ნათია ზედგინიძე*

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეთიკის კოდექსი: ევროპული გამოცდილება და საქართველო

შესავალი

სახელმწიფოში დემოკრატიული რეჟიმის დამკვიდრება და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპზე დაფუძნებული მმართველობის უზრუნველყოფა დაკავშირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ქმედუნარიანობასთან. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ეკისრებათ უმთავრესი პასუხისმგებლობა უზრუნველყონ მმართველობით პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა და ნდობაზე დამყარებული ურთიერთობის ჩამოყალიბება, რომლის გარეშეც შეუძლებელია რეალური დემოკრატიული პროცესის წარმოება (ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, 1985).

ადგილობრივი პოლიტიკის განმსაზღვრელთა მიმართ საზოგადოების ნდობის არსებობა პირდაპირ კავშირშია ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების კეთილსინდისიერ და გონივრულ მმართველობასთან. საჯარო ცხოვრების გაუმჯობესებისკენ მიმართული მასშტაბური ცვლილებები საერთაშორისო დონეზე 1980-იან წლებში დაიწყო. აღნიშნული სულისკვეთების გავრცელება ევროპულ სახელმწიფოებში თავდაპირველად ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე განხორციელდა (ევროპის საბჭო 1999, გვ. 83).

1996 წ. 2 ივლისს ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესის მიერ აღიარებულ იქნა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარისხის გაუმჯობესებისა და ავტონომიის მაღალი დონის უზრუნველსაყოფად აუცილებელი იყო

* ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პოლიტოლოგიის ინსტიტუტის ასისტენტ-მკვლევარი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

შეუბღალავი პოლიტიკური სინდისი და საზოგადოებრივი ინტერესებისადმი მტკიცე ერთგულება. აღნიშნული პრინციპების ღალატი ნდობას არყევდა არჩეული წარმომადგენლების მიმართ და საფუძველს აცლიდა დემოკრატიასა და კანონის უზენაესობას (ევროპის საბჭო 1999, გვ. 75).

ამრიგად, წევრ სახელმწიფოებში ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის გასაძლიერებლად მიღებულ იქნა „რეზოლუცია ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კეთილსინდისიერების შესახებ“, რომლის საფუძველზეც 1999 წელს ევროპის საბჭოს მიერ დამტკიცდა ევროპული ქცევის კოდექსი, რომელიც არეგულირებს თანამდებობის დაკავების (წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოების), თანამდებობაზე ყოფნისა და თანამდებობის დატოვების პერიოდს (ევროპის საბჭო 1999, გვ.30).

ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ არსებული ეთიკის დოკუმენტი ეფუძნება მრავალწლიან კვლევებსა და დაგროვილ ცოდნას ეთიკური მმართველობის დამკვიდრების საქმეში (ევროპის საბჭო 1999, გვ.80). კოდექსს მოდელის ფუნქცია აქვს და შეიცავს მინიმალურ ეთიკურ საზომსა და რეგულაციებს, ვინაიდან ამა თუ იმ სახელმწიფოში ეთიკის დოკუმენტებზე მუშაობისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობების ადამიანური, კულტურული, ისტორიული, გეოგრაფიული, ინსტიტუციური თუ სამართლებრივი მრავალფეროვნება. გარდა ამისა, კონგრესი მოუწოდებდა ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოების მთავრობებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ეროვნულ ასოციაციებს, რომ კოდექსით დადგენილი სტანდარტები საკანონმდებლო ნორმებსა და ეთიკურ კოდექსებში გაეზიარებინათ (ევროპის საბჭო 1999, გვ.14).

საქართველო დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან ისწრაფვის დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბებას. 1999 წელს

საქართველო გახდა ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყანა და აიღო ვალდებულებები კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების, ქვეყანაში დემოკრატიის განმტკიცების კუთხით. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება და მმართველობით სფეროში ეთიკური განზომილების შეტანა დღემდე ვერ მოხერხდა.

სტატიაში განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ეთიკის კოდექსების მნიშვნელობა დემოკრატიული და სამართლებრივი პროცესების გაჯანსაღების საქმეში. საუკეთესო ევროპული გამოცდილების გაზიარების პარალელურად, გაანალიზებულია საქართველოში არსებული ვითარება ადგილობრივი თვითმმართველობის ეთიკის კოდექსების შემუშავებისა და მმართველობით სფეროში კეთილსინდისიერი მიდგომების დამკვიდრების კუთხით. კვლევას საფუძვლად დაედო საკითხის გარშემო არსებული სამართლებრივი აქტების, ეთიკის კოდექსების, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების ანგარიშებისა და სხვა ოფიციალური დოკუმენტების შესწავლა. კვლევის პროცესში გამოყენებულ იქნა შედარებითი ანალიზისა და თვისებრივი კონტენტ-ანალიზის მეთოდები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეთიკის კოდექსის მიზანი და ფუნქციები

