

საქართველოს ახალგაზრდა იუხისტთა ასოციაცია



ჩვენთან
თვითმმართველობის
სახელით,
თვითმმართველობის
წინააღმდეგ

ზუგდიდის, ოზეხეთის, ამბროლაჯის, გოჩის, ახალციხის,
მცხეთის და თელავის თვითმმართველი ქალაქებისთვის
სტატუსის ჩამოხითმევასთან დაკავშირებული ჰყოცების
სამართლებრივი ანალიზი

თბილისი
2017

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

**რეზორმა თვითმმართველობის
სახელით,
თვითმმართველობის
წინააღმდეგ**

ზუგდიდის, ოზურგეთის, ამბროლაურის, გორის, ახალციხის,
მცხეთის და თელავის თვითმმართველი ქალაქებისთვის
სტატუსის ჩამორთმევასთან დაკავშირებული პროცესების
სამართლებრივი ანალიზი

თბილისი
2017

კვლევა განხორციელდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ, “ფონდ ღია საზოგადოება საქართველოს” (OSGF) მხარდაჭერით. გამოცემაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და მისი შინაარსი არ გამოხატავს დონორის ოფიციალურ პოზიციას.



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

ავტორი: ირმა პავლიაშვილი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

**გამოცემაზე პასუხისმგებელი: ანა ნაცვლიშვილი
ირმა პავლიაშვილი**



აიწყო და დაკაბადონდა
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება
კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი	5
სტატუსის გაუმჯობესებთან დაკავშირებული პროცესის სამართლებრივი შეფასება	8
რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დასაბუთება მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საჭიროებასთან დაკავშირებით	14
თვითმმართველობის კოდექსში განხორციელებული ცვლილებები და პრეზიდენტის ვეტო	16
დასკვნა	19
რეკომენდაციები	22

შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხი, თვითმმართველობების ირგვლივ განვითარებული მოვლენებიდან გამომდინარე, დღესაც არ კარგავს აქტუალურობას. მით უფრო იმ ცვლილებების გათვალისწინებით, რომლებიც რიგი თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის გაუქმებასა და ტერიტორიულ ოპტიმიზაციას მოჰყვა.

ქვეყნის დემოკრატიის განვითარებისთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პირობას ეფექტური თვითმმართველობის განხორციელება წარმოადგენს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ ბევრმა პოსტ-საბჭოთა ქვეყანამ და, მათ შორის, საქართველომაც არაერთხელ შეცვალა და დახვეწა კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით. გაჩნდა ახალი ჩანაწერები მოქალაქეთა მონაწილეობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ადგილობრივი საკითხების დამოუკიდებლად გადაწყვეტის თაობაზე.

საქართველოს პარლამენტმა 2004 წლის 26 ოქტომბერს მოახდინა 1985 წლის 15 სექტემბერს საერთაშორისო ხელშეკრულებად მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირება, რომლითაც სახელმწიფომ აღიარა ქარტიით დადგენილი პრინციპები და ვალდებულებები¹ და დაადგინა, რომ თვითმმართველობის შესახებ კანონი საქართველოს კონსტიტუციისა და „ევროპული ქარტიის შესაბამისად, განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ფინანსურ საფუძვლებს, სახელმწიფო გარანტიებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესს.“²

მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები წლების მანძილზე არაერთი პრობლემის წინაშე იდგნენ,³ ვინაიდან არსებული სისტემა ვერ უზრუნველყოფდა საზოგადოებრივი მომსახურების ადეკვატურ და ეფექტურ მიწოდებას და მო-

¹ <https://gyla.ge/files/news/2016>

² საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

³ https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobrivi_demokratiis_ganvitarebis_angarishi_1991-2014_bolo.pdf

ქალაქეთა ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.⁴

აღნიშნულიდან გამომდინარე, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ ხელისუფლებაში მოსული პოლიტიკური ძალის – ქართული ოცნების გაცხადებულ მიზანს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დეცენტრალიზაციის რეფორმა წარმოადგენდა, რომლის მთავარი ქვაკუთხედი იყო ძლიერი თვითმმართველობების დამკვიდრება და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა. შესაბამისად, ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად განისაზღვრა სწორედ დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების კუთხით რეფორმის განხორციელება.

საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა და დაამტკიცა საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის, რომლის მეშვეობით უნდა მომხდარიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისობაში მოყვანა ევროპული ქარტიის პრინციპებთან, უკეთესი დემოკრატიისა და სერვისების გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული თვითმმართველობის ჩამოყალიბება. სტრატეგიის მიხედვით, რეფორმის განხორციელება განისაზღვრა ორ ეტაპად. პირველ ეტაპზე – 2013-2014 წლებში – დაიგეგმა სხვადასხვა სამართლებრივი, ტექნიკური და ორგანიზაციული ღონისძიების განხორციელება, რათა 2014 წელს ადგილობრივი არჩევნებისთვის დასრულებულიყო ახალი სისტემის ფორმირების მნიშვნელოვანი ეტაპი დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, ხოლო მეორე ეტაპზე, არჩევნების შემდგომ, მომხდარიყო ახლად ჩამოყალიბებული სისტემის შემდგომი სრულყოფა ინსტიტუციური, საფინანსო-ეკონომიკური, მართვის ეფექტიანობისა და დემოკრატიულობის კუთხით.⁵

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ავტორობით, შეიქმნა თვითმმართველობის კოდექსის პროექტი. ავტორთა განცხადებით, იგი ემსახურებოდა საჯარო მმართველობის სისტემის დემოკრატიზაციას, დეცენტრალიზაციას და ადგილობრივი თვითმმართველობის

⁴ <https://gyla.ge/files/news/2006/INFORMIEREBULI%20MOQALAQEEBI.pdf>

⁵ საქართველოს მთავრობის განკარგულება №223 1.03 2013 „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“.

ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბებას,⁶ რომელიც უზრუნველყოფდა მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტას ადგილობრივი პირობებისა და იქ მაცხოვრებელთა ინტერესების შესაბამისად.

