პეტიცია – ხალხის ხმა თვითმმართველობაში თუ უბრალოდ ფორმულირება კანონში?

რამდენად მნიშვნელოვანია მოქალაქეთა ჩართულობა თვითმმართველობაში პეტიციის წარდგენის გზით, რა საკანონმდებლო ნორმები გვაქვს პეტიციის რეგისტრაციისთვის და სავალდებულოა თუ არა თითოეული მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტი თანხვედრაში იყოს საქართველოს ორგანულ კანონთან – ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან? – ამ საკითხებზე გვესაუბრა კოკა კილურაძე – ექსპერტი, მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრის აღმასრულებელი დირექტორი. იგი კოლეგებთან ერთად მუშაობდა ორგანულ კანონში არსებულ მოქალაქეთა ჩართულობის თავზე, რომელიც 2015 წლის 22 ივლისს შევიდა თვითმმართველობის კოდექსში (კოდექსი მიღებულია 2014 წლის 5 თებერვალს). „ამ კონკრეტული კანონმდებლობის მიღებას წინ უძღოდა ის პროცესი, რომელიც უცხოა ქართული კანონმდებლობისთვის, იმიტომ, რომ ძირითადად საკანონმდებლო პროცესი მიმდინარეობს სამინისტროს ჩაკეტილ დარბაზებში და შემდეგ ასევე ჩაკეტილად გადადის პარლამენტში. ალბათ ტელევიზიით თუ მიადევნებ თვალს ამ პროცესს, თორემ სხვა შემთხვევაში ინტერაქტიული ჩართულობა საკანონმდებლო პროცესებში საკმაოდ რთულია. ამიტომ სიტუაცია, რომელიც ამ ცვლილების მიღებას წინ უძღოდა – საჯაროობა, გახსნილობა, დაინტერესებული ჯგუფების მაქსიმალური ჩართულობა, მიზნად ისახავდა მოქალაქეების ინტერესებზე ყოფილიყო მორგებული კანონი და არა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაქირავებული ექსპერტებით გაკეთებული კონკრეტული პროდუქტი. თვითმმართველობის კოდექსის მოქალაქეთა ჩართულობის თავი შეიძლება აღმონჩდეს ის, რამაც შესაძლოა უზრუნველყოს თვითმმართველობის უკეთესი მომავალი," – აცხადებს კოკა კილურაძე.

კოკა კილურაძე

– პეტიცია – ხალხის ხმა თვითმმართველობაში თუ უბრალოდ ფორმულირება კანონში?

– თუ ასე დავაყენებთ საკითხს, საკმაოდ რთული განმარტება შეიძლება ჰქონდეს მას. დასაწყისშივე შევთანხმდეთ, რომ ყველა რეგულირება, ყველა მექანიზმი, ყველა კანონი და მისი აღსრულება, ხშირ შემთხვევაში, დამოკიდებულია ხალხის ინიციატივებზე, მოქალაქეთა აქტიურობაზე. პეტიცია იქნება მხოლოდ კანონში ჩადებული კონკრეტული რეგულირება, თუ ეს იქნება რეალურად მოქალაქეთა მოწანილეობის ეფექტური ფორმა, ძირითადად დამოკიდებულია მოქალაქეთა აქტიურობაზე, რაღაც ნანილი დამოკიდებულია ხელისუფლების მზაობაზე, მიიღოს მოსახლეობის ეს ინიციატივა. სადაც მზაობა არ არსებობს, იქ ალბათ მოქალაქეთა აქტიურობის უფრო მაღალი ხარისხი იქნება საჭირო, ეს ბარიერი, რომელსაც ჰქვია ხელისუფლების მოუმზადებლობა, რომ მოქალაქეთა ინიციატივები მიიღოს და განიხილოს, გადალახოს რეალურად.

პეტიციასთან დაკავშირებით კანონმდებლობას აქვს განსაზღვრული კონკრეტული ნორმები. მეც ხშირად მსმენია, რომ პეტიცია არ დარეგისტრირდა. ეს დაკავშირებულია, პირველ რიგში, კანონმდებლობის არასწორ ინტერპრეტაციასთან, რომელსაც მუნიციპალიტეტის მოხელეები აკეთებენ. ამ შემთხვევაში პეტიციის ავტორება ალბათ უფრო მეტი კომპეტენტურობა უნდა გამოავლინონ კონკრეტული სამართლებრივი ნორმების ცოდნის თვალსაზრისით, რომ მუნიციპალიტეტის ადგილობრივმა ხელისუფლებამ მათი ინიციატივა არ დაბლოკოს რეალურად არარსებული მიზეზებით. ამ შემთხვევაში თავდაცვის მექანიზმად გამოყენებული უნდა იყოს საკანონმდებლო ნორმების სწორი ცოდნა, სწორი განმარტება. თუ ეს ძალისხმევა შედეგს არ გამოიღებს, ამ შემთხვევაში უკვე არსებობს სასამართლო, რომელიც დაავალდებულებს ადგილობრივ ხელისუფლებას, რომ დაარეგისტრაროს კონკრეტული წინადადება პეტიციის სახით. მაგრამ იქამდე არსებობს გარკვეული საფეხურები (კონსულტაციები იურისტებთან და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან), რომლებიც შეიძლება გაიარონ პეტიციის ავტორებმა და პირველ რიგში, სამოქალაქო საზოგადოება უნდა აქტიურობდეს ამ პეტიციის დასარეგისტრირებლად.