დეცენტრალიზაციის განვითარებასთან ერთად, ადგილობრივი ხელისუფლების მნიშვნელობა სულ უფრო იზრდება. ხალხსა და ეროვნულ ხელისუფლებას შორის შუამავალ როლს ადგილობრივი ხელისუფლება ასრულებს, რომელიც ყველაზე ახლოს არის საზოგადოებასთან. ამდენად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხსა და სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი ნდობის ჩამოყალიბების საქმეში, გადამწყვეტი როლი და პასუხისმგებლობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ეკისრებათ (ევროპის საბჭო 2017, გვ.8).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები კორუფციისადმი მგრძნობიარეა, რაც მრავალი ფაქტორით შეიძლება აიხსნას. პირადი „ურთიერთობებისა“ თუ „ქსელების“ ჩამოყალიბების საკმაოდ მაღალი რისკი კორუფციას სისტემურ სახეს სძენს და სოციალურ ფენომენად აქცევს. ინტელექტუალური, პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სხვა სახის ძალაუფლების კონცენტრაცია, რომელიც ადგილობრივ არჩეულ წარმომადგენლებს გააჩნიათ, კორუფციის ალბათობას ზრდის (ევროპის საბჭო 1999, 88-89). გარდა ამისა, არჩეული წარმომადგენელი დაკავშირებულია რა მის რეგიონთან, არსებობს საკმაოდ დიდი ალბათობა, პოტენციური ამომრჩევლებისათვის დაპირებების მიცემის გზით შეეცადონ საკუთარი ელექტორატის გაზრდას (ევროპის საბჭო 1999, გვ.91).

გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების არარსებობა ან ნაკლებობა, სუსტი საზოგადოებრივი ეთიკა, საფრთხეს უქმნის ძირითადი სერვისების ხელმისაწვდომობას მოქალაქეთათვის, ადგილობრივ განვითარებას, დემოკრატიული ინსტიტუტების ლეგიტიმურობასა და არჩეული წარმომადგენლებისადმი მოქალაქეთა ნდობას, რაც აუცილებელი პირობაა ეფექტური მმართველობის უზრუნველსაყოფად (ევროპის საბჭო 2017,გვ 8-9).

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, გახშირებული კრიმინალისა და კორუფციის ფონზე, პოლიტიკური კეთილსინდისიერების, „პოლიტიკური მორალისა“ და „ პოლიტიკური ეთიკის“ ცნებებმა სულ უფრო დიდი მნიშვნელობა შეიძინა მმართველობით სფეროში (ევროპის საბჭო 1999, გვ.81). ვინაიდან, პოლიტიკური კეთილსინდისიერება ფართო ცნებაა, სწორედ ამიტომ აუცილებელია პროფესიული ეთიკის კოდექსების შექმნა, რომლებიც გულისხმობს პატიოსნების, ობიექტურობის, უანგარობისა და სხვა ეთიკური ფასეულობების დამკვიდრებას პროფესიული საქმიანობის განხორციელებისას (ევროპის საბჭო 1999, გვ.82).

პოლიტიკური ძალაუფლების არასწორი გამოყენების დასარეგულირებლად, სამართლიანი საარჩევნო კამპანიის საწარმოებლად და ადგილობრივი სტრუქტურების ხარისხიანი მართვის უზრუნველსაყოფად, ევროპის მასშტაბით შემუშავებულ იქნა ინსტრუმენტი ეთიკის კოდექსების სახით, რაც ერთგვარი გზამკვლევის როლს ასრულებს კონკრეტულ სიტუაციებში და ეხმარება ადგილობრივ ხელისუფალს გამოარკვიოს თუ რა ტიპის მოქმედებაა საჭირო და როგორი ქცევაა კეთილსინდისიერი. კონგრესი ხაზს უსვამდა, რომ „რუხი ლაქები“, რომლებიც სისხლის სამართლის ნორმებით არ რეგულირდება, არანაკლებ გასაკიცხია და საჭიროებს გამოაშკარავებასა და შესაბამის რეაგირებას (ევროპის საბჭო 1999, 83-84).

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა ეთიკის კოდექსის შემუშავება მიჩნეულ იქნა „ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის“ ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად, რომელიც ხელს შეუწყობდა არჩეული წარმომადგენლის პატიოსანი ქცევის ჩარჩოების დადგენას (ევროპის საბჭო 1999, გვ.96).

მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში არსებობს ქცევის ეთიკური კოდექსები სხვადასხვა სფეროში და ხელისუფლების სხვადასხვა დონეზე. დიდ ბრიტანეთში ჯერ კიდევ ნოლანის ანგარიშის რეკომენდაცია ავალდებულებდა ქალაქის საბჭოებს შეემუშავებინათ ეთიკის კოდექსები „ადგილობრივი მთავრობის ქცევის კოდექსისა“ და ანგარიშში ჩადებული ძირითადი პრინციპების გათვალისწინებით. კოდექსების შესრულების მონიტორინგისათვის საბჭოებს შეეძლოთ შეექმნათ საგანგებო კომიტეტები, აგრეთვე, შესაძლებელი იყო რეგიონულ დონეზე ადგილობრივი სასამართლოების შექმნა, რომელთაც ექნებოდათ უფლებამოსილება, კოდექსის შესრულება მოეთხოვათ ნებისმიერი საშუალებით (ევროპის საბჭო 1999, გვ.97).

