ადგილობრივი ხელისუფლების ძალისხმევა, მათ წინაშე არსებული გამოწვევები და საჭიროებები ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში აღებული ვალდებულებების განხორციელების მიმართულებით

საბაზისო შეფასების ანგარიში

ევროპის საბჭოს
ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი

The Congress
Le Congrès
COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

ადგილობრივი ხელისუფლების ძალისხმევა, მათ წინაშე არსებული გამოწვევები და საჭიროებები ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში აღებული ვალდებულებების განხორციელების მიმართულებით

საბაზისო შეფასების ანგარიში

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

ნაშრომის სახელწოდება ინგლისურ ენაზე:

Local Authorities' Efforts, Challenges and Needs in The Implementation of Human Rights Commitments – Baseline assessment report (English version)

წინამდებარე ნაშრომში გამოხატული მოსაზრებები წარმოადგენს ავტორთა პასუხისმგებლობას და შესაძლოა არ ასახავდეს ევროპის საბჭოს ოფიციალურ პოლიტიკას.

არაუმეტეს 500 სიტყვიანი ნაწყვეტების რეპროდუცირება დაშვებულია გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც რეპროდუცირება მიზნად ისახავს კომერციული სარგებლის მიღებას, და იმ ფაქტის გათვალისწინებით თუ დაცული იქნება დოკუმენტების მთლიანობა, ნაწყვეტი არ იქნება გამოყენებული კონტექსტიდან ამოვარდნილი ფორმით, არ იქნება არასრული ინფორმაციის შემცველი ან არ შეიყვანს მკითხველს შეცდომაში ტექსტის ბუნებასთან, მოცულობასა და შინაარსთან დაკავშირებით. წყარო ყოველთვის უნდა იყოს მითითებული როგორც „© ევროპის საბჭო, გამოცემის წელი". ყველა სხვა თხოვნა დოკუმენტის მთლიანი ტექსტის ან მისი ნაწილის რეპროდუცირებასთან/თარგმნასთან დაკავშირებით უნდა გაეგზავნოს ევროპის საბჭოს კომუნიკაციების დირექტორატს (F-67075 Strasbourg Cedex ან publishing@coe.int).

გამოცემასთან დაკავშირებული ყველა სხვა თხოვნა უნდა გაეგზავნოს ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესს.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი

F 67075 Strasbourg Cedex

საფრანგეთი

ელ-ფოსტა: congress.adm@coe.int

დოკუმენტის დიზაინი:
სს „ბეჭდვითი სიტყვის კომბინატი"

© ევროპის საბჭო, აპრილი, 2024

შემუშავებულია საერთაშორისო კონსულტანტების, იზაბელა მეიერისა და კლაუს სტარლის მიერ (იუნესკო-ს ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ადამიანის უფლებების ხელშეწყობის საერთაშორისო ცენტრი), ადგილობრივი კონსულტანტების მიერ მოწოდებულ ანგარიშებზე დაყრდნობით:

ალდა+

ანა არგანაშვილი

გიორგი მესხიძე

მარიამ გაიპარაშვილი

ნინო ზურაბიშვილი

უფლებები საქართველო

სარჩევი

1. შესავალი **7**

2. მეთოდოლოგია და მონაცემთა შეგროვება **8**

3. კვლევის მიგნებები **11**

3.1 ვალდებულებები 11

3.2 ძალისხმევა და შესაძლებლობები 11

3.2.1 კოლექტიური უფლებები 12

3.2.2 კარგი მმართველობა და მომსახურების გაწევა 15

3.2.3 დისკრიმინაციის დაუშვებლობა და მონაწილეობა 16

3.3 გამოწვევები და საჭიროებები **18**

3.3.1 კოლექტიურ უფლებებთან დაკავშირებული გამოწვევები 19

3.3.2 ინსტიტუციური გამოწვევები 21

3.3.3 საჭირო შესაძლებლობები 22

4.დასკვნები **26**

5. რეკომენდაციები **28**

აბრევიატურები

CoE	ევროპის საბჭო
CSO	სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია
ETC	ადამიანის უფლებებისა და დემოკრატიის საკითხებში ევროპული სასწავლო და კვლევითი ცენტრი, გრაცი
GEC	გენდერული თანასწორობის საბჭო
GRB	გენდერული ბიუჯეტირება
IDPs	იძულებით გადაადგილებული პირები
LA	ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო(ები)
LSG	ადგილობრივი თვითმმართველობა
MLG	მრავალდონიანი მმართველობა
NALAG	საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია
NGO	არასამთავრობო ორგანიზაცია
OHCHR	გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისი
PDO	სახალხო დამცველის აპარატი
PwD	შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ი
SSA	სოციალური მომსახურების სააგენტო
SOGIESC	სექსუალური ორიენტაცია, გენდერული იდენტობა და თვითგამოხატვა, და სქესობრივი მახასიათებლები

1. შესავალი

წინამდებარე ანგარიში წარმოადგენს საქართველოს 13 ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს მიერ ადამიანის უფლებათა დაცვის უზრუნველყოფის შესაძლებლობების საბაზისო შეფასებას. აღნიშნულის ფარგლებში განხორციელდა ბოლნისის, ბორჯომის, ჩოხატაურის, დედოფლისწყაროს, დმანისის, მარნეულის, ონის, ოზურგეთის, თბილისის, თეთრიწყაროს, წალკის, წყალტუბოს და ზესტაფონის ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შეფასება. ამ ადგილობრივი ხელისუფლების 13 ორგანომ ჩამოაყალიბა „ადგილობრივ თვითმმართველობათა ფორუმი“ – უნიკალური პლატფორმა, რომლის მიზანია ადამიანის უფლებათა განხორციელების მიმართულებით ადგილობრივ დონეზე დიალოგის დაწყება და გამოწვევების, გადაჭრის გზების და შემდგომი სამოქმედო ნაბიჯების განხილვა. ფორუმი შეიქმნა „ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესის“ (შემდგომში მოხსენიებული როგორც „კონგრესი“) პროექტის „მონაწილეობითი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების გაძლიერება ადგილობრივ დონეზე საქართველოში“ ეგიდით, „საქართველოსთვის ევროპის საბჭოს 2020-2023 წლების სამოქმედო გეგმის“ ფარგლებში „საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციასთან“ თანამშრომლობით და „ავსტრიის განვითარების თანამშრომლობის“ ფინანსური მხარდაჭერით.

„ადგილობრივ თვითმმართველობათა ფორუმის“ ფარგლებში საქართველოს 13 მუნიციპალიტეტმა განიხილა მათი ახლანდელი შესაძლებლობები და მათ წინაშე არსებული გამოწვევები ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ხელშეწყობის მიმართულებით, ადგილობრივი და საერთაშორისო კონსულტანტების მხარდაჭერით. მათ ერთმანეთს გაუზიარეს რეკომენდაციები ადგილობრივ დონეზე მონაწილეობითი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების გაძლიერებასთან დაკავშირებით. ადგილობრივმა კონსულტანტებმა თავმოყრილი მონაცემები მოაქციეს 13 ადგილობრივ ანგარიშში, სადაც ასახული იყო ინფორმაცია და მოსაზრებები ცალკეული მუნიციპალიტეტისთვის. წინამდებარე ანგარიშში წარმოდგენილია ადგილობრივი ანგარიშების შინაარსის ანალიზი და, დამატებით, „საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციას“ და სახალხო დამცველის აპარატის მიერ დამატებითი გამოკითხვებისა და ფოკუს ჯგუფების საშუალებით შეტანილი წვლილი.

საბაზისო შეფასება განხორციელდა 2022 წლის მარტიდან ივლისამდე პერიოდში და მოიცავდა შესაძლებლობების კვლევასა და ადგილობრივ კონსულტაციებს ცამეტივე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოში. გარდა ამისა, ის მოიცავს ინფორმაციის გაცვლას მუნიციპალიტეტებს შორის „ადგილობრივ თვითმმართველობათა ფორუმის“ ფარგლებში და, 2022 წლის ივნისში, პროექტის ფარგლებში ჩატარებულ „ადამიანის უფლებათა დაცვის მონაცემებისა და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავების საზაფხულო სკოლას“.

ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შესაძლებლობებზე, მათ წინაშე მდგარ გამოწვევებსა და მათ საჭიროებებზე მათთვის ისეთ პრიორიტეტულ სფეროებში, როგორიცაა: კოლექტიური უფლებები, კარგი მმართველობა, თანასწორობა და მონაწილეობა. წინამდებარე საბაზისო შეფასების ანგარიშზე დაყრდნობით, „ადგილობრივ თვითმმართველობათა ფორუმის“ ფარგლებში განისაზღვრება ინტერესთა დაცვის მიმართულებით შემდგომი ძალისხმევა და ერთობლივად შემუშავებული შესაძლებლობათა ზრდის ღონისძიებები.

ადგილობრივ ანგარიშები ხაზგასმულია თითოეული მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობები, მათ წინაშე არსებული გამოწვევები და მათი საჭიროებები, ხოლო „საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციას“ და სახალხო დამცველის აპარატის პერსპექტივები ქმნის ზოგად საფუძველს არსებული გამოწვევებისა და საჭიროებებისთვის და, ასევე, ასახავს შემდგომ სამოქმედო ნაბიჯებს. ზემოაღნიშნულ წყაროებზე დაყრდნობით, წინამდებარე საბაზისო შეფასების ანგარიშში თავმოყრილია ყველა ეს მიგნებები და წარმოდგენილია რეკომენდაციების ორი ნაკრები შემდგომი ადვოკატირებისა და თანამშრომლობისთვის, და ასევე შესაძლებლობათა ზრდისთვის.

2. მეთოდოლოგია და მონაცემთა შეგროვება

საბაზისო შეფასების მეთოდოლოგია ეფუძნება გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისის (OHCHR) ადამიანის უფლებათა დაცვის ინდიკატორებზე დაფუძნებული მონიტორინგის ჩარჩოს და ასევე კონგრესის რეკომენდაციებს.[1] ის მოიცავს სამ დონეს: სტრუქტურულ დონეს, პროცესუალურ დონესა და შედეგების დონეს.

პირველი, ადამიანის უფლებათა დაცვის ვალდებულებებისა და მუნიციპალურ კანონებში, რეგულაციებსა და დაწესებულებებში მათი განხორციელების სტრუქტურული დონე. სტრუქტურულ დონეზე განიხილება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ვალდებულებები ადამიანის უფლებათა დაცვის მიმართულებით.

მეორე, პროცესუალურ დონეზე ფასდება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ გაწეული ძალისხმევა ადამიანის უფლებათა დაცვის ვალდებულებების განხორციელების მიზნით. ხდება პროგრამების, სტრატეგიების, სამოქმედო გეგმების და იმ გამოწვევების განსაზღვრა, რომლებიც შესაძლოა არსებობდეს შესაძლებლობების, კომპეტენციის ან რესურსების ნაკლებობის გამო.

მესამე, გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისის (OHCHR) ჩარჩო მოიცავს შედეგების დონეს, როგორც მესამე დონეს, რომლის დროსაც ფასდება გაწეული ძალისხმევის ზეგავლენა მოსახლეობაზე. საბაზისო შეფასებაში გათვალისწინებულ იქნა შედეგების დონე (ზეგავლენა მოსახლეობაზე). ეს უკანასკნელი განისაზღვრა მუნიციპალური სერვისებიდან ბენეფიციართა შესახებ მონაცემების ხელმისაწვდომობით.

საბაზისო შეფასების სტრუქტურა ეფუძნება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების პრიორიტეტებს ადამიანის უფლებათა დაცვის მიმართულებით, რომლებიც ასახულია „ადგილობრივ თვითმმართველობათა ფორუმში“ მონაწილეობისთვის მათ მიერ მომზადებულ დაინტერესების წერილებში.[2] შეთანხმდა, რომ შეფასების ძირითადი სფეროები იქნებოდა კოლექტიური უფლებები, კარგი მმართველობა, მომსახურების მიწოდება, და ასევე თანასწორობა და მონაწილეობა.

„ადგილობრივ თვითმმართველობათა ფორუმის“ პირველ შეხვედრაზე დაიწყო საბაზისო შეფასება და შეთანხმებულ იქნა მისი მეთოდოლოგია. ფორუმის წევრები შეთანხმდნენ საბაზისო შეფასებაში აქტიურად მონაწილეობაზე და შესაბამისი მონაცემების გამჭვირვალედ მიწოდებაზე.

მონაცემები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების სტრუქტურისა და პროცესზე ორიენტირებული შესაძლებლობების შესახებ შეგროვდა ადგილობრივი კონსულტანტების მიერ ვრცელი კვლევის შედეგად. კვლევის ფარგლებში მოხდა დაწვრილებითი ინფორმაციის შეგროვება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ ადამიანის უფლებათა დაცვის ვალდებულებების განხორციელების მიმართულებით გაწეული ძალისხმევის შესახებ. შესაბამისი მონაცემების შეგროვებისას გამოყენებულ იქნა შემდეგი მეთოდები:

- სამაგიდო კვლევა (მათ შორის ონლაინ წყაროების კვლევა);
- ინფორმაციის წერილობითი მოთხოვნები, რომლებიც გაეგზავნათ ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების შესაბამისი დეპარტამენტების პასუხისმგებელ საკონტაქტო პირებს და შესაბამის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს;

1 გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისი (OHCHR) (2012), Human Rights Indicators: A Guide for Measurement and Implementation. კონგრესმა წარმოადგინა ადამიანის უფლებათა დაცვის მონიტორინგისა და მონაცემების შეგროვების მექანიზმები ყოველდღიური პოლიტიკის შემუშავების სხვადასხვა სფეროებში ანგარიში CG(21)10 - რეზოლუცია 334 (2011)

2 პროექტის ფარგლებში, 2021 წლის შემოდგომაზე დაიწყო ინტერესთა გამოხატვის შესახებ განაცხადების მიღება ადგილობრივ დონეზე ადამიანის უფლებათა დაცვის მიმართულებით „ადგილობრივ მუნიციპალიტეტთა ფორუმის“ შექმნასთან დაკავშირებით. ფორუმის მონაწილეებს აქვთ წვდომა ადგილობრივ დონეზე ადამიანის უფლებათა დაცვის მიმართულებით, მათ შორის გენდერული თანასწორობისა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობის მიმართულებით, შესაძლებლობათა ზრდის სესიებზე და, ასევე, საერთაშორისო და ადგილობრივ დონეზე კოლეგებს შორის ინფორმაციის გაცვლაზე. ისინი შეხვედრებს მართავენ როგორც ონლაინ ისე პირისპირ, რათა განიხილონ ადვოკატირების შესაბამისი სტრატეგიები და ადგილობრივ დონეზე ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ხელშეწყობის საუკეთესო პრაქტიკა.