მიზნის განხორციელების ერთ-ერთ წინაპირობას თვითმმართველი ერთეულების ზრდა და მათი დაკომპლექტება/ფუნქციური გადანაწილება წარმოადგენდა. კერძოდ, იმ პერიოდში არსებულ 5 თვითმმართველ ქალაქს, ცვლილებების მიხედვით, დაემატა 7 ქალაქი: თელავი, გორი, ახალციხე, ოზურგეთი, ზუგდიდი, ამბროლაური და მცხეთა, რომელთაც თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი მიენიჭათ. აღმასრულებელ ორგანოდ – არჩეული მერი (მუნიციპალიტეტში – გამგებელი), ხოლო წარმომადგენლობით ორგანოდ – საკრებულო განისაზღვრა, რომლებიც პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით აირჩეოდა. სწორედ ეს ცვლილებები შეაფასეს დადებითად ევროსაბჭომ და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, რაც Freedom House-ის 2015 წლის მოხსენებაში საქართველოს რეიტინგის ზრდაზეც შესაბამისად აისახა.⁷

ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, არსებობდა ლეგიტიმური მოლოდინი იმისა, რომ მთავრობა თანმიმდევრულად განახორციელებდა მის მიერვე შემუშავებული თვითმმართველობის სტრატეგიით განსაზღვრული რეფორმის მეორე ეტაპს, მათ შორის, მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ ოპტიმიზაციას. შესაბამისად, მიმდინარე საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში იმედი გაჩნდა, რომ ქვეყნის ძირითადი კანონის დონეზე თვითმმართველობა ინსტიტუციურად კიდევ უფრო მეტად განმტკიცდებოდა.⁸

თუმცა, მოგვიანებით, საქართველოს მთავრობის ინიციატივით, ზემოაღნიშნულ 7 ქალაქს თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი გაუუქმდა, რაც რეფორმის დეკლარირებული პრინციპებიდან გადახვევას წარმოადგენს.

წინამდებარე კვლევაში სწორედ გაანალიზებულია 7 თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის ჩამორთმევასთან დაკავშირებული

⁶ საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტის განმარტებითი ბარათი.

⁷ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/georgia>

⁸ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/152668>

პროცესები და წარმოდგენილია სამართლებრივი ანალიზი. უფრო კონკრეტულად, დოკუმენტში ასახულია ახალციხის, გორის, თელავის, მცხეთის, ოზურგეთის, ზუგდიდისა და ამბროლაურის თვითმმართველი ქალაქებისთვის სტატუსის ჩამორთმევასთან დაკავშირებული მოვლენების ფაქტობრივი აღწერა, რეგიონული განვითარების სამინისტროს მიერ აღნიშნული თვითმმართველი ქალაქების საკრებულოებისათვის კონსულტაციის მიზნით გადაგზავნილი წინადადების ანალიზი და ტერიტორიული ოპტიმიზაციის პროცესში გამოკვეთილი კანონდარღვევები. აგრეთვე, მოცემულია ინფორმაცია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2017 წლის 15 ივნისს, 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე რამდენიმე თვით ადრე, მიღებული N987-II დადგენილები,⁹ მის საფუძველზე მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ცვლილებებისა და პრეზიდენტის ვეტოს შესახებ. ასევე, წარმოდგენილია რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინება მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება თვითმმართველობის დეცენტრალიზაციისა და დამოუკიდებლობის ხარისხის გასაუმჯობესებლად.

სტატუსის გაუქმებასთან დაკავშირებული პროცესის სამართლებრივი შეფასება

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, კონსულტაციის მიზნით, 2017 წლის 15 მაისს თელავის, გორის, ახალციხის, მცხეთის, ამბროლაურის, ზუგდიდისა და ოზურგეთის ქალაქებსა და მუნიციპალიტეტებში წინადადება გააგზავნა, რომელშიც საუბარი იყო 14 მუნიციპალიტეტის (მათ შორის, 7 თვითმმართველი ქალაქის) გაუქმებასა და თვითმმართველი ქალაქებისა და თვითმმართველი თემების გაერთიანების შესახებ.

წინადადებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-12 მუხლის მეორე ნაწილის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, თან ერთვოდა:

1. მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საჭიროების დასაბუთება;

⁹ აღნიშნული დადგენილებით, გორის, ამბროლაურის, მცხეთის, ოზურგეთის, თელავის, ახალციხისა და ზუგდიდის ახალი მუნიციპალიტეტები შეიქმნა. იხ: <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/69211/987-II%E1%83%A1>

2. მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით შესაქმნელ მუნიციპალიტეტებში შემავალი დასახლებების ჩამონათვალი;
3. მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით შესაქმნელ მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის რაოდენობა;
4. მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით შესაქმნელი მუნიციპალიტეტის სქემატური რუკა;
5. მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით შესაქმნელი თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციული ცენტრი;
6. გამართული კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტი.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს 2017 წლის 15 მაისის წინადადების საფუძველზე, 14 მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა, დაჩქარებული წესით, რამდენიმე დღიანი შუალედით, რიგგარეშე სხდომებზე მოიწონეს სამინისტროს წინადადება და ამ უკანასკნელს შესაბამისი წერილობითი მასალები გადაუგზავნეს. ამის შემდეგ მთავრობამ, როგორც ამ საკითხის ინიციატორმა, მიმართა საქართველოს პარლამენტს, რომლის მიერ დადგენილების მიღებით საბოლოოდ დასრულდებოდა თვითმმართველობების გაერთიანების პროცესი.