– ასეთ დროს ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის საკრებულო ხელოვნურ ბარიერებს ქმნის, მაგალითად, მოითხოვს პეტიციის ბლანკზე ხელმოწერების შეგროვებაზე პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერის ნოტარიულად დამოწმებას.

– ეს საკითხი იმდენად ზედაპირზე დევს, რომ „ღრმა" განმარტებები და სამართლებრივი წიაღსვლები არ სჭირდება. პირდაპირ გეტყვით, რომ საქართველოს ორგანული კანონი არ აწესებს ამ ვალდებულებას და თუ მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ნორმატიული აქტი განსაზღვრავს, ეს პირდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს თვითმმართველობის ორგანულ კანონს – თვითმმართველობის კოდექსს. შესაბამისად მუნიციპალიტეტის ეს გადწყვეტილება, რომლითაც ის ითხოვს ნოტარიულად დამოწმებულ ხელმოწერებს, ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას.

– თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით საინიციატივო ჯგუფი, რომელსაც პეტიცია შეაქვს მუნიციპალიტეტის საკრებულოში, მინიმუმ 3 კაცისგან უნდა შედგებოდეს. ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის რეგლამენტის მიხედვით კი, არანაკლებ 10 კაცი უნდა იყოს საინიციატივო ჯგუფში. რატომ არ არის თვითმმართველობის კოდექსი და ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის რეგლამენტი თანხვედრაში და რამდენად სავალდებულოა ისინი არ გამორიცხავდნენ ერთმანეთს?

– საქართველოს კანონი ნორმატიული აქტების შესახებ განსაზღვრავს ქართულ სამართლებრივ სივრცეში ნორმატიული აქტების იერარქიას. ამ იერარქიაში საქართველოს კონსტიტუციის შემდეგ დგას ორგანული კანონი. შესაბამისად ყველა დანარჩენი – მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება თუ სხვა ნორმატიული აქტები, მას უნდა შეესაბამებოდეს. როცა ამ ორ აქტს შორის ხდება კონკრეტული კოლიზია, უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს ორგანულ კანონს – თვითმართველობის კოდექსს. აქაც შეიძლება ცალსახად ვთქვათ, რომ მუნიციპალიტეტის ეს დადგენილება, რომლითაც დამტკიცებულია მუნიციპალიტეტის რეგლამენტი, ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას. ამ შემთხვევაში საინიციატივო ჯგუფმა უნდა მიმართოს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის სამსახურს, რომელიც დღევანდელი კანონმდებლობით (ადრე ეს იყო იუსტიციის სამინისტროს ფუნქცია) უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელებას. შესაძლებელია ამ სამართლებრივ ორგანოს მიმართონ წერილობით, რომელიც შეიძლება დაინტერესდეს კონკრეტული მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან შესაბამისობაში, შეისწავლონ ეს საკითხი და მუნიციპალიტეტს მისცენ შენიშვნა ან რეკომენდაცია, რომ აქტი მოიყვანონ შესაბამისობაში კანონთან. ეს ერთ შემთხვევაში ინდივიდუალურად იმ საინიციატივო ჯგუფის პრობლემას გადაჭრის, რომელსაც პეტიცია არ დაურეგისტრირეს და მეორე შემთხვევაში შექმნის პრეცედენტს, რომ სხვა პეტიციებიც დარეგისტრირდეს.

