალყურის დევნების საშუალებას იძლევა, არამედ კითხვის დასმის და უკუკითხვების შესაძლებლობებითაც არის უზრუნველყოფილი.

მაგალითად, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტში 2015 წლიდან მოქმედებს საკრებულოს სხდომების პირდაპირ ტრანსლირების პრაქტიკა. მის პოპულარიზაციას ხელს უწყობს სმს სერვისი, რომლის საშუალებით მოქალაქეები საკრებულოს სიახლეების გამომწერები ხდებიან და იღებენ შეტყობინებებს დაგეგმილი სხდომის შესახებ. მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა თვალყური ადევნონ საკრებულოს მიმდინარე სხდომებს, მათ შორის პირდაპირ რეჟიმში დასვან შეკითხვები.⁵³

ბათუმის, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ვებგვერდის საშუალებით ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია უყუროს სხდომას. მოქალაქეებს აქვთ კითხვების დასმისა და აზრის გამოხატვის შესაძლებლობაც.⁵⁴

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკრებულოს სხდომებზე ელექტრონული მონაწილეობის პროცედურა არცერთ მუნიციპალიტეტში ნორმატიული აქტებით რეგლამენტირებული არ არის. ფორმალისტული მექანიზმებისა და სამართლებრივი ვალდებულებების არ არსებობა მექანიზმის მდგრადობის მიმართ კითხვის ნიშნებს აჩენს და საკრებულოს მისი შერჩევით გამოყენების ფართო დისკრეციას უტოვებს.

კარგი პრაქტიკის მაგალითების არსებობის მიუხედავად, მნიშვნელოვანია ელექტრონული მონაწილეობის მექანიზმების შემდგომი გაფართოვება, მაგალითად მისი გავრცელება მერის ან საკრებულოს წევრის ანგარიშების წარდგენის პროცედურაზეც.

მუნიციპალიტეტები ელექტრონულ საშუალებებს აგრეთვე იყენებენ ადმინისტრაციული საჩივრის და ზოგიერთი მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების უზრუნველსაყოფად, მაგალითად მშენებლობის ნებართვის.

მოქალაქეებს მუნიციპალიტეტისთვის მიმართვა და მომსახურების მიღება შეუძლიათ მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ მეილზე გაგზავნის ან პორტალების www.my.gov.ge-ს და www.ms.gov.ge-ს გამოყენებით.

აღნიშნულის მიუხედავად, საქართველოს მუნიციპალიტეტებში ელექტრონული მომსახურების შესაძლებლობით ძალიან ცოტა პირი სარგებლობს, რაც მოსახლეობის არასაკმარისი ინფორმირებულობით და შესაბამის ელექტრონულ ტექნოლოგიებთან შეზღუდული წვდომით აიხსნება.⁵⁵

ამდენად, საქართველო დამატებითი ოქმის მოთხოვნებს ძირითადად ასრულებს, თუმცა საჭიროა ელექტრონული ტექნოლოგიების მოსახლეობის მიერ პრაქტიკული გამოყენების ინ-

⁵³ იხ. კახიძე ი., ტოკლიკიშვილი გ., ჭანტურია ს., ქადაგიძე მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კვლევა, CTC, 2020, <www.tvitmartveloba.ge> [22.08.2022];

⁵⁴ იქვე.

⁵⁵ კახიძე ი., პროექტი – ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკუკავშირის მექანიზმის დანერგვისა და ადმინისტრაციული საჩივრის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით კონცეფციის შემუშავება, CTC, 2021, <www.tvitmartveloba.ge> [22.08.2022].

ტენსივობის გაზრდა, რაც შეიძლება საინფორმაციო კამპანიით და შესაბამისი მუნიციპალური პროგრამების იმპლემენტაციის საფუძველზე მიღწეულ იქნეს.

5. დასკვნა

დამატებითი ოქმის ვალდებულებების შესრულება ცენტრალური ხელისუფლებისგან მოითხოვს მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის პროცედურების კანონით განსაზღვრას და მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდამჭერი პოლიტიკის განვითარებას, რომელიც მონაწილეობის უფლების პრაქტიკულ რეალიზაციას უზრუნველყოფს.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის მიზნით ბოლო წლებში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა. 2015 წელს კოდექსით მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხების რეგულირებამ კარგი ბიძგი მისცა მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების განვითარებას და ახალი ფორმების დანერგვას. თუმცა აღნიშნული პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, მონაწილეობის უფლების პრაქტიკული რეალიზაციის მიმართულებით მნიშვნელოვანი გამონვევები რჩება.

მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების ორგანოებს ნაკლებად აქვთ გააზრებული მოქალაქეთა მონაწილეობის პოზიტიური მნიშვნელობა, შესაბამისად, ზოგჯერ ის მმართველობითი პროცესის ხელოვნურ „დემოკრატიულ დანამატად“ უფრო აღიქმება ვიდრე ეფექტიანი მართვის ინსტრუმენტად. ამასთან, მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოების გარდა, მოქალაქეთა მონაწილეობის საჭიროებას ადგილობრივი მოსახლეობაც მკაფიოდ ვერ ხედავს, მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესის მიმართ საკმარისი ნდობა არ არსებობს და სამოქალაქო აქტიურობის დონეც დაბალია. მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები ზოგჯერ მხოლოდ იმიტომ არსებობს, რომ კანონით სავალდებულოა.⁵⁶

მოქალაქეთა მონაწილეობისადმი ნდობა ვერ გაიზრდება და სამოქალაქო ინიციატივა არ განვითარდება თუ მოსახლეობას არ ექნება რწმენა იმისა, რომ მათ აქტიურობას რეალური შედეგი მოაქვს. აღნიშნული დასკვნა ემთხვევა საქართველოს შესახებ ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესის მონიტორინგის კომიტეტის 2018 წლის ანგარიშში დაფიქსირებული პოზიციასაც.⁵⁷

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1958-III, 19/02/2014.
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 32(39), 15/07/1999.
3. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, 12-ის დანართი, 31/12/1984.

⁵⁶ იქვე.

⁵⁷ Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring Committee, Local and regional democracy in Georgia, CG35(2018)18, 7 November 2018, <https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808e551a> [22.08.2022];

4. თვალთვადე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების შეფასება საქართველოში, თბილისი, 2017, 20-21, 32-33.
5. თუშურაშვილი გ., კახიძე ი., კილურაძე კ., ნასყიდაშვილი თ., ტოკლიკიშვილი გ., ტურაშვილი თ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი: ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები, თბ., 2021, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].
6. კახიძე ი., ტოკლიკიშვილი გ., ჭანტურია ს., ქადაგიძე მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კვლევა, CTC, 2020, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].
7. კახიძე ი., პროექტი – ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკუკავშირის მექანიზმის დანერგვისა და ადმინისტრაციული საჩივრის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით კონცეფციის შემუშავება, CTC, 2021, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].
8. კახიძე ი., პროექტი – ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკუკავშირის მართვის სახელმძღვანელოს შემუშავება CTC, 2022, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].
9. კახიძე ი., პროექტი მუნიციპალიტეტებში ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვის დამხმარე პროცედურული სახელმძღვანელოს შემუშავება CTC, 2022, <www.tvitmmartveloba.ge> [22.08.2022].
10. კახიძე ი., საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, გონაშვილი ვ., თევდორაშვილი გ., კახიანი გ., კახიძე ი., კვერენჩილაძე გ., ჭილაძე ნ., თბ., 2020, 26-27.
11. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, <www.lsgindex.org>, [22.08.2022].
12. Goetsch D., Davis S., Quality Management for Organizational Excellence: Introduction to Total Quality, 7th ed., New York, 2014, 1-19.
13. Boggero G., Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe, Brill, Leiden, 2017, 133.
14. Lutz D., Principles of Constitutional Design, New York, 2006, 97.
15. European Union, Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, Luxemburg, 2017, 10.
16. Council of Europe, Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, Utrecht, 16/11/2009, <<https://rm.coe.int/168008482a>> [22.08.2022].
17. Council of Europe, Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority, Utrecht, 16.11.2009, <<https://rm.coe.int/16800d3838>> [22.08.2022].
18. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec (2018)4 to member states on the participation of citizens in local public life, 21 March 2018, <<https://rm.coe.int/16807954c3>> [22.08.2022].
19. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec (2009)2 to Member States on the Evaluation, Auditing and Monitoring of Participation and Participation Policies at Local and Regional Level, 11 March 2009, <<https://www.coe.int>> [22.08.2022].
20. Congress of Local and Regional Democracy, Rapporteur: Karl-Heinz Lambertz, Beyond Elections: The Use of Deliberative Methods in European Municipalities and Regions, Report CG(2022)42-12, 23 March 2022, <<https://www.coe.int>> [22.08.2022].
21. Congress of Local and Regional Authorities, Monitoring Committee, Local and Regional Democracy in Georgia, CG35(2018)18, 7 November 2018, <https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016808e551a> [22.08.2022].