ბულგარეთში „ადგილობრივი საბჭოებისა და მუნიციპალური ადმინისტრაციების ორგანიზაციების რეგულაციების“ ფარგლებში

მიღებულ ქცევის ეთიკურ წესებს იყენებენ საბჭოები, რაც შეეხება ისლანდიას, თითოეულ საბჭოს საკუთარი ეთიკის კოდექსი აქვთ შემუშავებული და უნდა აღინიშნოს, რომ ისინი მეტად განსხვავდებიან ერთმანეთისგან. მალტაში ადგილობრივი საბჭოების ქცევა განისაზღვრება „ეთიკის კოდექსით“ (ევროპის საბჭო 1999, გვ.98-99).

ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ მიღებული დოკუმენტი, თავსებადი იყო როგორც საერთაშორისო დონეზე მიმართულ ანტიკორუფციულ ინიციატივებთან ისე ეროვნულ დონეზე პოლიტიკის მოდერნიზების არსებულ ტენდენციებთან (ევროპის საბჭო 1999, გვ.119).

ევროპული ქცევის კოდექსი წარმოადგენს ერთგვარ მოდელს და ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში ეთიკის კოდექსებზე მომუშავე ჯგუფებს უტოვებს სივრცეს, დოკუმენტზე მუშაობისას გაითვალისწინონ ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობების ადამიანური, ისტორიულ-კულტურული, გეოგრაფიული, ინსტიტუციური თუ სამართლებრივი მრავალფეროვნება (ევროპის საბჭო 1999, გვ.98-99). ამავდროულად, ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა ეთიკური კოდექსი მაქსიმალურად უნდა მოიცავდეს არჩეული წარმომადგენლების საქმიანობის სფეროს. აგრეთვე, ხელს უწყობდეს არჩეული წარმომადგენლების მოვალეობების, როლისა და მნიშვნელობის წარმოჩენას (ევროპის საბჭო 1999, გვ. 26-27).

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ეთიკური ქცევის კოდექსის მამოძრავებელ ძალას თავად ადგილობრივი ხელისუფლება წარმოადგენს, მათი ნება და სურვილი გადამწყვეტ როლს თამაშობს მმართველობით პროცესში ეთიკური ფასეულობების დამკვიდრებისა და ხალხთან დაახლოებული მმართველობის საქმეში. სწორედ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებმა უნდა უზრუნველყონ კეთილსინდისიერი და პატიოსანი მიდგომებით პოლიტი-

კოსებისადმი საზოგადოების ნდობის აღდგენა (ევროპის საბჭო 1999, გვ. 98-99).

„ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ“ არსებული ეთიკის დოკუმენტი მიზნად ისახავს მოქალაქეებსა და პოლიტიკოსებს შორის ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობის ხელშეწყობას, საზოგადოებრივი ცხოვრების გამჭვირვალობასა და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობას (ევროპის საბჭო 1999, გვ.119).

ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა ასოციაციებს ეკისრებათ პასუხისმგებლობა ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში თავიანთი ინსტიტუციური როლის მეშვეობით, მუნიციპალური და რეგიონული საბჭოების ეთიკური ქცევის დოკუმენტების შემუშავებით ხელი შეუწყონ ადგილობრივი ხელისუფლების რგოლებში პატიოსანი და კეთილსინდისიერი მიდგომების დამკვიდრებას (ევროპის საბჭო 1999, გვ.119-120).

ევროპული ეთიკის კოდექსი ასრულებს სამმაგ ფუნქციას: 1. ადგილობრივი ხელისუფლების ინფორმირება ქცევის ეთიკური წესების შესახებ, რომლებიც უნდა გამოიყენონ ყოველდღიურ საქმიანობაში, მათ შორის წინაასაარჩევნო კამპანიის ჩათვლით; 2. საზოგადოების ინფორმირება თუ ქცევის რა ნორმები შეიძლება მოსთხოვონ საარჩევნო კამპანიის წარმართვისას კანდიდატებს და არჩეულ წარმომადგენლებს მანდატის შესრულებისას; 3. საზოგადოებასა და ადგილობრივი პოლიტიკის განმსაზღვრელთა შორის ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობის ჩამოყალიბება (ევროპის საბჭო 1999, გვ.15).

ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ მიღებული დოკუმენტი, განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ინტერესისა და კანონის უზენაესობის პრინციპებს, რაც გულისხმობს არჩეული წარმომადგენლის მიერ საკუთარი ფუნქცია-მოვალეობების სრული გაცნობიერებით,

პირნათლად და პასუხისმგებლობით შესრულებას. კოდექსით დადგენილია, რომ კერძო ინტერესებით ნაკარნახევი ნებისმიერი ქმედება ხელს უშლის მანდატის კეთილსინდისიერად შესრულებას (ევროპის საბჭო 1999, გვ.16). ევროპული ეთიკის კოდექსი ავალდებულებს ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენლებს იმოქმედონ კანონიერების ფარგლებში და მათთვის მინიჭებული მანდატის შესაბამისად. არჩეული წარმომადგენლები პასუხისმგებელნი არიან მთელი მოსახლეობის წინაშე ადგილობრივი და რეგიონული მასშტაბით, მიუხედავად იმისა თუ ვის მისცა ხმა ამომრჩეველმა (ევროპის საბჭო 1999, გვ.24).