- სატელეფონო გამოკითხვები.

სამაგიდო კვლევის შედეგი არის ინსტიტუციების უწყებების, სახელმძღვანელო მითითებების/ დირექტივების/რეგულაციებისა და სახელმწიფო სერვისების ერთობლიობა, რომლებიც შეესაბამებოდნენ წინასწარ შერჩეულ თემატურ სფეროებს. კვლევა თითოეულ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს აწვდის დაწვრილებით ინფორმაციას ადამიანის უფლებათა განხორციელებისთვის საჭირო შესაძლებლობების შესახებ. თითოეულ ღონისძიებასთან დაკავშირებით წარმოდგენილია ინფორმაცია შინაარსისა და ამოცანების შესახებ, განმახორციელებელი დაწესებულების, ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს ფარგლებში პასუხისმგებლობის შესახებ, ასევე სამიზნე ჯგუფების, შესაბამისი საფუძვლად არსებული ეროვნული კანონმდებლობის, სტრატეგიის ან რეზოლუციის და, საჭიროების შემთხვევაში, ბენეფიციართა რაოდენობის შესახებ.

თითოეულ მონაწილე ქალაქსა და დაბაში ჩატარდა ადგილობრივი კონსულტაციები, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შესაძლებლობებთან დაკავშირებით მათივე შეხედულებების შეფასებისა და, ასევე, ადამიანის უფლებათა განხორციელების მიმართულებით მოსალოდნელი გამოწვევების განსაზღვრის მიზნით. საერთაშორისო კონსულტანტებმა შეიმუშავეს სახელმძღვანელო მითითებები ადგილობრივი კონსულტანტებისთვის, რომლებიც ეფუძნებოდა სამივე აქტუალურ პრიორიტეტს და მოიცავდა კვლევის მიგნებებს. თითოეულ მუნიციპალიტეტში პირისპირ ჩატარდა ადგილობრივი კონსულტაციები. გაიმართა ცამეტი განხილვა ფოკუს ჯგუფთან, რომლებშიც მონაწილეობდნენ როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ დონეზე, ისე სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციისა“ და სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლები.

კვლევისა და ადგილობრივი კონსულტაციების შედეგად შეგროვდა ვრცელი და სიღრმისეული ინფორმაცია პრიორიტეტულ სფეროებთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტების დონეზე ჩატარებული კვლევა შეივსო „საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციასთან“ და სახალხო დამცველის აპარატთან ეროვნულ დონეზე ჩატარებული ინდივიდუალური გამოკითხვების შედეგად შეგროვებული ინფორმაციით. „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციასთან“ და სახალხო დამცველის აპარატთან ჩატარებული ინდივიდუალური გამოკითხვები ეხებოდა ეროვნულ თემებს და საკვანძო საკითხებს და, ასევე, წარმოადგენდა დამატებით ინფორმაციას ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა დისკრიმინაციის დაუშვებლობა, მონაწილეობა, და მრავალდონიანი სამთავრობო თანამშრომლობა.

ექვსმა ადგილობრივმა კონსულტანტმა შეაგროვა ყველა მონაცემი საბაზისო შეფასებისთვის, მონაცემების შეგროვების ხელშეწყობისა და ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველყოფის მიზნით. თითოეულმა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანომ გამოყო საკონტაქტო პირი ადგილობრივი კონსულტანტებისთვის. გამოკითხვები ეროვნულ დონეზე[3] ჩაატარა ერთმა ადგილობრივმა ექსპერტმა.

საბაზისო შეფასების განხორციელებას კოორდინაციას უწევდნენ საერთაშორისო კონსულტანტები. ამ მიზნით ადგილობრივ კონსულტანტებთან სამი შეხვედრა გაიმართა. შეხვედრების ფარგლებში ადგილობრივ კონსულტანტებს მიეცათ სახელმძღვანელო მითითებები საბაზისო შეფასების განხორციელებასთან დაკავშირებით და უკუკავშირი შესაბამის შედეგებთან დაკავშირებით.[4] გარდა ამისა, საერთაშორისო კონსულტანტებმა შეიმუშავეს კითხვარები, რათა აესახათ საბაზისო შეფასების განხორციელების პროცესში ადგილობრივი კონსულტანტების მიერ მიღებული გამოცდილება, უმეტესწილად შესაძლებლობათა ზრდის კუთხით მიღწევებთან დაკავშირებით. მეთოდოლოგიის ანალიზს ემატებოდა ამ შეხვედრების დროს ექსპერტებს შორის კოლეგიალური განხილვებიც.

ძირითადი მიგნებები მეთოდოლოგიის ხარისხთან დაკავშირებით, კონსულტანტების თვითანალიზის საფუძველზე, არის შემდეგი:

- საბაზისო შეფასების განხორციელებისას გამოყენებულ იქნა მონაწილეობითი და თანამშრომლობითი მიდგომა მონაწილე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს, ადგილობრივ ექსპერტებსა და საერთაშორისო ექსპერტებს შორის.
- ამისთვის გამოყოფილი საკონტაქტო პირები მნიშვნელოვან როლს ასრულებდნენ მონაცემების შეფასებისა და ფოკუს ჯგუფების ხელშეწყობის კუთხით.

3 ერთ-ერთი მათგანი იყო ფოკუს ჯგუფის განხილვა „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ აღმასრულებელი საბჭოს ხუთ წარმომადგენელთან. ადგილობრივი ექსპერტი, რომელმაც ჩაატარა გამოკითხვები ეროვნულ დონეზე, იყო ნინო ზურაბიშვილი, ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესის ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფის წევრი

4 კერძოდ, კვლევის ცხრილები და ფოკუს ჯგუფების ანგარიშები.

- ფოკუს ჯგუფები მოიცავდა უამრავ შესაბამის ინფორმაციას. ფიზიკურ გარემოში ფოკუს ჯგუფების წევრები ბევრად უფრო გახსნილები და მიდრეკილები იყვნენ თანამშრომლობისკენ, ვიდრე ინფორმაციის წერილობით მოთხოვნაზე პასუხის გაცემისას ან სატელეფონო საუბრებისას.
- ინფორმაცია და მონაცემები თითქმის არ არის ხელმისაწვდომი ონლაინ ფორმატში მუნიციპალიტეტების ვებგვერდებზე, რაც ართულებს სამაგიდო კვლევის ჩატარებას;
- საბაზისო შეფასება ითვალისწინებდა ძალიან ცოტა შეხვედრას ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან;
- საბაზისო შეფასება მოიცავდა ძალიან ბევრ კითხვას და თემას.

საერთო ჯამში, საბაზისო შეფასების მეთოდოლოგიის განხორციელება მოიცავდა შესაძლებლობათა ზრდისა და სწავლის პროცესს. ყველა მონაწილე სუბიექტმა, ადგილობრივმა კონსულტანტმა, საერთაშორისო კონსულტანტმა და, ასევე, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების წარმომადგენელმა შეიძინა ცოდნა საბაზისო შეფასების განხორციელების პროცესში. საბაზისო შეფასებამ განსაკუთრებით გააძლიერა ცოდნა, კომპეტენცია და დიალოგი ადგილობრივ დონეზე ადამიანის უფლებათა დაცვის მიმართულებით.

შემოთავაზებული მეთოდოლოგიის შედეგები საკმარისი იყო იმისთვის, რომ შექმნილიყო ზოგადი წარმოდგენა მონაწილეობითი ფორმით ადამიანის უფლებათა განხორციელების შესახებ წინასწარ შერჩეული მუნიციპალიტეტების აღქმასა და შესაძლებლობებთან დაკავშირებით. თანამშრომლობითმა მიდგომამ საბაზისო შეფასების განხორციელებისას ხელი შეუწყო მის წარმატებას. ღია ატმოსფერომ ადგილობრივი კონსულტაციების დროს სტიმული მისცა ნდობის დამყარების პროცესს, რამაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა კვლევის მიგნებების ხარისხში.

ბოლო მეთოდოლოგიური შენიშვნის სახით, საერთაშორისო კონსულტანტებმა აღმოაჩინეს, რომ ზოგიერთი ჯგუფისთვის სპეციფიკური თემა ან საერთოდ არ იყო განხილული, ან არასათანადოდ იყო განხილული. მაგალითად, საქართველოს მოსახლეობის ეთნიკური და რელიგიური მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, ჯგუფის უფლებები განიხილებოდა იშვიათად და ზედაპირულად, სიღრმისეული ანალიზის გარეშე, მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი ფოკუს ჯგუფის მიერ ის მითითებულ იქნა როგორც ერთ-ერთი გამოწვევა ადამიანის უფლებათა დაცვის მხრივ. ანალოგიურად, სექსუალურ ორიენტაციასთან, გენდერულ იდენტობასა და თვითგამოხატვასთან, და სქესობრივ მახასიათებლებთან დაკავშირებული საკითხები საერთოდ არ განიხილებოდა. დაბოლოს, კონსულტანტებმა აღმოაჩინეს, რომ სოციალური უზრუნველყოფის სისტემებისა და მათი ბენეფიციარების კვლევა ხდებოდა კოლექტიური უფლებებსა და ინტერსექციურობაზე ყოველგვარი მითითების გარეშე.

3. კვლევის მიგნებები

3.1 ვალდებულებები

კვლევის ცხრილში აღწერილი ქმედებების/ღონისძიებების/პოლიტიკის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუცია, რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები (რომლებიც პირდაპირ ვრცელდება საქართველოზე); ეროვნული საკანონმდებლო აქტები, კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ, კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ, ბავშვის უფლებათა კოდექსი, კანონი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ; და ეროვნული პოლიტიკის დოკუმენტები, როგორიცაა: ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგია, დეცენტრალიზაციის სტრატეგია და ახალგაზრდული სტრატეგია. ყველა ეს დოკუმენტი ავალდებულებს მუნიციპალიტეტებს, დაგეგმონ და განახორციელონ ისეთი ქმედებები, რომელთა მიზანიცაა ადგილობრივ დონეზე ადამიანის უფლებების განხორციელება, ხელშეწყობა და გაძლიერება.[5] საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი აღწერს მუნიციპალიტეტის ძირითად ფუნქციებს და იმ საკითხებს, რომლებთან დაკავშირებით მოქმედების უფლებამოსილებაც გააჩნია მუნიციპალიტეტს (მაგალითად, სოციალური დახმარება, ჯანმრთელობის დაცვა, გენდერული თანასწორობა, და ა. შ.).[6]

3.2 ძალისხმევა და შესაძლებლობები

ინფორმაცია მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობებისა და ძალისხმევის შესახებ გამომდინარეობს ყოვლისმომცველი კვლევიდან. კერძოდ, ადგილობრივმა კონსულტანტებმა შეისწავლეს შესაბამისი დაწესებულებები, სააგენტოები, პოლიტიკა, სტრატეგიები, სამოქმედო გეგმები, დირექტივები/რეგულაციები და სახელმწიფო სერვისები თითოეულ მუნიციპალიტეტში. ეს უკანასკნელი მოიცავდა სახელს, სახელწოდებას, თემას/პრიორიტეტებს, სუბიექტს, სამიზნე ჯგუფს, სამართლებრივ მითითებასა და ბენეფიციარების/მონიტორინგის შესახებ მონაცემების ხელმისაწვდომობას. სამართლებრივი მითითება ეხებოდა სტრუქტურულ დონეს, ხოლო მითითება მონაცემების ხელმისაწვდომობაზე ეხებოდა საბაზისო შეფასების შედეგების დონეს. ადგილობრივმა კონსულტანტებმა კვლევისთვის საჭირო მონაცემები შეაგროვეს სამაგიდო კვლევის საშუალებით და შეავსეს ცხრილები. ცხრილების განხილვა და გადახედვა ხდებოდა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ ადგილობრივი კონსულტაციების დროს. ადგილობრივმა კონსულტანტებმა მოამზადეს თითოეული კვლევის აღწერილობითი შეჯამება, რომელშიც აღნიშნული იყო ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შესაძლებლობები და ძალისხმევა.

ერთი შეხედვით საერთო მახასიათებლები და შედეგები

ყველა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოში შექმნილია საკონსულტაციო საბჭოები შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის და ბავშვების/ახალგაზრდების ინტერესების წარმოდგენის და, ასევე, გენდერული თანასწორობის

> მეთოდოლოგიური შენიშვნა: არც ცალკეული კვლევის ცხრილები და არც აღწერილობითი ნაწილები და შეჯამება არ არის სრულყოფილი ან ამომწურავი. მონაცემების შეგროვება ძირითადად მოიცავს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მოსაზრებებს, რასაც ემატება სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ანგარიშები, მათი ხელმისაწვდომობის შემთხვევაში. გარდა ამისა, თითოეული მუნიციპალიტეტის საკონტაქტო პირები ხელს უწყობდნენ ადგილობრივი კონსულტაციების ორგანიზებას და, შესაბამისად, „წინასწარ არჩევდნენ“ მონაწილეებს. ამგვარად, ამ ნაწილში წარმოდგენილი კვლევის მიგნებებისა და კარგი პრაქტიკის წაკითხვისას ჩანს შერჩევის მიკერძოებულობა.