პარლამენტმა, მთავრობის ინიცირების საფუძველზე, 2017 წლის 15 ივნისს მიიღო დადგენილება N987-II, რომლითაც შეიქმნა გორის, ამბროლაურის, მცხეთის, ოზურგეთის, თელავის, ახალციხისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტები, ხოლო მეორე მხრივ, გაუქმდა თითოეულ ერთეულში არსებული თემები. ამდენად, შეიცვალა არსებული ადმინისტრაციული საზღვრები.¹⁰ დადგენილებით განისაზღვრა, რომ იგი ამოქმედდებოდა 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების დანიშვნის დღეს.¹¹

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტების გაერთიანების პროცესი საქართველოს რეგიონული განვითარე-

¹⁰ <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile>

¹¹ თვითმმართველობის კოდექსის მე-10 მუხლის მე-8 პუნქტის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის შექმნის/გაუქმების შესახებ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება ამოქმედდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების დანიშვნის დღეს და შესაბამის მუნიციპალიტეტში არჩევნები გაიმართება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნებთან ერთად.

ბისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული პროცედურების დარღვევით, კერძოდ კი, საზოგადოებასთან ყოველგვარი კონსულტაციისა და მისი აზრის შესწავლის გარეშე წარმართა. მართალია, სამინისტროს მიერ გაგზავნილ მასალებზე თანდართული იყო თითოეულ რეგიონში შეხვედრების ამსახველი დოკუმენტაცია, თუმცა, ის მოიცავდა მხოლოდ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის“ მიერ გამართული გაერთიანებული შეხვედრების შესახებ ინფორმაციას ზემოაღნიშნული ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების მერებთან/გამგებლებთან და საკრებულოს თავმჯდომარეებთან.¹²

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მუნიციპალიტეტების **გაყოფით/გაერთიანებით ახალი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) შექმნის შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობის ინიციატივით გაგზავნილ წარდგინებას უნდა დაერთოს მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) მოსახლეობასთან გამართული კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტები.**¹³ მოსახლეობასთან კონსულტაციის გამართვას უზრუნველყოფს შესაბამისი სამთავრობო კომისია. რაც შეეხება კონსულტაციის გამართვის ფორმატს, ის იმართება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) მოსახლეობასთან საჯარო განხილვის ფორმით. სამთავრობო კომისია, საკითხის საქართველოს მთავრობისთვის განსახილველად წარდგენამდე, საჯაროდ აქვეყნებს ინფორმაციას მუნიციპალიტეტის შექმნის/გაუქმების, ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენის/შეცვლის და ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის შესახებ. ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნებად მიიჩნევა მისი გამოქვეყნება ბეჭდვით გამოცემაში, რომელიც ვრცელდება შესაბამისი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) ტერიტორიაზე (ტერიტორიებზე) და გამოიცემა კვირაში ერთხელ მაინც. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, ინფორმაცია, ბეჭდვით გამოცემაში გამოქვეყნების ნაცვლად, გამოაცხადოს საჯაროდ.¹⁴

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მოთხოვნის (მოსახლეობასთან საჯარო კონსულტაციების გამართვა) დარ-

¹² <http://www.livepress.ge/ka/akhali-ambebi/article/19192-msjelobathvithmmarthvelobisreformazeshekhvedramediisgareshe.html>

¹³ თვითმმართველობის კოდექსის მე-10 მუხლის მე-6 პუნქტის ზ) ქვეპუნქტი.

¹⁴ თვითმმართველობის კოდექსის მე-12 მუხლის მე-5, მე-6 და მე-7 პუნქტები.

ღვევით მიღებული დადგენილება საიამ, პარტნიორ ორგანიზაციებთან ერთად, 30 ივნისს სასამართლოში გაასაჩივრა.¹⁵ სასარჩელო მოთხოვნას წარმოადგენდა გორის, ამბროლაურის, მცხეთის, ოზურგეთის, თელავის, ახალციხისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 15 ივნისის N987-II დადგენილების ბათილად ცნობა.¹⁶

აღნიშნულ საქმეზე საქართველოს პარლამენტის შესაგებლის მიხედვით, მოპასუხე მხარის წარმომადგენლებს მიაჩნიათ, რომ საქმის წარმოება უნდა შეწყდეს, ვინაიდან „მოსარჩელების არცერთ კანონიერ უფლებას და ინტერესს არ მისდგომია ზიანი“ და „არც უკანონოდ შეზღუდულა მათი უფლებები.“ მოპასუხის მტკიცებით, მოსახლეობასთან კონსულტაცია არის „პარლამენტის დადგენილების მიღების წინმსწრები მოვლენა,“ რომელიც პარლამენტისგან სრულიად დამოუკიდებელი პროცედურაა და, შესაბამისად, ზემოაღნიშნული დადგენილების მიღებასა და მოსახლეობის კონსულტაციაში მონაწილეობის უფლების დარღვევას „არც პირდაპირი და არც ირიბი შემხებლობა არ გააჩნია.“

საქართველოს პარლამენტი მიიჩნევს, რომ მოსახლეობის უფლებები არ დარღვეულა, ვინაიდან მუნიციპალიტეტების შექმნის შესახებ საჯარო განცხადება გამოქვეყნდა ბეჭდვით ორგანოში და მოსარჩელებს ჰქონდათ შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიეღოთ კონსულტაციებში.¹⁷

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროდან გამოითხოვა ინფორმაცია საკრებულოებთან/მოსახლეობასთან გამართული საჯარო შეხვედრების შესახებ.¹⁸

მონოდებული ინფორმაციის მიხედვით, კანონის შესაბამისად, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს და საქართველოს თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციას შორის თანამშრომლობის ფარგლებში,

¹⁵ <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebma-saqartvelos-parlamentis-dadgenileba-sasamartloshi-gaasachivres#sthash.gcHTidXE.dpbs>

¹⁶ ამ დრომდე სასამართლო პროცესი არ გამართულა.

¹⁷ საქართველოს პარლამენტის შესაგებელი საქმეზე „ქეთევან ბებიაშვილი, ნინო ზირაქიშვილი, თამაზ ტრაპაიძე, ნათია მექუდიშვილი, ეკატერინა აბაშიძე, ჯაბა ნათენაძე და ჯემალ ჭკადუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ №3/851.

¹⁸ საიას №გ-04/201-17 და №გ-04/203-17 2017 წლის 13 ივნისის წერილები.