კონგრესი მოუწოდებდა ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოების მთავრობებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ეროვნულ ასოციაციებს, რომ კოდექსით დადგენილი სტანდარტები საკანონმდებლო ნორმებსა და ეთიკურ კოდექსებში გაეზიარებინათ (ევროპის საბჭო 1999, გვ.14).

ეთიკური პრინციპები რომ იქცეს პოლიტიკური ცხოვრების არსებით ნაწილად და ამასთანავე ადგილობრივ თუ რეგიონულ მმართველობის დონეზე დამკვიდრდეს, აუცილებელია სავალდებულო ხასიათი მიეცეს და არავითარ შემთხვევაში არ მოხდეს მისი განყენებულად აღქმა. ამ პროცესში გადამწყვეტი როლი ენიჭებათ პოლიტიკოსებს, რომელთაც ეკისრებათ პასუხისმგებლობა გამოავლინონ პროფესიონალიზმის, პოლიტიკური სინდისის მაღალი ხარისხი და შეიმუშაონ ეთიკურ სტანდარტებზე დაფუძნებული ქცევა. ამასთანავე, ყველა არჩეული წარმომადგენელი უნდა იზიარებდეს ეთიკის კოდექსს როგორც საერთო ფასეულობათა დეკლარირების ფორმას (ევროპის საბჭო 1999, გვ.94).

ადგილობრივი ხელისუფლება, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისა და ადგილობრივი ადმინისტრაციების პროფესიონალური, კეთილსინდისიერი და ანგარიშვალდებულების პრინციპზე დაფუძნებული საქმიანობა, აუცილებლად მიგვიყ-

ვანს საზოგადოებისათვის სამართლიან და კეთილსინდისიერ სერვისების მიწოდებამდე (ევროპის საბჭო 2017, გვ.8). აქედან გამომდინარე, არჩეულ წარმომადგენლებს ეკისრებათ პასუხისმგებლობა იყვნენ სამაგალითოები საზოგადოებრივი ეთიკის, მოქალაქეთა ჩართულობისა თუ სხვა სფეროებში, რითიც მკაფიო გზავნილს მიაწვდიან მოსახლეობას, რომ ისინი დგანან საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის სადარაჯოზე.(ევროპის საბჭო 1999, გვ.120)

2017 წელს ჩამოყალიბდა მრჩეველთა ჯგუფი რომელიც 1999 წლის ევროპული კოდექსის გასაახლებლად შეიქმნა, რათა ეს უკანასკნელი მორგებოდა თანამედროვე გამოწვევებს, რაც დაკავშირებული იყო ციფრული ტექნოლოგიების ზეგავლენასთან, კომუნიკაციების ახალი ფორმების გამოყენებასთან და სხვა. ამგვარად განახლებული კოდექსი დამტკიცდა 2018 წელს.

ევროპის საბჭოს კონგრესის პრიორიტეტს 2017-2020 წლებში წარმოადგენდა ეთიკისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა ადგილობრივ დონეზე, რაც დემოკრატიის ძირითად კომპონენტად არის მიჩნეული. აღნიშნული მიზნით 2016 წელს ევროპის საბჭომ ორი მნიშვნელოვანი თემა დაადგინა „ეთიკა და გამჭვირვალობა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე“ და „მოქმედებების განვითარების გეგმა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე კორუფციის პრევენციისა და საზოგადოებრივი ეთიკის ხელშეწყობისთვის“ (ევროპის საბჭო 2017, გვ. 8-9).

ადგილობრივი ხელისუფლების კონკრეტული ვალდებულებები

ევროპული კოდექსი მოიცავს თანამდებობის დაკავების, თანამდებობაზე ყოფნისა და თანამდებობის დატოვების პერიოდს. თანამდებობის დაკავების მუხლი არეგულირებს საარჩევნო კამპანიის წარმართვის წესებს. კერძოდ, კანდიდატი ვალდებულია უზრუნველყოს ინფორმაციის საჯაროობა და მოქალაქეებს მიაწოდოს ინ-

ფორმაცია მათი პოლიტიკური პროგრამებისა და პლატფორმების შესახებ. დაუშვებელია ნებისმიერი საშუალების გამოყენებით ხმის მოპოვების მცდელობა. კანდიდატებს ეკრძალებათ ამომრჩევლისთვის დაპირებების მიცემით, აგრეთვე, ოპონენტის ცილისწამებით, ძალადობისა და მუქარის გამოყენებით, ხმის მიცემისა და დათვლის პროცესში ჩარევით ხმების მოპოვება. კოდექსი ავალდებულებს საარჩევნო კამპანიაში ჩართულ პირებს, თავიანთი მოსაზრებები დაიცვან არგუმენტირებულად და მიმართონ დებატების გზას (ევროპის საბჭო 1999, გვ.30-31).

ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა ეთიკის კოდექსის ზოგადი პრინციპების მიხედვით არჩეულმა წარმომადგენლებმა უფლება-მოვალეობების განხორციელებისას უნდა იმოქმედონ კანონიერებით, პირნათლად და საზოგადოებრივი ინტერესის კარნახით. მანდატის შესრულებისას მნიშვნელოვანია პასუხისმგებლობის აღება მიღებული გადაწყვეტილებების გამო (ევროპის საბჭო 1999, გვ.29-30).