თუ საინიციატივო ჯგუფი სასამართლოს მიმართავს, ასეთ შემთხვევაში მას უკვე აღარ აქვს სამართლებრივი საფუძველი, მუნიციპალიტეტის მხარე დაიჭიროს. სასამართლოს შეუძლია დავალდებულოს მუნიციპალიტეტი პეტიციის მიღებასა და დარეგისტრირებაზე, მაგრამ შემდეგ გადაწყვეტილებას მიიღებს უარყოფითს, თუ პრინციპული დამოკიდებულება აქვს ამ საკითხთან მიმართებაში. საბოლოოდ ალბათ სასამართლოს გამოყენება პრეცედენტების შექმნის მიმართულებითაც მნიშვნელოვანია და მუნიციპალიტეტის დავალდებულების მხრივაც.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში პეტიციასთან დაკავშირებით ერთი საინტერესო საკითხია გაკვლისინნებული: კოდექსის თანახმად პეტიციას მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩეველების 1% მაინც უნდა ანერდეს ხელს, რომ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატში რეგისტრაცია გაიაროს. მუნიციპალიტეტების საკრებულოებს თვითმმართველობის კოდექსი აძლევს საშუალებას, მიიღონ და დამტკიცონ დებულება, რომლითაც ამომრჩეველთა რაოდენობის ამ პროცენტულ წილს შეამცირებენ და გაზრდიან პეტიციების რაოდენობას. კანონი ქმნის მინიმალურ სტანდარტებს და ჩარჩოებს. მერე ამ ჩარჩოების ქვეშ უკვე მუნიციპალიტეტები არიან თავისუფალი თვითონ მიიღონ გადაწყვეტილება, მაგრამ ამ ჩარჩოს არ უნდა გაცდნენ. 10-კაციანი მოთხოვნა ეს არის 3-კაციანი ჩარჩოს სერიოზული დარღვევა, რაც კანონს აქვს გათვალისწინებული.

– ამ შემთხვევაში შეცდომა ვინ და როდის დაუშვა? იქნებ რეგლამენტი უფრო ადრე მიიღეს, ვიდრე ცვლილება შევიდა თვითმმართველობის კოდექსში?

– უფრო ადრე და უფრო გვიან მიღებულ ნორმატიულ აქტებს როცა ვადარებთ ერთმანეთს, ეს იმ შემთხვევაში ხდება, როცა ისინი სამართლებრივი იერარქიის ერთსა და იმავე საფეხურზე დგანან. რო ორგანულ კანონს შორის რომ იყოს სამართლებრივი პრობლემა, უფრო გვიან მიღებული და უფრო ადრე მიღებული, მაგ შემთხვევაში იძენს კონკრეტულ მნიშვნელობას. რაც შეეხება მუნიციპალიტეტის ნორმატიულ აქტის და ორგანული კანონის შედარებას, იერარქიულად ორგანული კანონი დგას უფრო მაღლა, ამიტომ მას უნდა შეესაბამებოდეს მუნიციპალიტეტის მიღებული კონკრეტული ნორმატიული აქტი.

2015 წლის 22 ივლისს თვითმმართველობის კოდექსის მოქალაქეთა მონაწილეობის თავი შევიდა ძალაში. შესაბამისად მუნიციპალიტეტს დაევალა მიეღო კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები საერთო კრების დებულებასთან, პეტიციის მიღებასთან, ინფორმაციის უფრო აქტიურად გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით, ასევე გამგებლისა და მერის ანგარიშგებასთან დაკავშირებით. ამ კანონის ძალაში შესვლიდან 2 თვის ვადაში მუნიციპალიტეტს უნდა უზრუნველეყო თავისი საკანონმდებლო აქტების შესაბამისობაში მოყვანა და ახალი დებულებების მიღება, რომელიც დაკავშირებულია პეტიციასთან, ანგარიშგებასთან, ინფორმაციის გამოქვეყნებასთან და საერთო კრებებთან. ამიტომ ეს ვალდებულება მუნიციპალიტეტს წარმოიშვა სექტემბრიდან. უკვე 2016 წლის თებერვალია და ზოგიერთ მუნიციპალიტეტს ეს ვალდებულება ნანილობრივ აქვს შესრულებული, ზოგიერთს საერთოდ არა აქვს ამ მიმართულებით კონკრეტული ნაბიჯები გადადგმული. რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა სრულად მიიღო ეს აქტები.

– მიუხედავად არსებული საკანონმდებლო კოლიზიისა, რამდენად უფლებამოსილია საკრებულოს აპარატი პეტიცია არ დარეგისტრირონს?

– ამ შემთხვევაში ჩვენ პირდაპირ შეგვიძლია ვთქვათ, ნებისმიერი აზრთა სხვადასხვაობის გარეშე, რომ მუნიციპალიტეტის საკრებულომ დარღვია თვითმმართველობის კოდექსი და კანონგარეშე უთხრა უარი საინიციატივო ჯგუფს პეტიციის დარეგისტრირებაზე, ეს არის მოქალაქეებისათვის კანონით მინიჭებული უფლების დარღვევა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მხრიდან.

– რჩება შთაბეჭდილება, რომ ქართულ სინამდვილეში თვითმმართველობის კოდექსის მოქალაქეთა ჩართულობის თავი არ არის ადაპტირებული.