5 იხ. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტთან დაკავშირებული ანგარიში, გვ. 4.
6 იხ. თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტთან დაკავშირებული ანგარიში, გვ. 3.

საკითხებთან მუშაობის მიზნით. ამ საბჭოების ამოცანები მოიცავს პროგრამების შედგენაში მონაწილეობის მიღებას და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის კონსულტაციის გაწევას. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები წამყვან როლს ანიჭებენ ამ საბჭოებს ადამიანის უფლებების განხორციელების, კარგი მმართველობის, დისკრიმინაციის დაუშვებლობისა და მონაწილეობის მიმართულებით. გარდა ამისა, ყველა მუნიციპალიტეტში ხორციელდება სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურება სოციალურად დაუცველი პირებისთვის. ხანდაზმულებისთვის, ვეტერანებისთვის, იძულებით გადაადგილებული პირებისა და სპეციალური მზრუნველობის საჭიროების მქონე პირებისთვის გათვალისწინებულია ფულადი და არაფულადი სარგებელი. ასეთ მომსახურებაზე ბენეფიციარების წვდომა და შესაბამისი კომუნიკაცია ხორციელდება შესაბამისი მონაცემთა ბაზების საშუალებით. ასევე გამოვლინდა რამდენიმე კარგი პრაქტიკა, განსაკუთრებით როდესაც საქმე ეხება ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობას და კომუნიკაციას ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებსა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის.

3.2.1 კოლექტიური უფლებები

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ახდენენ კოლექტიური უფლებების ინსტიტუციონალიზაციას სტრუქტურული ერთეულების დაფუძნებით, რომელთა მიზანიცაა მოსახლეობის კონკრეტული ჯგუფების უფლებებისა და ინტერესების განხორციელება. ეს სტრუქტურული ერთეულები მუშაობენ გენდერული თანასწორობის, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის უფლებების, ბავშვთა უფლებებისა და ახალგაზრდების საკითხებზე. ამ დაწესებულებებს განსხვავებული დასახელებები აქვთ. ყველა მათგანი დაფუძნებულია საკონსულტაციო ორგანოს სახით, რომლებიც წარმოადგენენ შესაბამისი ჯგუფების ინტერესებს და კონსულტაციას უწევენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს მათი ვალდებულებების შესრულებასთან დაკავშირებით. ამ საკონსულტაციო ორგანოების გარდა, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები იცავენ ჯგუფის უფლებებს ფინანსური უზრუნველყოფითა და სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურების საშუალებით. ასეთი სახის მხარდაჭერა ხელმისაწვდომია სოციალურად დაუცველი პირებისთვის, როგორიცაა: ხანდაზმულები, ვეტერანები, ობოლი ბავშვები, იძულებით გადაადგილებული პირები და ჯანმრთელობის დაცვის საჭიროებების მქონე პირები. შესაფერისობის კრიტერიუმები დაწვრილებით განისაზღვრება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ეხმარებიან სოციალურად დაუცველ პირებს, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის ანგარიშიდან ჩანს სოციალური მოწყვლადობის აღმკვეთი ღონისძიებების ნაკლებობა.

3.2.1.1 გენდერული თანასწორობა

მუნიციპალური გენდერული თანასწორობის საბჭოები არიან გენდერული თანასწორობის მხარდაჭერის მხრივ ყველაზე მნიშვნელოვანი უწყებები. ცამეტი მუნიციპალიტეტის ანგარიშებიდან თერთმეტში[7] არის ნახსენები გენდერული თანასწორობის საბჭო. არ არსებობს გენდერული თანასწორობის საბჭოების კონკრეტული და მკაფიოდ განსაზღვრული ამოცანები, და მათი მიზნები და შემადგენლობა მუნიციპალიტეტების ანგარიშებში განსხვავდება. მუნიციპალიტეტების ანგარიშებში აღნიშნული იყო გენდერული თანასწორობის საბჭოს შემდეგი ამოცანები:

- ქალებისა და კაცების თანაბარი უფლებების განხორციელების მიზნით ღონისძიებებისა და პროგრამების დაგეგმვისა და განხორციელების უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი მთავრობის ნორმატიული აქტებისა და საქმიანობის შეფასება გენდერულ ჭრილში;
- გენდერული თანასწორობის დარღვევის შემთხვევების განხილვა.

გენდერული თანასწორობის საბჭოების მიზნები შესაბამისობაშია გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმასთან (2019 წ.) და მათი შეთანხმება ხდება საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოსთან.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ანგარიშებში აღნიშნული ქალთა გაძლიერებისა და გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის პოლიტიკა და სტრატეგიები არის შემდეგი:

7 ორი მუნიციპალიტეტის ანგარიშებში არ იყო ნახსენები გენდერული თანასწორობის საბჭო.

- მუნიციპალური გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმების შემუშავება სხვადასხვა მიმართულებით, როგორიცაა: ფართო საზოგადოებაში და ადგილობრივ საჯარო მოხელეებში გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების შესახებ ცნობიერების ამაღლება; გენდერული მეინსტრიმინგის უზრუნველყოფა მუნიციპალურ პოლიტიკასა და სამართლებრივ აქტებში; გენდერული სტატისტიკის შეგროვება, დასაქმებისას დისკრიმინაციის აღმოფხვრა;
- ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოში ცალკე ქალთა საბჭოს შექმნა, რომელიც აქტიურად თანამშრომლობს გენდერული თანასწორობის საბჭოსთან შეხვედრებისა და გამოცდილების გაზიარების საშუალებით;
- გაეროს რეზოლუციის 1325 და მისი მსგავსი რეზოლუციების განხორციელება (ქალების შესახებ, მშვიდობისა და უსაფრთხოების შესახებ);
- ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული ტრენინგების ჩატარება.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ ქალთა გაძლიერებისა და გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის მიმართულებით ხორციელდება შემდეგი სერვისები:

- ერთჯერადი ფინანსური დახმარება მარტოხელა დედებისთვის;
- ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის ბინის ქირის გადახდა;
- „თავისუფალი მუნიციპალური სივრცის“ შექმნა მხოლოდ ქალებისთვის, რომელიც გამოიყენება როგორც მხარდაჭერისა და კონსულტაციის ცენტრი.

3.2.1.2 შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ი

თითქმის ყველა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს დაფუძნებული აქვს საკონსულტაციო ორგანოები, რომლებიც წარმოადგენენ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის უფლებებს, ე. წ. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე საბჭოები. ეს საბჭოები უფლებამოსილნი არიან წარუდგინონ რეკომენდაციები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს მუშაობის, განათლების, სოციალური დაცვისა და ინკლუზიური ჯგუფის უფლებების განხორციელების მიმართულებით.

მუნიციპალიტეტის ანგარიშებში წარმოდგენილია სხვადასხვაგვარი ინფორმაცია საბჭოების რეალური მუშაობის შესახებ – აღნიშნულია, რომ კოვიდ-19-ით გამოწვეულმა პანდემიამ და შემდგომმა შეზღუდვებმა მნიშვნელოვნად შეაფერხა საბჭოების მუშაობა.

აღსანიშნავია, რომ სხვა[8] მუნიციპალიტეტების ანგარიშებში ხაზგასმული იყო, ის რომ საბჭო ჯერ არ იყო შექმნილი. დაბოლოს, ზოგიერთი[9] მუნიციპალიტეტის ანგარიშების მიხედვით, საბჭო ძალიან აქტიურად და წარმატებით მუშაობდა.

ერთ-ერთი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო მიზნად ისახავს საბჭოში სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის ჩართვას. ეს ირიბად მიანიშნებს იმაზე, რომ ამ ჯგუფისა და შესაბამისი სამოქალაქო საზოგადოებრივის ორგანიზაციების ჩართულობა თავისთავად არ არის გათვალისწინებული,[10] რაც ეჭვქვეშ აყენებს ამ უწყებაში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის წარმომადგენლობას.

საბჭოს გარდა, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ აღინიშნა შემდეგი პოლიტიკის მიზნები და ღონისძიებები:

- ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოში ფიზიკური ინფრასტრუქტურის სხვადასხვა ნაწილის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
- საბავშვო ბაღებსა და სკოლამდელ სააღმზრდელო დაწესებულებებში სპეციალური საჭიროებების მქონე ბავშვებისთვის ხარისხიანი ინკლუზიური განათლების უზრუნველყოფა;
- 18 წლამდე ასაკის შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვებისთვის სარეაბილიტაციო ცენტრისა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვებისთვის დღის ცენტრის

8 აღნიშნული ინფორმაცია წარმოდგენილი იყო ორი მუნიციპალიტეტის ანგარიშებში.
9 ეს ეხება ორ ანგარიშს.
10 ამ შეფასებას ამყარებს მონაცემთა შეგროვებისა და მართვის 2022 წლის საგაზაფხულო სკოლის განმავლობაში წარმოდგენილი ინფორმაცია.

უზრუნველყოფა;

- ერთჯერადი ფინანსური დახმარების გაცემა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ) ისთვის და კიბოთი ან სხვა მძიმე დაავადებით დაავადებული ბავშვებისთვის;
- უფასო სადილის (და შეზღუდული მობილობის მქონე პირებისთვის, ტრანსპორტის) უზრუნველყოფა და სურსათის მიწოდება ხანდაზმულებისთვის და შეჭირვებული მოქალაქეებისთვის;
- ინდივიდუალური ინიციატივები შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის სტიგმატიზაციის აღმოსაფხვრელად და განათლებაში ყველა ბავშვის ჩასართავად;
- ორმა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანომ მიიღო სამოქმედო გეგმები შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის უფლებების დასაცავად. ამ სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებულია შენობების ადაპტირება ისე, რომ ისინი ფიზიკურად ხელმისაწვდომი იყოს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ისთვის და, ასევე, ტრენინგები მუნიციპალიტეტის პერსონალისთვის.

3.2.1.3 ბავშვებთა და ახალგაზრდების უფლებები

შექმნილია საკონსულტაციო ორგანო ბავშვებისა და ახალგაზრდების უფლებებისა და ინტერესების წარმოსადგენად. თითქმის ყველა ადგილობრივ ხელისუფლების ორგანოს შექმნილი აქვს ასეთი საბჭო. ერთ-ერთ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს ასევე მერიაში შექმნილი აქვს ბავშვთა უფლებების დაცვისა და მხარდაჭერის განყოფილება, ბავშვის უფლებათა კოდექსის საფუძველზე.[11] აღნიშნული განყოფილების პერსონალს შეადგენენ იურისტი, ფსიქოლოგი და სოციალური მუშაკი, და მისი მიზანია ოჯახების მხარდაჭერა. მხარდაჭერა ხორციელდება სოციალური მუშაკების მიერ, რომლებიც სტუმრობენ ოჯახებს საქმეების შეფასებისა და მართვის მიზნით. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ანგარიშებში ასევე აღნიშნულია ბავშვების მხარდაჭერის სხვა მომსახურებაც, როგორიცაა:

- უკიდურეს სიღარიბეში და კრიზისში მყოფი ოჯახების მხარდაჭერის პროგრამა;
- პოზიტიური მშობლობის კურსების ჩატარება შესაბამისი საჭიროების მქონე მშობლებისთვის, ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით;
- ფსიქოლოგის მომსახურება შესაბამისი საჭიროების მქონე ბავშვებისა და მშობლებისთვის;
- ძალადობის მსხვერპლი ბავშვების მიმართვა მხარდაჭერის უწყებებში;
- კანონთან კონფლიქტში მყოფი ბავშვების საჭიროებების გათვალისწინება და მათი ჩართვა პოლიტიკისა და პროგრამების შემუშავებაში (ჯერ არ არის გამოყოფილი შესაბამისი რესურსები);
- ფინანსური დახმარება, როგორიცაა ყოველთვიური დახმარება გათბობის ხარჯების დასაფარად;
- ფინანსური დახმარება ახალშობილებისთვის.

ერთ-ერთმა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანომ ახალგაზრდებისთვის დააფუძნა ახალგაზრდული საკონსულტაციო საბჭო, ხოლო მეორე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო ასეთი საბჭოს შექმნას 2022 წლის ბოლომდე აპირებს. ახალგაზრდული საბჭო უზრუნველყოფს ბავშვებისა და ახალგაზრდების ინტერესების დაცვას საჯარო მმართველობის ფარგლებში. ერთ-ერთმა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანომ დაამტკიცა ახალგაზრდობის განვითარების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელიც მხარს უჭერს ახალგაზრდებისთვის ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესს.

ახალგაზრდებზე მიმართული სხვა პოლიტიკა და მომსახურება მოიცავს შემდეგს:

- მოხალისეობრივ საქმიანობაში ახალგაზრდების ჩართულობის ხელშეწყობა;
- ახალგაზრდების დასაქმების ხელშეწყობა და ახალგაზრდებში ჯანსაღი ცხოვრების წესის პოპულარიზაცია;
- ახალგაზრდებისთვის თავისუფალი სივრცის შეთავაზება;
- ახალგაზრდული სტრატეგიის შემუშავება;
- ახალგაზრდების მიერ წამოწყებული პროექტების ფინანსური უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის ბავშვთა უფლებების საკითხებზე ტრენინგის

11 ბავშვის უფლებათა კოდექსი, სსიპ „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“, matsne.gov.ge

პროგრამის შემუშავება. ტრენინგის პროგრამა მოიცავს მუნიციპალური სერვისების მონიტორინგს იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ბავშვთა სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურება ხელმისაწვდომი იყოს მისი ბენეფიციარებისთვის.

3.2.1.4 სხვა ნაკლებად წარმოდგენილი ჯგუფები

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს ასევე აღნიშნული ჰქონდათ სხვა უფლებები და მომსახურება სოციალურად დაუცველი ჯგუფებისთვის. ამის მაგალითებია: ხანდაზმულები (ფინანსური დახმარების მომსახურება 90 წელს გადაცილებული პირებისთვის), იძულებით გადაადგილებული პირები (შემწეობა), ფინანსური დახმარება ობოლი ბავშვებისთვის ან მრავალშვილიანი ოჯახების წევრებისთვის. არაფულადი დახმარების მაგალითები მოიცავს უფასო მედიკამენტებს, სურსათს და ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურებას სპეციალური სამიზნე ჯგუფებისთვის.