ევროპული ქცევის კოდექსით იკრძალება ამომრჩეველთა ნაწილის წახალისება, ფავორიტიზმი, საჯარო სახსრების მითვისება, კორუფცია, პირადი ინტერესებით ქსელების შექმნა და მანდატის ამოწურვის შემდგომ კერძო სექტორში თანამდებობაზე დარჩენის გარანტია (ევროპის საბჭო 1999, გვ.84). ხელისუფლების ადგილობრივი წარმომადგენლები ვალდებულნი არიან საქმიანობა მიმართონ საზოგადოების საკეთილდღეოდ და არა პირდაპირი თუ არაპირდაპირი კერძო ინტერესებისათვის. დაუშვებელია პოლიტიკოსის პირადი ინტერესი დადგეს საზოგადოებრივ ინტერესზე მაღლა (ევროპის საბჭო 1999, გვ.85). ამასთან, არჩეული წარმომადგენელი ადგილობრივ ან რეგიონულ საბჭოში ამა თუ იმ საკითხის განხილვისას, გადაწყვეტილების მიღებამდე ვალდებულია აცნობოს შესაბამის ორგანოს თუკი იკვეთება მისი პირდაპირი ან არაპირდაპირი ინტერესი და თავი შეიკავოს კენჭისყრაში მონაწილეობისა თუ დისკუსი-

ისგან, როდესაც განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით გააჩნია პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ინტერესი (ევროპის საბჭო 1999, გვ.31-32).

ევროპული კოდექსი კრძალავს ორი ან მეტი პოლიტიკური თანამდებობის ერთდროულად დაკავებას, რომელიც შესაძლებელია ხელის შემშლელი იყოს არჩეული წარმომადგენლის მიერ ფუნქციების შესრულებაში. დისკრეციული ძალაუფლების გამოყენებისას არჩეული წარმომადგენელი ვალდებულია ამოვიდეს საჯარო ინტერესიდან და არა საკუთარი პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ინტერესითა თუ სარგებლის მიღების მიზნით. არჩეულ წარმომადგენელს ეკისრება პასუხისმგებლობა დეტალურად დაასაბუთოს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები რა ფაქტორების გათვალისწინებით იქნა მიღებული, მიუთითოს ის წესები და რეგულაციები, რომელთა საფუძველზეც მიიღო გადაწყვეტილება, ხოლო ასეთის არარსებობის შემთხვევაში ვალდებულია დაასაბუთოს გადაწყვეტილების მიღების შესაბამისობა საზოგადოებრივ ინტერესთან, კეთილსინდისიერება და მიზანშეწონილობა (ევროპის საბჭო 1999, გვ.32-33).

თანამდებობაზე ყოფნისას არჩეულ წარმომადგენლებს ევალებათ ინტერესთა დეკლარირება, პირდაპირი და არაპირდაპირი კერძო ინტერესების, სხვა მანდატებისა თუ დაკავებული თანამდებობების გასაჯაროება. არჩეულმა წარმომადგენლებმა არ უნდა შეუქმნან დაბრკოლება შიდა და გარე სტრუქტურებს კონტროლის პროცედურების განხორციელებისას. აგრეთვე, ევალებათ აღნიშნული სტრუქტურების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ზედმიწევნით შესრულება და მაკონტროლებელი ორგანოების წინაშე საკუთარი მოქმედებებისა და გადაწყვეტილებების დასაბუთება (ევროპის საბჭო 1999, გვ. 38).

ზედამხედველობის საშუალებები არეგულირებს საარჩევნო კამპანიის წარმართვისას დანახარჯების შეზღუდვისა და დეკლარი-

რების საკითხებს. კანდიდატები ვალდებულნი არიან საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული დანახარჯები აწარმოონ „პროპორციულად და გონივრული ზღვრის ფარგლებში“. კოდექსი ავალდებულებს არჩეულ წარმომადგენლებს კამპანიის დაფინანსებაზე დახარჯული თანხების წარმომავლობა მიუთითონ და გაასაჯაროონ როგორც დახარჯული თანხის მოცულობა ისე წარმომავლობა (ევროპის საბჭო 1999, გვ. 36-37).

არჩეული წარმომადგენელი ვალდებულია თავი შეიკავოს იმგვარი ქცევისაგან, რაც შეიძლება კვალიფიცირდეს მექრთამეობად, მექრთამეობის ხელშეწყობად და მასზე თვალის დახუჭვად. კოდექსი მოიცავს საბიუჯეტო და საფინანსო წესების დაცვას სახსრების სწორად განკარგვის მიზნით. დაუშვებელია საჯარო სახსრების არასათანადო განკარგვა და კერძო მიზნებისთვის გამოყენება (ევროპის საბჭო 1999, გვ.34-35).

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კოდექსი აგრეთვე მოიცავს რეგულაციებს რომელიც ვრცელდება არჩეული წარმომადგენლის მიერ თანამდებობის დატოვების შემდგომ. მუხლი, რომელიც ეხება თანამდებობაზე დანიშვნის აკრძალვის შემთხვევებს, ავალდებულებს არჩეულ წარმომადგენლებს არ განახორციელონ იმგვარი მოქმედებები, რომლებიც მანდატის ამოწურვის შემდგომ შესაძლებლობას მისცემს შეინარჩუნონ ადგილი იმ საჯარო თუ კერძო სტრუქტურებში, რომლებზედაც თანამდებობაზე ყოფნის პირობებში ჰქონდა ზეგავლენა. აგრეთვე იმ საჯარო/კერძო სტრუქტურებში რომელთანაც საკონტრაქტო ურთიერთობა აკავშირებდა ან დაფუძნდა მათი თანამდებობაზე ყოფნის პირობებში (ევროპის საბჭო 1999, გვ. 35-36).