ასოციაციის მიერ შეხვედრები დაიგეგმა მთელი საქართველოს მასშტაბით. თუმცა, მოპასუხე მხარეს შესაგებელში არ წარმოუდგენია რაიმე მტკიცებულება, რომლითაც დადასტურდებოდა ამ პროცედურის საქართველოს თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციაზე დელეგირების ფაქტი, რაც გვაფიქრებინებს, რომ დელეგირებას ადგილი საერთოდ არ ჰქონია და პროცესი სამართლებრივად გამართული არ იყო.

ასოციაციის მიერ ორგანიზებულ შეხვედრებს ესწრებოდნენ მუნიციპალიტეტების საკრებულოების წევრები, გამგებლები/მერები, რეგიონში მუნიციპალურ საკითხებზე მომუშავე ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები და ადგილობრივი პრესის, მედიის თუ ინტერნეტ-საინფორმაციო საშუალებების წარმომადგენლები.¹⁹

საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის წერილის მიხედვით, მათი ორგანიზებით, პროექტის ფარგლებში, რეგიონებში შეხვედრები გაიმართა მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებთან, ხოლო რაც შეეხება მოსახლეობასთან საჯარო შეხვედრების ორგანიზებას და კონსულტაციების გამართვას, მსგავსს ვალდებულებას კანონმდებლობა მათგან არ ითხოვდა.²⁰

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის მიერ გამართული შეხვედრები არ იყო მიმართული მოსახლეობასთან კონსულტაციებზე. შეხვედრების ჩატარების შესახებ ინფორმაცია წინასწარ საჯაროდ არ ქვეყნდებოდა, შესაბამისად, ასოციაციის განმარტების მიუხედავად, რომ შეხვედრები არ იყო დახურული, ამ შეხვედრებზე მაცხოვრებელთა დასწრება არ იყო უზრუნველყოფილი. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით²¹ სავალდებულოდ გათვალისწინებული „შესაბამისი მუნიციპალიტეტ(ებ)ის მოსახლეობასთან კონსულტაცია“ გულისხმობს მოსახლეობასთან მიზანმიმართულ შეხვედრებს იმ მუნიციპალიტეტებში, რომლებსაც ცვლილებები ეხება, რა დროსაც მოსმენილი და მაქსიმალურად გათვალისწინებული უნდა იყოს მოსახლეობის მოსაზრება შესა-

¹⁹ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წერილი №01/2218, 23/06/2017

²⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციის წერილი, 13 ივნისი, 2017 წელი.

²¹ თვითმმართველობის კოდექსის მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი.

ძლო რეფორმასთან დაკავშირებით. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის“ მიერ გამართულ შეხვედრებს კი, მათივე ოქმების შესაბამისად, არ ესწრებოდა ადგილობრივი მოსახლეობა და, შესაბამისად, მათთან ვერავითარი კონსულტაცია ვერ გაიმართებოდა. აღსანიშნავია ისიც, რომ ეროვნულმა ასოციაციამ გამართა მხოლოდ შვიდი შეხვედრა, რომლებიც რეგიონულ ფორმატში წარიმართა. აქედან გამომდინარე, არ შესრულებულა თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი მოთხოვნა მოსახლებასთან კონსულტაციის გავლის თაობაზე.

საინტერესოა ის გარემოებაც, რომ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ მუნიციპალიტეტებში გადაგზავნილი დოკუმენტაციისა და სასამართლოში წარმოდგენილი შესაგებლის მიხედვით, საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის სხდომა 11 მაისს შედგა, რომლის საფუძველზეც, გაზეთ „საქართველოს რესპუბლიკის“ 2017 წლის 19 მაისის (№101 (8238)) ნომერში საჯაროდ გამოქვეყნდა ინფორმაცია, ხოლო იმავე სამინისტროს მიერ გაგზავნილ დოკუმენტაციაში მითითებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის მიერ გამართული შეხვედრები იმავე წლის აპრილის თვით თარიღდება.

გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ დაჩქარებულ რეჟიმსა და შემჭიდროებულ ვადებში მოხდა შესაბამის თვითმმართველობებში ბიუროსა და საკრებულოს რიგგარეშე სხდომების გამართვა და თვითმმართველობების მიერ წინადადების მოწონება,²² რისი დამადასტურებელიც არის ის გარემოება, რომ საკრებულოს წევრებს არ ჰქონდათ ინფორმაცია წინადადების შესახებ და ისინი მხოლოდ სხდომის მიმდინარეობის დროს, ადგილზე ეცნობოდნენ წარდგინებას (მაგალითად, ოზურგეთში ერთ-ერთმა ფრაქციამ შეკრებაც ვერ მოასწრო, რომ საკითხზე, ფრაქციის დონეზე, პოზიცია დაეფიქსირებინა) და მათი უმეტესობა საკითხისადმი უარყოფით მოსაზრებას აფიქსირებდა. მართალია, სხდომები საჯაროდ ჩატარდა, თუმცა, რიგ შემთხვევებში, საიასა და საზოგადოების წარმომადგენლებს არ ჰქონდათ კითხვების დასმის შესაძლებლობა. სხდომები წარიმართა ხმაურის ფონზე,²³ რითაც დაირღვა როგორც საკრებულოს რიგგარეშე სხდომე-

²² <https://www.gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciata-mimartva>

²³ <http://rustavi2.ge/ka/news/76273>

ბის მოწვევის, ასევე, სხდომების წარმართვის წესები, რომელთა მიხედვით, სხდომის მიმდინარეობის დროს თავმჯდომარე ვალდებულია, ხელი შეუწყოს აზრის თავისუფლად გამოხატვასა და საკითხის სრულყოფილად და ყოველმხრივ განხილვას.²⁴

ყოველივე ზემოაღნიშნულმა გააჩინა ეჭვები პროცესის ლეგიტიმაციის მიმართ და, ასევე, იმასთან დაკავშირებით, რომ კონკრეტული ცვლილებები არ იყო მიმართული ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერებისა და დეცენტრალიზაციისკენ, რაც 2014 წელს დაწყებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ძირითად კონცეფციას წარმოადგენდა.²⁵

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დასაბუთება მუნიციპალიტეტების გაართიანების საჭიროებასთან დაკავშირებით