3.2.2 კარგი მმართველობა და მომსახურების გაწევა

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები სთავაზობენ რამდენიმე მომსახურებას სოციალურად მოწყვლად პირებს. ზემოთ ჩამოთვლილის გარდა, ნახსენები იყო შემდეგი მომსახურება:

- ფულადი სარგებელი და სუბსიდიები კომუნალური მომსახურებისთვის ხანდაზმულებისთვის, სოციალურად დაუცველი პირებისთვის, ვეტერანებისთვის და ომის მსხვერპლთა ნათესავებისთვის;
- უფასო მუნიციპალური ტრანსპორტი და უფასო ყოველდღიური ფოსტა ხანდაზმულებისა და სოციალურად დაუცველი პირებისთვის;
- პანსიონატი, მათ შორის, დღის ცენტრი უსახლკარო ხანდაზმული პირებისთვის;
- სახლში მოვლის მომსახურება;
- ჯანმრთელობის დაცვის მომსახურება;
- უფასო სკოლამდელი განათლება, უფასო სახელოვნებო და მუსიკალური განათლება ბავშვებისთვის;
- სოციალური საცხოვრისი და ბინის ქირა უსახლკარო პირებისთვის;
- კრიზისული ცენტრი ძალადობის მსხვერპლთათვის.

ზოგადად, ანგარიშებში მითითებულია (ან ცალსახად არის აღნიშნული), რომ სოციალური და ფინანსური დახმარების მომსახურების გაწევა ხდება მხოლოდ იმ პირებისთვის, რომლებიც ცხოვრობენ მძიმე სოციალურ პირობებში. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ შეთავაზებული მომსახურების დონე დაკავშირებულია სოციალური მოწყვლადობის დონესთან. შედარებით ნაკლებია პრევენციული ან დაცვასთან დაკავშირებული მომსახურება.

თერთმეტი მუნიციპალიტეტის ანგარიშებში აღნიშნული იყო მომსახურების გაწევის შესახებ. თუმცა, ორი მუნიციპალიტეტის ანგარიშებში და ეროვნულ დონეზე მომზადებულ ანგარიშშიც ასევე ნახსენები იყო კარგ მმართველობასთან დაკავშირებული შესაძლებლობები. მუნიციპალიტეტების ანგარიშებში კარგი მმართველობა დაკავშირებულია ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების სამ შესაძლებლობასთან, კერძოდ:

- პოლიტიკის შემუშავებისას გამოიყენება სისტემური მიდგომა;
- ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღებას მხარს უჭერენ საკონსულტაციო საბჭოები;[12]
- კომუნიკაცია ადგილობრივ მოსახლეობასთან არის ადეკვატური.

სისტემური მიდგომა პოლიტიკის შემუშავებისას გულისხმობს ადგილობრივი სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავებას მიზნების დასახვის მიზნით. გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმები და ახალგაზრდობის განვითარების სტრატეგია ასევე მოიცავს ამ მიზნების მიღწევის საშუალებებსა

12 ეროვნულ დონეზე მომზადებულ ანგარიშებშიც ასევე მითითებული იყო ეს საბჭოები, რომლებიც ქმნიან პლატფორმას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, ასევე ადგილობრივი თემების და სოციალურად დაუცველი ჯგუფების წარმომადგენლების ჩართულობისთვის.

და შესრულების შეფასების ინდიკატორებს მიღწეული შედეგების გასაზომად. მუნიციპალიტეტების ანგარიშებში ეს სტრატეგიები, სამოქმედო გეგმები და სოციალური პროგრამები მითითებულია კარგი მმართველობის მაგალითებად. მაგრამ ჩნდება კითხვა, არის თუ არა ეს ადგილობრივი პოლიტიკის დოკუმენტები და პროგრამები ყოვლისმომცველი, ინკლუზიური და მონაწილეობითი პროცესის შედეგი. გენდერული თანასწორობის საბჭო მონაწილეობს შესაბამისი სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში. თუმცა, ორი მუნიციპალიტეტის ანგარიშების თანახმად, ამ პროცესებში შესაძლოა ასევე ჩართულნი იყვნენ მოქალაქეთა უფრო დიდი ჯგუფები და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები. გარდა ამისა, წინამდებარე ანგარიშში უკვე ნახსენები იყო საკონსულტაციო საბჭოები, რომლებიც მხარს უჭერენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს გადაწყვეტილების მიღებაში და წარმოადგენენ შესაბამისი ჯგუფების ინტერესებს. ესენია: გენდერული თანასწორობის საბჭო, ახალგაზრდული საკონსულტაციო საბჭო და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე საბჭო. ეს საბჭოები ჩართულები არიან პოლიტიკის დოკუმენტებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში. მუნიციპალიტეტების ანგარიშების მიხედვით, უმნიშვნელოვანესია, რომ ყველა აღნიშნული საკონსულტაციო საბჭო ნამდვილად (და არა მხოლოდ ფორმალურად) იყოს ჩართული ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებაში. თუმცა, ყველა მუნიციპალიტეტის ანგარიშში არ არის აღნიშნული, რომ საბჭოები ნამდვილად არიან ჩართულები აღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტების მომზადებაში. როგორც აღინიშნა, ადგილობრივ მოსახლეობასთან კარგი კომუნიკაციის მაგალითებია კომუნიკაცია სოციალური მედიის საშუალებით, სოფლის წარმომადგენლების მიერ ინფორმაციის აქტიურად გავრცელება და მუნიციპალიტეტის პერსონალსა და მომსახურების ბენეფიციარებს შორის მუდმივი კავშირების დამყარება დაბოლოს, ხაზგასმულია კარგი თანამშრომლობა სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, რომლებიც უზრუნველყოფენ მომსახურებისა და ინფორმაციის მიწოდებას.

უნდა აღინიშნოს, რომ[13] ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები არ ახსენებენ კოორდინაციისა და თანამშრომლობის მექანიზმებს, რომლებიც შექმნილია მრავალდონიან მმართველობასთან მიმართებით (იხ. 3.3.2 და 3.3.3 ნაწილები).

ორი მუნიციპალიტეტის ანგარიშებში ცალსახადაა ხაზგასმული შეშფოთება ასეთი მექანიზმების არარსებობის გამო. ამის მიუხედავად, „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია“, როგორც ქოლგა ორგანიზაცია, საკონსულტაციო პროცესებისა და განხილვის პლატფორმის ფარგლებში ასრულებს შუამავლის როლს საქართველოს მუნიციპალიტეტებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის. ეროვნულ დონეზე ჩატარებული გამოკითხვებიდან გამოიკვეთა კარგი პრაქტიკა იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უწყობს ხელს „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია“, ადგილობრივ დონეზე მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების, პროგრამების შემუშავებისა და მრავალდონიანი მმართველობის კუთხით თანამშრომლობის პროცესში.

3.2.3 დისკრიმინაციის დაუშვებლობა და მონაწილეობა

დისკრიმინაციის დაუშვებლობისა და მონაწილეობის უზრუნველყოფის ძირითად მექანიზმებად ასევე მითითებულია ჯგუფზე დაფუძნებული საკონსულტაციო საბჭოები. ამ ორგანოებს ევალებათ ადგილობრივ დონეზე დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო პოლიტიკის განხორციელებისა და თანასწორი შესაძლებლობების შექმნის ხელმძღვანელობა. საბჭოები განიხილავენ განაცხადებს, შეიმუშავებენ პროგრამებსა და სერვისებს, რეკომენდაციებს და სახელმძღვანელო მითითებებს დისკრიმინაციის აღსაკვეთად. ამ საკონსულტაციო საბჭოების გარდა, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს, თბილისის მუნიციპალიტეტის გამოკლებით, აქვთ მცირე შესაძლებლობები დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით (იხ. ნაწილი 3.3.3).

სახალხო დამცველის აპარატი არის ძირითადი უწყება ქვეყანაში თანასწორობისა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობის ხელშეწყობის მიმართულებით. კონკრეტული ქვედანაყოფი, კერძოდ, თანასწორობის დეპარტამენტი, მუშაობს დისკრიმინაციის ცალკეულ საქმეებზე და ზოგად ასპექტებზე. სახალხო დამცველის აპარატის სხვა დეპარტამენტები (მაგ: გენდერის დეპარტამენტი, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დეპარტამენტი) მუშაობენ შესაბამის თემებზე პოლიტიკის დონეზე. ცხრა რეგიონული ოფისი მოიცავს საქართველოს ყველა რეგიონს. თანასწორობის დეპარტამენტი და რეგიონული ოფისები იკვლევენ დისკრიმინაციის ინდივიდუალურ ან ზოგად ფაქტებს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე. სახალხო დამცველის აპარატის მანდატი მოიცავს როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორს. სახალხო დამცველის აპარატი ახორციელებს ცნობიერების ამაღლების აქტივობებს ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებთან და სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, აანალიზებს

13 ეროვნულ დონეზე მომზადებული ანგარიში, გვ. 3, ხელმისაწვდომია დანართში.

არსებულ პოლიტიკასა და პროგრამებს, და გასცემს რეკომენდაციებს მოწყვლადი ჯგუფების, როგორიცაა, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ი, ლგბტქ თემი და ქალები, უფლებრივ მდგომარეობასთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, სახალხო დამცველის აპარატი ახორციელებს საგანმანათლებლო აქტივობებს, შეისწავლის საქმეებს, გასცემს სპეციალურ რეკომენდაციებს ან ზოგად წინადადებებს, და ამზადებს საპარლამენტო ანგარიშებს ადამიანის უფლებათა საკითხებზე.[14]

მუნიციპალიტეტების ანგარიშებში მითითებულია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს ჯერ არ ჩატარებიათ შესაძლებლობათა ზრდის სესიები თანასწორობისა და დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო კანონმდებლობისა და პრაქტიკის საკითხებზე. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო ითხოვს ასეთ სესიებს, სხვები ვერც კი ხედავენ ასეთი შესაძლებლობების ზრდის აუცილებლობას (სავარაუდოდ, ეს გამომდინარეობს უთანასწორობის შესახებ ნაკლები ინფორმირებულობიდან). გარდა ამისა, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო მიდგომა კონცენტრირებულია გენდერზე, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ზე და ბავშვებზე. მათი ყურადღებიდან გამოტოვებულია ეთიკური და რელიგიური უმცირესობები და, ასევე სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობის და თვითგამოხატვის, და სქესობრივი მახასიათებლების მქონე უმცირესობათა საკითხები.

საქართველოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს, სავარაუდოდ, უფრო მეტი შესაძლებლობები აქვთ მონაწილეობის კუთხით. ზემოაღნიშნული საბჭოების გარდა არსებობს ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების სექტორი. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები აღნიშნავენ, რომ ისინი ეფექტურად თანამშრომლობენ ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან, საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და მომსახურების მიმწოდებლებთან კერძო სექტორის დონეზე. მონაწილეობის კიდევ ერთი საშუალებაა ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ინიცირებული პროექტების მუნიციპალური დაფინანსება. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ახორციელებენ სოციალურ სამუშაოს სხვადასხვა დასახლებებში მოსახლეობასთან შეხვედრებით და მათი პრობლემების მოსმენით.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა შეიმუშავეს და დანერგეს მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების კარგი პრაქტიკა. თუმცა, ისევ გასათვალისწინებელია, რომ ადგილობრივი კონსულტაციები მოიცავს ძირითადად ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მოსაზრებებს. საბაზისო შეფასების განხორციელებაში იშვიათად იყვნენ ჩართულნი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტების საკონტაქტო პირები ახდენდნენ ადგილობრივი კონსულტაციების ხელშეწყობას და, შესაბამისად, მონაწილეთა „წინასწარ შერჩევას“. ამგვარად, ამ ნაწილში წარმოდგენილი კარგი პრაქტიკის წაკითხვისას ჩანს შერჩევის მიკერძოებულობა.

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს ღია პოლიტიკის შემუშავებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს, როგორიცაა:

- დასახლების საერთო კრება (სავალდებულოა კანონით თითოეული მუნიციპალიტეტისთვის);
- პეტიცია;
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო;
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა;
- მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.[15]

ადგილობრივი კონსულტაციების მიხედვით, საერთო კრებები რეგულარულად იმართება იმ ადგილებში, რომლებსაც ხშირად სტუმრობს ადგილობრივი მოსახლეობა. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომები გადაიცემა პირდაპირ ეთერში და იწერება.[16] ზოგიერთი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო ატარებს შეხვედრებს მოსახლეობასა და მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებს

14 ეროვნულ დონეზე მომზადებული ანგარიში, გვ. 10.

15 ინფორმაცია მოწოდებულია ადგილობრივი ექსპერტის მიერ. დამატებითი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ამ პროექტის ფარგლებში შემუშავებულ სახელმძღვანელოში „ღია ადგილობრივი მმართველობისა და ეთიკის წესები საჯარო სამსახურში“: https://rm.coe.int/handbook-georgia-eng-final/1680a5bd47

16 „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ აღმასრულებელი საბჭოს წარმომადგენლები ეჭვქვეშ აყენებენ მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის ეფექტურობას. ისინი აღნიშნავენ, რომ ადგილობრივმა მოსახლეობამ არ იცის ამ მექანიზმების შესახებ და, უფრო ზოგადად, მოქალაქეთა მონაწილეობის, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და მუნიციპალური ხელისუფლების საკითხებზე ინფორმირებულობა არის დაბალი. ამგვარად, ფოკუს ჯგუფი აღნიშნავს, რომ მოქალაქეთა მონაწილეობა და მექანიზმები მორგებული უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის თავისებურებებზე და ითვალისწინებდეს მუნიციპალიტეტის ზომასა და რეგიონს.