ევროპული ქცევის კოდექსი არეგულირებს არჩეული წარმომადგენლების საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებსაც. არჩეული წარმომადგენლები ანგარიშვალდებულნი არიან თავიანთი რეგიონის მთელი მოსახლეობის წინაშე. მათ ეკისრებათ პასუხისმგებლობა, ნებისმიერი მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველი

დაასაბუთონ და მიუთითონ თუ რომელ რეგულაციებზე დაყრდნობით მიიღეს ესა თუ ის გადაწყვეტილება. კონფიდენციალური გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში კი, დეტალურად აიხსნას კონფიდენციალურობის მიზეზები. არჩეულ წარმომადგენლებს ევალებათ ნებისმიერ შეკითხვას უპასუხონ სრულად, რაც დაკავშირებულია მათი უფლება-მოვალეობების განხორციელებასთან, გადაწყვეტილების მიღების საფუძვლიანობასთან და მათდამი დაქვემდებარებული სტრუქტურების მუშაობასთან (ევროპის საბჭო 1999, გვ.39).

არჩეული წარმომადგენლების ვალდებულებაა ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე დანიშნონ ადამიანები პროფესიული შესაბამისობისა და დამსახურების მიხედვით. პერსონალის დაწინაურება კი ობიექტურად და კეთილსინდისიერად უნდა ხდებოდეს. არჩეული წარმომადგენელი ვალდებულია ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში დასაქმებულთა მიმართ გამოავლინოს პატივისცემა. არჩეულ წარმომადგენლებს ეკრძალებათ მოსთხოვონ საჯარო მოხელეს იმგვარი ქმედება, რაც მათ პირდაპირ თუ არაპირდაპირ პირად სარგებელს მოუტანს. მნიშვნელოვანია პერსონალის როლის დაფასება, მოტივაციის ამაღლება და წახალისება. აგრეთვე დაქვემდებარებული პერსონალის ფუნქცია-მოვალეობების დაფასება (ევროპის საბჭო 1999, გვ.40-41).

სანქციები, მონიტორინგი და ცნობიერების ამაღლება

ეთიკის კოდექსის ეფექტური შესრულებისათვის აუცილებელია გარკვეული სანქციების დაწესება, რაც ბუნებრივია განსხვავდება სისხლის სამართლის სანქციებისგან. არჩეული წარმომადგენლის მხრიდან ეთიკურ გადაცდომაზე ყურადღების გამახვილება, პირველყოვლისა მის კოლეგებს მოეთხოვებათ. ევროპის საბჭო, მოუწოდებდა ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა ასოციაციებს, შეექმნათ შესაბამისი ორგანოები, რომელთაც დაევალებოდათ

ეთიკურ დარღვევებზე რეაგირება. აგრეთვე, ქვეყნებში, სადაც არსებობს ომბუდსმენის ფიგურა, საჭიროა აღნიშნულ საკითხებზე რეაგირებას ეს უკანასკნელიც ახდენდეს (ევროპის საბჭო 1999, გვ.100).

ევროპული კოდექსი როგორც ზემოთ აღინიშნა, ითვალისწინებს კომპეტენტური სტრუქტურების ჩართულობით შიდა და გარე ზედამხედველობის საშუალებების შემუშავებას. მაგალითად, კამპანიის დანახარჯების დეკლარაციის წარდგენას. ამასთანავე, იმგვარი სამეთვალყურეო სტრუქტურების შექნას, რომელთაც დაევალებათ გააკონტროლონ და განსაზღვრონ თუ რამდენად შეესაბამება არჩეული წარმომადგენლის ქცევა კოდექსით დადგენილ სტანდარტებს (ევროპის საბჭო 1999, გვ. 19).

საჯარო სამსახურში ეთიკური გადაცდომების წინააღმდეგ ბრძოლის მნიშვნელოვან საშუალებად მიიჩნევა მონიტორინგი. აღნიშნული მექანიზმის სწორი და გონივრული გამოყენება, შესაძლებლობას იძლევა არსებული ეთიკური ნორმები გაუმჯობესდეს და დაიხვეწოს (ეთიკა და ქცევის წესები საჯარო სამსახურში 2017, გვ.130). ამავდროულად მნიშვნელოვანია დასჯასა და გამოსწორებას შორის ოქროს შუალედის დაჭერა. დაუშვებელია მონიტორინგის სამსახურის დამსჯელ, რეპრესიულ მექანიზმად ქცევა, თანამშრომელთა მოტივაციის დაქვეითება და მათში შიშის დანერგვა. აღნიშნული სამსახური ნდობის მაღალი ხარისხით უნდა სარგებლობდეს სჯარო მოხელეებში, იმისათვის რომ გახსნილი, ღია და ეთიკური გარემოს გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული პროცესი წარმოიქმნას (ეთიკა და ქცევის წესები საჯარო სამსახურში 2017, გვ.132).

მონიტორინგის მეშვეობით შესაძლებელია საჯარო სამსახურში ეთიკურ გადაცდომებზე დაკვირვება, ინფორმაციის მოგროვება, განზოგადება და სათანადო ღონისძიებების დაგეგმვა. არსებული პრაქტიკის შეფასებასა და ეთიკის ნორმების დახვეწის პროცესში მონიტორინგის სამსახურს მნიშვნელოვანი პოზიტიური წვლილის

შეტანა შეუძლია (ეთიკა და ქცევის წესები საჯარო სამსახურში 2017, გვ.129).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეთიკის კოდექსის ქმედუნარიანობისათვის, სასიცოცხლოდ აუცილებელია, ეთიკის დოკუმენტში გაწერილი ღირებულებები, გაცნობიერებულ იქნას ხელისუფლების ადგილობრივი წარმომადგენლების მხრიდან და ამასთანავე, საზოგადოებაში ამაღლდეს ცნობიერება აღნიშნული კუთხით. „ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ“ არსებული ევროპული კოდექსი მოიცავს ინფორმაციის გავრცელებისა და ცნობიერების ამაღლების მუხლს. არჩეული წარმომადგენლები ვალდებულნი არიან ეთიკის კოდექსის რეგულაციებს გაეცნონ და დაადასტურონ მზადყოფნა მათი დაცვისა. გარდა ამისა, არჩეული წარმომადგენლები ვალდებულნი არიან ხელი შეუწყონ კოდექსის გავრცელებას როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში, ისე მედიასა და ფართო საზოგადოებაში (ევროპის საბჭო 1999, გვ.43).

თვითმმართველობის ეთიკური საკითხები და საქართველო

ადგილობრივი მმართველობის ხარისხის გასაუმჯობესებლად ევროპის საბჭოს მიერ 2015-2017 წლებში საქართველოში, სომხეთში, აზერბაიჯანში, მოლდოვაში, უკრაინასა და ბელარუსში, რეგიონალური პროექტის ფარგლებში „ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ინსტიტუციური ჩარჩოების გაძლიერება“ შეიქმნა სახელმძღვანელოები, რომლებიც გამიზნული იყო ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთათვის, მერების, საჯარო მოხელეებისა და ადგილობრივი მრჩევლებისათვის. სახელმძღვანელოს უნდა უზრუნველეყო ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის პრაქტიკული გზამკვლევების ფუნქცია, პრეცედენტული სამართლის მაგალითებით, საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარებითა და სხვა

(ევროპის საბჭო 2017, გვ.8-9). ამგვარად, სახელმძღვანელო საქართველოში გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ, მიზნად ისახავდა ადგილობრივი ხელისუფლების ძალისხმევით ადგილობრივი მმართველობის ხარისხის გაუმჯობესებას.

აღნიშნული სახელმძღვანელო წარმოადგენს პრაქტიკულ სარეკომენდაციო სახის ინსტრუმენტს, რომელიც ევროპის საბჭოს პრინციპებზე დაყრდნობით, აგრეთვე საერთაშორისო სტანდარტებისა და ეროვნული კანონმდებლობის გათვალისწინებით, პრაქტიკულ რჩევებსა და მითითებებს აძლევს არჩეულ წარმომადგენლებს ყოველდღიური საქმიანობისას. კერძოდ, სახელმძღვანელო იძლევა ინფორმაციას კორუფციის რისკების ზუსტ შეფასებასთან დაკავშირებით, აგრეთვე აცნობს არჩეულ წარმომადგენელს მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გამჭვირვალე მმართველობის პრინციპებს და მათი დანერგვის მექანიზმებს (ევროპის საბჭო 2017, გვ.11).

სახელმძღვანელოს მეორე გამოცემა 2020 წელს გამოქვეყნდა. ხოლო მესამე გამოცემა შემუშავდა საქართველოსთვის ევროპის საბჭოს 2020-2023 წწ. სამოქმედო გეგმის ფარგლებში. ამდენად, „მონაწილეობითი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების გაძლიერება ადგილობრივ დონეზე“ პროექტის ფარგლებში შემუშავებული სახელმძღვანელო „ღია ადგილობრივი მმართველობისა და საჯარო სამსახურში ეთიკის წესების შესახებ“, წარმოადგენს პრაქტიკულ გზამკვლევს და გამიზნულია ადილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის, რომელთაც ეკისრებათ პასუხისმგებლობა ძალისხმევა არ დაიშურონ ქალაქებსა და სოფლებში ადგილობრივი მმართველობის ხარისხის გასაუმჯობესებლად და მონაწილეობითი დემოკრატიის უზრუნველსაყოფად (ევროპის საბჭო 2022, გვ.11).

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ 2015 წელს შემუშავდა სახელმძღვანელო „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესახებ“, რაც მოიცავს პრაქტიკულ ინფორმაციას ეთიკის, ორგანიზაციული კულტურის, დისციპლინური სანქციების,

ნეპოტიზმის, საზოგადოებრივი ზედამხედველობისა თუ მამხილებელთა დაცვის საკითხების თაობაზე. ბუნებრივია, სახელმძღვანელო საჭიროებს ახალი გამოწვევების პარალელურად შესაბამის განახლებას (ევროპის საბჭო 2017, გვ.36).