– ამ შემთხვევაში ადაპტირების ვალდებულება აქვს მუნიციპალიტეტს, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ კანონში განსაზღვრა ამ ადაპტირების ვალდებულების შესახებ და მუნიციპალიტეტი გააფრთხილა, რომ 2 თვის ვადაში უზრუნველეყო მისი აქტების შესაბამისობაში მოყვანა და ეს ვადები დარღვეულია. პროცესი მიმდინარეობს და შეიძლება 6 თვის მერე ყველა მუნიციპალიტეტში გვქონდეს მსგავსი რეგულირებები, რა თქმა უნდა, ვადების დარღვევით, მაგრამ მუნიციპალიტეტები ამ ვალდებულებას ადრე თუ გვიან შეასრულებენ, ისინი მუდმივად კანონის დარღვევის რეჟიმში ვერ იმუშავებენ. ქართული საკანონმდებლო სივრცე ამას არ დაუშვებს.

– როგორ მუშაობს პეტიციის თემა საქართველოს სხვა რეგიონებში?

– სულ რამდენიმე მუნიციპალიტეტია საქართველოში, სადაც დამტკიცდა პეტიციის რეგლამენტი და თვითმმართველობის კოდექსთან არის თანხვედრაში. ზოგან პირდაპირ კოდექსიდან ამოიღეს შესაბამისი თავი და დაამტკიცეს. ზოგიერთმა მუნიციპალიტეტმა იქ დამატებითი პროცედურები აღნერა. კონკრეტული სტატისტიკა არა მაქვს, მაგრამ დიდი პრაქტიკა არ არის ამ კუთხით. პეტიციის რეგისტრაციის შემთხვევა რამდენიმე მუნიციპალიტეტში იყო მხოლოდ. პეტიცია რეალურად არის შეთავაზება, მაგრამ ამ შეთავაზებაზე პასუხი იქნება დადებითი თუ უარყოფითი, ეს არის საკრებულოს პოლიტიკური გადაწყვეტილება.

– როგორია ამ მხრივ საერთაშორისო გამოცდილება?

– ევროპული ქვეყნების უმრავლესობა ამ პრაქტიკას აქტიურად იყენებს. ზოგიერთ ქვეყანაში საერთოდ ადგილობრივი რეფერენდუმია დაშვებული. ამ მიმართვას არა მარტო შეთავაზების ფორმა აქვს, არამედ კონკრეტულ ვალდებულებასაც წარმოშობს. შესაბამისი რაოდენობის მხარდაჭერა თუ მოიპოვა პეტიციამ, მუნიციპალიტეტისთვის შეიძლება სავალდებულოც გახდეს ამ მომენტში. ეს არის ერთ-ერთი ყველაზე აპრობირებული ფორმა მსოფლიოში მოქალაქეების მხრიდან პეტიციების სახით კონკრეტული მიმართვების განხორციელებაში.

– აჭარის რეგიონში პეტიციის რეგისტრაციის პრეცედენტი ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში შეიქმნა. უფრო მეტიც, მუნიციპალიტეტში დროებითი სამუშაო ჯგუფი ჩამოყალიბდა, რომელიც პეტიციებში (სამი პეტიცია დარეგისტრირდა) აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით იმუშავებს.

– მე ვფიქრობ, ასეთი წარმატებული მაგალითების პოპულარიზაცია აუცილებლად უნდა მოხდეს. როცა ასეთ ისტორიას იქმნიან მუნიციპალიტეტები, არა მარტო იმ პეტიციების შესრულების მიზანი აქვთ, არამედ რეალურად პრეცედენტების შექმნის მიზანიც, რომელიც შეიძლება შემდეგ სხვებისთვის გამოდგეს სამაგალითოდ. პეტიციის შედეგების შესახებ მაქსიმალურად უნდა გავრცელდეს ინფორმაცია, სასურველია მედიის საშუალებით, რომ ეს იყოს სამაგალითო ხალხისთვისაც და ადგილობრივი ხელისუფლებისთვისაც. წარმატებული პრეცედენტები შექმნილ იმდენად დიდ ძალას, რომ მას მუნიციპალიტეტები ეგრეთ წოდებულ „გაუმართავ" სამართლებრივ აქტებს ვეღარ დაუპირისპირებენ.

გვერდი მომზადებულია პროექტის „თემები დემოკრატიული ცვლილებებისათვის" ფარგლებში. პროექტს ახორციელებს ახალგაზრდა მეცნიერთა კავშირი „ინტელექტი" შვედეთის განვითარების სააგენტოსა (სიდა) და ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) ფინანსური მხარდაჭერით.

ტექსტში მოყვანილი მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს შვედეთის განვითარების სააგენტოსა (სიდა) და ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) ოფიციალურ პოზიციას.

იყავი აქტიური! ჩაერთე შენი სოფლის პრობლემების გადაწყვეტის პროცესში!