შორის, სხვადასხვა დასახლებაში, შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე. ეს შეხვედრები წარმოადგენს ერთგვარ პლატფორმას, სადაც მოსახლეობას აქვს რეალური შესაძლებლობა გააცნოს თავიანთი მოსაზრებები ან პრობლემები იმ პირებს, რომლებსაც აქვთ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის უფლებამოსილება.

კარგი პრაქტიკა

ერთი მუნიციპალიტეტის ანგარიშის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომები გადაიცემა პირდაპირ ეთერში, ხოლო სხდომების ჩანაწერები ხელმისაწვდომია YouTube არხზე. მოქალაქეები მონაწილეობენ სამოქალაქო ბიუჯეტის შედგენაში. ეს არის მექანიზმი, რომელიც საშუალებას აძლევს მუნიციპალიტეტის მაცხოვრებლებს, მიიღონ გადაწყვეტილებები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ განსახორციელებელ მცირე ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან დაკავშირებით. სამოქალაქო ბიუჯეტის შედგენის შემუშავებული წესები და პროცედურები ითვალისწინებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი თემის მონაწილეობას პირდაპირი კენჭისყრით. 2020 წელს, სამოქალაქო ბიუჯეტის შედგენაში მოქალაქეთა მონაწილეობა მკვეთრად გაიზარდა.

3.3 გამოწვევები და საჭიროებები

ადგილობრივი კონსულტაციების დროს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა ღიად და გულწრფელად გამოხატეს და განიხილეს მათ წინაშე არსებული გამოწვევები. ადგილობრივ კონსულტაციებში მონაწილეობდა 5-12 მონაწილე და ისინი გრძელდებოდა საშუალოდ 2 საათის განმავლობაში. განხილვები ფოკუს ჯგუფებთან გაიმართა პირისპირ. მოხდა მათი ჩაწერა და შეჯამება. ადგილობრივ კონსულტაციებში მონაწილეობდნენ მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები სხვადასხვა დეპარტამენტიდან, არჩეული წარმომადგენლები და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წევრები. თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ადგილობრივი კონსულტაციების დროს შექმნილი იყო სანდო ატმოსფერო, ხოლო განხილვები იყო საინტერესო .

ერთი შეხედვით საერთო მახასიათებლები და შედეგები

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები დგანან გამოწვევების წინაშე ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების შესახებ ინფორმაციის მოპოვების კუთხით. აქედან გამომდინარე, მათ მიერ მოსახლეობის საჭიროებების შესახებ მონაცემების შეგროვება და კვლევის ჩატარება (ან დაწყება) მკვეთრად შეზღუდულია, როგორც ეს გამოჩნდა რამდენიმე ფოკუს ჯგუფის განხილვის დროს.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ინფორმირებულობა ეთნიკური და რელიგიური უმცირესობების საჭიროებებთან დაკავშირებით მნიშვნელოვნად განსხვავდება ქვეყნის მასშტაბით.

როდესაც საქმე ეხება ინსტიტუციურ გამოწვევებს, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები აღნიშნავენ ეროვნულ დონეზე ადამიანის უფლებების დაცვასთან დაკავშირებული სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში მათ ნაკლებად მონაწილეობას. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები პასუხისმგებელნი არიან ამ სტრატეგიების განხორციელებაზე, მათ მიაჩნიათ, რომ ისინი არ არიან კარგად ჩართულები კონსულტაციის პროცესში. გარდა ამისა, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა აღნიშნეს, რომ მათ არ გააჩნიათ ცოდნა და შესაძლებლობები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ჩარჩო ადგილობრივ დონეზე. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა გამოხატეს მათი საჭიროებები გრძელვადიან ტრენინგთან, ქოუჩინგთან და ადამიანის უფლებათა დაცვის (საერთაშორისო) ეროვნული ჩარჩოსა და ადგილობრივ დონეზე მისი განხორციელების შესახებ ინფორმაციის გაცვლასთან დაკავშირებით.

სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენელთან ჩატარებულმა გამოკითხვამ უფრო მეტი გამოწვევა და საჭიროება გამოავლინა სასოფლო და მრავალეთნიკურ მუნიციპალიტეტებში, ვიდრე ურბანულ და მონოეთნიკურ მუნიციპალიტეტებში. სხვადასხვა პროგრამებისა და პროექტების ხელმისაწვდომობა შედარებით მაღალია დიდ ქალაქებში. ასევე, მომსახურების მიმწოდებლები, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და არასამთავრობო ორგანიზაციები თავმოყრილნი არიან დიდ მუნიციპალიტეტებში. ეს ფაქტორი დადებითად აისახება მომსახურების მიწოდებასა და ადამიანის უფლებათა განხორციელებაზე დიდ დასახლებებში. თუმცა, მცირე და სასოფლო მუნიციპალიტეტებში მუნიციპალური პროგრამების რაოდენობა შეზღუდულია ფინანსური და ადამიანური რესურსების ნაკლებობის გამო. ზოგადი ცოდნა ადამიანის უფლებათა დაცვის შესახებ საკმაოდ შეზღუდულია.[17]

17 ეროვნულ დონეზე მომზადებული ანგარიში, გვ. 9.

3.3.1 კოლექტიურ უფლებებთან დაკავშირებული გამოწვევები

გამოწვევები უკავშირდება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას და ეს ეხება ორივე მხარეს: როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების წვდომას ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების შესახებ ინფორმაციაზე, ისე ადგილობრივი მოსახლეობის წვდომას ადგილობრივი სერვისების შესახებ ინფორმაციაზე.

სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შეგროვებული სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, ადგილობრივ დონეზე (და ასევე ეროვნულ დონეზე) ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფები არიან ქალები, სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობისა და თვითგამოხატვის, და სქესობრივი მახასიათებლების მქონე პირები და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ი. დისკრიმინაციული ენა, სექსიზმი და სიძულვილის ენა წარმოადგენს დამატებით გამოწვევას კოლექტიურ უფლებებთან დაკავშირებით.

სახალხო დამცველის აპარატის მიერ გამოვლენილი კიდევ ერთი პრობლემა არის შრომითი უფლებების დარღვევა და პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაცია. მაგალითად, სახალხო დამცველის აპარატმა გამოავლინა განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულებების გამო სამსახურში შევიწროებისა და სამსახურიდან გათავისუფლების ბევრი შემთხვევა.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის მოსახლეობის ჯგუფების საჭიროებებისა და პრობლემების შესახებ მონაცემებისა და სტატისტიკის ხელმისაწვდომობა არის ძალიან დაბალი იმისთვის, რომ ეფექტურად მოხდეს საჭიროებებზე დაფუძნებული მომსახურებისა და პოლიტიკის დაგეგმვა. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები დგანან მონაცემებისა და ინფორმაციის შეგროვების გამოწვევის წინაშე ამ სფეროში მათი კომპეტენციის ნაკლებობის გამო (იხ. ქვემოთ ნაწილი 3.3.3). ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის ინფორმაცია მოწყვლადი ჯგუფების საჭიროებებისა და პრობლემების შესახებ ხელმისაწვდომია ძირითადად სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული გამოკითხვებიდან და სოციალური მომსახურების სააგენტოს რეესტრის სოციალური მომსახურების ბენეფიციარების მონაცემთა ბაზიდან. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების გამოკითხვების მნიშვნელობა შემოიფარგლება მათი პროექტების მოქმედების სფეროთი, მიდგომებითა და მიზნებით. საჯარო რეესტრის მონაცემთა ბაზები სოციალური მომსახურების ბენეფიციარების შესახებ შეიცავს ძირითად პერსონალურ მონაცემებს მოწყვლად მდგომარეობაში მყოფი პირების შესახებ. გარდა ამისა, ზოგიერთი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო დგას სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემთა ბაზებზე წვდომის გამოწვევის წინაშე. ამგვარად, რეკომენდებული იყო ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის მონაცემთა ბაზებზე წვდომის უფლების მინიჭება. ამ გამოწვევასა და რეკომენდაციას ამყარებს „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ აღმასრულებელი საბჭოს წევრებთან ჩატარებული ფოკუს ჯგუფის შედეგები.

ასევე, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის არ არის ხელმისაწვდომი მონაცემები, რომელთა საფუძველზეც ისინი შეძლებდნენ სახელმწიფო სერვისების დაგეგმვას ან ბიუჯეტის შედგენას. თვითონ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს მცირე ცოდნა აქვთ მონაცემების შეგროვებისა და გამოკითხვების ჩატარების მიმართულებით იმისთვის, რომ შეაგროვონ მტკიცებულებები მუნიციპალური პროგრამების შესადგენად და პოლიტიკის შესამუშავებლად.

ადგილობრივი მოსახლეობის (მოწყვლადი პირების) გარკვეული ჯგუფებისთვის სახელმწიფო სერვისებისა და პროგრამების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა წარმოადგენს გამოწვევას. გამოწვევები ძირითადად დაკავშირებულია სახელმწიფო სერვისების სამიზნე ჯგუფების მიერ კომპიუტერის მოხმარების ცოდნის დაბალ დონესთან. კიდევ ერთი გამოწვევა დაკავშირებულია ენითა და რელიგიით გამოწვეულ ბარიერებთან. მიგრანტებისა და ეთნიკური უმცირესობების მაღალი წილის მქონე ადგილობრივი ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ ინფორმაციის ეფექტური ხელმისაწვდომობის კუთხით მათთვის გამოწვევას წარმოადგენს ენობრივი ბარიერი. ერთ-ერთმა ფოკუს ჯგუფმა გამოავლინა უმცირესობათა უფლებების, მათ წინაშე არსებული გამოწვევებისა და მათი საჭიროებების შესახებ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ცნობიერების ამაღლების საჭიროება. აქამდე, მუნიციპალურ აქტივობებში არ იყვნენ გათვალისწინებული რელიგიური და ეთნიკური უმცირესობები. ეს გამოწვეულია რელიგიურ უმცირესობათა უფლებების შესახებ ცოდნის ნაკლებობით და ამ ჯგუფების პრობლემებისა და საჭიროებების შესახებ ინფორმირებულობის დაბალი დონით. ასევე, ადგილობრივი კონსულტაციების დროს გამოწვევად დასახელდა ბოშათა ჩართულობაც. გაუნათლებლობის მაღალი დონის გამო, ბოშათა თემი გამორიცხულია მუნიციპალური სერვისებიდან და მათ არ აქვთ წვდომა ინფორმაციაზე. ეს საკითხი განსაკუთრებით პრობლემატურია, რადგან (ბავშვების, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის, ქალებისა და გოგონების, მათ შორის ადრეული ქორწინების გამო) უფლებების დარღვევის რისკი უფრო მაღალია დახურულ და ტრადიციულ თემებში.

სახალხო დამცველის აპარატთან ჩატარებულმა გამოკითხვამ დაადასტურა, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა წარმოადგენს გამოწვევას მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, განსაკუთრებით სოფლად. არსებობს გარკვეული პროგრამები მარტოხელა მშობლებისთვის, მრავალშვილიანი ოჯახებისთვის, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის და მაღალმთიანი დასახლებების მაცხოვრებელთათვის, მაგრამ პოტენციურმა ბენეფიციარებმა არ იციან ასეთი შესაძლებლობების არსებობის შესახებ. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა კიდევ უფრო პრობლემატურია ეთნიკური უმცირესობების შემთხვევაში, ენობრივი ბარიერის არსებობის გამო.[18]

3.3.1.1 გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული გამოწვევები

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ანგარიშების თანახმად, გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული გამოწვევები განსაკუთრებით გავლენას ახდენს სოფლად და შორეულ რაიონებში მცხოვრები ქალების ჩართულობასა და მონაწილეობაზე.[19] ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში არსებული ტრანსპორტირების სისტემა არის მოძველებული და მას კერძო სექტორი მართავს, ე. ი. არ არსებობს სახელმწიფო ტრანსპორტი. ამგვარად, ტრანსპორტი არ აკმაყოფილებს ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებებს სატრანსპორტო მარშრუტების ორგანიზებისა და ავტობუსის გაჩერებების მოწყობის კუთხით. შედეგად, სოფლად მცხოვრებ ქალებსა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ს (იხ. ქვემოთ) უჭირთ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობა და გენდერულ საკითხებზე გამართულ მუნიციპალურ შეხვედრებზე დასწრება. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ არ დასახელებულა ზემოთ აღნიშნულის გარდა გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული სხვა გამოწვევები.

„საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ წარმომადგენლები ხედავენ გამოწვევებს ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობასთან დაკავშირებით. მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებს სჭირდებათ უნარების გამომუშავება ადგილობრივ დონეზე გენდერული აუდიტის ჩასატარებლად და გენდერული მეინსტრიმინგის პროგრამების შესამუშავებლად. მისასალმებელია დამატებითი ტრენინგები, სახელმძღვანელო მითითებები და ინსტრუქციები. სახალხო დამცველის აპარატის გამოკითხული წარმომადგენელი აღნიშნავდა, რომ მათი სტატისტიკის მიხედვით, ადგილობრივ დონეზე (და, ასევე, ეროვნულ დონეზე) ყველაზე მოწყვლადი ჯგუფები არიან ქალები, სექსუალური ორიენტაციის, გენდერული იდენტობისა და თვითგამოხატვის, და სქესობრივი მახასიათებლების მქონე და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ი. ანალოგიურად, ადგილობრივ დონეზე დისკრიმინაციული ენა, სექსიზმი და სიძულვილის ენა წარმოადგენს სამ უმთავრეს გამოწვევას.[20] შეუსაბამობა გენდერული გამოწვევების შესახებ ოფიციალურ სტატისტიკასა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების თვითაღქმას შორის მნიშვნელოვანი გასათვალისწინებელი ასპექტია. გარდა ამისა, გენდერული ნიშნით ძალადობა და ქალთა მიმართ ძალადობა არ იყო მითითებული გამოწვევებად საბაზისო შეფასების განხორციელების პროცესში.