ყურადსაღებია მუნიციპალიტეტებში გადაგზავნილ დოკუმენტაციაზე თანდართული დასაბუთება, რომელზეც აპელირებდა სამთავრობო კომისია მუნიციპალიტეტების გაერთიანების წინადადების შემუშავებისას. კომისიის აზრით, 2014 წელს განხორციელებული რეფორმის შედეგად, თვისობრივად გაუმჯობესდა ინსტიტუციური მონყობა, ნათლად გაიმიჯნა უფლებამოსილებები ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე, თვითმმართველობებს გაეზარდა რესურსები, აგრეთვე, მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო შვიდი მუნიციპალიტეტის გაყოფა და თოთხმეტი ახალი მუნიციპალიტეტის (მათ შორის, შვიდი ახალი თვითმმართველი ქალაქის – თელავის, ზუგდიდის, ოზურგეთის, გორის, ამბროლაურის, მცხეთისა და ახალციხის) შექმნა, რასაც დადებითი შედეგები უნდა მოჰყოლოდა, კერძოდ:

1. მოქალაქეთა მეტი ჩართულობა თვითმმართველობების საქმიანობასა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში;
2. მუნიციპალურ სერვისებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა და მათი ხარისხის გაუმჯობესება;
3. მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლების გაზრდა.

მიუხედავად ამისა, კომისიის განმარტებით, მუნიციპალიტეტების დაყოფას ზემოთ ჩამოთვლილი დადებითი შედეგები არ მოჰყო-

²⁴ <http://www.zugdidi.gov.ge/1373-1337-geo.htm>

²⁵ <https://gyla.ge/files/news/2006/INFORMIEREBULI%20MOQALAQEEBI.pdf>

ლია. ამასთან, დაყოფამ გააორმაგა ადმინისტრაციული ხარჯები და გააუარესა ხარჯვის ეფექტიანობა.

შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების მექანიკური დაყოფა და უფრო მცირე ზომის ერთეულებად ქცევა არ არის ადგილობრივ მოსახლეობაზე ორიენტირებული მმართველობის განხორციელების ეფექტური მექანიზმი.

საიას აზრით, სამთავრობო კომისიის დასაბუთება მოკლებული იყო საგნობრივ მსჯელობას შემდეგ გარემოებათა გამო:

- **მოქალაქეთა ჩართულობა, სერვისების ხარისხი და მათზე ხელმისაწვდომობა არ გაუმჯობესებულა** – მაშინ, როდესაც დოკუმენტში არ იყო ასახული ადგილობრივი მოსახლეობის აზრი თვითმმართველობაში მათი ჩართულობისა ან სერვისების გაუმჯობესების/გაუარესების თაობაზე. ასევე, დოკუმენტი არ მოიცავდა კონკრეტულ კრიტერიუმებსა და ათვლის წერტილს, თუ რა მონაცემებთან ხდებოდა სერვისების მიწოდების ხარისხის გაუარესებისა თუ გაუმჯობესების შესახებ ინფორმაციის შედარება. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმებთან დაკავშირებული ცვლილებები 2015 წელს განხორციელდა;²⁶
- **მუნიციპალიტეტების გაყოფის შედეგად არ გაზრდილა მათი საკუთარი შემოსავლები** – თუმცა, რეალურად, თელავის, ზუგდიდის, ოზურგეთისა²⁷ და გორის²⁸ თვითმმართველ ქალაქებსა და თემებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა საკუთარი შემოსავლების მაჩვენებლები, რასაც ბოლო სამი წლის ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების შედარებითი ანალიზიც ადასტურებს;
- **რაც შეეხება სხვა არგუმენტაციას ადმინისტრაციული ხარჯების გაორმაგების, ხარჯვის ეფექტიანობის გაუარესებისა და სხვა საკითხების შესახებ, ამ შემთხვევაშიც, სათანადოდ დადასტურებული ინფორმაცია არ იყო წარმოდგენილი.**

კონკრეტული დასაბუთება და არგუმენტები, რომლებიც უფრო ნათელს გახდიდა მთავრობის ხედვას და დასახავდა თვითმმართ-

²⁶ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2929985#DOCUMENT:1;>

²⁷ <http://droa.ge/?p=5004>

²⁸ <http://droa.ge/?p=4233>

ველობის განვითარების შემდგომ სტრატეგიას, მმართველ გუნდს აარც საკომიტეტო განხილვებისას წარმოუდგენია.²⁹

თვითმმართველობის კოდექსში განხორციელებული ცვლილებები და პრაზიდენტის ვატი

საქართველოს პარლამენტის მიერ დადგენილების მიღებისთვის საჭირო პროცედურების განხორციელების პარალელურად, ბიუროს სხდომაზე დაინყო იმ კანონპროექტის განხილვა, რომლითაც თვითმმართველობის კოდექსში უნდა ასახულიყო პარლამენტის დადგენილების შედეგები თვითმმართველი ერთეულების გაუქმებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, ბიუროს სხდომაზე კანონპროექტის განხილვა დაინყო 2017 წლის 5 ივნისს, ანუ დადგენილების მიღებამდე, 2017 წლის 15 ივნისამდე, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ წინასწარ უკვე გადაწყვეტილი იყო, თუ როგორი იქნებოდა შედეგები და განხილვები მხოლოდ ფორმალურად მიმდინარეობდა.

მოგვიანებით, სანამ პარლამენტის დადგენილება ახალი მუნიციპალიტეტების შექმნასთან დაკავშირებით ძალაში შევიდოდა, საქართველოს პარლამენტმა განიხილა საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც, შემცირდა თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობა და 2014 წელს რეფორმის ფარგლებში გაყოფილი მუნიციპალიტეტები კვლავ გაერთიანდა.³⁰

კანონპროექტის განმარტებით ბარათში ვკითხულობთ, რომ, ცვლილებების მიხედვით, „ტერმინოლოგიური ცვლილება ხორციელდება კოდექსის მთელ ტექსტში და შესაბამის მუხლებში ჩანანერი „გამგებელი/მერი“ და „გამგეობა/მერია“ იცვლება ჩანანერით „მერი“ და „მერია“, რაც უზრუნველყოფს კოდექსის ნორმათა არაერთგვაროვანი განმარტების რისკის თავიდან აცილებას და, არსებითად მსგავსი ფუნქციის მქონე ორი თანამდებობის ნაცვლად, იარსებებს მხოლოდ მერის თანამდებობა.“

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ცვლილება ხორციელდება კოდექსის 151-ე მუხლის პირველ პუნქტში, რომლის მიხედვითაც, თვითმმართველი ქალაქების რაოდენობა 12-დან 5-მდე მცირდება.