მიუხედავად ზემოაღნიშნული ღონისძიებებისა საქართველოში დღემდე ვერ დამკვიდრდა პასუხისმგებლობაზე, ანგარიშვალდებულებასა და კეთილსინდისიერ მიდგომებზე დაფუძნებული ადგილობრივი მმართველობა და თვითმმართველობა. „თვითმმართველობა შესაძლებელია მხოლოდ იქ, სადაც ხალხი და ხელისუფლება პასუხისმგებლობით ეკიდებიან საკუთარ მოვალეობებსა და უფლებებს“ (ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო 2004, გვ.9). საქართველოში არ შემუშავებულა ადგილობრივი თვითმმართველობის ეთიკის კოდექსები, რომლებიც მორგებული იქნებოდა საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების ადამიანურ, ისტორიულ-კულტურულ, გეოგრაფიულ, სამართლებრივ და სხვა სახის წინაპირობებსა თუ მრავალფეროვნებას.

დასკვნა

ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს დემოკრატიული სახელმწიფოს ქვაკუთხედს, რაც არსობრივად გულისხმობს მოქალაქეების უფლებასა და პასუხისმგებლობას მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებაში. ამდენად, სახელმწიფოში დემოკრატიის ხარისხი ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებით განისაზღვრება.

საქართველოში განვითარებულ პოლიტიკურ პროცესზე მორალურ-ზნეობრივი და სამართლებრივი პასუხისმგებლობა ეკისრება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას, რომელთაც უნდა უზრუნველყონ მმართველობით პროცესში მოქალაქეთა ნების გათვალისწინება და შემოქმედი ადამიანის ღირსების საკადრისი გარემოს შექმნა. ხელისუფლების ყველა დონეზე დასაქმებული პი-

როვნებები უნდა გრძნობდნენ მინიმუმ მორალურ პასუხისმგებლობას მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგის გამო.

რაგინდ იდეალური იყოს სისტემა, ვერ იმუშავებს სათანადოდ თუკი სისტემის შემადგენელ ელემენტებს არ აქვთ გაცნობიერებული მათი ფუნქცია და მნიშვნელობა. ამდენად, როდესაც ვსაუბრობთ რეალური დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობაზე, პროცესების გაჯანსაღება ადგილობრივი თვითმმართველობიდან უნდა დაიწყოს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მმართველობით პროცესში კეთილსინდისიერი მიდგომების დამკვიდრებასა და პასუხისმგებლობის გრძნობაზე დაფუძნებულ მიდგომებს ხელს უწყობს ეთიკის კოდექსები.

ამრიგად, უპირველეს ყოვლისა, საქართველოში უნდა შემუშავდეს ეთიკის კოდექსები ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის, რომელიც სრულყოფილად მოიცავს ხელისუფლების ადგილობრივი წარმომადგენლის საქმიანობის სფეროს, უფლება-მოვალეობებს და ამასთანავე, გაითვალისწინებს ადამიანურ, სამართლებრივ, ისტორიულ-კულტურულ, გეოგრაფიულ და სხვა სახის მრავალფეროვნებას. გარდა ამისა, აუცილებელია აღნიშნული კუთხით ცნობიერების ამაღლება სხვადასხვა მექანიზმების საშუალებით იქნება ეს ტრენინგები, სადისკუსიო შეხვედრები თუ სხვა.

ხელისუფლების ადგილობრივი წარმომადგენლები უნდა აცნობიერებდნენ მათ როლსა და მნიშვნელობას კეთილსინდისიერი და ეთიკური მართველობის დამკვიდრების საქმეში, თუმცა აუცილებელია საზოგადოებაც იყოს ინფორმირებული ქცევის იმ ნორმების შესახებ, რაც შეუძლიათ მოსთხოვონ არჩეულ წარმომადგენელს.

რეალური და ჯანსაღი თვითმმართველობის პროცესის დასაწყებად პასუხისმგებლობა ეკისრებათ როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს ისე მოქალაქეებს. აუცილებელია საზოგადოების მზადყოფნა მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი

დემოკრატიის დამკვიდრებაში. სრულფასოვანი თვითმმართველობის დასამკვიდრებლად მხოლოდ ხელისუფლების ადგილობრივი წარმომადგენლების პროფესიონალიზმი და კეთილსინდისიერი მიდგომები არ კმარა, საზოგადოებასაც აქვს პასუხისმგებლობა გაცნობიერებული ჰქონდეს ეთიკური მმართველობის მნიშვნელობა და იდგეს სამართლებრივი და დემოკრატიული ღირებულებების დაცვის სადარაჯოზე.

გამოყენებული ლიტერატურა:

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, სტრასბურგი, 1985

ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ, ევროპის საბჭო 1999

ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო 2004

ეთიკა და ქცევის ზოგადი წესები საჯარო სამსახურში, თბილისი 2017

საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ დადგენილება 2017

ღია ადგილობრივი მმართველობა და ეთიკის წესები საჯარო სამსახურში, ევროპის საბჭო 2022

სახელმძღვანელო გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ, ევროპის საბჭო 2020

სახელმძღვანელო გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ, ევროპის საბჭო 2017