3.3.1.2 შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)თან დაკავშირებული გამოწვევები

მუნიციპალიტეტის ანგარიშებში აღნიშნულია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის უფლებების განხორციელებასთან დაკავშირებული რამდენიმე განსხვავებული გამოწვევა. ეს გამოწვევები ეხება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის წვდომას საჯარო ინფრასტრუქტურაზე (შენობებზე, ტრანსპორტზე), განათლებასა და სოციალურ მომსახურებაზე. გარდა ამისა, ანგარიშებში ასევე აღნიშნულია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის სტიგმატიზაციის შესახებ. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ისთვის საზოგადოებრივი დანიშნულების შენობების ხელმისაწვდომობა და მათი გადაადგილება არის შეზღუდული. თუმცა, პარკები, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები და სასკოლო შენობები არის ხელმისაწვდომი ყოველგვარი ბარიერების გარეშე.

სხვა გამოწვევები მიანიშნებს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის მიერ განათლების მიღების უფლებაზე. ინკლუზიური სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების მეთოდოლოგია არ არის დამტკიცებული და არ გამოიყენება ცამეტ მუნიციპალიტეტში. გარდა ამისა, მასწავლებლები განიცდიან ინკლუზიური განათლების შესახებ ტრენინგების ნაკლებობას.

---

18 ეროვნულ დონეზე მომზადებული ანგარიში, გვ. 9.

19 როგორც ეს გათვალისწინებულია „ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის“ მე-14 მუხლით.

20 ეროვნულ დონეზე მომზადებული ანგარიში, გვ. 9.

კიდევ ერთი გამოწვევაა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის სტიგმა და დისკრიმინაცია. ზოგიერთ ოჯახს არ მიჰყავს შვილი სკოლაში, რათა დაფაროს მისი შეზღუდული შესაძლებლობები. მშობლებმა არ იციან, რომ მათი შვილი არის შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე და სჭირდება სპეციალური დახმარება, ან ისინი უბრალოდ მალავენ ამას. ეს დამოკიდებულებები და სტიგმატიზაცია აფერხებს ბავშვებისთვის სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობას. ეს ბავშვები იტანჯებიან არა მხოლოდ ფიზიკური ხელმისაწვდომობის ბარიერების გამო, არამედ ასევე საზოგადოების, მათ შორის, საკუთარი ოჯახის წევრების, დამოკიდებულებისა და აღქმის გამო.

ზოგადად, კოვიდ-19-ით გამოწვეულმა პანდემიამ და შეზღუდვებმა ხელი შეუწყო შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის იზოლაციას და კიდევ უფრო გაართულა მათთვის სერვისების ხელმისაწვდომობა.

3.3.1.3 ბავშვების და ახალგაზრდების უფლებები

ბავშვთა უფლებებთან დაკავშირებული გამოწვევები ძირითადად ეხება ისეთ ოჯახებს, რომლებიც ცხოვრობენ სიღარიბეში, ღარიბ და მოშორებულ უბნებში, და აქვთ განათლების დაბალი დონე. ზოგიერთ ოჯახს არ აქვს შესაბამისი ცოდნა და რესურსი, რათა უზრუნველყოს შვილების კეთილდღეობა და მათი ძირითადი უფლებების დაცვა. ეს პრობლემები ძირითადად გავლენას ახდენს ბავშვების ჰიგიენასა და ჯანმრთელობაზე. ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის ანგარიშში დამატებით ყურადღება გამახვილებული იყო ახალგაზრდებზე და მათ ინტეგრაციასა და მათთვის შესაბამისი სერვისების ნაკლებობასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე.

3.3.2 ინსტიტუციური გამოწვევები

ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ჩარჩოს (ადამიანის უფლებათა დაცვის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა) შემუშავებაში ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მონაწილეობის ნაკლებობა ან არაეფექტური მონაწილეობა არის მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური გამოწვევა, როგორც ეს აღინიშნა მუნიციპალიტეტების ანგარიშებში. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები თვლიან, რომ არ არიან ეფექტურად ჩართულები ეროვნულ დონეზე სტრატეგიების შემუშავების პროცესში, რომელთა განხორციელებაზეც ისინი პასუხისმგებელნი არიან. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები თვლიან რომ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან უფრო ხდება მათი ინფორმირება, ვიდრე მათთან აქტიური კონსულტაციების გავლა. მათი სურვილია შემუშავების პროცესში აქტიური მონაწილეობის მიღება.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების წარმომადგენლების აზრით, ცენტრალური ხელისუფლება მათ სთხოვს ანგარიშს იმ კანონების განხორციელებასთან დაკავშირებით, რომელთა შემუშავებაშიც ან მიღებაშიც მათ მონაწილეობა არ მიუღიათ. ამგვარად, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს მიაჩნიათ, რომ მათი ანგარიშგების ვალდებულების დონე არის მაღალი, მონაწილეობის შესაძლებლობა კი – დაბალი. მათ უფლება აქვთ გამოთქვან თავიანთი მოსაზრება ცენტრალური ხელისუფლების (ძირითადად პარლამენტის კომიტეტების) მოთხოვნით, მაგრამ არა საკუთარი ინიციატივით. სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენელთან ჩატარებული გამოკითხვით დადასტურდა, რომ მუნიციპალიტეტები არ არიან ჩართულები ეროვნული დონის პოლიტიკის შემუშავებაში. ეროვნული დონის პოლიტიკა ავალდებულებს მუნიციპალიტეტებს, შეასრულონ ისეთი ამოცანები, რომელთა შესახებაც მათ არ იციან და ისინი არ არიან კარგად ინფორმირებულები. მეორე მხრივ, პრობლემატურია სამოცდაოთხივე მუნიციპალიტეტის პირადად მოწვევა კონსულტაციებში მონაწილეობის მისაღებად. ამგვარად, სახალხო დამცველის აპარატმა შესთავაზა მათ ონლაინ საშუალებები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მოხდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მოსაზრებათა გაგება. კიდევ ერთი გამოწვევა არის ის, რომ მუნიციპალიტეტები განიცდიან ცოდნისა და დამოუკიდებლობის ნაკლებობას. კონსულტაციებზე მათი დასწრების შემთხვევაშიც კი, ისინი ვერ მიიღებენ აქტიურ მონაწილეობას ეროვნული დონის პოლიტიკის განხილვებში. სახალხო დამცველის აპარატი ხაზს უსვამს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების ცნობიერების ამაღლების აუცილებლობას და მათი ჩართულობის მნიშვნელობას პოლიტიკისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში, ასევე მათ მონაწილეობას მონიტორინგისა და შეფასების პროცესში..

ეს მიგნება არ დასტურდება „საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ აღმასრულებელი საბჭოს წარმომადგენლებს შორის გამართული ფოკუს ჯგუფის განხილვების შედეგად მიღებული მონაცემებით. „საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ აღნიშნავს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის არსებობს

რამდენიმე ეფექტურად ფუნქციონირებადი მექანიზმი ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებასა და პროგრამების შემუშავებაში მონაწილეობის მისაღებად.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები მზად არიან აქტიური მონაწილეობა მიიღონ მრავალდონიან დიალოგში ფორუმებისა და სხვა თანამშრომლობითი მექანიზმების საშუალებით. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები სთხოვენ ცენტრალურ ხელისუფლებას, მეტი ყურადღება მიაქციოს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსაზრებებს, რადგან ისინი წარმოადგენენ ადგილობრივი მოსახლეობის ხმას.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ ხაზგასმული გამონაკლისები არის „საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ მიერ ინიცირებული საკონსულტაციო პროცესები (მაგ.: გენდერული თანასწორობის პლატფორმის ფარგლებში) და ეროვნული ახალგაზრდული სტრატეგიის შემუშავებასთან დაკავშირებული გამონაკლისები. ამასთან დაკავშირებით ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები მიწვეულნი იყვნენ ერთობლივად სამუშაოდ და პოლიტიკის დოკუმენტების შესამუშავებლად.

კარგი პრაქტიკა

ბოლოდროინდელი თანამშრომლობითი პრაქტიკა განხილულ იქნა პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოსთან – საბჭოს ხელმძღვანელმა გამართა შეხვედრა 2022 წელს, რომელიც ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების მიერ დასახელდა ერთ-ერთ საუკეთესო პრაქტიკად. ამასთან დაკავშირებით მათ ჰქონდათ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩართულობის აღქმა და მათ სასარგებლოდ მიიჩნიეს ეროვნული ინიციატივების გაცნობა პარლამენტართან განხილვების საშუალებით.

3.3.3 საჭირო შესაძლებლობები

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი აღწერს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ექსკლუზიურ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, მაგალითად, ბიუჯეტის შედგენასთან, რესურსების მართვასთან, სკოლამდელი აღზრდისა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაფუძნებასთან, შეკრების თავისუფლებასთან, კულტურულ დაწესებულებებთან და სპორტთან დაკავშირებით, ისევე როგორც შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ისა და უსახლკარო პირების მხარდასაჭერად. საბაზისო შეფასებაში მკაფიოდაა აღნიშნული ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ ასეთ უფლებამოსილებათა განხორციელებისა და აღსრულების შესაძლებლობების საჭიროება. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ითხოვენ შესაძლებლობათა ზრდას და ინფორმაციას (მათ შორის პრაქტიკულ მაგალითებს) თავიანთი ამოცანების შესასრულებლად. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტთა შორისი და შიდა-მუნიციპალური თანამშრომლობა (საბჭოები, ფორუმები) მისცემდა მათ ძალისხმევის კოორდინაციისა და ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის საშუალებას.

მრავალდონიან მმართველობასთან დაკავშირებული ეს საჭიროებები კვლავ იკვეთება, როდესაც საქმე ეხება გენდერული თანასწორობისა და ადგილობრივ დონეზე დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ ეროვნული კანონმდებლობის განხორციელებას. ეროვნული კანონმდებლობა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისგან მოითხოვს მოქმედებას, თუმცა, ამ პასუხისმგებლობების შესასრულებლად საჭიროა შესაბამისი შესაძლებლობების ქონა. ამგვარად, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა გამოხატეს შესაძლებლობათა ზრდის საჭიროება, რათა გაეგოთ კანონმდებლობა და მის საფუძველზე გადაედგათ შემდგომი ნაბიჯები თანასწორობის, დისკრიმინაციის დაუშვებლობისა და, ზოგადად, კოლექტიური უფლებების სფეროში განმახორციელებელი ზომებისა და პოლიტიკის საშუალებით. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს სჭირდებათ მეთოდები, სახელმძღვანელო მითითებები და მექანიზმები ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული მოვალეობების შესასრულებლად და მათი ძალისხმევისა და წარმატების დოკუმენტირებისთვის. ისინი ასევე ითხოვენ სასწავლო ვიზიტებს ევროკავშირის ქალაქებში, კარგი პრაქტიკის გაცნობის, ინფორმაციის გაცვლისა და შთაგონების მიღების მიზნით.

მიგნებათა ანალიზმა აჩვენა, რომ არ არსებობს ურთიერთკავშირი საზოგადოების საჭიროებებსა და მის ზომას, მოსახლეობის სპეციფიკურ შემადგენლობას ან ქალაქისა და სოფლის დასახლებას შორის. მაგალითად, დედაქალაქ თბილისს აქვს შედარებით მცირე ზომის მუნიციპალიტეტების მსგავსი საჭიროებები. თუმცა, მუნიციპალიტეტების ანგარიშები განსხვავდებოდა ერთმანეთისგან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საჭიროებებთან დაკავშირებული დეტალიზაციის დონით.

საბაზისო შეფასებაში გამოიკვეთა სამი ტიპის საჭიროებები:

1) ინსტიტუციური თანამშრომლობისა და კოორდინაციის მექანიზმები;
2) თანასწორობისა და კოლექტიური უფლებების განხორციელების შესაძლებლობები;
3) მონაცემების შეგროვებისა და კვლევის ჩატარების შესაძლებლობები.

ეს საჭიროებები უფრო დეტალურად არის აღწერილი მომდევნო ნაწილებში.

3.3.3.1 ადამიანის უფლებებთან და თანასწორობასთან დაკავშირებულ შესაძლებლობათა ზრდა

საქართველოში ბოლოდროინდელი დეცენტრალიზაციის პროცესის ფარგლებში, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები აღიჭურვნენ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული ახალი კომპეტენციებითა და ვალდებულებებით. ადგილობრივი კონსულტაციებიდან მკაფიოდ ჩანს შესაბამისი პრაქტიკული შესაძლებლობების საჭიროება.

2010 წელს მიღებული საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ და 2014 წელს მიღებული საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს აკისრებს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ გარკვეულ ვალდებულებებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღმა, რომლებიც გამომდინარეობს სხვა კანონებიდან.[21] გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის თანახმად, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს მოეთხოვებათ დისკრიმინაციის შემთხვევების გამოვლენა და მათ წინააღმდეგ ბრძოლა, გენდერული თანასწორობის საბჭოების შექმნა ადგილობრივ დონეზე, და ბიუჯეტებში, სოციალურ-ეკონომიკურ პრიორიტეტებში, მუნიციპალურ პროგრამებსა და სამოქმედო გეგმებში გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის აღმოფხვრა.