²⁹ <http://droa.ge/?p=4196>

³⁰ <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13984>

აღნიშნული ცვლილება, ავტორის აზრით: „ინსტიტუციურ მონყო-ბას უფრო დემოკრატიულს, ხოლო მუნიციპალიტეტების საქმი-ანობას უფრო ეფექტიანს გახდის. ეფექტიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა კი, წარმოადგენს ქვეყანაში მონაწილეობითი დემოკრატიის განვითარების საფუძველსა და ქვეყნის მოქალაქე-თა კეთილდღეობის ამაღლების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს. ამ თვალსაზრისით, განსახორციელებელი ცვლილება არის მნიშ-ვნელოვანი ნაბიჯი, რომელიც შექმნის შემდგომი დემოკრა-ტიზაციისა და დეცენტრალიზაციის მყარ საფუძველს.“

ამასთან, ცვლილებებით დადგინდა 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნების ჩატარე-ბის წესი და განისაზღვრა, რომ 2017 წლის ადგილობრივი თვით-მმართველობის ორგანოების მორიგი არჩევნები გაიმართებოდა 2017 წლის 1 მაისის მდგომარეობით არსებულ მუნიციპალიტეტებ-ში, გარდა საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის დადგენილების საფუძველზე გაუქმებული მუნიციპალიტეტებისა, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის დადგენილებით შექმნილ ახალ მუნიციპალიტეტებში,³¹ სწორედ პარლამენტის იმ დადგე-ნილების საფუძველზე, რომელზეც, როგორც ზევით აღვნიშნეთ, ძალაში მხოლოდ მას შემდგომ შევიდოდა, როდესაც 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები დაინიშნებოდა.³²

ცვლილებები განხორციელდა საარჩევნო კოდექსშიც, რომლის მიხედვითაც, გაუქმებული ქალაქების წარმომადგენლობების გაძლიერების მოტივით საკრებულოებში გაიზარდა ქალაქების წარმომადგენელი მაჟორიტარების რაოდენობა 2-და 5-მდე, ამომ-რჩეველთა რაოდენობის შესაბამისად.³³

საიამ, პარტნიორ ორგანიზაციებთან ერთად,³⁴ კანონპროექტზე

³¹ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/151201?>

³² <http://droa.ge/?p=4196>

³³ <http://info.parliament.ge/#law-drafting/14225>

³⁴ მიმართვას სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. ფონდი „ღია საზოგადოება - საქართველო“, საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრი, ადგილობრივი დემოკრატიის ქსელის ცენტრი, საქართველოს მედია კლუბი, სამოქალაქო განვითარების სააგენტო და რეგიონის განვითარების ცენტრი შეუერთდნენ.

ვეტოს დადების თხოვნით, საქართველოს პრეზიდენტს მიმართა.³⁵

ვეტოს დადების აუცილებლობა განპირობებული იყო რამდენიმე ფაქტორით. კერძოდ, საიამ სასამართლოში დადგენილების გასაჩივრებასთან ერთად, მოითხოვა ამ აქტის მოქმედების შეჩერებაც, საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. ქუთაისის საქალაქო სასამართლომ არ დააკმაყოფილა ჩვენი შუამდგომლობა იმ მოტივით, რომ გასაჩივრებული აქტის ამოქმედებას განსაზღვრავს უშუალოდ საკანონმდებლო აქტი – თვითმმართველობის კოდექსი.³⁶ კოდექსის მიხედვით კი, პარლამენტის დადგენილება ამოქმედდება მორიგი არჩევნების დღის გამოცხადებისას. შესაბამისად, სასამართლომ მიიჩნია, რომ არ შეიძლებოდა ასეთი აქტის მოქმედების შეჩერება. აქედან გამომდინარე, საკანონმდებლო ჩანაწერი სახელმწიფომ გამოიყენა „ბოროტად“ და, დადგენილების მიღების თარიღის გათვალისწინებით, დაინტერესებულ მხარეებს წაართვა შესაძლებლობა, სასამართლო წესით დაეცვათ უფლებები.³⁷

პრეზიდენტმა გაითვალისწინა არასამთავრობო ორგანიზაციების პოზიცია, გამოიყენა ვეტოს უფლება და, კონსტიტუციური მექანიზმის გამოყენებით, კანონპროექტი მოტივირებული შენიშვნებით პარლამენტს დაუბრუნა.³⁸

მოტივირებულ შენიშვნებში, საქართველოს პრეზიდენტმა უარყოფითად შეაფასა მიმდინარე ცვლილებები, ვინაიდან იგი წინააღმდეგობაში მოდიოდა როგორც საქართველოს კონსტიტუციასთან, ასევე, თვითმმართველობის ფუძემდებლურ პრინციპებთან – საქართველოს მოქალაქეთა ინტერესებთან, განახორციელონ ადგილობრივი თვითმმართველობა დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.³⁹

აღნიშნული ინიციატივისა და ცვლილებების მიმართ ნეგატიურად

³⁵ <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavroebi-prezidents-mimartaven#sthash.2lGHl0GT.dpbs>

³⁶ ქუთაისის საქალაქო სასამართლოს 2017 წლის 3 ივლისის განჩინება საქმეზე N3/851-2017.

³⁷ დღევანდელი მოცემულობით, დავა გრძელდება, თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ ცესკომ უკვე განსაზღვრა ოლქები, დავის წარმატებით დასრულების შემთხვევაშიც კი, ვეღარ აღდგება პირვანდელი მდგომარეობა.