ყველა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს წარმომადგენლებმა მოითხოვეს შესაძლებლობათა ზრდა ამ ვალდებულებათა პრაქტიკაში განსახორციელებლად. ზოგიერთ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს გააჩნია კონკრეტული ინტერესი გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებულ შესაძლებლობათა ზრდის მიმართ. გენდერული ბიუჯეტირება მათ მისცემდა გენდერული მეინსტრიმინგის დაცვის საშუალებას ადგილობრივ პოლიტიკაში და ბიუჯეტებში, ქალებისთვის ცალკე პროგრამების შემუშავების ნაცვლად. სხვა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ითხოვენ თავიანთ თემებში ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტების დანერგვისა და დაცვის უფრო ზოგად შესაძლებლობებს. მათ სჭირდებათ ინფორმაცია, როგორც თანასწორობის სტანდარტების (კანონები, სამართალწარმოება, დამცავი მექანიზმები და ა. შ.) ისე თანასწორობის პრაქტიკის შესახებ.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ახლახან აღიჭურვნენ ახალი კომპეტენციებით ასევე ბავშვთა დაცვასა და მხარდაჭერასთან[22] და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის ჩართულობისა და დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობასთან[23] დაკავშირებით. რაც შეეხება დისკრიმინაციის დაუშვებლობას, მათ სჭირდებათ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობების მართვისა და პრაქტიკულად შესრულების და, ასევე, ადეკვატური მომსახურების შექმნისა და გაწევის შესაძლებლობები.

გარდა ამისა, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს ასევე სჭირდებათ შესაძლებლობები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ შეასრულონ ადრეული და სკოლამდელი განათლების უზრუნველყოფისა და მონიტორინგის ახალი კომპეტენციები და, ასევე, თუ როგორ დაიცვან მონაცემები მათი დამუშავებისას და სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებისთვის გაზიარებისას.

რაც შეეხება ასეთ შესაძლებლობათა ზრდის მეთოდებს, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები გვთავაზობენ სამუშაო შეხვედრებსა და გამოცდილების გაზიარების პლატფორმებს. ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის მექანიზმები ხელს უწყობს ცნობიერების ამაღლებას და იმის უზრუნველყოფას, რომ მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებს ზუსტად ესმოდეთ დისკრიმინაციის დაუშვებლობასთან და ადამიანის უფლებათა დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედების სფეროზე მორგებული მეთოდური მითითებები დადებითად იმოქმედებდა და გააძლიერებდა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შესაძლებლობებს.

მოთხოვნილია, რომ შესაძლებლობათა ზრდა ითვალისწინებდეს პოლიტიკის მთლიან ციკლს, რომელიც მოიცავს მტკიცებულებების შეგროვებას, მონაწილეობით შემუშავებას/დაგეგმვას, განხორციელებას და დოკუმენტირებას, უკუკავშირის მექანიზმებს, გამოწვევების დაფიქსირებას და ზეგავლენის/პროგრესის

21 ადამიანის უფლებები ადგილობრივ დონეზე საქართველოში, შეფასების დოკუმენტი (2021 წ.), გვ. 15.
22 იქვე, გვ. 16.
23 იქვე, გვ. 17.

გაზომვას.

რაც შეეხება ასეთი ტრენინგების გამოყენებას და მათ სარგებელს, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს დისკრიმინაციის დაუშვებლობა და თანასწორობა შედარებით თეორიულ ცნებებად მიაჩნიათ. თუმცა, ასეთი ტრენინგების შემდეგ, მენეჯერებს და გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს შეეძლებათ ასახონ ეს საკითხები სტრატეგიის დოკუმენტების შემუშავებისას. გარდა ამისა, გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს შეუძლიათ გაითვალისწინონ თანასწორობის საკითხი სახელმწიფო სერვისების დაგეგმვისას ან ბიუჯეტის შედგენისას. უფრო დაბალი რგოლის თანამშრომლებისთვის გამოსადეგი იქნებოდა ტრენინგი დისკრიმინაციის დაუშვებლობისა და თანასწორობის საკითხებზე, განსაკუთრებით მომსახურების მიწოდების პროცესში. დაბოლოს, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო სერვისების მომხმარებლები ისარგებლებდნენ დისკრიმინაციის დაუშვებლობისა და თანასწორობის შესახებ კანონმდებლობის პრაქტიკული განხორციელებით. რამდენიმე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანომ ასევე აღნიშნა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებსა და ადგილობრივ მოსახლეობას (ფართო საზოგადოებასა და მოწყვლად ჯგუფებს) შორის კომუნიკაციის გაძლიერება, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული ვალდებულებების მიმართ არსებული დამოკიდებულებების გადახედვით. მერიის თანამშრომლებს განსაკუთრებით სჭირდებათ შესაძლებლობათა გაძლიერება ადგილობრივ კანონმდებლობასა და პრაქტიკასთან, კომუნიკაციისა და მედიაციის უნარებთან დაკავშირებით.

ზოგადად, ტრენინგი ადამიანის უფლებათა საკითხებზე გააძლიერებდა ადამიანის უფლებებს ადგილობრივ დონეზე, როგორც მოვალეობების მქონე პირების, რათა შეასრულონ თავიანთი ვალდებულებები, ისე უფლებამოსილების მქონე პირების, რათა მოითხოვონ თავიანთი უფლებები, შესაძლებლობათა განვითარებით.

3.3.3.2 კვლევა და მონაცემების შეგროვება

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს სჭირდებათ შესაძლებლობები კვლევების ჩასატარებლად და მონაცემების შესაგროვებლად, რათა შეაფასონ მოსახლეობის საჭიროებები და შესაბამისად მოარგონ მოსახლეობას მომსახურება და პოლიტიკა. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს სჭირდებათ ინფორმაცია იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ შეიმუშაონ, დაგეგმონ და ჩაატარონ ასეთი კვლევები. გარდა ამისა, მათ სჭირდებათ შესაძლებლობები იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ შეაფასონ და განმარტონ თავმოყრილი მონაცემები. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ითხოვენ თვისებრივი და რაოდენობრივი კვლევების ჩატარების შესაძლებლობათა ზრდას, რათა გამოავლინონ მოსახლეობის საჭიროებები.

მუნიციპალიტეტების სხვა მოხელეები უფრო მეტ ყურადღებას ამახვილებენ მონაცემების შეგროვებისა და მართვის შესაძლებლობებზე, რაც, საბოლოო ჯამში, დაეხმარება მათ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები თვლიან, რომ მონაცემების შეგროვებისა და მათი ანალიზის შედეგად მიიღებენ მტკიცებულებებზე დამყარებულ პოლიტიკას, რაც, თავის მხრივ, დაკავშირებულია შემდეგ ეტაპებთან:

სხვადასხვა ჯგუფების გამოწვევებსა და საჭიროებებთან დაკავშირებით მტკიცებულებებზე დამყარებული ინფორმაციის შეგროვება;	მიღებული მონაცემების კვლევისა და ინფორმაციის საფუძველზე სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავება;	საჭიროებებზე მორგებული პროგრამების/ მომსახურების შერჩევა და განხორციელება;	განხორციელებული ქმედებების ეფექტურობისა და ხარისხის მონიტორინგი და შეფასება.

3.3.3.3 ინსტიტუციური შესაძლებლობები

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს სჭირდებათ მკაფიო სახელმძღვანელო მითითებები და მხარდაჭერა, რათა გაიაზრონ თავიანთი ამოცანები, უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობები საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად. ამგვარად, მათ სჭირდებათ შესაძლებლობები ადამიანის უფლებათა სამართალთან და მუნიციპალურ ვალდებულებებთან და

საჯარო მმართველობის პროცესში მათ განხორციელებასთან დაკავშირებით.

პროცედურული თვალსაზრისით, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს სჭირდებათ:

a) თანამშრომლობა: და ადგილობრივ დონეზე ეფექტური მონაწილეობა სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში;
b) კოორდინაცია: და თანამშრომლობა ადგილობრივ დონეზე, რათა უზრუნველყონ ყველა ადგილობრივი დაინტერესებული მხარის ჩართულობა ადგილობრივი სტრატეგიების, პროგრამებისა და პროექტების შემუშავებაში.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები დამატებით ითხოვენ შესაძლებლობათა ზრდას პროექტების მართვის, კომპიუტერული უნარების, სახსრების მოზიდვისა და ფინანსურ რესურსებზე წვდომის მიზნით სატენდერო განაცხადების შეტანის მიმართულებით.

ასეთი ტრენინგების მეთოდებთან დაკავშირებით მკაფიოდაა აღნიშნული, რომ ერთჯერად კურსებთან შედარებით უპირატესობა ენიჭება გრძელვადიან და მათზე მორგებულ ტრენინგებს. ექსპერტთა ქოუჩინგს, რომელიც მიმართულია პროცედურების განსაზღვრისა და სახელმძღვანელო მითითებების განხორციელებისკენ, უპირატესობა ენიჭება თეორიულ ლექციებთან შედარებით. საერთაშორისო თანამშრომლობა, სასწავლო ვიზიტები და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის ინფორმაციის ურთიერთგაცვლა საუკეთესო პრაქტიკაა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის და შთააგონებს მათ მოქმედებისკენ.

4. დასკვნები

ქვემოთ მოცემული დასკვნები გამოტანილია საბაზისო შეფასების პროცესში შეგროვებული მასალიდან, მათ შორის, კვლევის განხორციელების, მონაწილე მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი კონსულტაციების, მათი ანგარიშებისა და, ასევე, „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციისა“ და სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლებთან ჩატარებული გამოკითხვების საფუძველზე. დასკვნებს აქვთ იგივე სტრუქტურა რაც საბაზისო შეფასებას, და მათში წარმოდგენილია ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შესაძლებლობებისა და მათ წინაშე არსებული გამოწვევების ანალიზი ადგილობრივ დონეზე ადამიანის უფლებათა განხორციელებასთან მიმართებით.

კოლექტიური უფლებები

საკონსულტაციო საბჭოები შექმნილია ფორუმის ცამეტივე მუნიციპალიტეტში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის და ბავშვების/ახალგაზრდების ინტერესების წარმოდგენისა და გენდერული თანასწორობის საკითხებზე მუშაობის მიზნით. საბჭოების ამოცანები მოიცავს პოლიტიკის დაგეგმვაში მონაწილეობის მიღებას და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის კონსულტაციის გაწევას. თუმცა, არ არის აუცილებელი, რომ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ი ან სამოქალაქო საზოგადოებრივის ორგანიზაციები იყვნენ აღნიშნული საბჭოების წევრები, რაც, ფაქტობრივად, ზღუდავს ეფექტურ მონაწილეობას და წარმომადგენლობას.

მოქმედებს ფულადი და არაფულადი სოციალური უზრუნველყოფის მომსახურება მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, რომლებიც, კანონმდებლობის თანახმად, არიან სოციალური და ეკონომიკური ხასიათის, ან დაკავშირებული არიან ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებთან. როგორც კონსულტაციაში მონაწილე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები აღნიშნავენ, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ღონისძიებების მიზანია სოციალურად დაუცველი ჯგუფების მხარდაჭერა, მათ ძირითადად აკლიათ პრევენციული ღონისძიებები.

საჭიროებები

ადგილობრივი კონსულტაციების დროს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა განაცხადეს, რომ, ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები თითქმის არ არიან ინფორმირებულნი კოლექტიური უფლებების შესახებ. ეს დასკვნა დასტურდება სახალხო დამცველის აპარატის მიერ, როდესაც საქმე ეხება სამართლებრივად დაცული ჯგუფების გარდა სხვა ჯგუფებს.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა გამოხატეს მტკიცებულების სახით კვლევებისა და შესაბამისი მონაცემების საჭიროება, რათა გაეცნონ როგორც ფართო საზოგადოების, ისე კონკრეტული ჯგუფების საჭიროებებსა და პრობლემებს.

კარგი მმართველობა და მომსახურების მიწოდება

კონსულტაციები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან იყო საკმაოდ მრავალფეროვანი და არასაკმარისად კონკრეტული დასკვნის გამოსატანად იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად შეესაბამება ადგილობრივი მომსახურების მიწოდება ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტებს. თუმცა, არსებობს ფულადი და არაფულადი სოციალური შეღავათები მოწყვლადი პირებისთვის, რომელთა წვდომასაც მომსახურებაზე ხელს უწყობს შესაბამისი მონაცემთა ბაზები, რაც განხილულ იქნა საგაზაფხულო სკოლის დროს, მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონმდებლობაზე დაყრდნობით.

აღინიშნა, რომ პოლიტიკის დაგეგმვისას გენდერული თანასწორობის მიდგომა კარგად მუშაობს კარგი მმართველობის თვალსაზრისით. ამ ძალისხმევას მხარს უჭერენ გენდერული საკონსულტაციო საბჭოები. მნიშვნელოვანი მაგალითია საერთო კრება, რომელიც უზრუნველყოფს კარგ და მუდმივ კომუნიკაციას ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებსა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის. მცოდნე მოსახლეობის მონაწილეობის შემთხვევაში, საერთო კრება შესაძლოა გახდეს შესანიშნავი, დაბალი ზღვრების მქონე ანგარიშვალდებულების მექანიზმი. გარდა ამისა, ანგარიშებში აღნიშნული

კარგი თანამშრომლობა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს, ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის, შესაძლოა იყოს კარგი მმართველობის მანიშნებელი.

საჭიროებები

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა აღნიშნეს, რომ საჭიროა სახელმძღვანელო მითითებები და ტრენინგი გენდერულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებით. საჭიროა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა უკეთ შეუწყონ ხელი წვდომას მომსახურების მიწოდებაზე, განსაკუთრებით იმ ჯგუფებისთვის, რომლებიც არ ავლენენ კონკრეტულ საჭიროებებს სოციალური და კულტურული მიზეზების გამო.