³⁸ <http://droa.ge/?p=6860>

³⁹ <http://droa.ge/wp-content/uploads/2017/07>

იყვნენ განწყობილნი არა მარტო სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები და საქართველოს პრეზიდენტი, არამედ ზემოაღნიშნული მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილიც, რაც ნათლად დადასტურდა რეგიონებში მოქალაქეების გამოსვლებით კონსტიტუციის პროექტის განხილვის დროს.⁴⁰

ხელისუფლებამ თვითმმართველობაში განსახორციელებელ ცვლილებებზე სამუშაო პროცესი წარმართა საზოგადოების წარმომადგენლებისა და ექსპერტების ყოველგვარი ჩართულობის გარეშე, მიუხედავად იმისა, რომ 29 მარტს 130-მდე არასამთავრობო, სათემო და მედია ორგანიზაციამ გამოთქვა მზაობა, ემსჯელა აღნიშნულ საკითხზე საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან და პარლამენტთან ერთად. სამწუხაროდ, მიმართვას ხელისუფლების მხრიდან არანაირი გამოხმაურება არ მოჰყოლია.

საბოლოოდ, 26 ივლისს, მიუხედავად საზოგადოების ნეგატიური დამოკიდებულებისა, პარლამენტმა პრეზიდენტის ვეტო დაძლია და საკანონმდებლო ცვლილებებზე გადაწყვეტილება მიიღო.

დასკვნა

საბოლოოდ, საქართველოს ხელისუფლების გადაწყვეტილებამ 7 თვითმმართველი ქალაქის გაუქმებასა და წარმატებული რეფორმის შეჩერებაზე ადგილობრივი მოსახლეობის, სამოქალაქო საზოგადოების, სახელმწიფოს მეთაურისა და პოლიტიკური პარტიების მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა და პროცესი შეფასდა, როგორც უკან გადადგმული ნაბიჯი დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების კუთხით.

ადგილობრივი სათემო და არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასებით, ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება:

- **გააუარესებს ადგილობრივი დემოკრატიის ხარისხს**, ვინაიდან შეიზღუდება როგორც ადგილებზე დასახლების საკითხების მოგვარების შესაძლებლობა, აგრეთვე, გართულებულია მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. მაგალითად, პეტიციის ხელმოწერების რაოდენობის ზრდა.

⁴⁰ <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciata-mimartva#sthash.VYdXzI-Cs.dpbs>

- **შეაფერხებს ქალაქებისა და სოფლების განვითარებას**, ვინაიდან ქალაქებისა და სათემო მუნიციპალიტეტებისთვის აღარ იარსებებს დამოუკიდებელი ბიუჯეტები, როგორც ძლიერი ინსტრუმენტი ადგილობრივი პრიორიტეტების განსაზღვრისა და საქალაქო და სასოფლო პრობლემების გადასაჭრელად.
- **შექმნის უთანასწორო პირობებს ქალაქისთვის**, ვინაიდან საკრებულოში, მუნიციპალიტეტის რამდენიმე ათეულ მაჟორიტართან ერთად, ქალაქიდან მაქსიმუმ 5 მაჟორიტარი იქნება წარმოდგენილი.
- **შეასუსტებს საზოგადოებრივ კონსენსუსს და საერთაშორისო მხარდაჭერას**, რადგანაც ამ საკითხზე გადანყვეტილება მოქალაქეებთან, საზოგადოებრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან კონსულტაციების გარეშეა მიღებული. აღნიშნული ფაქტი კი, ნეგატიურ გავლენას მოახდენს საქართველოს საერთაშორისო სარეიტინგო შეფასებებზე.

გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ, ზემოაღნიშნულმა პროცესებმა:

- **კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დემოკრატიულობისა და სამართლიანობის ხარისხი**, ვინაიდან ცესკოს მიერ გასაუქმებელ მუნიციპალიტეტებში შექმნილ საარჩევნო ოლქებში უკვე დაწყებული იყო პოლიტიკური პარტიებისა და საინიციატივო ჯგუფების მიერ გამგებლობისა თუ მერობის კანდიდატთა წარდგენა, აგრეთვე, დამკვირვებელი ორგანიზაციების სარეგისტრაციოდ ნომინირება. ამ ვითარებაში კი, საარჩევნო ადმინისტრაციებსა და სასამართლოს მოუწიათ დაუსაბუთებელი გადანყვეტილებების მიღება, რითაც პასიური საარჩევნო უფლების შეზღუდვის რისკები და არაკონკურენტუნარიანი საარჩევნო გარემო შექმნეს.⁴¹
- **წარმოქმნა მმართველობითი ხასიათის პრობლემები**. 15 ივნისს პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილების აგვისტოს ბოლოს ამოქმედებით, იმ პერიოდისთვის არსებულმა 14-მა თვითმმართველმა ერთეულმა (საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა) არსებობა შეწყვიტა და სწორედ აგვისტოს ბოლოდან შეიქმნა 7 გაერთიანებული მუნიციპალიტეტი.

⁴¹ <https://www.gyla.ge/ge/post/sainformacio-biuleteni-1#sthash.ujOCJIUC.dpbs>

აქედან გამომდინარე, გაუქმებული მუნიციპალიტეტების ორგანოები – საკრებულოები, მერები და გამგებლები, შესაბამისი ადმინისტრაციებით, სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე არსებობდნენ.

- **წარმოქმნა საბიუჯეტო პრობლემები.** აგვისტოს ბოლოსთვის მიმდინარე წლის ბიუჯეტის კანონში ისევ არსებობდა 14 მუნიციპალიტეტისთვის ცალ-ცალკე გათვალისწინებული გათანაბრებითი ტრანსფერი, რომელთა მიღებასა და ადმინისტრირებაზე უფლებამოსილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირები – მუნიციპალიტეტები – აღარ არსებობდნენ.⁴²

აგრეთვე, ნეგატიური გამოხმაურება მოჰყვა მიმდინარე წლის 5 სექტემბერს ძალაში შესულ მთავრობის დადგენილებას, რომლითაც განისაზღვრა 2017 წელს გაუქმებული მუნიციპალიტეტების⁴³ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა შეფასების დროებითი წესი.⁴⁴

საიას შეფასებით,⁴⁵ მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ოპტიმიზაცია და ადგილობრივ თვითმმართველობაში მიმდინარე ცვლილებები მმართველმა გუნდმა წინასაარჩევნოდ თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის გარეშე დაგეგმა,⁴⁶ რამაც უარყოფითი გავლენა მოახდინა თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხსა და მის დეცენტრალიზაციაზე.⁴⁷

დაჩქარებულ რეჟიმში, ყოველგვარი საგნობრივი მსჯელობისა⁴⁸ და ადამიანური და მატერიალური საჭიროების კონკრეტული მონაცემების შესწავლის/ანალიზის გარეშე დაგეგმილმა პროცესებმა საარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების რისკები გააჩინა.

⁴² <https://gyla.ge/ge/post/ngo-ebis-mimartva-saqartvelos-parlamentis-tsevrebs#sthash.YDRrAkKO.dpbs>

⁴³ თელავის, გორის, მცხეთის, ახალციხის, ამბროლაურის, ზუგდიდისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტები.

⁴⁴ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3797704>

⁴⁵ <https://gyla.ge/ge/post/saia-ekhmaureba-saqartvelos-mtavrobis-dadgenilebas-2017-ts-gauqmebuli-municipalitetebis-profesiul-sajaro-mokheleta-shefasebis-droebiti-tsisis-damtkicebis-shesakheb#sthash.7QeQ5zrP.dpbs>

⁴⁶ <http://netgazeti.ge/news/201447/>

⁴⁷ <https://gyla.ge/ge/post/ngo-ebis-mimartva-saqartvelos-parlamentis-tsevrebs#sthash.eJg8Wv48.dpbs>

⁴⁸ <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciata-mimartva#sthash.50aE1Zm9.dpbs>

2017 წლის 26 ივლისს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების მიხედვით, საქართველოს მთავრობას დაევალა, მიმდინარე წლის 1 აგვისტომდე გაუქმებულ და ახლად შექმნილ მუნიციპალიტეტებში განესაზღვრა რიგი პროცედურები,⁴⁹ მათ შორის, საჯარო სამსახურის ბიუროს წარდგინებით, გაუქმებული მუნიციპალიტეტების პროფესიულ საჯარო მოხელეთა შეფასების დროებითი წესი,⁵⁰ რომლის მიხედვით, იმ მუნიციპალიტეტებში დასაქმებული მოხელეები, რომლებიც პარლამენტის დადგენილებით⁵¹ გაუქმდა, გასაუბრებას გაივლიან და შეფასდებიან სპეციალურად შექმნილი კომისიის მიერ წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების⁵² შესაბამისად. შეფასების შედეგები გათვალისწინებული იქნება არჩევნების შემდგომ დაგეგმილი მობილობისას. დადგენილებით ასევე განისაზღვრა, რომ აღნიშნული პროცესი უნდა დასრულდეს 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მორიგ არჩევნებამდე არაუგვიანეს 10 სამუშაო დღისა.

ზემოაღნიშნულმა ფაქტორებმა წარმოქმნა სუბიექტური გადანაცვლებების მიღების რისკი პოლიტიკური პარტიის სასარგებლოდ სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენების თვალსაზრისით.

რეკომენდაციები

კვლევის დროს გამოკვეთილი მიგნებების საფუძველზე, წარმოვადგინთ რეკომენდაციებს, რომლებიც მნიშვნელოვანია, ერთი მხრივ, ეფექტური და მოქალაქეთა ინტერესებზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოსაყალიბებლად, ხოლო მეორე მხრივ – ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის კუთხით არსებული საკანონმდებლო ნორმების დახვეწის თვალსაზრისით. კერძოდ:

- ნებისმიერი ცვლილება, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობაში ხორციელდება, თვითმმართველობის ძირითადი

⁴⁹ დროებითი ბიუჯეტის განსაზღვრა და ქონების გადაცემის წესი.

⁵⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3735939#DOCUMENT:1>

⁵¹ <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/69211/987-II%E1%83%A1>

⁵² ცოდნის, გამოცდილების, პროფესიული უნარ-ჩვევებისა და კომპეტენციების შესაბამისობის დადგენა მათ მიერ დაკავებულ თანამდებობებთან.

პრინციპების გათვალისწინებითა და მოქალაქეთა ჩართულობით უნდა მოხდეს;

- სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს გრძელვადიანი ხედვა/სტრატეგია, რომელიც მიმართული იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდისა და დეცენტრალიზაციისაკენ;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში უნდა განხორციელდეს ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც:
 - **უნდა გადაიხედოს ტერიტორიული ოპტიმიზაციის პროცედურები** – გაიმიჯნოს პარლამენტის დადგენილების ამოქმედების ვადა მორიგი არჩევნების დანიშვნისაგან და დადგენილების ამოქმედება არჩევნების თარიღის ოფიციალურად დანიშვნაზე არ იყოს დამოკიდებული;
 - **განისაზღვროს პერიოდი, რა დროსაც აკრძალული იქნება ტერიტორიული ოპტიმიზაციის განხორციელება, კერძოდ,** თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებამდე ერთი წლით ადრე არ მოხდეს ტერიტორიული ოპტიმიზაცია, როგორც გაყოფის, ასევე გაერთიანების თვალსაზრისით, ვინაიდან სამართლიანი არჩევნების ჩატარებისა და დემოკრატიის ხარისხის განმტკიცებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება კანონის სტაბილურობას.⁵³
 - კოდექსით განისაზღვროს **საჯარო განხილვის ტერმინის განმარტება** და ტერიტორიული ოპტიმიზაციის დროს **კონსულტაციები გაიმართოს მუნიციპალიტეტ(ებ)ში რეგისტრირებული მოსახლეობის მინიმუმ 1%-თან** მაინც.

⁵³ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-geo](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-geo)