მიუხედავად იმისა, რომ „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია“ აღნიშნავს, რომ არსებობს მრავალდონიან მმართველობასთან დაკავშირებული კარგად ჩამოყალიბებული კოორდინაციისა და თანამშრომლობის მექანიზმები, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უმეტესობა აცხადებს, რომ მათ ჯერ კიდევ არ აქვთ ასეთი მექანიზმები, ან არ იციან, თუ როგორ გამოიყენონ ისინი სწორად მუნიციპალიტეტების შესაბამისი ინტერესების წარმოდგენის მიზნით. კონსულტაციების დროს ასევე გამოვლინდა შესაბამისი პლატფორმების ან ფორუმების საჭიროება, რომლებიც ხელს შეუწყობს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების სახელმწიფო და ეროვნულ ხელისუფლებასთან ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ თანამშრომლობას. ასეთი პლატფორმა შესაძლოა იძლეოდეს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში არსებული გამოწვევების განხილვისა და მათთან გამკლავების გზების მოძიების შესაძლებლობას. „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ აღმასრულებელი საბჭოს წევრებთან ჩატარებული ფოკუს ჯგუფებისა და გამოკითხვების დროს ნახსენები იყო ისეთი ინსტრუმენტები და საშუალებები, რომლებიც უკვე არსებობს მრავალდონიანი მმართველობის კუთხით თანამშრომლობისთვის. გარდა ამისა, „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია“ არის ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის საშუამავლო კონსულტაციებისთვის შექმნილი მექანიზმი.[24] ამგვარად, უნდა მოხდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ ფარგლებში თანამშრომლობის ფორმატების შესახებ შეტყობინება და მათი ადაპტირება.

მონაწილეობა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობა

ანგარიშებში აღნიშნული იყო მოქალაქეთა მონაწილეობითი ჩართულობის სამი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული მათი ინტერესების დაცვას.

პირველი, საერთო კრება, რომელიც იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, ნახსენები იქნა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ ადგილობრივი კონსულტაციების დროს. ანგარიშების თანახმად, ზოგადად, საერთო კრება არის ეფექტური მექანიზმი მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობის თვალსაზრისით ყველა იმ საკითხში, რომელიც ეხება მოქალაქეებს.

გენდერული თანასწორობის, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის, ბავშვებისა და ახალგაზრდების საკითხებზე მომუშავე საბჭოები განიხილებიან ძირითად სუბიექტებად მონაწილეობისა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობის სფეროებში ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის კონსულტაციების გაწევის თვალსაზრისით.

დაბოლოს, მოქალაქეთა მონაწილეობა ეფექტურია მუნიციპალიტეტის თანამშრომლების მიერ შორეულ რეგიონებში ჩასვლის და ადგილობრივ მოსახლეობასთან შეხვედრის, ასევე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომების პირდაპირ ეთერში გადაცემისა და ჩაწერის საშუალებით.

საჭიროებები

საჭიროა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ცნობიერების ამაღლება როგორც თვითონ დისკრიმინაციის, ისე სხვადასხვა ჯგუფებს შორის (სტრუქტურული) უთანასწორობის შესახებ.

არაერთხელ იქნა ნახსენები დისკრიმინაციის დაუშვებლობის შესახებ კანონმდებლობის, დაცვის მექანიზმებისა და მათი განხორციელების შესახებ ტრენინგის სერიოზული საჭიროება.

24 ეროვნულ დონეზე მომზადებული ანგარიში, გვ. 3 და 6-7.

5. რეკომენდაციები

საბაზისო შეფასება შედგება სხვადასხვა გამოყენებული მეთოდის შედეგად მიღებული მიგნებებისგან. შემდგომ ეტაპზე მოხდა ამ მიგნებების გაანალიზება და შემოწმება დამატებითი გამამყარებელი ინსტრუმენტებით, როგორიცაა ანგარიშები და შემდგომი გამოკითხვები და ექსპერტთა შეფასებები. ამ პროცესის შედეგად შეიქმნა საფუძველი წინა ნაწილში გამოტანილი დასკვნებისთვის. საბოლოოდ, თავმოყრილი ინფორმაციის საფუძველზე, საერთაშორისო კონსულტანტმა „ადამიანის უფლებებისა და დემოკრატიის საკითხებში ევროპულმა სასწავლო და კვლევითმა ცენტრმა“ (გრაცი) წარმოადგინა რეკომენდაციები შემდგომ ნაბიჯებთან დაკავშირებით.

რეკომენდაციები, ერთი მხრივ, მოიცავს პროცედურულ წინადადებებს პროექტის „მონაწილეობითი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების გაძლიერება ადგილობრივ დონეზე საქართველოში“ ფარგლებში მიმდინარე პროცესთან დაკავშირებით. მეორეს მხრივ, რეკომენდაციებში ყურადღება გამახვილებულია ადამიანის უფლებათა განხორციელებაზე და მის სტრუქტურულ მოთხოვნებზე. მონაწილე ხელისუფლების ორგანოების, ექსპერტებისა და კონსულტანტების მიერ გაცემული რეკომენდაციები შევიდა ზემოთ აღნიშნულ რეკომენდაციათა ორ ნაკრებში.

რეკომენდაციების პირველი ნაკრები დაკავშირებულია შესაძლებლობათა ზრდასთან, რომელიც პირდაპირ გამომდინარეობს საჭიროებების შეფასებიდან, კვლევებიდან და სახალხო დამცველის აპარატისა და „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის“ მიერ მათი დადასტურებიდან.

რეკომენდაციების მეორე ნაკრების მიზანია სახელმძღვანელო მითითებების წარმოდგენა იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი რეკომენდებული შესაძლებლობების ზრდის ძალისხმევის ზეგავლენა თანამშრომლობაზე მუნიციპალიტეტებში, მათ შორის და მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის, „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციასთან“ ერთად.

რეკომენდაცია 1

ძალისხმევის გაგრძელება ადგილობრივ დონეზე ადამიანის უფლებებთან და მოქალაქეთა მონაწილეობასთან დაკავშირებული შესაძლებლობების ზრდის მიმართულებით

ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულმა განათლებამ შესაძლოა საშუალება მისცეს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს ასახონ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხები თავიანთ სტრატეგიის დოკუმენტებში, გაითვალისწინონ ისინი დაგეგმვისას და ბიუჯეტის შედგენისას, უზრუნველყონ განხორციელების ეფექტური მონიტორინგი და შეაფასონ ზემოქმედება.

ამის მიღწევა შესაძლებელია:

ადამიანის უფლებებთან და მონაწილეობით დემოკრატიასთან დაკავშირებული შესაძლებლობების ზრდით	
მუნიციპალიტეტის ფარგლებში	▶ ტრენინგი მრავალფეროვნების შესახებ, ტრენინგი კოლექტიური უფლებების შესახებ; ▶ ტრენინგი დისკრიმინაციის დაუშვებლობის შესახებ: სამართლებრივი, დამოკიდებულება, გამოყენებისა და განხორციელების უნარები; ▶ მონაწილეობის ფორმების, ადამიანის უფლებათა დაცვის და მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციებისა და უფლებამოსილების შესახებ ადგილობრივ მოსახლეობაში ცნობიერების ამაღლების კამპანიების დაგეგმვა.

მუნიციპალიტეტებს შორის	▶ ტრენინგი ადამიანის უფლებების შესახებ, ცოდნის გაძლიერების, უნარების გაუმჯობესების და დამოკიდებულების ჩამოყალიბების მიზნით; ▶ ტრენინგი მონაწილეობის უზრუნველყოფის საშუალებებისა და მეთოდების შესახებ; ▶ ტრენინგი მონაცემთა დაცვის შესახებ; ▶ შესაძლებლობათა ზრდა თვითმმართველობის კოდექსისა და მრავალდონიანი მმართველობის ინსტრუმენტებთან დაკავშირებით.

რეკომენდაცია 2

შიდა, ჰორიზონტალური და ვერტიკალური თანამშრომლობისა და ურთიერთგაცვლის სტრუქტურების შექმნა ადგილობრივი დემოკრატიის გაძლიერებისა და ადამიანის უფლებათა განხორციელების მიზნით

მონაწილეობითი დემოკრატია წარმოადგენს კარგი მმართველობისა და ადამიანის უფლებათა განხორციელების ძირითად პრინციპს. ორივე ასპექტი მოითხოვს თანამშრომლობას მათი განხორციელების მიმართულებით ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს ფარგლებში, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის და მმართველობის სხვადასხვა დონის სუბიექტებს შორის, რადგან ისინი წარმოადგენენ ურთიერთდამოკიდებულ პოლიტიკურ პროცესებს, რომლებიც ქმნიან კარგ მმართველობას. სხვადასხვა სუბიექტს შორის ასეთი თანამშრომლობის ხელშეწყობის მიზნით რეკომენდებულია ამ აქტუალური თანამშრომლობის ინსტიტუციონალიზაცია.

ამის მიღწევა შესაძლებელია:

შიდა, ჰორიზონტალური და ვერტიკალური თანამშრომლობისა და ურთიერთგაცვლის სტრუქტურების შექმნით	
მუნიციპალიტეტის ფარგლებში	▶ მოქმედი უწყებებისთვის ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული წამყვანი კომპეტენციების მინიჭება, როგორიცაა, მაგალითად, სამუშაო ჯგუფი ან ქვეკომიტეტი ქალაქის საკრებულოებში, ან ქალაქის ადამიანის უფლებათა ფორუმის შექმნა, რომელთანაც მოხდება კონსულტაციების რეგულარულად გავლა ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული გეგმებისა და ჩარჩოს შემუშავებისთვის; ▶ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირ(ებ)ის, ახალგაზრდებისა და გენდერული თანასწორობის საკითხებზე მომუშავე საკონსულტაციო საბჭოების პოზიციებისა და შესაძლებლობების გაძლიერება; ▶ მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების მორგება მუნიციპალიტეტის თავისებურებებზე, და საბჭოებში შესაბამისი პირების მონაწილეობის და მათი სათანადოდ წარმოდგენის უზრუნველყოფა.
მუნიციპალიტეტებს შორის	▶ ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობების განხორციელების კუთხით თანმიმდევრული მიდგომის არსებობა; ▶ „ადგილობრივ მუნიციპალიტეტთა ფორუმის“, როგორც ქალაქებს შორის თანამშრომლობის, ფარგლებში ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შორის ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის ხელშეწყობა ერთმანეთისგან სწავლის მიზნით; ▶ გამოცდილების და კარგი პრაქტიკის გაზიარება აქტივობების/პროექტების დაგეგმვისა და განხორციელების კუთხით ადამიანის უფლებების, დისკრიმინაციის დაუშვებლობის და გენდერული თანასწორობის პრაქტიკის განხორციელების მიზნით, და თანამშრომლობისა და ერთობლივ აქტივობებში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჩართულობის და, ასევე, მომსახურების მიწოდების შესახებ კარგი პრაქტიკის გაზიარება.

მრავალდონიანი მმართველობის შემთხვევაში	▶ მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო მითითებების, ინსტრუმენტებისა და მექანიზმების შემუშავება და დანერგვა ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების სათანადოდ განხორციელების უზრუნველსაყოფად; ▶ მრავალდონიანი დიალოგის მოწყობა: ეროვნული დონის სუბიექტები მუდმივად მხარს უჭერენ და სახელმძღვანელო მითითებებს აძლევენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ჩარჩოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის განხორციელებისას, ასევე მხარს უჭერენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისთვის ეროვნული სტრატეგიებისა და მათი განხორციელების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას (იხ. ასევე რეკომენდაცია 1); ▶ ეროვნული სტრატეგიისა და პოლიტიკის შემუშავებაში ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა, მაგალითად, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საკოორდინაციო და საკონსულტაციო მექანიზმის შექმნა, როგორიცაა საშუამავლო და უწყებათაშორისი საბჭოები, ეროვნულ დონეზე ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული პოლიტიკის დაგეგმვისთვის, მუდმივ რეჟიმში. ▶ ამჟამად მათი მოწვევა ხდება სპეციალურად, კონკრეტულ შემთხვევებში[25] და სტანდარტიზებული და ინსტიტუციონალიზებული ფორმით, თანმიმდევრულად და ერთგვაროვნად.

25 ეროვნულ დონეზე მომზადებული ანგარიში, გვ. 7.

საბაზისი შეფასების ანგარიში შემუშავდა პროექტის „მონაწილეობითი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების გაძლიერება ადგილობრივ დონეზე საქართველოში“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი, საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნულ ასოციაციასთან თანამშრომლობით და ავსტრიის განვითარების თანამშრომლობის ფინანსური მხარდაჭერით.

შეფასება განხორციელდა ადგილობრივ თვითმმართველობათა ფორუმთან თანამშრომლობით. ფორუმი წარმოადგენს უნიკალური პლატფორმას, რომელიც მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს სოციალურ ინკლუზიას და დისკრიმინაციის აღმოფხრივს მიმართულებით უზრუნველყოს თანაბარი შესაძლებლობები და გენდერული პერსპექტივის მეინტრიმინგს ადგილობრივ პოლიტიკურ ქმედებებში. შეფასების დასკვნები და რეკომენდაციები ეფუძნება მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას მონაწილეობითი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების სფეროში მათი შესაძლებლობების, გამოწვევებისა და საჭიროებების შესახებ.

საბაზისო შეფასება მთავრდება რეკომენდაციების ორი კომპლექტით: პირველი ყურადღებას ამახვილებს ადამიანის უფლებებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის კუთხით შესაძლებლობების განვითარების ძალისხმევის გაძლიერებაზე. მეორე რეკომენდაცია ეხება შიდა, ჰორიზონტალური და ვერტიკალური თანამშრომლობის სტრუქტურების განვითარებასა და ხელისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის ინფორმაციის გაცვლას ადგილობრივი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების დაცვის გაძლიერების მიმართულებით.

KAT

ევროპის საბჭო ადამიანის უფლებების წამყვანი ორგანიზაციაა კონტინენტზე. იგი აერთიანებს 46 წევრ ქვეყანას, მათ შორის ევროკავშირის ყველა წევრ სახელმწიფოს. ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი არის ევროპის საბჭოს ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელია ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის განმტკიცებაზე წევრ სახელმწიფოებში. მასში შედის ორი პალატა - ადგილობრივი თვითმმართველობის პალატა და რეგიონების პალატა - და სამი კომიტეტი, რომლებიც აერთიანებს ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების 130,000-ზე მეტი ორგანოს წარმომადგენელ 612 არჩეულ პირს.

www.coe.int

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE