

საკარლამენტო საქმიანობის ანგარიში

საკანონმდებლო და საზედამხედველო საქმიანობის შეფასება

ავტორი: ნინო ცუხიშვილი
სოფო ჭარელი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

გამოცემაზე პასუხისმგებელი: სულხან სალაქი



აიწყო დო დოკობადონდო
სოქოროველოს ახოლგოზრდო იუროსტოო ასოციოციოში.
ჯ. კახიძის ქ. 15 თბილისი 0102 სოქოროველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძოლულიო აქ მოყვანილი მოსოლების გოდობეჭდვო, გომრავლებო ან გოვრცელებო კომერციული მიზნით,
ასოციაციის წერილობითი ნებოროვის გოროშე.

ს ა რ ჩ ე ვ ი

1. შესავალი	4
2. მეთოდოლოგია	5
3. ფაქტობრივი ინფორმაცია	6
4. ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები	7
5. კანონმდებლობითი საქმიანობა	11
5.1. კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვა	12
5.2. პროგრესული საკანონმდებლო ცვლილებები	14
5.3. საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც დახვეწას საჭიროებს	14
5.4. ნებატიური საკანონმდებლო ცვლილებები	17
5.5. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მოტივირებული შენიშვნებით დაბრუნებული კანონპროექტები	23
5.6. დაჩქარებული პროცედურა	31
6. საზედამხებლო საქმიანობა	32
6.1. სამთავრობო საათი	32
6.2. პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების ანგარიშების მოსმენა	33
6.3. პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების კომიტეტების სხდომაზე მიწვევა	41
6.4. პარლამენტის წევრის კითხვა	48
6.5. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების შექმნა	53
7. საქართველოს პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენება	57
8. თანამდებობის პირების არჩევა	59
9. დასკვნა	61

1. შესავალი

საქართველოს პარლამენტს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებთან და ნორმებთან შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნისა და მთავრობის ანგარიშვალდებული საქმიანობის უზრუნველყოფის კუთხით. მმართველობის საპარლამენტო მოდელზე სრულყოფილად გადასვლის პირობებში არსებითად იზრდება საკანონმდებლო ორგანოს როლი და დატვირთვა. შესაბამისად, აუცილებელია, რომ საპარლამენტო საქმიანობა ექვემდებარებოდეს პერიოდულ შეფასებას. სწორედ აღნიშნულმა განაპირობა საპარლამენტო ანგარიშის მომზადების საჭიროება.

საპარლამენტო საქმიანობის ანგარიშის მიზანს წარმოადგენს პროცესისთვის დამახასიათებელი ხარვეზების იდენტიფიცირება, გადაჭრის გზების ძიება და პარლამენტის საქმიანობის გაუმჯობესება. ანგარიშის ფარგლებში გაანალიზდა *IX მონვევის პარლამენტის 2016 წლის საშემოდგომო და 2017 წლის საგაზაფხულო სესიების ფარგლებში გაწეული საქმიანობა როგორც საკანონმდებლო, ასევე საზედამხედველო კუთხით.*

საქართველოს პარლამენტის უპირველესი დანიშნულება კანონშემოქმედებითი საქმიანობაა. აუცილებელია, საკანონმდებლო პროცესი იყოს როგორც ეფექტური, ასევე ეფექტიანი. სათანადო საკანონმდებლო პროცესის უზრუნველყოფა თანაბრად დამოკიდებულია პოლიტიკურ ნებასა და პარლამენტის საქმიანობის გამართულ წესებზე. აღნიშნული საკითხების გასაანალიზებლად, *ანგარიშში სრულად არის შესწავლილი საანგარიშო პერიოდში არსებული საკანონმდებლო ინიციატივები როგორც შინაარსის, ასევე პროცესის თვალსაზრისით.* საკანონმდებლო ინიციატივები დაჯგუფდა სამი კატეგორიის მიხედვით: ა) პოზიტიური საკანონმდებლო ინიციატივები; ბ) პოზიტიური საკანონმდებლო ინიციატივები, რომლებიც დახვეწას საჭიროებს; გ) ნეგატიური საკანონმდებლო ინიციატივები. გარდა ამისა, გაანალიზდა *დაჩქარებული პროცედურის გამოყენების პრაქტიკული და სამართლებრივი ასპექტები.* ანგარიშში დეტალურად არის შესწავლილი *პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები და მისი განხილვის სპეციფიკა.* რამდენადაც საანგარიშო პერიოდი მოიცავდა *საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებულ პროცესს, ცხადია, რომ აღნიშნულიც სრულად გაანალიზდა წარმოდგენილი დოკუმენტის ფარგლებში.*

საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი ნაწილი, გარდა კანონშემოქმედებითი საქმიანობისა, არის საქართველოს მთავრობის, საქართველოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოებისა და სხვა სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის ზედამხედველობა და კონტროლი. *საპარლამენტო კონტროლი შესაძლებლობას აძლევს პარლამენტის წევრს, ინფორმაცია მიიღოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე, ზედამხედველობა გაუწიოს მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობას და, პრობლემების აღმოჩენის შემთხვევაში, უფლებამოსილ პირს დააკისროს შესაბამისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობა.* პარლამენტის საზედამხედველო საქმიანობა ასევე მნიშვნელოვანი დამხმარე მექანიზმია საკანონმდებლო საქმიანობის ეფექტურად განხორციელების პროცესში.

წინამდებარე ანგარიში შეისწავლის საქართველოს პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციის შესრულებას ხუთი ძირითადი მიმართულებით: ა) სამთავრობო საათი; ბ) პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენა; გ) პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების კომიტეტების სხდომაზე მიწვევა; დ) პარლამენტის წევრის კითხვა; ე) საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების შექმნა. *ანგარიში შეაფასებს საქართველოს პარლამენტში საზედამხედველო მექანიზმების გამოყენების სიხშირესა და ეფექტურობას; საპარლამენტო უმრავლესობისა და უმცირესობის წარმომადგენლების ჩართულობას საზედამხედველო საქმიანობაში, ასევე, საპარლამენტო კონტროლის გავლენას ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობაზე.*

წინამდებარე ანგარიში წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტში კანონშემოქმედებითი საქმიანობისა და საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისას გამოვლენილ ძირითად ტენდენციებს, გაანალიზებს პრობლემურ საკითხებს და, გაუმჯობესების მიზნით, შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს.

2. მეთოდოლოგია

წინამდებარე ანგარიშის მომზადებისას გამოყენებული იყო შემდეგი მეთოდოლოგია:

1) დამუშავდა საქართველოს პარლამენტიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია საანგარიშო პერიოდში განხორციელებული საკანონმდებლო და საზედამხებველო საქმიანობის თაობაზე.

➤ **საკანონმდებლო საქმიანობის თაობაზე გამოთხოვნილი ინფორმაცია** მოიცავდა შემდეგ საკითხებს:

- ა) კანონპროექტების ინიციატორები და მათ მიერ წარდგენილი კანონპროექტების რაოდენობა;
- ბ) პარლამენტის მიერ განხილული და მიღებული კანონპროექტები; კანონპროექტებზე წარდგენილი ალტერნატიული წინადადებების რაოდენობა და მათი გათვალისწინების შედეგები;
- გ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა: ინიციატორი, კანონპროექტის დასახელება, დასაბუთება და მიღებული გადაწყვეტილება;
- დ) პრეზიდენტის მიერ მოტივირებული შენიშვნებით დაბრუნებული კანონპროექტების რაოდენობა, დასახელება და მოტივირებული შენიშვნების გათვალისწინების შემთხვევები.

➤ **საზედამხებველო საქმიანობის თაობაზე გამოთხოვნილი ინფორმაცია** მოიცავდა შემდეგ საკითხებს:

- ა) პარლამენტში ჩატარებული სამთავრობო საათის რაოდენობა და განსახილველი საკითხები;
- ბ) საქართველოს პარლამენტში დამოუკიდებელი ორგანოების ანგარიშების მოსმენა საკომიტეტო და პლენარულ სესიებზე;
- გ) პარლამენტის კომიტეტების მიერ ანგარიშვალდებული ორგანოების ხელმძღვანელი/თანამდებობის პირების დაბარების შემთხვევები და განსახილველი საკითხები;
- დ) პარლამენტის წევრების მიერ სადეპუტატო შეკითხვის გამოყენების რაოდენობა, მოთხოვნილი ინფორმაცია და მიღებული პასუხები;
- ე) პარლამენტის წევრების მიერ საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიების მოთხოვნის შემთხვევები და პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები;
- ვ) საქართველოს პარლამენტის მიერ თანამდებობის პირების არჩევა და პროცესის მიმდინარეობა.

2) დამუშავდა საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებული ინფორმაცია.

პარლამენტის ვებგვერდის დახმარებით, გაანალიზდა კანონპროექტები და თანდართული მასალები, კომიტეტების სხდომის ოქმები და პლენარული სესიის აუდიოჩანაწერები, სადეპუტატო კითხვები, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიის საქმიანობის მიმდინარეობა და ა.შ.

3) გაანალიზდა მედიასაშუალებებში პარლამენტის საქმიანობის თაობაზე გავრცელებული ინფორმაცია.

მედიასაშუალებებისათვის პარლამენტის წევრების მიერ მიცემული კომენტარები ანგარიშში წარმოდგენილ საკითხებთან მიმართებით;

4) გაანალიზდა საქართველოს პარლამენტის საკომიტეტო სხდომებზე საიას წარმომადგენელთა უშუალო დასწრების შედეგად შეკრებილი ინფორმაცია.

5) ანგარიშის მომზადებისას, რიგ საკითხებთან მიმართებით, ასევე შეფასდა საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა, მათ შორის, საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი და სხვა რელევანტური საკანონმდებლო აქტები.

3. ფაქტობრივი ინფორმაცია

ანგარიშის საფუძველზე გამოიკვეთა შემდეგი ფაქტობრივი ინფორმაცია:

- ✓ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტმა განიხილა და მიიღო კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტი;
- ✓ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული იყო 186 საკანონმდებლო ინიციატივა, აქედან, 103 – საქართველოს მთავრობის, ხოლო 83 – პარლამენტის წევრების, კომიტეტებისა და ფრაქციების მიერ;
- ✓ საანგარიშო პერიოდში საქართველოს პარლამენტში 35 საკანონმდებლო ინიციატივის დაჩქარებული წესით განხილვა იყო მოთხოვნილი. აქედან, დაჩქარებული პროცედურა 12 შემთხვევაში მოითხოვა საქართველოს მთავრობამ, ხოლო 23 შემთხვევაში – პარლამენტის წევრებმა, კომიტეტებმა და ფრაქციებმა;
- ✓ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საქართველოს პარლამენტში მოტივირებული შენიშვნებით დაბრუნდა ხუთი საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელთაგან პარლამენტის მხრიდან არც ერთი არ იყო გაზიარებული;
- ✓ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტმა აირჩია ეროვნული ბანკის საბჭოს სამი წევრი, საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთი წევრი, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ხუთი წევრი;
- ✓ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტში სამთავრობო საათი არ გამართულა;
- ✓ საქართველოს პარლამენტის 10 კომიტეტის მიერ ადგილი ჰქონდა ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლების კომიტეტის სხდომაზე მონაწილის 65 შემთხვევას;
- ✓ კომიტეტების ინიციატივის საფუძველზე, ანგარიშვალდებული ორგანოების მიერ თითოეული კომიტეტის სხდომაზე წარდგენილი ანგარიშების რაოდენობა შემდეგნაირია: ა) ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი – 36 ანგარიში, რომელთაგან 33 უკავშირდება საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ ყოველწლიური ანგარიშით გათვალისწინებული რეკომენდაციების შესრულებას; ბ) ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი – 7; გ) შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი – 6; დ) დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა კომიტეტი – 4; ე) საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი – 3; ზ) იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი – 2; თ) რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტი – 2; ი) აგრარულ საკითხთა კომიტეტი – 2; კ) გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი – 1;
- ✓ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, 33-მა დეპუტატმა გამოიყენა პარლამენტის წევრის კითხვის უფლება. დასმული იყო სულ 124 კითხვა 35 სახელმწიფო დაწესებულების მიმართ;
- ✓ საპარლამენტო უმრავლესობის 17-მა დეპუტატმა ისარგებლა პარლამენტის წევრის კითხვის უფლებით, თუმცა, მათ მიერ დასმული კითხვების რაოდენობა სულ 24-ია. უმრავლესობის 10-მა დეპუტატმა ერთდროულად გააგზავნა 2 შეკითხვა, რაც უმრავლესობის წარმომადგენლების მიერ ინდივიდუალურად გაგზავნილი კითხვების რაოდენობას ამცირებს;
- ✓ საპარლამენტო უმცირესობის 16-მა დეპუტატმა გამოიყენა პარლამენტის წევრის კითხვა და გააგზავნა სულ 100 შეკითხვა, თუმცა, ძირითადად, აქტიურობდა საპარლამენტო უმცირესობის 4-5 დეპუტატი.
- ✓ პარლამენტის წევრის კითხვის ადრესატები უმეტესად არიან სამინისტროები და მომსახურების გამწვევი სსიპ-ები (შემოსავლების სამსახური, იუსტიციის სახლი, აღსრულების ეროვნული ბიურო), პროკურატურა და დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები. კვლევის პერიოდისათვის, რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან დეპუტატებმა კითხვით მხოლოდ ქალაქ თბილისის მერიასა და ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტს მიმართეს.

- ✓ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, პარლამენტის წევრებმა მოითხოვეს 4 საგამოძიებო და 2 დროებითი კომისიის შექმნა. საქართველოს პარლამენტმა 1 საგამოძიებო კომისიის შექმნა არ მიიჩნია მიზანშეწონილად, 2 საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხი არ განხილულა და 1 საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხი განიხილეს, თუმცა, კენჭი არ ეყარა, ხოლო პარლამენტის წევრების მიერ ინიცირებული 2 დროებითი კომისია შეიქმნა.
- ✓ დროებითი კომისიების შექმნა მოითხოვეს უმრავლესობის წარმომადგენლებმა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტმა, ხოლო ყველა საგამოძიებო კომისიის შექმნა – საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლებმა.

4. ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები

ანგარიშის თანახმად, გამოიკვეთა შემდეგი მიგნებები და რეკომენდაციები:

ძირითადი მიგნებები

საკანონმდებლო საქმიანობის შესწავლის შედეგად გამოვლენილი ძირითადი მიგნებები:

- *კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის შემუშავება და განხილვა არაერთი ხარვეზით წარიმართა;*

შესაბამისი ინფორმაციის ანალიზის შედეგად, გამოიკვეთა კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის მომზადების ყველა ეტაპისათვის დამახასიათებელი არაერთი ხარვეზი, რამაც, საბოლოო ჯამში, ქვეყნის უზენაეს კანონზე საერთო კონსენსუსის არარსებობა განაპირობა. უმთავრეს პრობლემას არსებითად შემჭიდროებული ვადები წარმოადგენდა როგორც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის, ასევე, უშუალოდ საპარლამენტო განხილვების ეტაპზე, რამაც არსებითად შეზღუდა დამატებითი დიალოგისა და საერთო თანხმობის მოპოვების თეორიული შესაძლებლობა.

- *საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში გამოიკვეთა პოზიტიური საკანონმდებლო ინიციატივა, კერძოდ, პატიმრობის კოდექსში შესატანი ცვლილებები, რომლებიც ხასიათდებოდა როგორც პროგრესზე ორიენტირებული შინაარსით, ასევე, ჯეროვანი საპარლამენტო პროცესით;*

საანგარიშო პერიოდში პოზიტიური ინიციატივის იდენტიფიცირებისას, კანონპროექტის ხარისხთან ერთად, გადამწყვეტ ფაქტორს ჯეროვანი საპარლამენტო პროცესის არსებობაც წარმოადგენდა, რაც თავის თავში სათანადო ხარისხის საკომიტეტო და პლენარულ განხილვებს გულისხმობს.

- *ანგარიშში გაანალიზებული ინფორმაციის თანახმად, გამოიკვეთა პარლამენტის როლის გაძლიერების საჭიროება პოზიტიურ ინიციატივებთან მიმართებით, რომლებიც დამატებით დახვეწას მოითხოვს.*

გაანალიზებული ინფორმაციის საფუძველზე, საპარლამენტო საქმიანობის ფარგლებში გამოიკვეთა რიგი საკანონმდებლო ინიციატივები, რომლებიც პოზიტიური იყო თავისი არსით, თუმცა, გაუმჯობესებას საჭიროებდა. მსგავს შემთხვევებში მოსაზრებათა გაზიარების უფლებამოსილება მთლიანად მომხსენებელზე იყო მიწოდებული, რაც, ცხადია, ერთი შეხედვით, პრობლემას არ წარმოადგენს. თუმცა, როდესაც კონკრეტულ საკითხებთან მიმართებით იკვეთებოდა განხილვებში ჩართული სხვადასხვა აქტორის იდენტური მოსაზრება ან რეკომენდაციები გამომდინარეობდა სარატიფიკაციო დოკუმენტიდან, მნიშვნელოვანი იყო პარლამენტის როლის უფრო მეტად გაძლიერება, რისი მიღწევაც შესაძლებელი იყო დამატებითი სამუშაო ჯგუფების შექმნით, კანონპროექტის ინიციატორთან შესაბამისი პოლიტიკური დიალოგის წარმოებით ან პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული სხვა ფორმების გამოყენებით.

- *ანგარიშში გაანალიზებული ინფორმაციის თანახმად, ნეგატიური საკანონმდებლო ცვლილებების უმეტესი ნაწილი ერთნაირად მიუღებელი იყო საპარლამენტო ოპოზიციის, საქართველოს პრეზიდენტისა და არასამთავრობო სექტორისთვის. თუმცა, მიუხედავად ამისა, მაინც ხდებოდა მათი მიღება;*

გაანალიზებული ინფორმაციის თანახმად, იყო შემთხვევები, როდესაც საკანონმდებლო ცვლილებების გარკვეული ნაწილი ერთნაირად მიუღებელი იყო პროცესში ჩართული პირების უმრავლესობისთვის – საპარლამენტო ოპოზიციის, საქართველოს პრეზიდენტისა და არასამთავრობო სექტორისთვის. თუმცა, ამის მიუხედავად, მსგავსი საკანონმდებლო აქტების მიღება ხდებოდა დამატებითი მსჯელობისა და სათანადო სადისკუსიო ფორმატის უზრუნველყოფის გარეშე.

- **საანგარიშო პერიოდში არ მომხდარა პრეზიდენტის არც ერთი მოტივირებული შენიშვნის გაზიარება იმის მიუხედავად, რომ, უმეტეს შემთხვევაში, პრეზიდენტის მოსაზრებებს ასევე იზიარებდნენ საპარლამენტო ოპოზიციისა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები;**

საანგარიშო პერიოდში განხილული ხუთი საპრეზიდენტო ვეტოს შემთხვევაში, თითქმის ყველა მათგანი იმსახურებდა როგორც საპარლამენტო ოპოზიციის, ასევე არასამთავრობო სექტორის მხარდაჭერას. რიგ შემთხვევაში, თავად არასამთავრობო სექტორის მოთხოვნასაც კი წარმოადგენდა პრეზიდენტის მიერ აღნიშნული კონსტიტუციური უფლების გამოყენება. თუმცა, მიუხედავად ამ სახის ერთიანი მიდგომისა, პარლამენტი მაინც არ იჩენდა პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების გაზიარების პოლიტიკურ ნებას.

- **საანგარიშო პერიოდში გამოიკვეთა პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების ნაწილობრივ გაზიარების სურვილი. თუმცა, პარლამენტის რეგლამენტი აღნიშნულ შესაძლებლობას არ ითვალისწინებდა;**

საანგარიშო პერიოდში გაანალიზებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, სასამართლოს რეფორმის მესამე ტალღად ნოდებულ საკანონმდებლო პაკეტთან დაკავშირებული საპრეზიდენტო ვეტოს განხილვისას გამოიკვეთა შენიშვნების ნაწილობრივ გაზიარების პოლიტიკური ნება. თუმცა, რამდენადაც პარლამენტის რეგლამენტი აღნიშნულ პროცედურულ შესაძლებლობას არ ითვალისწინებდა, საჭირო გახდა პრეზიდენტის წარდგინების სრულად უარყოფა.

- **პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების განხილვისას, გარდა უშუალოდ შინაარსობრივი ხასიათის მსჯელობისა, დაფიქსირდა საპრეზიდენტო ვეტოს პოლიტიკურ სპეკულაციად წარმოჩენის მცდელობა;**

საანგარიშო პერიოდში, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით, პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების განხილვისას, დაფიქსირდა საპრეზიდენტო ვეტოს რეალური დატვირთვის დისკრედიტაციის მცდელობა. კერძოდ, ერთ-ერთი დეპუტატი მხრიდან გაკეთებული განცხადების თანახმად, არ იყო აუცილებელი მოტივირებული შენიშვნების სერიოზულად განხილვა, რამდენადაც ვეტო არსებობდა მხოლოდ ვეტოსთვის და მას, გარდა პოლიტიკური სპეკულაციისა, სხვა დატვირთვა არ გააჩნდა.

- **პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების განხილვისას, პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე გაიმართა დისკუსია, რომელიც არსობრივად სცილდებოდა საკანონმდებლო ორგანოსთვის დამახასიათებელი კორექტულობისა და პოლიტიკური დებატების ზოგად სტანდარტს;**

მუნიციპალურ გაერთიანებასთან დაკავშირებული მოტივირებული შენიშვნების განხილვისას, პარლამენტის თავმჯდომარემ საკუთარ თავზე აიღო პასუხების გაცემა საპრეზიდენტო ვეტოში მოყვანილ საკითხებთან დაკავშირებით, რა დროსაც, მის მიერ სხვადასხვა საკითხზე არგუმენტების მოყვანის გარდა, დაფიქსირდა არაერთი შეურაცხმყოფელი განცხადება როგორც უშუალოდ პრეზიდენტის ინსტიტუტის, ასევე პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივნის მიმართ. საბოლოოდ, აღნიშნული მოხსენება შელაპარაკებაში გადაიზარდა, ხოლო პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ დაფიქსირებული მოსაზრებები, შეხედულებები და მისი ტონი არსობრივად გასცდა საკანონმდებლო ორგანოსთვის დადგენილი კორექტულობის სტანდარტს.

- **საანგარიშო პერიოდში გამოიკვეთა კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვასთან დაკავშირებული არაერთგვაროვანი პრაქტიკა, რაც უმეტესწილად პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული არასრულყოფილი რეგულირებით იყო განპირობებული;**

საანგარიშო პერიოდში დაფიქსირდა კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის არაერთგვაროვანი პრაქტიკა. რიგ შემთხვევაში ბიურო იკვლევდა კანონპროექტის დაჩქარების საჭიროებას, ხოლო რიგ შემთხვევაში აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღება ყოველგვარი არგუმენტაციის გარეშე ხდებოდა. გარდა

უშუალოდ პარლამენტის ბიუროს არაერთგვაროვანი პრაქტიკისა, პრობლემა გამოიკვეთა პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებულ რეგულირებასთან მიმართებითაც, რომელიც არ ითვალისწინებდა დაჩქარებული პროცედურის გამოყენების დასაბუთების ვალდებულებას.

- *თანამდებობის პირთა არჩევის თვალსაზრისით, გამოიკვეთა, რიგ შემთხვევაში, კანდიდატთან დაკავშირებით არსებული ნეგატიური დამოკიდებულის უგულვებელყოფა, ხოლო რიგ შემთხვევაში – სათანადო პოლიტიკური ნების ნაკლებობა ამ მიმართულებით მოქმედი კანონმდებლობის დახვეწის კუთხით;*

საანგარიშო პერიოდში კანდიდატთან დაკავშირებული ნეგატიური ინფორმაცია არ იყო გათვალისწინებული მის შესაბამის პოზიციაზე გამწესებისას, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული უშუალოდ გამომდინარეობდა მის მიერ საჯაროდ გაკეთებული განცხადებებიდან, წინარე საქმიანობიდან და ამ მიმართულებით საერთო აზრი გააჩნდათ როგორც საპარლამენტო ოპოზიციას, ასევე არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებს.

საანგარიშო პერიოდში ასევე არ იყო გაზიარებული საიას საკანონმდებლო წინადადება, რომლის მიზანს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და სადისციპლინო კოლეგიის წევრების არჩევის პროცედურების დახვეწა წარმოადგენდა. შედეგად, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები აირჩიეს მოქმედი ფორმალური პროცედურის შესაბამისად.

საზედამხედველო საქმიანობის შესწავლის შედეგად გამოვლენილი ძირითადი მიგნებები:

- *საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტში სამთავრობო საათი არ გამართულა იმის მიუხედავად, რომ პარლამენტის რეგლამენტი სამთავრობო საათის ჩატარების აუცილებლობასა და კონკრეტულ დროს განსაზღვრავს.*

სამთავრობო საათის არარსებობა განპირობებულია იმით, რომ საპარლამენტო უმრავლესობისა და უმცირესობის წარმომადგენლები არ იყენებენ 10 კაციანი ჯგუფისა და ფრაქციის მიერ კითხვის დასმის მექანიზმს. საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლებს ურჩევნიათ მთავრობის წევრების დაბარება ფრაქციის სხდომაზე, ხოლო უმრავლესობის წარმომადგენლებისათვის მიზანშეწონილია საკუთარ მთავრობასთან სამუშაო შეხვედრების სხვადასხვა ფორმატის გამოყენება ან/და არაფორმალური კომუნიკაცია. ამგვარად, **სამთავრობო საათის გამართვის პოლიტიკური კულტურა საქართველოს პარლამენტში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული.**

- *საქართველოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენა განსხვავებულად ხორციელდება საპარლამენტო უმრავლესობისა და უმცირესობის წარმომადგენელთა მხრიდან;*

საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლები ინტერესს იჩენენ ანგარიშვალდებული ორგანოს მიერ სამომავლოდ გასატარებელი ღონისძიებებისა და ამისთვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების აუცილებლობაზე, თუმცა, უმეტეს შემთხვევაში, ყურადღებას არ ამახვილებენ საანგარიშო პერიოდში გამოკვეთილ პრობლემებსა და მათ გამომწვევ მიზეზებზე.

საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლები ყურადღებას ამახვილებენ საანგარიშო პერიოდში არსებულ პრობლემურ საკითხებზე, თუმცა, მათი მოსაზრებები, უმრავლეს შემთხვევაში, პოლიტიკური კონტექსტის მატარებელია, რის გამოც, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები დასმულ კითხვებს სერიოზულად არ აღიქვამენ და მათ მხოლოდ პოლიტიკურ პასუხებს სცემენ.

- *დამოუკიდებელი ორგანოების ანგარიშების მოსმენისას, საპარლამენტო უმრავლესობა, უმეტეს შემთხვევაში, იზიარებს მათ მიერ წარდგენილ რეკომენდაციებს, თუმცა, არ ეთანხმება ისეთ კრიტიკას, რომელიც პოლიტიკური მოტივებით არის განპირობებული.*

დამოუკიდებელი ორგანოები საჭიროდ მიიჩნევენ პარლამენტის მხრიდან ზედამხედველობის გაძლიერებას აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მათი რეკომენდაციების შესრულებაზე და ითხოვენ თანამშრომლობის დამატებითი მექანიზმების შემუშავებას.

- *კომიტეტები, მცირე გამონაკლისების გარდა, აქტიურად არ იყენებენ საკომიტეტო ფორმატში პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლების მინვევისა და მათი ანგარიშების მოსმენის შესაძლებლობას.*

კომიტეტების პრაქტიკაში არსებული ტენდენცია აჩვენებს, რომ:

- ა) კომიტეტების უმრავლესობა, სასესიო პერიოდის განმავლობაში, ერთხელ მაინც ისმენს მისი უფლებამოსილების სფეროში მოღვაწე მინისტრის საქმიანობის ანგარიშს, რაც მოიცავს სამინისტროს აქტივობებისა და გეგმების ზოგად მიმოხილვას;
- ბ) კომიტეტების მხოლოდ მცირე ნაწილი იწვევს ანგარიშვალდებული ორგანოს წარმომადგენელს კონკრეტულ სფეროში არსებული პრობლემების თაობაზე სასაუბროდ;
- გ) კომიტეტები, როგორც წესი, არ იწვევენ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელს კონკრეტული მოვლენის ან შემთხვევების თაობაზე ინფორმაციის ან განმარტების მოსასმენად, მიუხედავად საკითხის მიმართ არსებული მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესისა.

- *პარლამენტის წევრების მიერ სადეპუტატო კითხვის გამოყენება არ ხდება საპარლამენტო კონტროლის მიზანმიმართულად და ეფექტურად განსახორციელებლად.*

პარლამენტის წევრის კითხვას უმეტესად იყენებენ უმცირესობის წარმომადგენლები და ინფორმაციას ძირითადად ითხოვენ სამინისტროებიდან, თუმცა მოთხოვნილი ინფორმაცია ეხება არა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საჯარო პოლიტიკის დაგეგმვასა და შესრულებას, არამედ კონკრეტულ სამთავრობო პროგრამებს, ბიზნეს-ინტერესებს ან კერძო პირებს;

პარლამენტის წევრის კითხვის ეფექტურობას ასევე ამცირებს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების არასერიოზული დამოკიდებულება პარლამენტის წევრების (უმეტესად საპარლამენტო უმცირესობის) კითხვებისადმი, რაც გამოიხატება უშუალოდ კითხვის ადრესატის მხრიდან პასუხის გაუცემლობასა და ოპოზიციის წარმომადგენლების მიერ მოთხოვნის დამატებით გაგზავნაში.

- *საანგარიშო პერიოდში საქართველოს პარლამენტში საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე საგამოძიებო კომისიის შექმნა ყოველთვის ინიცირებული იყო საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენელთა მხრიდან, რაც, როგორც წესი, ვერ პოულობდა უმრავლესობის მხარდაჭერას. იმავდროულად, შეიქმნა საპარლამენტო უმრავლესობისა და კომიტეტის მიერ ინიცირებული სხვა დროებითი კომისიები.*

საანგარიშო პერიოდში საგამოძიებო და დროებითი კომისიის შექმნის რთული პროცედურა და მაღალი კვორუმი ასევე განაპირობებდა მათ სიმცირეს, რაც შეიცვალა საქართველოს ახალი კონსტიტუციით წარმოდგენილი ცვლილებებით. შესაბამისად, საინტერესოა, აღნიშნული ცვლილება როგორ აისახება საქართველოს პარლამენტში არსებულ პრაქტიკაზე.

რეკომენდაციები:

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების გაუმჯობესების მიზნით, საჭიროდ მიგვაჩნია შემდეგი რეკომენდაციების წარმოდგენა:

- გათვალისწინებული და შეფასებული იყოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესისათვის დამახასიათებელი ყველა ნეგატიური ასპექტი, რათა სამომავლოდ მაქსიმალურად თავიდან იქნეს აცილებული ანალოგიური შეცდომების განმეორება;
- გათვალისწინებული იყოს საანგარიშო პერიოდში საპარლამენტო განხილვის კარგი პრაქტიკა, რაც თავის თავში გულისხმობს დეპუტატთა აქტიურ ჩართულობასა და მომხსენებლის მზაობას, დეტალურად იყოს განხილული სხვადასხვა აქტორთა მხრიდან დასმული ყველა მოსაზრება;
- გაძლიერდეს საპარლამენტო საქმიანობა პოზიტიური ინიციატივების სრულყოფის მიზნით, როგორცაა: სამუშაო ჯგუფების შექმნა, კანონპროექტის ინიციატორთან პოლიტიკური დიალოგის გამართვა თუ პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული სხვა ფორმების გამოყენება;

- გაძლიერდეს საპარლამენტო საქმიანობა და მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იყოს მსჯელობის დამატებითი ფორმატების შექმნა ისეთ საკანონმდებლო ცვლილებებთან მიმართებით, რომელშიც ცალსახად იკვეთება პროცესში ჩართულ პირთა უმრავლესობის ნეგატიური დამოკიდებულება;
- დისკრედიტაციის მცდელობის ნაცვლად, პარლამენტი სათანადო ყურადღებით მოეკიდოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების განხილვას;
- პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების განხილვა წარმართოს არაკორექტული და საკანონმდებლო ორგანოსთვის შეუფერებელი რიტორიკის გარეშე;
- დაიხვეწოს პარლამენტის რეგლამენტი და გათვალისწინებული იყოს პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების ნაწილობრივ გაზიარების შესაძლებლობა;
- დაიხვეწოს პარლამენტის რეგლამენტი და განისაზღვროს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის დასაბუთების ვალდებულება;
- თანამდებობის პირთა არჩევისას, მაქსიმალურად გათვალისწინებული იყოს კანდიდატებთან დაკავშირებული ფაქტობრივი გარემოებები და პროცესით დაინტერესებულ აქტორთა მოსაზრებები;
- პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელდეს შესაბამისი ცვლილებები თანამდებობის პირთა არჩევის ჯეროვანი პროცესის უზრუნველსაყოფად;

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციის გაუმჯობესების მიზნით, საჭიროდ მიგვაჩნია შემდეგი რეკომენდაციების წარმოდგენა:

- საქართველოს პარლამენტმა ისარგებლოს სამთავრობო საათით რეგლამენტით დადგენილი წესით;
- ყველა დამოუკიდებელი ორგანოს ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენისას, დაინერგოს ანგარიშში მოხსენებული ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლების მოსმენის პროცედურა ანგარიშებში მოცემული რეკომენდაციების შესრულების თაობაზე;
- პარლამენტის წევრებმა ანგარიშვალდებული ორგანოების ყოველწლიური მოხსენებების მოსმენისას ყურადღება გაამახვილონ როგორც საანგარიშო პერიოდში არსებულ ძირითად პრობლემებსა და გამოწვევებზე, ასევე სამომავლო გეგმებსა და შესაძლო საკანონმდებლო ცვლილებების საჭიროებაზე;
- საქართველოს პარლამენტმა შეიმუშაოს დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ მომზადებული რეკომენდაციების აღსრულების მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმი და დამოუკიდებელ ორგანოებთან თანამშრომლობის დამატებითი ფორმები;
- საქართველოს პარლამენტის წევრებმა აქტიურად გამოიყენონ საკომიტეტო ფორმატში პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლების მოწვევისა და მათი ანგარიშების მოსმენის შესაძლებლობა;
- საქართველოს პარლამენტის წევრებმა საკომიტეტო ფორმატში ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლები მოიწვიონ არა მხოლოდ საქმიანობის პერიოდული ანგარიშების მოსაშენად, არამედ კომიტეტის საქმიანობის სფეროებში არსებულ პრობლემებისა და კონკრეტული შემთხვევების შესასწავლად;
- საპარლამენტო უმრავლესობის წევრებმა აქტიურად ისარგებლონ სადეპუტატო კითხვის უფლებით; გარდა ამისა, პარლამენტის წევრის კითხვა გამოყენებული იყოს ანგარიშვალდებული ორგანოების მიერ საჯარო პოლიტიკის დაგეგმვისა და შესრულების მონიტორინგის მიზნებისათვის;
- საქართველოს პარლამენტში შეიქმნას დროებითი საგამოძიებო კომისიები მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე; დროებითი საგამოძიებო კომისიების შექმნის ინიცირება მოხდეს როგორც საპარლამენტო უმრავლესობის, ასევე უმცირესობის წარმომადგენლების მხრიდან.

5. კანონმდებლობითი საქმიანობა

საქართველოს პარლამენტის უმთავრეს ფუნქციას საკანონმდებლო საქმიანობის განხორციელება წარმოადგენს, რაც თავის თავში საკმაოდ ინტენსიურ და მოცულობით პროცესს გულისხმობს, დაწყებული კანონის პროექტის ინიცირებით და დამთავრებული პლენარულ სხდომაზე საბოლოო გადამწყვეტილების მიღებით. **წინამდებარე ანგარიში შეისწავლის საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2016 წლის საშემოდგომო და 2017 წლის საგაზაფხულო სესიების განმავლობაში პარლამენტის მიერ წარმოებულ საკანონმდებლო პროცესს.** აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად კი, გააანალიზებს ამ თვალსაზრისით რელევანტურ ინფორმაციას, გამოკვეთს ძირითად ტენდენციებს და დავინროვდება ისეთ კონკრეტულ საკითხებზე, როგორცაა – **პოზიტიური საკანონმდებლო ცვლილებები, საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც გაუმჯობესებს საჭიროებს და ნეგატიური საკანონმდებლო ცვლილებები.** რამდენადაც

სრულყოფილი სურათის დასანახად აუცილებელია საკანონმდებლო პროცესის თითოეული ეტაპის შეფასება, ცხადია, ანგარიში გაანალიზებს **პრეზიდენტის მიერ მოტივირებული მნიშვნებით დაბრუნებულ კანონპროექტებს**, ასევე, კონცენტრირდება ისეთ აქტუალურ საკითხებზე, როგორცაა **დაჩქარებული პროცედურის გამოყენება**.

რამდენადაც, საანგარიშო პერიოდი, სხვა საკითხებთან ერთად, აერთიანებდა **საკანონმდებლო თვალსაზრისით ისეთ მნიშვნელოვან პროცესს, როგორც კონსტიტუციის გადასინჯვა**, ცხადია, რომ ანგარიშის მიზნებისთვის მოკლედ, თუმცა, სრულად მოხდება აღნიშნული პროცესის შეფასებაც.

5.1. კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვა

საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტში მიმდინარეობდა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესი, რომელიც 2016 წლის 15 დეკემბერს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნით დაიწყო,¹ საბოლოოდ კი, 2017 წლის 26 სექტემბერს ახალი კონსტიტუციის მიღებით დასრულდა.² საანგარიშო პერიოდმა კონსტიტუციის გადასინჯვასთან დაკავშირებული არაერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი მოიცვა. მათ შორის, საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა, საყოველთაო-სახალხო განხილვები, კანონპროექტის ინიცირება პარლამენტში, კონსტიტუციური ცვლილებების საპარლამენტო განხილვები, ვენეციის კომისიის დასკვნის გამოქვეყნება, კონსენსუსის მიღწევის სირთულე ქვეყნის უზენაეს კანონთან დაკავშირებით და სხვა. მართალია, ანგარიში კონკრეტულ საანგარიშო პერიოდს ეხება, თუმცა, რამდენადაც ამ დროისთვის კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტი განხილული და მიღებულია სამივე მოსმენით, ვფიქრობთ, სრულად შევხვით პარლამენტის როლს ამ უმნიშვნელოვანეს პროცესთან მიმართებით. კერძოდ, გამოვყოფთ ყველა იმ ძირითად ხარვეზს, რომელიც უმეტესწილად საკანონმდებლო ორგანოს ეფექტურობის ხარისხს განაპირობებდა.

პირველ ეტაპზე, ცხადია, მნიშვნელოვანია, შეფასდეს **სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობა**. ამ კუთხით გამოკვეთილი პრობლემები შესაძლებელია შემდეგნაირად დაჯგუფდეს:

- ერთ-ერთ უმთავრეს ნეგატიურ ასპექტს კომისიის საქმიანობისთვის განსაზღვრული **ოთხთვიანი პერიოდი წარმოადგენდა, რომელიც არ იყო საკმარისი ქვეყნის უზენაეს კანონზე სამუშაოდ**.
- მიმდინარე პროცესებზე ნეგატიურად აისახა **სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობიდან პრეზიდენტის ადმინისტრაციის გამოთიშვა**. რამდენადაც, საკონსტიტუციო კომისიის ერთ-ერთ განსახილველ საკითხს სწორედ პრეზიდენტის არჩევის წესი და უფლებამოსილებები წარმოადგენდა, უდავოა, რომ აღნიშნული ინსტიტუტის ჩართულობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა.
- **იმ პირობებში, როდესაც სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულება არ ითვალისწინებდა კომისიის წევრი არასამთავრობო სექტორისა და საექსპერტო წრის წარმომადგენელთა შერჩევის სპეციალურ კრიტერიუმებსა და წესს, ამ დრომდე უცნობი დარჩა, რა გარემოებებზე დაყრდნობით იყო მიღებული კონკრეტული ორგანიზაციებისა და პირების შერჩევის გადაწყვეტილება**. ასევე, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი ყველა დაინტერესებული პირისთვის აღნიშნული შესაძლებლობით **სარგებლობა თანაბარ საწყისებზე**.³
- **კომისია უმეტესწილად იურიდიული სფეროს წარმომადგენლებით დაკომპლექტდა, მაშინ როდესაც, კონსტიტუციის მრავალმხრივი ბუნების გათვალისწინებით, მასზე მუშაობა მულტიდისციპლინურ მიდგომას საჭიროებდა**. შესაბამისად, აუცილებელი იყო ისეთი სფეროს ექსპერტების ჩართულობა, როგორცაა, მაგალითად, საგარეო ურთიერთობები, ეკონომიკა, უსაფრთხოება და სხვა.
- სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შიგნით განვითარებული პროცესების ერთ-ერთ უმთავრეს ნეგატიურ მახასიათებელს წარმოადგენდა **სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების ნათელი წესის არარსებობა, რამაც შედეგად არაერთი გაურკვეველობა და არასწორი მოლოდინები წარმოშვა პრაქტიკაში**.

¹ <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/52563/დადგ.65>;

² <https://imedinews.ge/ge/saqartvelo/28987/parlamentma-akhali-konstitutsia-miigo>;

³ თუმცა, ამავე კონტექსტში მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ყველა კომისიის არაწევრ დაინტერესებულ პირს ჰქონდა შესაძლებლობა, საკუთარი მოსაზრებები წარედგინა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში, რაც, ცხადია, ნაკლები ინტენსივობით, თუმცა, მაინც ქმნიდა კომისიის საქმიანობაში ჩართვის გარკვეულ შესაძლებლობას.

- სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში წევრთა ეფექტურ ჩართულობას აბრკოლებდა ასევე კომისიის საქმიანობისთვის დამახასიათებელი დესტრუქციულობა, რაც, რიგ შემთხვევაში, კომისიის წევრთა ნაწილის შეურაცხყოფაში, რიგ შემთხვევაში, სენსიტიური საკითხების მიმართ გულგრილ დამოკიდებულებაში, რიგ შემთხვევაში კი, არასაგნობრივ მსჯელობაში გამოიხატებოდა.
- გარკვეული პრობლემები არსებობდა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალობის თვალსაზრისითაც, რაც გამოიხატებოდა კომისიის რიგი წევრების არჩევის პროცესში, კომისიის არაწევრი ორგანიზაციების მოსაზრებების გაზიარების წესის არარსებობაში, გადანყვეტილების მიღების წესის ბუნდოვანებაში, ვებგვერდზე სხდომის ოქმების გამოქვეყნების ვალდებულების დარღვევაში და, რაც ყველაზე მთავარია, სხდომებზე მედიის წარმომადგენელთა შეზღუდულ დაშვებაში.

კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის კუთხით, გამოიკვეთა შემდეგი მნიშვნელოვანი ხარვეზები:

- განხილვები ისე იყო დაგეგმილი და წარმართული, რომ მან ფართო საზოგადოებას არ მისცა სათანადო შესაძლებლობა, თავისუფლად და აქტიურად ჩართულიყო განხილვების პროცესში. მეორე მხრივ, ჩატარებული განხილვები არ ტოვებდა შთაბეჭდილებას, რომ ხელისუფლებას რეალურად სურდა დაგეგმილ ცვლილებებთან დაკავშირებით მოესმინა მოქალაქეების მოსაზრებები, განსაკუთრებით – ხელისუფლების პოზიციებისგან განსხვავებული მოსაზრებები.
- საერთო-სახალხო განხილვების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა არ არის სრულყოფილი. განხილვის წარმართვის ერთთვიანი ვადის გარდა, პარლამენტის რეგლამენტი პრაქტიკულად არცერთ საკითხზე არ ითვალისწინებს დეტალურ წესებს. შესაბამისად, არაერთი მნიშვნელოვანი პროცედურული ეტაპი მთლიანად პრაქტიკის დასარეგულირებელია. ამ დრომდე არსებულმა გამოცდილებამ ცხადყო, რომ დეტალური საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა ფართო შესაძლებლობას ტოვებს, პროცესი ისე იყოს წარმართული, როგორც ეს მმართველი პოლიტიკური ძალის ინტერესებშია.
- უშუალოდ საყოველთაო-სახალხო განხილვების მიმდინარეობისას გამოვლინდა ისეთი პრობლემები, როგორიცაა: განხილვების პირველი ეტაპის გრაფიკის არაგონივრულად მცირე დროით ადრე გასაჯაროება, დაბრკოლებების შექმნა განხილვებზე დასწრების კუთხით, მმართველი პოლიტიკური პარტიის, ოპოზიციური პარტიების მხარდამჭერებისა და საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების მობილიზება, წინასწარ შედგენილი კითხვები, დარბაზებში განთავსებულ მიკროფონებთან ადამიანთა გარკვეული ჯგუფების წინასწარ მობილიზება და სხვა.

რაც შეეხება კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვებს, აღსანიშნავია შემდეგი მნიშვნელოვანი გარემოებები:

- კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტის განხილვა და მიღება გაუმართლებლად შემჭიდროებულ ვადებში წარიმართა;
- საკონსტიტუციო რეფორმის საყოველთაო კონსენსუსად ქცეული პროპორციული საარჩევნო სისტემის ამოქმედება მოულოდნელად გადავადდა;
- გამოიკვეთა ქვეყნის უზენაეს კანონზე საერთო კონსენსუსის მიღწევის რეალური ნების არარსებობა როგორც უმრავლესობის, ასევე ოპოზიციური პარტიების მხრიდან;
- კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონის პროექტი მხოლოდ ერთი პარტიის მხრიდან დამტკიცდა;
- არ იყო გათვალისწინებული ვენეციის კომისიის ყველა მოსაზრება, მიუხედავად შესაბამისი პროცედურული შესაძლებლობისა;
- ახლად დამტკიცებულ კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის მიზნით, მოხდა კანონის პროექტის ინიცირება. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობდა საჭირო ცვლილებების პირველ ეტაპზევე გაზიარების პროცედურული შესაძლებლობა.

საერთო ჯამში, ცხადია, რომ კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესი, სხვადასხვა ეტაპისთვის დამახასიათებელი არაერთი ხარვეზით წარიმართა, რამაც საბოლოოდ მისი არასასურველი მიმართულებით განვითარება და ქვეყნის უზენაეს კანონზე საერთო კონსენსუსის არარსებობა განაპირობა. აღნიშნული, შესაძლოა, სხვადასხვა გარემოებებით და ჩართული პირების ნეგატიური როლით იყო გამოწვეული. თუმცა, რამდენადაც კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესის უმთავრეს განმახორციელებელს, ისევე როგორც გადანყვეტილებაზე უფლებაუზნარიან სუბიექტს, საპარლამენტო უმრავლესობა წარმოადგენდა, არ

შეიძლება არ აღინიშნოს მათი პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პროცესისთვის დამახასიათებელ ხარვეზებსა და ნეგატიურ შედეგებზე.

5.2. პროგრესული საკანონმდებლო ცვლილებები

2017 წლის 2 თებერვალს საქართველოს მთავრობის მიერ საქართველოს პარლამენტში წარმოდგენილი იყო საკანონმდებლო პაკეტი „პატიმრობის კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“,⁴ რომელიც აერთიანებდა არაერთ პოზიტიურ ინიციატივას, როგორცაა: *გათავისუფლებისათვის მომზადების თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულება, სასჯელის ახალი სახე – შინაპატიმრობა, მსჯავრდებულთათვის უმაღლესი განათლების მიღების შესაძლებლობა, დისციპლინური პატიმრობის ვადის შემცირება და სხვა.*

გარდა, უშუალოდ კანონპროექტის პირვანდელი სახისთვის დამახასიათებელი პოზიტიური ასპექტებისა, აუცილებელია, აღინიშნოს შემდგომი საკომიტეტო განხილვები, რა დროსაც სხვადასხვა აქტორის მიერ გაჟღერებული მოსაზრებები სათანადო ყურადღებით იყო განხილული კანონპროექტის წარმომდგენის – საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის, კახა კახიშვილის მხრიდან. შედეგად, კანონპროექტის საბოლოო რედაქციაში აისახა ისეთი მნიშვნელოვანი რეკომენდაციები, როგორცაა: *უვადო თავისუფლების აღკვეთის სახით დანიშნული სასჯელის გადასინჯვის ნათელი წესის დადგენა; ელექტრონული საშუალებებით მეთვალყურეობისას აუდიო მიყურადების გამორიცხვა; მსჯავრდებულის უფლების განსაზღვრა, ყოველგვარი წინასწარი შეტყობინების გარეშე, ტელეფონის საშუალებით დაუკავშირდეს ადვოკატსა და სახალხო დამცველს; ხანგრძლივი პაემნით სარგებლობის უფლების შეზღუდვის დაუშვებლობა დისციპლინური სახდელის გაქარწყლებიდან 6 თვის განმავლობაში და სხვა.* აღნიშნულით, ერთი მხრივ, არსებითად დაიხვეწა წარმოდგენილი საკანონმდებლო პაკეტი, ხოლო მეორე მხრივ, უზრუნველყოფილი იყო სრულყოფილი კანონმდებლობის შექმნაზე ორიენტირებული საკანონმდებლო პროცესი.

აღნიშნული ცვლილებებით არსებითად გაუმჯობესდა მსჯავრდებულთა უფლებრივი მდგომარეობა და გამოსწორდა პრაქტიკაში წარმოქმნილი არაერთი პრობლემა, ამასთან, შეძლებისდაგვარად მაქსიმალურად იყო გათვალისწინებული განსხვავებულ აქტორთა მოსაზრებები. შესაბამისად, „პატიმრობის კოდექსში“ შესატანი ცვლილებები წარმოადგენდა საანგარიშო პერიოდისთვის დამახასიათებელ ერთ-ერთ უმთავრეს პოზიტიურ ინიციატივას.

5.3. საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც დახვეწას საჭიროებს

„ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციის და აღკვეთის შესახებ“ ევროპის საბჭოს კონვენციის რატიფიცირება

2017 წლის 2 თებერვალს საქართველოს მთავრობის მიერ საქართველოს პარლამენტში სარატიფიკაციოდ წარმოდგენილი იყო „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციის და აღკვეთის შესახებ“ ევროპის საბჭოს კონვენცია თანმდევ საკანონმდებლო ცვლილებებთან ერთად.⁵ *საკანონმდებლო პაკეტი აერთიანებდა არაერთ პოზიტიურ ცვლილებას – გაიზარდა კანონის მოქმედების სფერო და მოიცვა არა მარტო ოჯახის ფარგლებში, არამედ, ზოგადად, ქალის მიმართ გამოვლენილი ძალადობა, ქალთა მიმართ ძალადობა განიმარტა, როგორც გენდერული ნიშნით ჩადენილი ძალადობა, ძალადობისგან დაცვის უფრო ქმედითი მექანიზმების უზრუნველყოფის მიზნით, შეიცვალა შემაკავებელი ორდერის ძალაში შესვლის საკითხი, შესაბამის დანაშაულთა დამამძიმებელ გარემოებად მიჩნეულ იქნა გენდერული ნიშნით შეუწყნარებლობა, გაჩნდა მთელი რიგი სისხლის სამართლის დანაშაულები, როგორცაა იძულებითი სტერილიზაცია, ქალის გენიტალიების დასახიჩრება, ადვენება და სხვა.* შესაბამისად, ცხადია, რომ მთავრობის ავტორობით მომზადებული საკანონმდებლო პაკეტი წარმოადგენდა პოზიტიურ ინიციატივასა და წინ გადადგმულ ნაბიჯს. თუმცა, არსებობდა გარკვეული საკითხები, რომლებიც სტამბოლის კონვენციიდან გამომდინარეობდა, მაგრამ სრულყოფილი სახით არ იყო ასახული წარმოდგენილ ინიციატივაში. ასეთ საკითხებს მიეკუთვნებოდა:

⁴ <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13388>;

⁵ <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13415>;

- **გაუპატიურების დეფინიცია** - კანონპროექტით შემოთავაზებული რედაქცია, დამნაშავეს არაკონსესუალურ ქმედებაზე მითითების ნაცვლად, აქცენტს გაუპატიურების ჩადენის რამდენიმე ხერხზე აკეთებდა (ძალადობა, ძალადობის მუქარა და უმწეობის გამოყენება) მაშინ, როდესაც, საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, ქმედების გაუპატიურებად კვალიფიცირებისას მთავარ ამოსავალ წერტილს სექსუალურ კავშირზე მსხვერპლის თანხმობის არარსებობა წარმოადგენდა. აქედან გამომდინარე, იკვეთებოდა ქმედების შემადგენლობის დამატებით დახვეწის აუცილებლობა.
- **შემაკავებელი ორდერის გამოცემა ადევნების შემთხვევაში** - ადევნება, თავისი არსით, ძალიან ახლოს დგას „ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ ძალადობის ფორმებთან. ასევე, მას გააჩნია სისტემური და განმეორებითი ბუნება, რა დროსაც აუცილებელია მსხვერპლის დროული და ადეკვატური დაცვა. სწორედ ამიტომ, მიზანშეწონილი იყო, ადევნების შემთხვევაში, შემაკავებელი ორდერის გამოცემის შესაძლებლობის კანონით განსაზღვრა.
- **სექსუალური შევიწროება** - საქართველოს კანონმდებლობა ტერმინისა და პრინციპის დონეზე იცნობს სექსუალურ შევიწროებას. თუმცა, აღნიშნული ქმედებისთვის არ არის გათვალისწინებული არც სისხლის და არც ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა. შესაბამისად, აუცილებელი იყო ქმედითი და თანაზომიერი სანქციის განსაზღვრა.
- **ქალთა მიმართ ძალადობის სტრუქტურული დისკრიმინაციის ფორმად აღიარება** - რამდენადაც სარატიფიკაციოდ წარმოდგენილი კონვენციის ერთ-ერთ უმთავრეს მიზანს ძალადობის ფორმებთან ბრძოლის მიზნით ქმედითი, კომპლექსური და კოორდინირებული პოლიტიკის წარმოება წარმოადგენდა, აუცილებელი იყო აღნიშნულის საკანონმდებლო დონეზე აღიარება. რაც ხელს შეუწყობდა გენდერულად სენსიტიური სახელმწიფო პოლიტიკის წარმოებას საზოგადოებაში.

*კიდევ ერთხელ, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ზემოთ დასახელებული საკითხები ეფუძნებოდა თავად სტამბოლის კონვენციას, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკასა და გაეროს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კომიტეტის რეკომენდაციებს. თუმცა, სამწუხაროდ, მიუხედავად საიასა და სხვა აქტორთა მცდელობისა, აღნიშნული მოსაზრებების **ასახვა არ მომხდარა საკანონმდებლო პაკეტში**. აღსანიშნავია, რომ სექსუალურ შევიწროებასთან დაკავშირებული რეგულირების დახვეწის საჭიროება პლენარულ სხდომაზე საპარლამენტო უმრავლესობის წევრის – გუგული მალრადის მხრიდანაც დაისვა.⁶ თუმცა, ისევე როგორც საკომიტეტო განხილვების ეტაპზე, ჩამოთვლილი საკითხები არ იყო გათვალისწინებული საკანონმდებლო პაკეტის წარმომდგენის - იუსტიციის მინისტრის პირველი მოადგილის, ალექსანდრე ბარამიძის ნების არარსებობის გამო.*

იმ პირობებში, როდესაც საპარლამენტო განხილვების დროს დაყენებული საკითხები მომდინარეობს უშუალოდ საერთაშორისო დონეზე აღიარებული აქტებიდან და, რაც ყველაზე მთავარია, თავად სარატიფიკაციო დოკუმენტიდან, *მნიშვნელოვანია, რომ საკანონმდებლო ორგანო გაცილებით მეტი გულისყურითა და სენსიტიურობით მოეკიდოს განსახილველ საკითხს, კერძოდ კი, თავად იტვირთოს აუცილებელი კორექტირების შეტანა საკანონმდებლო პაკეტში – პოლიტიკური დიალოგისა თუ რეგლამენტით გათვალისწინებული გზით.*

„აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი

2017 წლის 5 აპრილს საქართველოს მთავრობამ საქართველოს პარლამენტში წარმოადგინა „აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის საკუთრების ჩამორთმევის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი თანმდევ ცვლილებებთან ერთად.⁷ რამდენადაც ამ კუთხით მოქმედი კანონმდებლობა 1999 წლის 23 ივლისს იყო მიღებული, ცხადია, რომ, თანამედროვე გამოწვევებთან გამკლავების მიზნით, საჭიროებდა მოდერნიზებას. გარდა უშუალოდ განახლების აუცილებლობისა, **კანონპროექტი აერთიანებდა არაერთ პოზიტიურ ინიციატივას, როგორცაა - კანონში გამოყენებული ტერმინების დაზუსტება, მორიგებითი და იძულებითი განსახლების ეტაპების მკაფიო გამოიჯვნა, წინასაექსპროპრიაციო, ექსპროპრიაციის უფლების მოპოვებისა და ექსპროპრიაციის განხორციელების ეტაპის დადგენა, ექსპროპრიაციასთან დაკავშირებული ძირითადი ხარჯების გაღებაზე უფლებამოსილი პირების განსაზღვრა,**

⁶ იხ. პროექტის განხილვის აუდიოჩანაწერი - <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13415>;
⁷ <http://info.parliament.ge/#law-drafting/13732>;

ექსპროპრიაციისას გამოუსადეგარი ქონების გათვალისწინების საჭიროება და სხვა. შესაბამისად, ცხადია, საკუთრების ჩამორთმევასთან დაკავშირებული რეგულირების განახლება და დახვეწა პოზიტიურად შეფასდა. თუმცა, არსებობდა რამდენიმე საკითხი, რომელიც დამატებით გაუმჯობესებას საჭიროებდა:

- **სასამართლოს როლი იძულებითი ექსპროპრიაციისას** - მიუხედავად ექსპროპრიაციის პროცესში სასამართლოს ჩართულობისა, შემოთავაზებული რეგულაცია არ ითვალისწინებდა მისი მნიშვნელობის სათანადო ხაზგასმას. არ იკვეთებოდა, რომ სასამართლო წარმოადგენდა გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილ ერთადერთ სუბიექტს, რომ სწორედ სასამართლო აფასებდა აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროების არსებობას და, აღნიშნულის შემთხვევაში, იგი უფლებამოსილი იყო, უარი ეთქვა ექსპროპრიაციის უფლების მინიჭებაზე.
- **გასაჩივრება** - ექსპროპრიაციის თაობაზე პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილების გასაჩივრება არ აჩერებდა აღსრულებას. შესაბამისად, ჯერ კიდევ დაუსრულებელი დავის პირობებში შესაძლებელი ხდებოდა მესაკუთრისთვის ქონების ჩამორთმევა.
- **ექსპროპრიაციის საფუძვლები** - შენარჩუნებული იყო ექსპროპრიაციის განხორციელების ისეთი ფართო საფუძველი, როგორცაა საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის აუცილებელი ნაგებობებისა და ობიექტების მშენებლობა/მოწყობა.
- **კომპენსაცია** - საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, საექსპროპრიაციო ქონების ფასის განსაზღვრისას, გადამწყვეტია ქონების საბაზრო ღირებულება იმ პოტენციალის გათვალისწინებით, რომელიც მას გააჩნია ზოგადად და არა – საკუთრების უფლების ჩამორთმევის მომენტში. შესაბამისად, კანონპროექტით შემოთავაზებული მიდგომა, რომელიც კომპენსაციის განსაზღვრისას გადამწყვეტ მნიშვნელობას წინასწარ დაუდგენელ მეთოდოლოგიას ანიჭებდა და, ამასთან, გამორიცხავდა შეფასების შემდგომ თესვის გათვალისწინებას, არ შეიძლებოდა მიჩნეულიყო მიზანშეწონილად.

დასახელებული საკითხები საიასა და სხვა აქტორთა მხრიდან დაყენებული იყო საკომიტეტო განხილვებისას, ხოლო შემდგომ ანალოგიურ თემებზე დისკუსიამ უკვე პლენარულ სხდომაზე გადაინაცვლა. ისმებოდა ისეთი შეკითხვები, როგორცაა: *„პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება საკმარისია ექსპროპრიაციის დასაწყებად თუ აპელაცია უნდა იყოს ამონურული?“⁸ „საბაზრო ღირებულება თუ მიიღება მხედველობაში შეფასებისას?“⁹ „სრულად ხდება ქონების გამოსყიდვა, თუ ხდება მხოლოდ ზემოქმედებას დაქვემდებარებული ქონების გამოსყიდვა?“¹⁰ და სხვა.*

საბოლოო ჯამში, დისკუსია დავიწროვდა, ძირითადად, საბაზრო ფასსა და ექსპროპრიაციასთან დაკავშირებულ გასაჩივრების მექანიზმებზე. კანონპროექტზე მომხსენებლად დანიშნული მთავრობის საპარლამენტო მდივნის განმარტებით, მთავრობის მხრიდან არსებობდა გასაჩივრების თაობაზე გამოთქმული მოსაზრების გაზიარების მზაობა. კერძოდ, განისაზღვრა, რომ გასაჩივრების შემთხვევაში ექსპროპრიაცია მხოლოდ სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ მოხდებოდა. რაც შეეხება საბაზრო ფასს, განიმარტა, რომ კანონპროექტით გათვალისწინებული შეფასების მეთოდოლოგია პრაქტიკაში, მათ შორის, საბაზრო ფასსაც ითვალისწინებდა, თუმცა, აღნიშნულზე მითითება კანონპროექტში არ მოხდებოდა, ვინაიდან კონსტიტუცია საბაზრო ფასთან დაკავშირებულ ტერმინს არ იცნობდა.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული კანონპროექტი უდავოდ წარმოადგენდა პოზიტიურ ინიციატივას კანონმდებლობის განახლებისა და არაერთი საკითხის დახვეწის კუთხით. განხილვები გამოიჩინა დეპუტატების აქტიური ჩართულობით და, ასევე, მომხსენებლის მხრიდან რეკომენდაციათა ჯეროვანი განხილვით. თუმცა, რამდენადაც ამ ეტაპზე საკანონმდებლო პაკეტი უკვე მიღებულია პირველი მოსმენით და მასში სრულყოფილად არ ასახულა ყველა ზემოთ დასახელებული პრინციპული შინაარსის საკითხი, იგი უნდა შეფასდეს, როგორც პოზიტიური ინიციატივა, რომელიც დამატებით გაუმჯობესებას საჭიროებს.

⁸ დეპუტატი ოთარ კახიძე;
⁹ დეპუტატი გიორგი ხატიძე;
¹⁰ დეპუტატი ზაქარია ქუცნაშვილი;

„შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი

2017 წლის 1 ივნისს საქართველოს მთავრობამ საქართველოს პარლამენტში წარმოადგინა „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი თანმდევ ცვლილებებთან ერთად.¹¹ შრომის უსაფრთხოების თვალსაზრისით ქვეყნის მასშტაბით შექმნილი მძიმე მდგომარეობის გათვალისწინებით, ინიციატივა ნამდვილად წარმოადგენდა დროულ და საჭირო საკანონმდებლო პროცესს. **იმავედროულად, იგი აერთიანებდა არაერთ პროგრესულ ცვლილებას, როგორცაა: დამსაქმებლის/დასაქმებულის ძირითადი მოვალეობების განსაზღვრა უსაფრთხო და ჯანსაღი გარემოს შექმნის მიზნით, სამუშაო ადგილზე შრომის უსაფრთხოების ორგანიზებისა და მართვის ძირითადი წესების დადგენა, პრევენციული მიდგომის დამკვიდრება უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების შემცირების კუთხით და სხვა.** თუმცა, არსებობდა რამდენიმე გარემოება, რომელიც დამატებით დახვეწას საჭიროებდა:

- **შრომის უსაფრთხოებაზე ზედამხედველი ორგანოს უფლებამოსილების სრულად გავრცელება ყველა დამსაქმებელზე** - მნიშვნელოვანი იყო, საზედამხედველო ორგანოს უფლებამოსილება გავრცელებულიყო არა მხოლოდ მძიმე, საშიშ და მავნე პირობებიდან დასაქმების ადგილებზე, არამედ ნებისმიერ დასაქმების ადგილზე, განურჩევლად ტიპისა.
- **ზედამხედველი ორგანოს ხელში არსებული ბერკეტების ნათლად განერა კანონში** - დაზუსტებასა და დეტალურ განერას საჭიროებს ორგანოს ხელთ არსებული ისეთი ბერკეტები, როგორცაა: დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში მითითების გაცემის შესაძლებლობა, საჭიროების შემთხვევაში სამუშაო პროცესის შეჩერების შესაძლებლობა, წერილობითი რეკომენდაციების გაცემის შესაძლებლობა, დასაქმებულთა კონსულტირების ვალდებულება და სხვა. ასევე, აუცილებელი იყო ზედამხედველობის ორგანოს ხელთ არსებული გეგმიური და შერჩევითი შემოწმების უფლებამოსილების ცალსახად დადგენა, ასევე, სასამართლოს ნებართვის მოპოვებისგან გათავისუფლება შემოწმების განხორციელებისას.
- **კანონის მოთხოვნების დარღვევისთვის გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის მექანიზმის გამართვა და მისი ეფექტურობის უზრუნველყოფა** - აუცილებელი იყო კანონპროექტით გათვალისწინებული სანქციების ოდენობების გადახედვა, რათა შექმნილიყო სამართლებრივი ბერკეტები კანონის მოთხოვნათა ეფექტურად აღსასრულებლად.

საკანონმდებლო პაკეტის საკომიტეტო განხილვისას წამოჭრილი პრობლემების გათვალისწინებით, მიღებული იყო გადაწყვეტილება კანონპროექტის დახვეწაზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფის შექმნის თაობაზე. საგულისხმოა, რომ სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში არსებობდა არაერთი საკითხის გაზიარების რეალური მზაობა. **სწორედ ამიტომ, კანონპროექტით გათვალისწინებულ პოზიტიურ ცვლილებებთან ერთად, პარლამენტის მხრიდან გამოხატული ნება, შექმნილიყო დამატებითი ფორმატი დისკუსიების საწარმოებლად, საკანონმდებლო პროცესის დადებითად შეფასების შესაძლებლობას იძლევა. თუმცა, რამდენადაც საკანონმდებლო პაკეტი ამ დრომდე ჯერ არცერთი მოსმენით არ განხილულა, ცხადია, რომ ის კვლავ რჩება პოზიტიურ ინიციატივად, რომელიც საჭიროებს გაუმჯობესებას.**

5.4. ნებატიური საკანონმდებლო ცვლილებები

„საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შესახებ“

2017 წლის 2 თებერვალს პარლამენტის დეპუტატების¹² მიერ ინიცირებული იყო კანონის პროექტი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შესახებ“ სხვა თანმდევ საკანონმდებლო ცვლილებებთან ერთად.¹³ საკანონმდებლო პაკეტის მიზანს 2016 წლის 14 აპრილის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულება წარმოადგენდა, რომლის თანახმად, არაკონსტიტუციურად იყო ცნობილი ფარულ მიყურადებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეგულაციები.

ინიციატივის თანახმად, გათვალისწინებული იყო შემდეგი საკითხები:

¹¹ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13972>;
¹² ეკა ბესელია, არჩილ თალაკვაძე, მამუკა მდინარაძე, ირაკლი სესიაშვილი, გიორგი ვოლსკი, სოფიო კილაძე, ვანო ზარდიაშვილი, დავით მათიკაშვილი, ზვიად კვაჭანტირაძე, გედევან ფოფხაძე, გიორგი ხატიბე, ივლიანე წულაია, ლევან გოგიჩაიშვილი, გურამ მაჭარაშვილი.
¹³ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13364>;

- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მმართველობის სფეროში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შექმნა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა ფარული მიყურადების განხორციელებაზე.
- ზედამხედველი მოსამართლის ინსტიტუტის როლის განსაზღვრა. კერძოდ, ელექტრონული თვალთვალის ღონისძიებების აღსრულების ზედამხედველობა და კონტროლი კონტროლის ელექტრონული სისტემის მეშვეობით;
- პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის როლის განსაზღვრა. კერძოდ, ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებზე კონტროლის განხორციელება კონტროლის ელექტრონული სისტემის, კონტროლის სპეციალური სისტემისა და მონაცემთა დამამუშავებლის/უფლებამოსილი პირის მიერ მონაცემთა დამამუშავების საფუძვლის კანონიერების შემოწმების მეშვეობით.
- საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს საქმიანობაზე კონტროლის დამატებითი ფორმების განსაზღვრა. კერძოდ, პარლამენტის ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილების გაზრდა და პრემიერ-მინისტრის წინაშე ანგარიშის წარდგენის ვალდებულების დანესება.
- მომხმარებლისა და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების შენახვის ვადების ცვლილება.
- სააგენტოს დამატებითი უფლებამოსილების განსაზღვრა, კერძოდ, ავტორიზებული პირებისთვის მოთხოვნების/ვალდებულებების განსაზღვრა და, შესრულების კონტროლის მიზნით, აუდიტის ჩატარების უფლებამოსილება. გამოვლენილი დარღვევების აღმოფხვრის მიზნით, გაფრთხილებისა და ჯარიმის მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობა.

აღნიშნულმა საკანონმდებლო პაკეტმა აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია განხილვებში ჩართულ სუბიექტებს შორის. *მაშინ, როდესაც საპარლამენტო უმცირესობის წევრები ოპერატიულ-ტექნიკურ სააგენტოს სათანადო დამოუკიდებლობის სტანდარტით აღჭურვილ უწყებად მიიჩნევდნენ, საპირისპირო აზრზე იყვნენ ოპოზიციური პარტიების, საქართველოს პრეზიდენტის,¹⁴ სახალხო დამცველისა¹⁵ და არასამთავრობო სექტორის¹⁶ წარმომადგენლები.*

ცვლილებებისადმი სკეპტიკურად განწყობილ პირთა *უმთავრეს არგუმენტს უსაფრთხოების სამსახურის ფარგლებში შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დამოუკიდებლობის ხარისხის ნაკლებობა წარმოადგენდა*, რაც, მათი აზრით, პირდაპირ ეხმიანებოდა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას და გადაუჭრელ პრობლემად ტოვებდა მნიშვნელოვან ხარვეზს, რომლის თანახმად, „რეალურ დროში პირადი ხასიათის ინფორმაციის მოპოვების ტექნიკური შესაძლებლობის შექმნა, ფლობა, ადმინისტრირება და ამ საშუალებების გამოყენებით პირადი ხასიათის ინფორმაციაზე პირდაპირი წვდომის შესაძლებლობა ისეთი უწყების მიერ, რომელსაც მინიჭებული აქვს გამოძიების ფუნქცია ან არის პროფესიულად დაინტერესებული ამ ინფორმაციის გაცნობით, ქმნის პირად ცხოვრებაში დაუსაბუთებელი ჩარევის მომეტებულ საფრთხეს“.

დამატებითი არგუმენტები შეეხებოდა ისეთ საკითხებს, როგორცაა: *სააგენტოს საქმიანობის მიმართ არსებული არაერთი მაკონტროლებელი მექანიზმის მხოლოდ ფორმალური ბუნება, ინფრასტრუქტურული აუდიტის შემოტანით კერძო კომპანიების საქმიანობაში უხეში ჩარევის შესაძლებლობის შექმნა, სააგენტოს ტერიტორიული ორგანოების შექმნით მოსმენების განმახორციელებელი რამდენიმე სტრუქტურული ერთეულის შექმნა და სხვა.*

საგულისხმოა, რომ *გარდა უშუალოდ კრიტიკისა, როგორც არასამთავრობო სექტორის, ასევე საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საპარლამენტო უმრავლესობისთვის შეთავაზებული იყო საკითხის მონესრიგების კონკრეტული ხედვა.* პირველ შემთხვევაში, საქმე ეხებოდა დამოუკიდებელი, პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებული ორგანოს, ხოლო მეორე შემთხვევაში – პრემიერ-მინისტრს დაქვემდებარებული სამთავრობო უწყების შექმნას.

სამწუხაროდ, მიუხედავად არაერთი არგუმენტისა თუ ალტერნატიული მექანიზმების შეთავაზებისა, საპარლამენტო უმრავლესობამ მიიღო საკანონმდებლო პაკეტის პირველადი სახით დამტკიცების გადაწყვეტილება.

¹⁴ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13629>;

¹⁵ <http://imtavroba.ge/new/5830-sakhalkho-damcveli-farul-mosmenebze-inicirebul-kanonproeqts-uaryofitad-afasebs> ;

¹⁶ <https://www.esshengexeba.ge/?menuid=9&lang=1&id=1149>;

საბოლოოდ, განსხვავებული აზრის მიუღებლობის შედეგს წარმოადგენდა სწორედ ის გარემოება, რომ პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო პაკეტი *კიდევ ერთხელ გასაჩივრდა საკონსტიტუციო სასამართლოში როგორც არასამთავრობო სექტორის,¹⁷ ასევე სახალხო დამცველის¹⁸ მხრიდან. ამავე საქმეზე სასამართლო მეგობრის მოსაზრება წარადგინა საქართველოს პრეზიდენტმა.¹⁹* ამ დროისთვის სარჩელი განხილვის ეტაპზეა.

„მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე

2017 წლის 22 ივნისს პარლამენტის დეპუტატების²⁰ მიერ ინიცირებული იყო ცვლილებები „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში.²¹ საკანონმდებლო პაკეტის თანახმად, რამდენიმე მიმართულებით არსებითად იცვლებოდა „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონი:

- იგეგმებოდა *საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ განსახორციელებელი შესყიდვების სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიღმა გატანა*. საქმე ეხებოდა ისეთ მნიშვნელოვან შესყიდვებს, როგორცაა საზოგადოებრივი მაუწყებლის ეთერით გადასაცემი გადაცემების, სერიალების, მხატვრული ან/და დოკუმენტური ფილმების დამზადების მომსახურებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მიერ მომზადებული პროგრამების შესყიდვას.
- იგეგმებოდა *რიგი კატეგორიის ინფორმაციის საჯარო ინფორმაციის სფეროდან გამორიცხვა*. ასეთ ინფორმაციას მიეკუთვნებოდა საზოგადოებრივი მაუწყებლის ახალი ტელერადიო და ვებპორტალის პროდუქციის/პროგრამაში დაგეგმილი ან შეტანილი ნებისმიერი სიახლის/ინოვაციის შესახებ ინფორმაცია ან ამ ინფორმაციის ამსახველი დოკუმენტი.
- იგეგმებოდა *საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს უფლებამოსილებათა შემცირება*, საზოგადოებრივი მაუწყებლის თანამშრომელთა შრომითი ხელშეკრულების ძირითადი პირობების დადგენის, მაუწყებლის დებულებასა და ბიუჯეტში ცვლილების შეტანის კუთხით.
- იგეგმებოდა *საზოგადოებრივი მაუწყებლის საქმიანობაზე იმ ნორმატიული ან/და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მოქმედების გამორიცხვა, რომლებიც არეგულირებენ საბიუჯეტო ორგანიზაციების/დანესებულებების საქმიანობას*.
- იგეგმებოდა *საზოგადოებრივი მაუწყებლისთვის დამწყები სანარმოების (სტარტაპების) ნახალისების უფლების მიცემა კონკრეტული წესის განსაზღვრის გარეშე*, მაშინ როდესაც საქმე ეხებოდა არა მხოლოდ საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული შემოსავლების გამოყენებას, არამედ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული ასიგნებების განკარგვასაც.

აღნიშნული ინიციატივა ჯერ კიდევ პარლამენტში ინიცირებამდე გახდა კრიტიკის საგანი. არასამთავრობო ორგანიზაციათა მიერ გავრცელებული ერთობლივი განცხადების²² თანახმად, *როგორც წარმოდგენილი ცვლილებები, ასევე პარლამენტის ფარგლებში შექმნილ სამუშაო ჯგუფში მისი განხილვის პროცესი, ნეგატიურად შეფასდა*. ხელმომწერი ორგანიზაციები აპელირებდნენ, რომ, მიუხედავად მოთხოვნისა, *კანონპროექტის შემუშავების პროცესში არ იყვნენ ჩართულნი დარგის სპეციალისტები და სამეურვეო საბჭოს წევრები. რაც შეეხება თავად კანონპროექტს, მათი შეფასებით, დაგეგმილი ცვლილებები არსებითად აუარესებდა საზოგადოებრივი მაუწყებლის ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის სტანდარტს, ზრდიდა საზოგადოებრივი მაუწყებლის მენეჯმენტის უფლებამოსილებას, ასუსტებდა სამეურვეო საბჭოს, აჩენდა კორუფციული გარიგებების დადების რისკს და ასუსტებდა მაუწყებელში დასაქმებულ პირთა დაცვის მექანიზმებს*.

დამატებით აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტის *განმარტებითი ბარათი არ შეიცავდა ცვლილებების საჭიროების დასაბუთებას, რაც კიდევ უფრო ბუნდოვანს ხდიდა შემოთავაზებული რეგულირების რეალურ დატვირთვასა და მიზანს*.

¹⁷ <https://www.esshengexeba.ge/?menuid=9&lang=1&id=1153>;

¹⁸ <http://rustavi2.ge/ka/news/78460>;

¹⁹ <http://rustavi2.ge/ka/news/78422>;

²⁰ გ. ფოფხაძე, გ. ხატიძე, გ. მაჭარაშვილი, ს. კილაძე, რ. კაკულია, ე. ბესელია, მ. მდინარაძე, ლ. კობერიძე, მ. ქვარაია, ე. მაჭავარიანი, დ. მათიკაშვილი, ვ. ზარდიაშვილი, ნ. გოგუაძე.

²¹ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/14129>;

²² <https://gyula.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebi-sazogadoebrivi-mautsyebilis-shesakheb-sakanonmdeblo-cvilebebis-farto-gankhilvas-itkhoven#sthash.vnVuiys5.dpbs>;

შექმნილი ზოგადი უარყოფითი ფონის მიუხედავად, აუცილებელია, აღინიშნოს საკანონმდებლო პაკეტზე ნამყვან კომიტეტად განსაზღვრული დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის აქტიური როლი, რაც გამოიხატებოდა სხვადასხვა დაინტერესებულ პირთან წინასწარ კონსულტაციაში, ასევე, საკომიტეტო განხილვებისას არაერთი პრინციპული საკითხის დაყენებაში.

პირველად ეტაპზე გამართულმა კონსულტაციებმა განაპირობა გარკვეული პრობლემური საკითხების კანონპროექტიდან ამოღება. ასეთებს მიეკუთვნებოდა საჯარო ინფორმაციასთან და საბიუჯეტო ორგანიზაციების/დანესებულებების მარეგულირებელი აქტების საზოგადოებრივ მაუწყებელზე გავრცელებასთან დაკავშირებული ჩანაწერები.

რაც შეეხება საპარლამენტო განხილვებს, აღსანიშნავია, რომ პირველი მოსმენის საკომიტეტო განხილვებისას კომიტეტის მიერ დაისვა შემდეგი პრინციპული საკითხი:

- „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონიდან გამონაკლისის ვინროდ, მხოლოდ ინტელექტუალურ პროდუქტზე გავრცელება;
- ბიუჯეტსა და ორგანიზაციულ სტრუქტურასთან მიმართებით გადაწყვეტილების მიღება გენერალურ დირექტორსა და სამეთვალყურეო საბჭოს შორის კონსენსუსის საფუძველზე;²³
- საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ დამწყები საწარმოების (სტარტაპების) დაფინანსების მიზანშეწონილობაზე დამატებითი მსჯელობის საჭიროება;²⁴
- კომერციული რეკლამისთვის განკუთვნილი დროის ზრდის დამატებითი დასაბუთების საჭიროება, როგორც ზოგადად საქართველოში არსებულ ბაზარზე გავლენის, ასევე საერთაშორისო გამოცდილების ჭრილში;²⁵
- სოციალური რეკლამისთვის გამოყოფილ დროსთან დაკავშირებით დამატებითი კონსულტაციებისა და დასაბუთების საჭიროება;²⁶

კანონპროექტის მეორე მოსმენის საკომიტეტო განხილვისთვის მიღწეული იყო შეთანხმება სახელმწიფო შესყიდვებთან და სამეურვეო საბჭოსა და გენერალური დირექტორის უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით. თუმცა, კვლავ პრობლემად დარჩა შემდეგი საკითხები:

- კომერციულ რეკლამასთან დაკავშირებით დამატებითი არგუმენტების წარმოდგენის მიუხედავად, კომიტეტმა მიიჩნია, რომ შემოთავაზებული რეგულაციით მოხდებოდა კერძო ტელევიზიებისთვის კონკურენტული გარემოს შეზღუდვა კერძო ბაზარზე, ისევე, როგორც კომერციული რეკლამიდან დამატებითი შემოსავლის მიუღებლობა, საფრთხის წინაშე დააყენებდა კერძო ტელევიზიების დამოუკიდებლობის ხარისხს;²⁷
- მართალია, სტარტაპებთან დაკავშირებული რეგულაცია ახალი სახით იყო წარმოდგენილი, ამასთან, კომიტეტი ზოგადად მხარს უჭერდა ბიზნესინიციატივების ნახალისებას, თუმცა, მიჩნეულ იქნა, რომ ინტელექტუალურ საკუთრებასთან დაკავშირებული ინიციატივების მხარდაჭერა სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში უნდა ხდებოდეს, რათა ამავე საკითხზე სხვა სფეროში არ შეიქმნას ორმაგი სტანდარტების არსებობის საფრთხე;²⁸

საერთო ჯამში, ზემოთ დასახელებული ორი პრინციპული საკითხის გაუთვალისწინებლობის გამო, კომიტეტმა მხარი არ დაუჭირა „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატან ცვლილებებს.²⁹ თუმცა, მიუხედავად კომიტეტის უარყოფითი დასკვნისა, ასევე, არასამთავრობო სექტორისა და კერძო ტელევიზიების ნეგატიური დამოკიდებულებისა, კანონის პროექტი პარლამენტმა მეორე მოსმენით მაინც მიიღო.³⁰ ამ ეტაპზე მესამე მოსმენა ჯერ არ გამართულა.

²³ <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/5218?>

²⁴ <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/5218?>

²⁵ <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/5218?>

²⁶ <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/5218?>

²⁷ <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/5872?>

²⁸ <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/5872?>

²⁹ <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/5872?>

³⁰ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/168710?>

„საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“

2017 წლის 1 ივნისს პარლამენტის დეპუტატების³¹ მიერ საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული იყო საკანონმდებლო პაკეტი „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“.³² ცვლილებების ინიცირება უმეტესწილად განპირობებული იყო ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებით. პროექტი, სხვა ცვლილებებთან ერთად, ითვალისწინებდა **პოლიტიკური პარტიების მიერ ცესკოს წევრების დანიშვნისა და მათთვის უფლებამოსილების შეწყვეტის ახალი პროცედურების შემოღებას**. ინიციატივის თანახმად, პარტიის მიერ მიღებული საბიუჯეტო დაფინანსების ნაცვლად, საარჩევნო ადმინისტრაციაში წევრების დანიშვნა დაკავშირებული ხდებოდა ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში მიღებულ ხმების რაოდენობასთან. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, აღნიშნული ცვლილება მიზნად ისახავდა საარჩევნო ადმინისტრაციის, როგორც სტაბილური ინსტიტუტის, შემდგომი განვითარებისა და ჩამოყალიბების ხელშეწყობას.³³

ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტების ახალმა წესმა საზოგადოებაში აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია. **შემოთავაზებული ცვლილებები მიუღებელი აღმოჩნდა როგორც საპარლამენტო ოპოზიციის, ასევე პრეზიდენტისა და არასამთავრობო სექტორისთვის.**

არასამთავრობო ორგანიზაციათა მიერ ერთობლივად გავრცელებულ განცხადებაში³⁴ საუბარი იყო, რომ **შემოთავაზებული წესი ვერ უზრუნველყოფდა მრავალპარტიულ წარმომადგენლობას საარჩევნო კომისიებში და პრობლემებს შექმნიდა საარჩევნო ადმინისტრაციის მიმართ სანდოობის შენარჩუნების კუთხით.**

არასამთავრობო სექტორის ოპოზიციას იზიარებდა საპარლამენტო ოპოზიციაც. საკანონმდებლო პაკეტის პლენარულ სხდომაზე განხილვისას, დაისვა შემდეგი მნიშვნელოვანი აქცენტები: **დეპუტატები აპელირებდნენ, რომ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტების წესი არ იყო გათვალისწინებული ცესკოს საკანონმდებლო წინადადებაში, ის პარლამენტში დაიბადა და მთლიანად პოლიტიკურ ინტერესებს იყო მორგებული, აღნიშნულ წესზე არ არსებობდა კონსენსუსი არც ერთ სხვა პოლიტიკურ პარტიასთან და არც ჯეროვანი კონსულტაციები გამართულა საერთო მოსაზრების ჩამოსაყალიბებლად, ინიციატივის შემუშავების პროცესში არ იყო ჩართული არც ერთი ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაცია და, რაც ყველაზე მთავარია, ისინი ნეგატიურად აფასებდნენ ახალ წესს. ასევე, თუ ამ დრომდე ოპოზიციური პარტიების პრეროგატივა იყო ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის არჩევა, ახლა მას სახელისუფლებო პარტიის მიერ დანიშნული წევრები აირჩევდნენ და სხვა.**³⁵ დამატებით აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო ოპოზიციის გარკვეული წევრები საკანონმდებლო პაკეტის ვენეციის კომისიისთვის გაგზავნასაც ითხოვდნენ, რაზეც გარკვეულწილად მომხსენებლის თანხმობაც მიიღეს, თუმცა, საბოლოოდ, აღნიშნული არ განხორციელდა.

საგულისხმოა, რომ დასახელებულ კანონპროექტთან მიმართებით ასევე **გამოყენებული იყო პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების უფლება.** საპრეზიდენტო ვეტოს თანახმად, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტებისას მმართველი პარტიისთვის გაუმართლებელი უპირატესობის მინიჭება პირდაპირ აისახებოდა ცესკოს დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობაზე.³⁶

მიუხედავად არაერთი განსხვავებული მოსაზრებისა, სამწუხაროდ, დასახელებული ცვლილებები საქართველოს პარლამენტმა პირვანდელი სახით მიიღო.

³¹ ე. ბესელია, გ. ვოლსკი, ვ. ზარდიაშვილი, ნ. გოგუაძე, ა. ხანაშვილი, ი. წულაია, ლ. გოგუაძე, გ. მაჭარაშვილი, გ. ხატაძე, გ. ბენაშვილი, დ. სამხარაძე, გ. ფოფხაძე, დ. მათიკაშვილი, ო. ჩრდილელი, გ. კახიანი;

³² <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13981>;

³³ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/151293?>;

³⁴ https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebi-saarchevno-komisiebis-dakompleqtetbis-akhali-tsesze#_ftn1;

³⁵ კითხვები ისმებოდა შემდეგი დეპუტატების მიერ - ოთარ კახიძე, რომან გოცირიძე, სერგო კაპანაძე, ნატო ჩხეიძე. იხ. პლენარული სხდომის პირველი მოსმენის აუდიოჩანაწერი;

³⁶ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/14226>;

„საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“

2017 წლის 1-ლ ივნისს საქართველოს მთავრობის მიერ საქართველოს პარლამენტში წარმოდგენილი იყო საკანონმდებლო პაკეტი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსსა“ და სხვა თანმდევ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების შეტანის შესახებ.³⁷ ინიციატივის მთავარი მიზანი იყო 2014 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ფარგლებში გამოყოფილი 7 თვითმმართველი ქალაქის (გორი, ამბროლაური, მცხეთა, ზუგდიდი, ოზურგეთი, თელავი, ახალციხე) გამსხვილება და კვლავ შესაბამის თვითმმართველ თემებთან გაერთიანება. განმარტებითი ბარათის თანახმად,³⁸ უმთავრეს არგუმენტებს წარმოადგენდა შემდეგი: არ გაზრდილა, თვითმმართველი ქალაქების საკუთარი შემოსავლები, თუმცა, გაორმაგდა მათი ფუნქციონირებისთვის საჭირო ადმინისტრაციული ხარჯები, არ გაუმჯობესებულა სერვისების ხარისხი/მათზე ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობის თვალსაზრისით არსებული მოცემულობა.

წარმოდგენილი ცვლილებები მიუღებელი აღმოჩნდა როგორც საპარლამენტო ოპოზიციის, ასევე საქართველოს პრეზიდენტისა და არასამთავრობო სექტორისთვის.

არასამთავრობო სექტორის მიერ გავრცელებული განცხადების თანახმად,³⁹ მუნიციპალური გამსხვილება წარმოშობდა არაერთ ისეთ პრობლემას, როგორცაა ადგილობრივი დემოკრატიის ხარისხის გაუარესება, ქალაქებისა და სოფლების სამომავლო განვითარების შეზღუდვა, ქალაქისთვის წარმომადგენლობითი უთანასწორობის შექმნა საკრებულოში, მმართველობითი და საბიუჯეტო ხასიათის პრობლემები და სხვა. ასევე, არასამთავრობო ორგანიზაციები აპელირებდნენ, რომ მუნიციპალურ გამსხვილებასთან დაკავშირებული პროცესი მოსახლეობასთან კონსულტაციების გამართვის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ განსაზღვრული სავალდებულო წესების დარღვევით წარიმართა, რის გამოც, დაუშვებელი იყო პარლამენტის მხრიდან აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღება.⁴⁰

რაც შეეხება საპარლამენტო ოპოზიციას, საგულისხმოა, რომ პლენარულ სხდომაზე აქცენტები დაისვა შემდეგ მნიშვნელოვან საკითხებზე:⁴¹

- რამდენად სწორი იყო 2014 წლის რეფორმის ორ წელიწადში შეფასება და მის შეცვლაზე გადაწყვეტილების მიღება;⁴²
- რამდენად გამართლებული იყო დამატებითი ხარჯების გამო ამ სახის გადაწყვეტილების მიღება. თუ არსებობდა კონკრეტული ციფრები, რა ოდენობის თანხები დაიზოგება⁴³ და, თუ ხარჯებზე იყო საუბარი, ანალოგიურად რატომ არ ეხებოდა ცვლილებები გუბერნატორის-რწმუნებულის ინსტიტუტს;⁴⁴
- რამდენად ჯეროვნად ჩატარდა კონსულტაციები მოსახლეობასთან და, თუ ეს ასე იყო, მაშინ რას ნიშნავდა ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის პრეტენზიები;⁴⁵
- მუნიციპალური გაერთიანების უმთავრეს მიზანს ხომ არ წარმოადგენდა მოახლოებული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები და ხომ არ ცდილობდა ხელისუფლება საკუთარი ინტერესების შესაბამისად სიტუაციის მოწესრიგებას;⁴⁶
- არსებობდა თუ არა მთავრობის ერთიანი ხედვა და სტრატეგია შემდგომ დეცენტრალიზაციასთან მიმართებით.

იმავდროულად, ხაზი გაესვა რეფორმების ინიცირებისას სისტემური და დასაბუთებული ხედვის არსებობის საჭიროებას: „ეს რეფორმა არის იმის მაგალითი {...} თუ როგორ წყდება შუა გზაზე რეფორმის მთელი სტრუქტურა. როგორ გეუბნებიან სულ რაღაც 3 წლის წინ – ეს არის კარგი და 3 წლის შემდეგ – უკვე როგორ გარწმუნებენ იმაში, რომ ეს არ გამოდგა ისეთი კარგი, როგორც ჩვენ გარწმუნებდით... ეს მიაწინებს იმაზე, რომ სრულიად გაუაზრებლად, სპონტანურად ვინცებთ რეფორმებს. ესე იგი, არ იყო

³⁷ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13984>;
³⁸ <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/151201?>; <https://info.parliament.ge/#law-drafting/14006>;
³⁹ <https://gyla.ge/ge/post/ngo-ebis-mimartva-saqartvelos-parlamentis-tsevrebs#sthash.kNPHDmf8.XNKd4mFP.dpbs>;
⁴⁰ <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebma-saqartvelos-parlamentis-dadgenileba-sasamtloshi-gaasachivres#sthash.1lhiKaoY.dpbs>;
⁴¹ იხ. პელანარული სხდომის პირველი მოსმენის აუდიოჩანაწერი;
⁴² დეპუტატები - სალომე ზურაბიშვილი, მამუკა ჩიქოვანი;
⁴³ დეპუტატი - სერგი კაპანაძე;
⁴⁴ დეპუტატი - სალომე ზურაბიშვილი;
⁴⁵ დეპუტატი - ლელა ქეზურიას;
⁴⁶ დეპუტატები - სერგო რატაიანი და ირმა ნადირაშვილი;

სწორად გააზრებული 2012-14 წლებში თვითმმართველობის რეფორმა. რა გარანტია გვაქვს, რომ ერთი წლის შემდეგ ისევ არ მოგინდებათ დღეს არსებული სიტუაციის აღდგენა?⁴⁷

რაც შეეხება საპრეზიდენტო ვეტოს, აქ არგუმენტები უმეტესწილად ეფუძნებოდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით“ განმტკიცებულ ძირითად პრინციპებს, მუნიციპალური მმართველობის, როგორც ხალხთან ახლოს მყოფი ხელისუფლების არსს, სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილებასა და რიგ ფაქტობრივ გარემოებებს, რომლებიც მუნიციპალიტეტთა დაყოფით მიღებულ დადებით შედეგებზე აკეთებდა აქცენტს. იმავდროულად, პრეზიდენტის წარდგინებაში აღნიშნული იყო, რომ კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მითითებული პრობლემები – ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდა და საკუთარი შემოსულობების მატების ნაკლებობა, შესაძლებელია აღმოფხვრილიყო ნაკლებ დამაზიანებელი სხვა საშუალებებითაც, ამიტომ არ იკვეთებოდა მუნიციპალური გამსხვილების საჭიროება.⁴⁸

სამწუხაროდ, მიუხედავად სამოქალაქო საზოგადოების მოთხოვნისა და პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი მოტივირებული შენიშვნებისა, **ამ საკითხზე პარლამენტის მოსაზრება არ შეცვლილა და, საბოლოოდ, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება 7 თვითმმართველი ქალაქის თვითმმართველ თემებთან გაერთიანების შესახებ.**

5.5. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მოტივირებული შენიშვნებით დაბრუნებული კანონპროექტები

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ“

2017 წლის 26 იანვარს საქართველოს პრეზიდენტმა საქართველოს პარლამენტში მოტივირებული შენიშვნებით დააბრუნა სასამართლოს რეფორმის მესამე ტალღად წოდებული საკანონმდებლო პაკეტი.⁴⁹ პრეზიდენტის წარდგინების თანახმად, კანონპროექტი **ენინაღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციასა და საერთაშორისო სამართლის ნორმებს, ასევე, მიუკერძოებელი სასამართლოსა და ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის პრინციპებს.**⁵⁰ შესაბამისად, პრეზიდენტმა მიიღო გადაწყვეტილება ვეტოს დადების შესახებ. საქართველოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი მოტივირებული შენიშვნები მიემართებოდა შემდეგ ძირითად საკითხებს:⁵¹

- **რაციონული და სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარეთა არჩევის წესი** - შემოთავაზებული მიდგომის თანახმად, რაციონული და სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეები თავად ამ სასამართლოს მოსამართლეებს უნდა აერჩიათ, ნაცვლად იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ დანიშვნისა.⁵² ანალოგიური წესი უნდა გავრცელებულიყო კოლეგიებისა და პალატების თავმჯდომარეებზე. მოსაზრება უმეტესწილად ეყრდნობოდა ვენეციის კომისიისა და ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა და კანონის უზენაესობის გენერალური დირექტორატის ერთობლივ დასკვნას, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2010 წლის 17 ნოემბრის რეკომენდაციას (2010)12 და ძირითად პრინციპს, რომ სასამართლოს ადმინისტრირებაში აუცილებელია მოსამართლეთა მეტი ჩართულობა.
- **მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადა** - მოტივირებული შენიშვნების თანახმად, შემოთავაზებული იყო მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნამდე გათვალისწინებული გამოსაცდელი 3 წლიანი ვადის გაუქმება. მოსაზრება ძირითადად ეყრდნობოდა ვენეციის კომისიის დასკვნებს, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებასა და კონსტიტუციის ჩანაწერს, რომელიც იმპერატიულად არ მოითხოვდა მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესებისას სამწლიანი გამოსაცდელი ვადის გამოყენებას.
- **უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობის განსაზღვრა** - შემოთავაზებული იყო, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა რაოდენობის მინიმუმთან ერთად (16 მოსამართლე), ასევე განსაზღვრულიყო მაქსიმალური რაოდენობაც (28 მოსამართლე), რათა თავიდან ყოფილიყო

⁴⁷ დეპუტატი - ირმა ინაშვილი;

⁴⁸ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/14231>;

⁴⁹ <http://info.parliament.ge/#law-drafting/9715>;

⁵⁰ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/141643?>;

⁵¹ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/141643?>;

⁵² საგულისხმოა, რომ საკანონმდებლო პაკეტის თავდაპირველი რედაქცია სწორედ აღნიშნულ წესს ითვალისწინებდა, რომელიც შემდგომი განხილვების შედეგად შეიცვალა. იხ. საკანონმდებლო პაკეტის ინიცირებული ვერსია - <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/84868?>;

აცილებული პარლამენტსა და სასამართლო ხელისუფლებას შორის ფინანსებთან დაკავშირებული შესაძლო კონფლიქტური სიტუაციების წარმოშობა.

- **იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტება** - შემოთავაზებული იყო, რომ რაიონული და სააპელაციო სასამართლოს პალატისა და კოლეგიის თავმჯდომარეებს არ ჰქონოდათ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრად არჩევის უფლება. მოსაზრება ძირითადად ეყრდნობოდა მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტისა და ვენეციის კომისიის მოსაზრებებს. ამოსავალ პრინციპს საბჭოს ფარგლებში პლურალისტური გარემოს უზრუნველყოფა წარმოადგენდა.
- **კოლეგიისა და პალატის თავმჯდომარეობის შეზღუდვა** - შემოთავაზებული იყო, ძალაუფლების დეკონცენტრაციის და სასამართლოს ადმინისტრირებაში რაც შეიძლება მეტი მოსამართლის ჩართვის მიზნით, რაიონული და სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეებისთვის პალატისა და კოლეგიის თავმჯდომარეობის უფლების აკრძალვა.
- **მოსამართლეობის კანდიდატებთან დაკავშირებული ინფორმაცია** - შემოთავაზებული იყო, მოსამართლეობის კანდიდატებთან დაკავშირებით მოძიებული ინფორმაციის კონფიდენციალურ ბუნებასთან ერთად, ხაზი გასმოდა იმ გარემოებას, რომ მისი გამჟღავნება დაუშვებელია კანდიდატის წერილობითი თანხმობის გარეშე. ასევე, საჭიროდ იქნა მიჩნეული იმ ნორმის დაკონკრეტება, რომელიც მოსამართლეობის კანდიდატს მასზე შეკრებილ ინფორმაციასთან დაკავშირებით დამატებითი მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობას აძლევდა.

საგულისხმოა, რომ პრეზიდენტის მოტივირებულ შენიშვნებს ასევე გამოეხმაურა კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის.“⁵³ გავრცელებული განცხადების თანახმად, **კოალიციის წევრი ორგანიზაციები სრულ მხარდაჭერას უცხადებდნენ პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ მოსაზრებებს და მოუწოდებდნენ საქართველოს პარლამენტს, პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების გათვალისწინებით, დაყოვნების გარეშე მიეღო ე.წ. „მესამე ტალღის“ კანონპროექტები.**

პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების განხილვა იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის სხდომაზე 2017 წლის 7 თებერვალს გაიმართა.⁵⁴ კომიტეტზე დეპუტატების მხრიდან დასმული კითხვების უმთავრესი ნაწილი შეეხებოდა შემდეგ საკითხებს: **თუკი იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს კანონით დელეგირებული აქვს უფლება, დააკომპლექტოს საქართველოს საერთო სასამართლოების ორივე ინსტანცია, რა ლოგიკით არ ვენდობით მენეჯერულ პოზიციებზე მოსამართლეთა დანიშვნის ნაწილში? რამდენად საკმარისია იუსტიციის უმაღლესი სკოლის 10-თვიანი მოსამზადებელი კურსი მოსამართლეთა უვადოდ, გამოსაცდელი ვადის გარეშე დასანიშნად? რაიონული სასამართლოების შემთხვევაში, სადაც მოსამართლეთა რაოდენობა 5-ზე ნაკლებია, როგორ უნდა მოხდეს სასამართლოს თავმჯდომარის არჩევა? კანონით უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა მაქსიმალური რაოდენობის განსაზღვრისას, დამატებითი მოსამართლეების საჭიროების შემთხვევაში, რა შეიძლება იყოს გამოსავალი? არსებობდა თუ არა კომუნიკაცია სასამართლოს წარმომადგენლებთან პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნებით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით და როგორი იყო მათი პოზიცია?**

საბოლოოდ, მიუხედავად იმისა, რომ **პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების უდიდესი ნაწილი სწორედ აღნიშნულ კანონპროექტზე მომზადებულ ვენეციის კომისიის დასკვნას ეფუძნებოდა,**⁵⁵ ასევე, **სრულ მხარდაჭერას იმსახურებდა სამოქალაქო სექტორისა და ოპოზიციის მხრიდან,**⁵⁶ **პარლამენტმა ისინი მაინც არ გაიზიარა.**⁵⁷

„ეს არის უპრეცედენტო რეფორმა, რომელიც საქართველოში გატარდა. გასული ოთხი წლის განმავლობაში მართლმსაჯულების სფეროში გვაქვს რადიკალური პოზიტიური ცვლილებები და ეს მესამე ტალღა უზრუნველყოფს სასამართლოს დამოუკიდებლობის კიდევ უფრო განმტკიცებას. პრეზიდენტის ვეტოს არგაზიარება არცერთი გრამით არ შეამცირებს სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხარისხს – ეს შემიძლია, თამამად გითხრათ. ეს არის ძალიან მყარი პოზიცია, რის საფუძველზეც მივიღეთ გადაწყვეტილება. იყო გარკვეული საკითხები, რომელთან დაკავშირებითაც შეიძლება მსჯელობა. თუმცა, მოქმედი კონსტიტუციის და კანონმდებლობის თანახმად, პრეზიდენტის შენიშვნებს ან სრულად იზიარებ, ან არ იზიარებ. გამომდინარე იქიდან, რომ პრინციპულ საკითხებთან დაკავშირებით ჩვენ გვქონდა

⁵³ <https://gyla.ge/post/koalicia-moutsodebs-parlaments-gaitvalistsinos-prezidentis-shenishvnebi-martlmsajulebis-reformis-mesame-talghastan-dakavshirebit#sthash.Jbig7R6Q.dpbs>;
⁵⁴ <http://www.parliament.ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/iuridiul-sakitxta-komiteti-146/anonsi112/7-tebervaliuridiuli07022017.page>;
⁵⁵ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)031-geo](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)031-geo);
⁵⁶ <http://rustavi2.ge/ka/news/67564>;
⁵⁷ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/141980?>; <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/141972?>;

ჩამოყალიბებული პოზიცია, კენჭი ვუყარეთ პირველ რედაქციას და კანონპროექტების პაკეტი პირვანდელი სახით მივიღეთ,⁵⁸ – განაცხადა საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ მოტივირებული შენიშვნების დაძლევის შემდგომ.

შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული საკომიტეტო და პლენარული სხდომების განხილვების ნაწილში ცალსახად არ გამოკვეთილა, როგორც ჩანს, საპრეზიდენტო ვეტო აერთიანებდა გარკვეულ საკითხებს, რომლებიც მისაღები იყო საპარლამენტო უმრავლესობისთვისაც. **თუმცა, ვეტოს გაზიარების პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესების მოუქნელობის გამო, მათი კანონმდებლობაში ასახვა ვერ განხორციელდა.**

„საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი“ და სხვა თანმდევი კანონპროექტები

2017 წლის 20 მარტს საქართველოს პრეზიდენტმა საქართველოს პარლამენტში მოტივირებული შენიშვნებით დააბრუნა ე.წ. „ფარული მოსმენების შესახებ კანონპროექტი.“ პრეზიდენტის წარდგინების თანახმად, ინიცირებული საკანონმდებლო პაკეტი **ენინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას, საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს.**⁵⁹ შესაბამისად, მიღებული იყო ვეტოს გამოყენების გადაწყვეტილება. პრეზიდენტის მოტივირებულ შენიშვნებში ყურადღება გამახვილდა ორ უმთავრეს საკითხზე:

- **ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს ადგილი მმართველობის სისტემაში** - პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების თანახმად, გაუმართლებლად იყო მიჩნეული რეგულაცია, რომლის თანახმად, ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო უსაფრთხოების სამსახურის შემადგენლობაში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიული პირად განისაზღვრა. შემოთავაზებულ იქნა, მისი გარდაქმნა პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული, აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებად. არგუმენტაცია უმთავრესად, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №1/1/625 გადაწყვეტილებას ეფუძნებოდა, რომლის თანახმად, კომუნიკაციის რეალურ დროში მოპოვების უფლებამოსილებით აღჭურვილი უნდა ყოფილიყო სტრუქტურა, რომელსაც არ ექნებოდა მინიჭებული საგამოძიებო უფლებამოსილებები და არც პროფესიულად იქნებოდა დაინტერესებული ამ ინფორმაციის გაცნობით.
- **ელექტრონული კომუნიკაციების კომპანიების ვალდებულებები** - პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების თანახმად, გაუმართლებლად იყო მიჩნეული ელექტრონული კომუნიკაციების კომპანიებისთვის დაკისრებული ვალდებულება - საკუთარი ხარჯებით უზრუნველყოთ ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს მიერ დადგენილი სტანდარტის აპარატურისა და პროგრამული უზრუნველყოფის შექმნა და მისი მუდმივი განახლება. შემოთავაზებული იყო, აღნიშნული მომსახურების განევა სამართლიანი ანაზღაურების სანაცვლოდ. არგუმენტაცია უმეტესწილად ეფუძნებოდა საქართველოს კონსტიტუციით განმტკიცებულ საკუთრების უფლებასა და ელექტრონული კომუნიკაციის კომპანიების მიერ გავრცელებულ გაცხადებას, სადაც ისინი წუხდნენ დასახელებულ რეგულირებასთან მიმართებით.

პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების იურიდიულ საკითხთა კომიტეტში განხილვა 2017 წლის 21 მარტს გაიმართა.⁶⁰ საპარლამენტო უმრავლესობის მხრიდან წარმართული დისკუსია უმეტესწილად რამდენიმე მიმართულებით განვითარდა:

- საპარლამენტო უმრავლესობის ზოგიერთი დეპუტატი აყენებდა რიგი ინსტიტუტების მიმართ ნდობის საკითხს - **„მე გულწრფელად მაინტერესებს, ბატონი პრეზიდენტი ცნობს თუ არა და ენდობა თუ არა პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს?“ „ბატონი პრეზიდენტი ცნობს თუ არა 2016 წელს საპარლამენტო არჩევნების შედეგებს იმ ფორმით, რა ფორმითაც საქართველოს საზოგადოებამ ლეგიტიმური არჩევნების ფარგლებში ნდობა გამოუცხადა მმართველ გუნდს - ქართულ ოცნებას?“** - აცხადებდა დეპუტატი ანრი ოხანაშვილი. ანალოგიურ სულისკვეთებას იზიარებდა

⁵⁸ <http://news.ge/ge/news/story/208497-irakli-kobakhidze-prezidentis-vetos-dadzleva-sasamartlos-damoukideblobis-khariskhs-ar-sheamtsirebs>;
⁵⁹ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/145630?>;
⁶⁰ <http://www.parliament.ge/ge/saparlamanto-saqmianoba/komitetebi/iuridiul-sakitxta-komiteti-146/anonsi1112/21-marti-iuridiuli-2017.page>;

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარის – ეკა ბესელიას მიერ დასმული შეკითხვებიც: *„ენდობა თუ არა საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს უსაფრთხოების სამსახურს? ენდობა თუ არა საქართველოს პრეზიდენტი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს და აღიარებს თუ არა, რომ ის ახორციელებს ეფექტურ კონტროლს?“*

- ასევე, განხილვის საგანს წარმოადგენდა, საერთაშორისო დონეზე რამდენად აპრობირებული იყო პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული რეგულირება. დაისვა ისეთი შეკითხვები, როგორცაა: *რომელი ქვეყნის მოდელი ითვალისწინებს სააგენტოს პირდაპირ დაქვემდებარებას პრემიერისთვის?⁶¹ არსებობს თუ არა სახელმწიფო, სადაც ოპერატიული სააგენტოს შექმნასა და ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ საკითხებს და, ზოგადად, მის საქმიანობას კოორდინაციას არ უწევს სუს-ი?⁶²*
- იმავდროულად, საპარლამენტო უმრავლესობის მხრიდან კითხვის ნიშნის ქვეშ იქნა დაყენებული პრეზიდენტის მიერ შემოთავაზებული ბალანსი კერძო კომპანიებზე კონკრეტული ვალდებულებების დაკისრების თვალსაზრისით: *„პრეზიდენტი დღეს ფიქრობს, რომ დაიცვას კომპანიები სახელმწიფო უსაფრთხოების მიმართ კითხვის ნიშნების დასმის ხარჯზე? სახელმწიფო დაავალდებულოს, რომ ბიუჯეტიდან გამოყოს ფული, მოაკლოს სოციალურ სფეროს, კერძო ადამიანებს, პენსიონერებს, საყოველთაო ჯანდაცვას და დაეხმაროს იმ სფეროს, სადაც ფული ისედაც კეთდება? არავინ არ არის, მე მგონი, იქ გაჭირვებული,“* - აცხადებდა გედევან ფოფხაძე.

უმრავლესობის დეპუტატების მიერ დასმულ შეკითხვებს გამოეხმაურნენ როგორც ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენლები, ასევე, თავად პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი - ანა დოლიძეც.

- ინსტიტუტების ნდობასთან დაკავშირებით, დეპუტატ ოთარ კახიძის მიერ დაისვა შემდეგი კონტრშეკითხვა – *„მოტივირებული შენიშვნები ეფუძნება საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას თუ რომელიმე ინსტიტუტის ნდობა-არნდობის საკითხს? შეგიძლიათ, დამისახელოთ ქვეყანა, სადაც საკონსტიტუციო სასამართლო იღებს გადაწყვეტილებას, რომ საგამოძიებო უწყების ქვეშ არ შეიძლება იყოს მოსმენების სააგენტო, მაგრამ პარლამენტი მაინც საპირისპიროს აკეთებს? სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს უფრო ენდობით თუ პრემიერ-მინისტრს?“* ამავე საკითხზე ანა დოლიძემ განაცხადა: *„მოტივირებული შენიშვნები არ ითვალისწინებს ემოციურ დამოკიდებულებას რომელიმე უწყების მიმართ. ჩვენ ვითვალისწინებთ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ ჩარჩოებს. ეს ჩვენი გემოვნებისა და ნდობის საკითხი არ არის. ეს არის დაუყოვნებელი შესრულების საკითხი. კანონპროექტი არის მცდელობა, სააგენტო იყოს დამოუკიდებელი.“*
- *„დამისახელოთ მსოფლიოში ერთი ქვეყანა, სადაც ფინანსური მონიტორინგის სამსახური ექვემდებარება პრემიერ-მინისტრს. ეს არის საქართველო. გამოყვეს ეროვნული ბანკიდან და დაუქვემდებარეს პრემიერ-მინისტრს. ანუ, რა გამოდის? მაშინ, როდესაც აწყობს მმართველ უმრავლესობას, მსოფლიოში არნახული პრეცედენტი კარგია და როცა არ აწყობს, მაშინ მოდელზე მიგვითითებენ?“* - აღნიშნული განცხადება გააკეთა დეპუტატმა რომან გოცირიძემ საერთაშორისო გამოცდილების თაობაზე დასმული კითხვების საპასუხოდ.
- კერძო კომპანიებზე დაკისრებული ვალდებულებების ნაწილში პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანმა ანა დოლიძემ განმარტა: *„კონსტიტუციური პრინციპია, რომ კერძო საკუთრება უნდა იყოს დაცული;“* *„ეს არ არის ჩრდილოეთ კორეა, სადაც უსაფრთხოებით ყველაფერი მართლდება.“*

გარდა შინაარსობრივი ხასიათის დისკუსიისა, საგულისხმოა, რომ საკომიტეტო განხილვაზე ისმოდა განცხადებები, რომლებიც *პრეზიდენტის მოტივირებულ შენიშვნებს პოლიტიკური სპეკულაციის მცდელობად წარმოაჩენდა და დეპუტატებს მოუწოდებდა, მოსაზრებები სერიოზულად არ განეხილათ. „ამ ვეტოს მაინცდამაინც დიდი გულისყურით ნუ მოეკიდებით, ვინაიდან ეს ვეტო დაადო გიორგი მარგველაშვილმა, ჩვენმა პრეზიდენტმა. პრეზიდენტი, ზოგადად, უნდა იყოს დიდი პასუხისმგებლობის მატარებელი. ეს ის პრეზიდენტია და ეს ის ინსტიტუტია, რომელიც წარადგენს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს, იღებს პასუხისმგებლობას, მაგრამ მათ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს ემიჯნება. შესაბამისად, ვეტო ყოველთვის არის ვეტო ვეტოსთვის ან პოლიტიკური სპეკულაციებისთვის და იგი მოკლებულია შინაარსობრივ დატვირთვას. ამიტომ მოგიწოდებთ, რომ მშვიდად მივყვეთ პროცედურებს, რომელსაც კანონმდებლობა მოითხოვს, დავძლიოთ ეს ვეტო და პრეზიდენტს არ მივცეთ სპეკულაციების საშუალება,“* - მიმართა კოლეგებს უმრავლესობის დეპუტატმა ვანო ზარდიაშვილმა.

⁶¹ ეკა ბესელია;

⁶² ანრი ოხანაშვილი;

საგულისხმოა, რომ გარდა საპარლამენტო ოპოზიციისა, *დასახელებული ცვლილებების მიღებას ასევე ეწინააღმდეგებოდა არასამთავრობო სექტორი*⁶³ და *საქართველოს სახალხო დამცველი*.⁶⁴

თუმცა, *მიუხედავად არაერთი აქტორის აზრთა სხვადასხვაობისა, პარლამენტმა, 86 ხმით 22-ის წინააღმდეგ, ვეტო დაძლია*.⁶⁵ პრეზიდენტის მოტივირებულ შენიშვნებს მხარი დაუჭირეს შემდეგმა ფრაქციებმა: საქართველოს პატრიოტები, ნაციონალური მოძრაობა, ევროპული საქართველო, ევროპული საქართველო – მოძრაობა თავისუფლებისთვის და ევროპული საქართველო – რეგიონები. ასევე, პრეზიდენტის წარდგინებას მხარი დაუჭირა პარლამენტის დამოუკიდებელმა წევრმა სალომე ზურაბიშვილმა.⁶⁶

აღსანიშნავია, რომ ზემოთ დასახელებული კანონპროექტი არ ყოფილა პირველი შემთხვევა, როდესაც განსჯის საგანი გახდა ფარული საგამოძიებო მოქმედების მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები. „ქართული ოცნების“ მმართველობის პერიოდში, სხვადასხვა დროს, ამ მიმართულებით კიდევ სამი მოდელი განიხილებოდა, კერძოდ:

- ელექტრონული კომუნიკაციის შესახებ ინფორმაციაზე დაშვებას უზრუნველყოფდა ელექტრონული კომუნიკაციის კომპანია, მისთვის სასამართლოს განჩინების ან, გადაუდებელ შემთხვევაში, პროკურორის დადგენილების წარდგენის შემთხვევაში;⁶⁷
- ელექტრონული კომუნიკაციის შესახებ ინფორმაციაზე დაშვებას უზრუნველყოფდა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, მისთვის სასამართლოს განჩინების ან, გადაუდებელ შემთხვევაში, პროკურორის დადგენილების წარდგენის შემთხვევაში;⁶⁸
- ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ ინფორმაციაზე დაშვებას უზრუნველყოფდა სპეციალურად შექმნილი, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანო, მისთვის სასამართლოს განჩინების ან, გადაუდებელ შემთხვევაში, პროკურორის დადგენილების წარდგენის შემთხვევაში;⁶⁹

შესაბამისად, ზემოთ დასახელებული გარემოებების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ხელისუფლებისთვის შეთავაზებული იყო არაერთი მოდელი, მათ შორის, ე.წ. მოსმენების გასაღების გადაცემა ელექტრონული კომუნიკაციების კომპანიებისთვის, ეროვნული მარეგულირებელი კომისიისთვის, დამოუკიდებელი, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოსთვის, პრემიერ-მინისტრს დაქვემდებარებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დანესებულებისთვის. თუმცა, არცერთ შემთხვევაში არ იყო გამოვლენილი პოლიტიკური ნება, ე.წ. გასაღები აღარ დაქვემდებარებოდა ჯერ შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ხოლო შემდგომ უსაფრთხოების სამსახურს.

საბოლოოდ, აღნიშნული ცვლილებები კიდევ ერთხელ გასაჩივრდა საკონსტიტუციო სასამართლოში არასამთავრობო სექტორისა⁷⁰ და სახალხო დამცველის⁷¹ მხრიდან. ასევე, სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება წარადგინა საქართველოს პრეზიდენტმა.⁷² ამ დროისთვის სარჩელი განხილვის ეტაპზეა.

საქართველოს ორგანული კანონი „საარჩევნო კოდექსი“ და სხვა თანმდევი ცვლილებები

2017 წლის 30 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტმა საქართველოს პარლამენტში მოტივირებული შენიშვნებით დააბრუნა საქართველოს ორგანულ კანონში – „საარჩევნო კოდექსისა“ და სხვა თანმდევი საკანონმდებლო აქტებში შესატანი ცვლილებები. პრეზიდენტის წარდგინება მიემართებოდა შემდეგ ძირითად საკითხებს:

- **ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტება** - პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების თანახმად, გაუმართლებლად შეფასდა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტების წესის ცვლილება. უმთავრეს არგუმენტს წარმოადგენდა კომისიის დაკომპლექტებისას მმართველი

⁶³ <https://www.esshengexeba.ge/?menuid=9&lang=1&id=1149>;

⁶⁴ <http://imtavroba.ge/new/5830-sakhalkho-damcveli-farul-mosmenebze-inicirebul-kanonproeqts-uaryofitad-afasebs> ;

⁶⁵ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/146030?>;

⁶⁶ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/146030?>;

⁶⁷ <http://info.parliament.ge/#law-drafting/12873>, საკანონმდებლო წინადადება, ავტორი - გიგაური, ტულუში, კოჭორიძე, ქორიძე, საჯაია;

⁶⁸ <http://info.parliament.ge/#law-drafting/7570>, ინიციატორი/ავტორი - პარლამენტის წევრი - ვახტანგ ხმალაძე;

⁶⁹ <https://www.esshengexeba.ge/?menuid=9&lang=1&id=1117>, კამპანია „ეს შენ გეუბას“ მიერ შემუშავებული საკანონმდებლო ცვლილებები;

⁷⁰ <https://www.esshengexeba.ge/?menuid=9&lang=1&id=1153>;

⁷¹ <http://rustavi2.ge/ka/news/78460>;

⁷² <http://rustavi2.ge/ka/news/78422>;

პარტიისთვის დაუსაბუთებელი უპირატესობის მინიჭება, რაც, თავის მხრივ, კითხვის ნიშნებს აჩენდა კომისიის დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობასთან მიმართებით. შემოთავაზებულ იქნა მოქმედი წესის უცვლელად დატოვება, რომლის მიხედვით, საარჩევნო კომისიებში წევრის დანიშვნა დამოკიდებული იყო პარტიის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ დაფინანსებაზე, ამასთან, პარტიას არ ეძლეოდა უფლება, ერთზე მეტი წევრით ყოფილიყო წარმოდგენილი საარჩევნო ადმინისტრაციაში.

- **ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის არჩევის წესი** - პრინციპი, რომლის მიხედვითაც ცესკოს თავმჯდომარის არჩევა წარმოადგენდა ცესკოს წევრების ორი მესამედის ან პარლამენტის პრეზიდიუმის, გაუმართლებლად შეფასდა პრეზიდენტის მხრიდან. მოტივირებული შენიშვნების თანახმად, აღნიშნულით იზრდებოდა თავმჯდომარეზე მმართველი პოლიტიკური პარტიის გავლენის რისკი. შესაბამისად, შემოთავაზებული იყო მოქმედი წესის შენარჩუნება, რა დროსაც ცესკოს თავმჯდომარეს, პრეზიდენტის წარდგინებით, ირჩევდა ცესკოს ექვსი პარტიული წევრი ან პარლამენტი.
- **მერის/გამგებლის რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნის წესი** - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსსა და საარჩევნო კოდექსს შორის ერთგვაროვანი მიდგომის უზრუნველსაყოფად, შემოთავაზებული იყო, რომ მერის/გამგებლის რიგგარეშე არჩევნების დანიშვნის უფლებამოსილება შენარჩუნებოდა საქართველოს პრეზიდენტს, პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით, შესაბამისად, შეცვლილიყო კანონპროექტით განსაზღვრული რეგულირება, რომლის თანახმადაც, მერის რიგგარეშე არჩევნებს ნიშნავდა ცესკო.

საგულისხმოა, რომ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტების ნაწილში პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები ძირითადად ეხმაურებოდა არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გავრცელებულ ერთობლივ განცხადებას,⁷³ სადაც ასევე საუბარი იყო ცესკოს დაკომპლექტების წესის პრობლემურ ასპექტზე, კერძოდ, მმართველი პარტიისთვის გაუმართლებელი უპირატესობის მინიჭების რისკზე. გარდა ამისა, უმეტესწილად ასახავდა საკანონმდებლო პაკეტთან დაკავშირებით ოპოზიციის დეპუტატების მიერ პლენარულ სხდომაზე გამოთქმულ მოსაზრებებს, სადაც ასევე განხილვის საგანს წარმოადგენდა ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დაკომპლექტებისა და თავმჯდომარის არჩევის ახალი წესის პრობლემური ბუნება.⁷⁴

მიუხედავად საზოგადოებაში არსებული განსხვავებული მოსაზრებებისა, **პარლამენტმა არ გაიზიარა პრეზიდენტის წარდგინება.**⁷⁵ მოტივირებული შენიშვნებს მხარს უჭერდა 5 დეპუტატი, ხოლო მის წინააღმდეგ ხმა მისცა პარლამენტის 79-მა წევრმა.⁷⁶ საგულისხმოა, რომ **მოტივირებული შენიშვნების გაზიარების მომხრე დეპუტატები, ოპოზიციური პარტიების გარდა, მმართველ პარტიასაც წარმოადგენდნენ.** მოტივირებული შენიშვნების გაზიარებას მხარს უჭერდნენ - ფრაქცია პატრიოტთა ალიანსის წევრები - ირმა ინაშვილი, გიორგი ლომია, ადა მარშანია და ფრაქცია **ქართული ოცნების წევრები - ბექა ოდიშარია და რუსლან პოლოსიანი.**⁷⁷

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ და სხვა თანმდევი ცვლილებები

2017 წლის 30 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტმა საქართველოს პარლამენტში მოტივირებული შენიშვნებით დააბრუნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსისა“ და სხვა თანმდევი საკანონმდებლო აქტებში შესატანი ცვლილებები. პრეზიდენტის წარდგინების თანახმად, **კანონპროექტი ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის როგორც ძირითად, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუძემდებლურ პრინციპებს, საქართველოს მოქალაქეთა ინტერესებს, განახორციელონ ადგილობრივი თვითმმართველობა დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.**⁷⁸ შესაბამისად, მიღებული იყო გადაწყვეტილება ვეტოს გამოყენების თაობაზე. მოტივირებული შენიშვნები ძირითადად მიემართებოდა შემდეგ საკითხებს:

⁷³ https://gyla.ge/post/arasamtavrobo-organizaciebi-saarchevno-komisiebis-dakompleqtetbis-akhal-tsesze#_ftn1;

⁷⁴ იხ. პლენარული სხდომის პირველი მოსმენის აუდიოჩანაწერი;

⁷⁵ [http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154957?;](http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154957?)

⁷⁶ [http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154957?;](http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154957?)

⁷⁷ [http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154957?;](http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154957?)

⁷⁸ [http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154735?;](http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154735?)

- **თვითმმართველი ქალაქების გაუქმება** - მოტივირებული შენიშვნების თანახმად, გაუმართლებლად იყო მიჩნეული 7 თვითმმართველი ქალაქის გაერთიანება თვითმმართველ თემებთან. არგუმენტაცია უმეტესწილად ეფუძნებოდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით“ განმტკიცებულ ძირითად პრინციპებს, მუნიციპალური მმართველობის, როგორც ხალხთან ახლოს მყოფი ხელისუფლების, არსს და სხვა ფაქტობრივ გარემოებებს, რომლებიც მუნიციპალიტეტთა დაყოფით მიღებულ დადებით შედეგებზე აკეთებდა აქცენტს. იმავდროულად, პრეზიდენტის წარდგინებაში აღნიშნული იყო, რომ კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მითითებული პრობლემების – ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდისა და საკუთარი შემოსულობების მატების ნაკლებობის – აღმოფხვრა შესაძლებელი იყო ნაკლებად დამაზიანებელი სხვა საშუალებებით. შესაბამისად, შემოთავაზებულ იქნა არსებული დაყოფის შენარჩუნება.
- **თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობა** - პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნებით ყურადღება გამახვილდა წარმომადგენელი ცვლილებების კიდევ ერთ ნეგატიურ ასპექტზე, რაც ხმის თანასწორობის პრინციპის დარღვევას გულისხმობდა ქალაქისა და თემის მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობით ორგანოში. კერძოდ, პრეზიდენტის წარდგინებაში განხილულ მაგალითში საუბარი იყო, რომ ცვლილებების თანახმად, ქალაქ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში 1 მანდატის ხმის წონა შეადგენდა დაახლოებით 10000 ამომრჩეველს, ხოლო ზუგდიდის თემის მუნიციპალიტეტში – დაახლოებით 2000 ამომრჩეველს. შესაბამისად, მიუხედავად საკრებულოს დაკომპლექტების წესში შეტანილი ცვლილებებისა, პრეზიდენტის მოსაზრებით, კვლავ პრობლემად რჩებოდა ხმის თანასწორობის პრინციპის დაცვა.⁷⁹
- **მერის/გამგებლის რიგგარეშე არჩევნების დანიშნის წესი** - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსსა და საარჩევნო კოდექსს შორის ერთგვაროვანი მიდგომის უზრუნველსაყოფად, შემოთავაზებული იყო, რომ მერის/გამგებლის რიგგარეშე არჩევნების დანიშნის უფლებამოსილება შენარჩუნებოდა საქართველოს პრეზიდენტს, პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციით, შესაბამისად, შეცვლილიყო კანონპროექტით შემოთავაზებული რეგულირება, რომლის მიხედვით, მერის რიგგარეშე არჩევნებს ნიშნავდა ცესკო.

დამატებით, პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნების თანახმად, გაანალიზდა 2012 წელს დაწყებული თვითმმართველობის რეფორმა და თანმდევი შედეგები, რის ფონზეც, მიზანშეუწონლად იყო მიჩნეული შემოთავაზებული კანონპროექტი მუნიციპალიტეტთა გაერთიანებასთან დაკავშირებით. აღნიშნა, რომ ინიცირებული კანონპროექტი განიცდიდა გრძელვადიანი და სისტემური ხედვის ნაკლებობას, გარდა ამისა, მოახლებული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების გათვალისწინებით, არ ქმნიდა ცვლილებების მშვიდ გარემოში გატარების შესაძლებლობას. ასევე, მოტივირებული შენიშვნები ეხებოდა მუნიციპალიტეტთა გამსხვილებასთან დაკავშირებული პროცესის მიმდინარეობისას მოსახლეობასთან კონსულტაციების წესების დარღვევას.

საგულისხმოა, რომ საქართველოს პრეზიდენტი არ წარმოადგენდა ერთადერთ აქტორს, ვინც მუნიციპალური გაერთიანების თაობაზე მთავრობის წარდგინებას არ იზიარებდა. აღნიშნული პროცესი, ისევე როგორც მოსახლეობასთან კონსულტაციების წესის დარღვევა, **ანალოგიურად მიუღებელი იყო არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებისთვისაც,**⁸⁰ რომლებმაც, ერთი მხრივ, პრეზიდენტს მოუწოდეს, გამოეყენებინა მოტივირებული შენიშვნების უფლება დასახელებულ ცვლილებებთან მიმართებით,⁸¹ ხოლო მეორე მხრივ, სასამართლოში გაასაჩივრეს პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილება.⁸²

მუნიციპალურ გამსხვილებასთან დაკავშირებით ნეგატიური დამოკიდებულება გამოვლინდა საპარლამენტო ოპოზიციისა და რიგი უმრავლესობის წევრი დეპუტატების მხრიდანაც, რაზეც ზემოთ თავებში დეტალურად იყო საუბარი. დამატებით, საპრეზიდენტო ვეტოს განხილვისას ისმოდა შემდეგი შეფასებები: **„დღეს გამოქვეყნდა NDI-ის გამოკითხვა, რომლის მიხედვით, საქართველოს მოსახლეობის 59% თვითმმართველი ქალაქების გაუქმების წინააღმდეგია. რომელი არგუმენტი მოვიყვანოთ? ხალხს არ უნდა, პარტიებს არ უნდათ, სამოქალაქო სექტორს არ უნდა, საერთაშორისო თანამეგობრობას არ უნდა, ვენეციის კომისიას არ უნდა, თქვენს მოძმე პარტიასაც არ უნდა [..]ვის უნდა, ერთი გამაგებინეთ?“⁸³**

⁷⁹ აღნიშნულ საკითხს ეხება სწორედ პრეზიდენტის 2017 წლის 21 ივლისის #8482 მოტივირებული შენიშვნები - <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154809?>;

⁸⁰ <https://gyla.ge/ge/post/ngo-ebis-mimartva-saqartvelos-parlamentis-tsevrebs#sthash.kNPHDmf8.gbdX3Bdt.dpbs>;

⁸¹ <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavroebi-prezidents-mimartaven#sthash.pttB7JLV.6NAP0uHw.dpbs>;

⁸² <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebma-saqartvelos-parlamentis-dadgenileba-sasamartloshi-gaasachivres#sthash.qZg5qXoF.8qnjV1vi.dpbs>;

⁸³ იხ. პლენარული სხდომის აუდიოჩანაწერი, დეპუტატი რომან გოცირიძე;

აღნიშნულ საკანონმდებლო პაკეტზე საპრეზიდენტო ვეტოს განხილვა სრულიად სხვა მიზეზის გამო გახდა საყურადღებო. საკუთარ განვლილ საქმიანობასა და ცოდნაზე დაყრდნობით, მოტივირებული შენიშვნებით გათვალისწინებულ საკითხებზე არგუმენტირებული პასუხების გაცემა საკუთარ თავზე პარლამენტის თავმჯდომარემ აიღო, რაც, ცხადია, სრულიად ბუნებრივი იყო. თუმცა, **შემდგომ განვითარებული პოლემიკა და პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ გამოყენებული ტერმინოლოგია არსობრივად გაცდა საკანონმდებლო ორგანოსთვის დამახასიათებელი კორექტულობისა და პოლიტიკური დებატების ზოგად სტანდარტს.** საკუთარი მოხსენებისას პარლამენტის თავმჯდომარე აკეთებდა ისეთ განცხადებებს, როგორცაა: „ეს არ არის რაღაც რთული მატერიები, ეს არის სტრატეგიული დაგეგმვის ანა-ბანა, რაც, სამწუხაროდ, აქ კითხვის ნიშნის ქვეშ არის დაყენებული“; „ასე ზედაპირულად მსჯელობა, ბუნებრივია, არ შეიძლება. არ შეიძლება, ასეთი ზედაპირული იყოს პრეზიდენტის მიერ პარლამენტში წარმოდგენილი დოკუმენტი. საუბარია ორ ცენტრალურ კონსტიტუციურ ორგანოზე – პრეზიდენტსა და პარლამენტზე, სადაც უფრო მაღალი ხარისხის ურთიერთობები უნდა არსებობდეს“; „ამ დაყოფაზე თავის დროზე მუშაობდნენ ქართველი მეცნიერები. ხაზს ვუსვამ – მეცნიერები. ასეთი ადამიანების ნაკლებობა შეინიშნება აშკარად საქართველოში, მათ შორის მამინაც, როდესაც ამ დოკუმენტს ვკითხულობთ“; „არა მარტო სუსტ არგუმენტაციასა ან არგუმენტაციის არარსებობაზეა საუბარი, აბსოლუტური ლაფსუსები, შეცდომები არის გაპარული დოკუმენტში, რომელიც აქ არის წარმოდგენილი“; „ეს არის უმარტივესი შეცდომა, ბავშვური შეცდომა, რომელიც ამ დოკუმენტშია დაშვებული“ და სხვა.⁸⁴

აღნიშნულ გამოსვლას გამოეხმაურა საქართველოს პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი ანა დოლიძე: **„საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის გამოსვლა იმდენად სავსე იყო თავდასხმებით, შეურაცხყოფებით, დაუმსახურებელი და ღირსებას მოკლებული კრიტიკით, რომ წესით სრულიად სახტად უნდა დავრჩენილიყავით მისი გამოსვლის შემდეგ.“**⁸⁵ აღნიშნულ რეპლიკას პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანსა და პარლამენტის თავმჯდომარეს შორის დაპირისპირება მოჰყვა. ირაკლი კობახიძემ ანა დოლიძეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი შეახსენა და განუმარტა, რომ მას, როგორც საჯარო მოსამსახურეს, არ ჰქონდა პოლიტიკოსებთან დებატებში შესვლის უფლება. **„ქალბატონო ანა, თქვენ ხართ საჯარო მოსამსახურე და შესაბამისი ეთიკის წესები უნდა დაიცვათ. რაც შეეხება შეურაცხყოფებს, ამის მაგალითები უნდა მოიყვანოთ. ისევ არღვევთ ეთიკის სტანდარტებს. საჯარო მოსამსახურე პოლიტიკოსებზე არ უნდა საუბრობდეს. თქვენ ისაუბრეთ თემაზე, იმ კანონპროექტზე, რომელიც არის წარმოდგენილი. შინაარსზე ისაუბრეთ. ჩვენ გვქონდა არგუმენტები, თქვენ უნდა წარმოადგინოთ კონტრარგუმენტები. ეს არის ის დისკრეცია, რაც გაქვთ თქვენ, როგორც საჯარო მოსამსახურეს. არ შეიძლება, თქვენ შემოხვიდეთ პოლიტიკურ პოლემიკაში, უბრალოდ, წარმოადგინეთ არგუმენტები კანონპროექტთან დაკავშირებით. რაც შეეხება პოლიტიკურ პასუხებს, ეს არის პრეზიდენტის პრეროგატივა, რომელიც არის პოლიტიკოსი თქვენგან განსხვავებით. გთხოვთ, თემატურად, ექსპერტულად დაასაბუთოთ ის ვეტო, რომელიც წარმოდგენილია პრეზიდენტის მიერ“**,⁸⁶ – განაცხადა ირაკლი კობახიძემ. პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი ცდილობდა, განემარტა, რამდენად გაუმართლებელია მსგავსი ხასიათის შეურაცხყოფები პოლიტიკური დისკუსიის დროს, თუმცა, პარლამენტის თავმჯდომარემ მკაფიოდ განუცხადა, რომ თუ კიდევ გააგრძელებდა პოლიტიკურ გამოსვლას, ისინი შეწყვეტდნენ დისკუსიას: **„საჯარო მოსამსახურე რომ არ შედის პოლიტიკოსთან პოლემიკაში, ეს არის პოლიტიკის თეორიის ანა-ბანა. საჯარო მოსამსახურემ უნდა ისაუბროს კანონპროექტთან დაკავშირებით. ქალბატონო ანა, ისაუბრეთ შინაარსზე. თუ პოლიტიკურ გამოსვლებს გააგრძელებთ, ამ შემთხვევაში, სხვანაირად გავაგრძელებთ.“** შედეგად, დაწყებული კამათი აღნიშნული მონოდებით დასრულდა, ხოლო პრეზიდენტის მოტივირებული შენიშვნები უარყოფილ იქნა. საპრეზიდენტო ვეტოს, 5 ხმით, მხოლოდ ფრაქცია „პატრიოტთა ალიანსი“ უჭერდა მხარს.⁸⁷

საქართველოს ორგანულ კანონში – „საქართველოს საარჩევნო კოდექსსა“ და თანმდევ საკანონმდებლო აქტებში შესატანი ცვლილებები

2017 წლის 30 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტმა საქართველოს პარლამენტში მოტივირებული შენიშვნებით დააბრუნა საქართველოს ორგანულ კანონში – „საარჩევნო კოდექსსა“ და სხვა თანმდევ საკანონმდებლო აქტებში შესატანი ცვლილებები.⁸⁸ პრეზიდენტის წარდგინება მიემართებოდა მუნიციპალური გაერთიანების

⁸⁴ იხ. პლენარული სხდომის აუდიოჩანაწერი;
⁸⁵ იხ. პლენარული სხდომის აუდიოჩანაწერი;
⁸⁶ იხ. პლენარული სხდომის აუდიოჩანაწერი;
⁸⁷ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154881?>;
⁸⁸ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154809?>;

თანმდევე საკრებულოს დაკომპლექტებასთან დაკავშირებულ ცვლილებებს. *პრეზიდენტის მოსაზრებით, მუნიციპალური გაერთიანების შემდგომმა მცდელობამ, დაბალანსებულიყო თვითმმართველი თემის შემადგენლობაში არსებული ქალაქის ტიპის დასახლებების მაქსიმალური წარმომადგენლობითობა, შედეგი ვერ გამოიღო. მოტივირებული შენიშვნების თანახმად, მიუხედავად თემის ადმინისტრაციული ცენტრისთვის განსხვავებული რეგულირების დანესებისა, მაინც იჩინა თავი უთანასწორობამ ხმათა თანაბარწონადობის თვალსაზრისით. აღნიშნული უთანასწორობა განსაკუთრებით იკვეთებოდა ცვლილებებამდე არსებული მოდელისა და ცვლილებების შემდგომი სიტუაციის შედარებითი ანალიზის შედეგად.* სწორად ამიტომ, პრეზიდენტმა ვეტოს გამოყენების გადაწყვეტილება მიიღო. შემოთავაზებული იყო არსებული მოცემულობის შენარჩუნება. თუმცა, მიუხედავად არგუმენტაციისა, მუნიციპალურ გამსხვილებასთან დაკავშირებული ვეტოს მსგავსად, პარლამენტმა აღნიშნული მოტივირებული შენიშვნებიც უარყო.⁸⁹ მოტივირებული შენიშვნების გაზიარებას მხარი დაუჭირეს შემდეგი ფრაქციების წევრმა დეპუტატებმა: ფრაქცია „პატრიოტთა ალიანსი“,⁹⁰ ფრაქცია „ქართული ოცნება“⁹¹ და ფრაქცია „ქართული ოცნება — კონსერვატორები“.⁹²

5.6. დაჩქარებული პროცედურა

საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2016 წლის საშემოდგომო და 2017 წლის საგაზაფხულო სესიების განმავლობაში, მიღებული იყო 35 კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის გადაწყვეტილება, რომელთა ანალიზის შედეგად იკვეთება მიღებულ გადაწყვეტილებათა სათანადოდ დასაბუთების პრობლემა. კერძოდ, პარლამენტის ბიურო გადაწყვეტილების მიღებისას ყოველთვის არ იკვლევს დაჩქარებული პროცედურის გამოყენების საჭიროებას.

მაგალითად, საანგარიშო პერიოდში დაჩქარებული წესით განხილვებოდა საქართველოს მთავრობის ინიციატივა „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ.⁹³ თუმცა, *გადაწყვეტილების მიღებისას ბიუროს სხდომაზე არ გაჟღერებულა არგუმენტები დაჩქარებული პროცედურის დასასაბუთებლად, არ გამართულა მსჯელობა ასეთი საჭიროების არსებობის შესახებ და გადაწყვეტილების მიღება მოხდა, ფაქტობრივად, მხოლოდ მთავრობის მოთხოვნის საფუძველზე.* დაჩქარებული პროცედურის გამოყენების საჭიროებაზე, ასევე არაფერი იყო ნათქვამი საკანონმდებლო პაკეტის განმარტებით ბარათში. შესაბამისად, დაინტერესებული საზოგადოებისთვის დღემდე უცნობი დარჩა, რატომ გახდა საჭირო დაჩქარებული პროცედურის გამოყენება.

აღსანიშნავია, რომ მანკიერი პრაქტიკის საფუძველს, პარლამენტის ბიუროს არაერთგვაროვან პრაქტიკასთან ერთად, გაუმართავი საკანონმდებლო რეგულირებაც ქმნის. კერძოდ, პარლამენტის რეგლამენტი არ ითვალისწინებს დაჩქარებული პროცედურის გამოყენების დასაბუთების ვალდებულებას, შესაბამისად, ტოვებს გაუმართლებლად ფართო სივრცეს ყოველგვარი მსჯელობისა და განხილვის გარეშე გადაწყვეტილების მისაღებად.

ვინაიდან, დაჩქარებული პროცედურა საკანონმდებლო პაკეტის ფორსირებულ რეჟიმში განხილვას გულისხმობს, აღნიშნული, ცხადია, აბრკოლებს როგორც დეპუტატების, ისე დაინტერესებული პირების საკანონმდებლო პროცესში სრულყოფილი ჩართულობის შესაძლებლობას, ამასთან, ზემოქმედებს საკანონმდებლო პაკეტის ხარისხზე. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია, რომ ამგვარი პროცედურა მხოლოდ უკიდურესად აუცილებელ სიტუაციებში გამოიყენებოდეს, ხოლო პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებდეს მკაფიო კრიტერიუმებს და დასაბუთების ვალდებულებას დაჩქარებული პროცედურის გამოსაყენებლად.⁹⁴

⁸⁹ <http://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/154877?>;
⁹⁰ ირმა ინაშვილი, ემზარ კვიციანი, გიორგი ლომია, ადა მარშანია, ნატო ჩხეიძე;
⁹¹ კობა ლურსმანაშვილი, ირაკლი შიოლაშვილი;
⁹² პაატა კვიციანიძე;
⁹³ <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13756>;
⁹⁴ საკანონმდებლო პროცესის შეფასება საქართველოში, ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ბიურო, 2015, გვ.14;

6. საზედამხებლო საქმიანობა

საქართველოს პარლამენტის უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი ნაწილი, გარდა კანონშემოქმედებითი საქმიანობისა, არის საქართველოს მთავრობის, საქართველოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოებისა და სხვა სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის ზედამხედველობა და კონტროლი. *საპარლამენტო კონტროლი შესაძლებლობას აძლევს პარლამენტის წევრს, ინფორმაცია მიიღოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე, ზედამხედველობა გაუწიოს მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობას და, მნიშვნელოვანი პრობლემების აღმოჩენის შემთხვევაში, უფლებამოსილ პირს დააკისროს შესაბამისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობა.* პარლამენტის საზედამხებლო საქმიანობა ასევე მნიშვნელოვანი დამხმარე მექანიზმია საკანონმდებლო საქმიანობის ეფექტურად განხორციელების პროცესში.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულია საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელების ისეთი ფორმები, როგორცაა: ა) სამთავრობო საათი; ბ) პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების ანგარიშების მოსმენა; გ) პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების კომიტეტების სხდომაზე მინვევა; დ) პარლამენტის წევრის კითხვა; ე) საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების შექმნა; ვ) ნორმატიული აქტების აღსრულების მდგომარეობის კონტროლი; ზ) ნდობის ჯგუფის საქმიანობა.

წინამდებარე ანგარიში შეისწავლის საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2016 წლის საშემოდგომო და 2017 წლის საგაზაფხულო სესიების განმავლობაში, პარლამენტის საზედამხებლო ფუნქციის შესრულებას ხუთი ძირითადი მიმართულებით: ა) სამთავრობო საათი; ბ) პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენა; გ) პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების კომიტეტების სხდომაზე მინვევა; დ) პარლამენტის წევრის კითხვა; ე) საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების შექმნა.

ანგარიში შეაფასებს საქართველოს პარლამენტში საზედამხებლო მექანიზმების გამოყენების სიხშირესა და ეფექტურობას; საპარლამენტო უმრავლესობისა და უმცირესობის წარმომადგენლების ჩართულობას საზედამხებლო საქმიანობაში, ასევე, საპარლამენტო კონტროლის გავლენას ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობაზე.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის საფუძველზე, ანგარიში წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტში საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისას გამოვლენილ ძირითად ტენდენციებს, გააანალიზებს პრობლემურ საკითხებს და, გაუმჯობესების მიზნით, შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს.

6.1. სამთავრობო საათი

სამთავრობო საათის გამართვა პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმია, რომელიც უზრუნველყოფს როგორც მთავრობის წევრებისაგან ინფორმაციის მიღებას, ისე პოლიტიკური დებატების გამართვას და მაღალი ინტერესის მქონე საკითხებზე საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას.⁹⁵ სამთავრობო საათის რეგულარულად გამართვა ზრდის მთავრობის ანგარიშვალდებულების ხარისხს პარლამენტის წინაშე და ხელს უწყობს ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას.

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, სამთავრობო საათი იმართება ყოველი თვის პლენარული სხდომების ბოლო კვირის პარასკევს 16 საათიდან 19 საათამდე.⁹⁶ სამთავრობო საათის განმავლობაში, მთავრობის წევრები და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლები ვალდებული არიან, უპასუხონ მათ მიმართ პარლამენტის წევრთა ათკაციანი ჯგუფისა და ფრაქციის მიერ დასმულ შეკითხვას.⁹⁷ შეკითხვა შეიძლება დასმული იყოს წერილობითი ან ზეპირი ფორმით. რეგლამენტის თანახმად, ზეპირი შეკითხვა შეიძლება დაისვას პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე, მაგრამ სამთავრობო

⁹⁵ „ფონდი დია საზოგადოება საქართველოს“ კვლევა „ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე“, კვლევის ხელმძღვანელი ვ.მენაბდე; მკვლევარები: თ.პაპაშვილი; ნ.ქაშაკაშვილი; გ.კეკელიძე; თბილისი, 2017, 52.

⁹⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 126-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 221-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

საათამდე არაუგვიანეს 14 დღისა, ხოლო წერილობითი შეკითხვა წარდგენილი უნდა იყოს სამთავრობო საათის დღემდე არაუგვიანეს 10 დღისა.⁹⁸ სამთავრობო საათზე მოსმენილი საკითხები შესაძლოა გახდეს პარლამენტის განხილვის საგანი, რისთვისაც, გადაწყვეტილების პროექტის მოსამზადებლად, შეიძლება შეიქმნას სპეციალური ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში შევა ამ საკითხების ინიციატორთა არანაკლებ თითო წარმომადგენელი.⁹⁹

საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2016 წლის საშემოდგომო და 2017 წლის საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში სამთავრობო საათი არ გამართულა.¹⁰⁰ აღნიშნული განპირობებულია იმით, რომ საპარლამენტო უმრავლესობისა და უმცირესობის წარმომადგენლები არ იყენებენ ათკაციანი ჯგუფისა და ფრაქციის მიერ კითხვის დასმის მექანიზმს. **საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლებს ურჩევნიათ, მთავრობის წევრების დაიბარონ ფრაქციის სხდომაზე, ხოლო უმრავლესობის წარმომადგენლებისათვის მიზანშეწონილია საკუთარ მთავრობასთან სამუშაო შეხვედრების სხვადასხვა ფორმატის გამოყენება ან/და არაფორმალური კომუნიკაცია,** რაც, საბოლოოდ, ზემოხსენებული მექანიზმის გამოყენებას გამოიციხავს.

შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სამთავრობო საათის გამართვის პოლიტიკური კულტურა საქართველოს პარლამენტში ჯერ კიდევ არ არსებობს, რადგან პარლამენტის წევრები (უმრავლესობა/უმცირესობა) ვერ ხედავენ მის საჭიროებას.

6.2. პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულებული ორგანოების ანგარიშების მოსმენა

საქართველოს პარლამენტი ყოველწლიურად ისმენს მის წინაშე ანგარიშვალდებულებული შემდეგი ორგანოების ანგარიშებს: ა) საქართველოს სახალხო დამცველი; ბ) პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი; გ) სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური; დ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახური; ე) საქართველოს ეროვნული ბანკი; ვ) საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი; ზ) საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია; თ) იურიდიული დახმარების სამსახური.

კვლევის მიზნებისათვის, წარმოგიდგინთ საქართველოს პარლამენტის მიერ იმ ორგანოების ანგარიშების მოსმენის შეფასებასა და ანალიზს, რომლებიც ეხებოდა მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებს. მნიშვნელოვანია, შეფასდეს საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურობა ქვემოთ განხილული ორგანოების საქმიანობასთან მიმართებით.

ა) საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში

2017 წლის 11 აპრილს საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტმა დაიწყო საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშის განხილვა „საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ.“¹⁰¹ ანგარიში საქართველოს სახალხო დამცველმა, უჩა ნანუაშვილმა წარადგინა. კომიტეტმა ასევე მოისმინა სახელმწიფო უწყებების მოხსენებები მათ მიმართ სახალხო დამცველის ანგარიშში წარმოდგენილი რეკომენდაციების თაობაზე.

სხდომის დასაწყისში კომიტეტის თავმჯდომარემ – სოფო კილაძემ ისაუბრა სახალხო დამცველის ანგარიშის მნიშვნელობაზე და განმარტა მისი განხილვის პროცედურები: „ვინც ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტისთვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხის განხილვას, რომელსაც კომიტეტი რამდენიმე სხდომას დაუთმობს. ასევე, საშუალება გვქვია, გავეცნოთ სამინისტროების მოსაზრებებსაც ანგარიშში წარმოდგენილ

⁹⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 222-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁹⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 224-ე მუხლი.

¹⁰⁰ საქართველოს პარლამენტის აპარატის 2017 წლის 22 ივნისის პასუხი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე #8493/2-4; საქართველოს პარლამენტის აპარატის 2017 წლის 2 აგვისტოს პასუხი საჯარო ინფორმაციაზე #10306/2-4.

¹⁰¹ <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebat-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komiteti/axali-ambebi-adamianis/saparlamento-komitetma-saxalxo-damcvelis-angarishis-ganxilva-daiwyo.page>;

საკითხებთან დაკავშირებით. განხილვის დასრულების შემდეგ კომიტეტი მოამზადებს დასკვნას და მიუთითებს რეკომენდაციებს, რომელსაც გაიზიარებს.¹⁰²

სახალხო დამცველმა თავის მოხსენებაში განიხილა პენიტენციურ დაწესებულებებში არსებული მდგომარეობა, პოლიციის მიერ დაკავებულით მიმართ არასათანადო მოპყრობის პრობლემები, პირადი და ოჯახური ცხოვრების უფლების ხელყოფის ფაქტები, ეროვნული უმცირესობების და შრომითი უფლების საკითხები, სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და პროკურატურის საქმიანობის კუთხით არსებული პრობლემები, მედიაგარემოს მრავალფეროვნების შეზღუდვის ფაქტები და საზოგადოებრივ მაუწყებელში მიმდინარე მოვლენები, ასევე, შეეხო კულტურული მემკვიდრეობის, გარემოზე ზემოქმედების, გენდერული თანასწორობის და შშმ პირთა სოციალურ საკითხებს.¹⁰³ სახალხო დამცველმა ყურადღება გაამახვილა ისეთ საქმეებზე, როგორცაა „რუსთავი 2“-ის საქმე, კორცხელის ინციდენტი, 11-12 მარტის ბათუმის მოვლენები, ციანიდის საქმე და ა.შ.

სახალხო დამცველის გამოსვლის შემდეგ კომიტეტის სხდომაზე მოუსმინეს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების პოზიციებს ანგარიშში მითითებულ პრობლემურ საკითხებზე. სახალხო დამცველის ანგარიშს ყველაზე მწვავე შეფასება მოჰყვა საქართველოს მთავარი პროკურატურის მოადგილის, გიორგი გოგაძის მხრიდან, რომელმაც აღნიშნა, რომ ანგარიში არის „ცალმხრივი და ტენდენციური, რადგან მასში არ არის გათვალისწინებული საგამოძიებო ორგანოს მიერ მთელი წლის განმავლობაში განეული შრომა და ყურადღება გამახვილებულია მხოლოდ უარყოფითზე.“ პროკურატურის წარმომადგენელმა არ გაიზიარა რეკომენდაციების უმრავლესობა და სახალხო დამცველი გააკრიტიკა ე.წ. „ციანიდის საქმეზე“ გავრცელებული განცხადების გამო, რომელიც, მისი განცხადებით, სახალხო დამცველმა გაავრცელა მაშინ, როდესაც არ ჰქონდა გამოთხოვნილი და მიღებული ინფორმაცია. აქედან გამომდინარე, პროკურორის მოადგილემ აღნიშნა, რომ „სახალხო დამცველის მხრიდან ადგილი აქვს ფაქტების შეგნებულ დამახინჯებას. სახალხო დამცველი გვევლინება მხარედ და არა – ნეიტრალურ უფლებადამცველად.“¹⁰⁴

საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლებმა მეტწილად გაიზიარეს სახალხო დამცველის ანგარიშში წარმოდგენილი პრობლემური საკითხები, თუმცა, არ დაეთანხმნენ გარკვეულ შეფასებებს. სოფიო კილაძემ აღნიშნა, რომ ადამიანის უფლებათა კომიტეტი განსაკუთრებული მნიშვნელობის რეკომენდაციებად მიიჩნევს შემდეგ საკითხებს: ა) დედათა და ბავშვთა ჯანმრთელობა; ბ) უსახლკარობის პრევენციისა და აღმოფხვრისაკენ ნაბიჯების გადადგმა; გ) ბავშვთა უფლებების დაცვა; ე) შშმ პირთა უფლებების დაცვა; ვ) ადრეული ქორწინებისა და სქესის მიხედვით სელექციური აბორტების პრობლემატიკა; ზ) ოჯახური და ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენცია; თ) სიღარიბის აღმოფხვრა; ი) გენდერული თანასწორობა. **სოფიო კილაძემ ასევე გამოყო სახალხო დამცველის ის რეკომენდაციები, რომლებსაც ადამიანის უფლებათა კომიტეტი კატეგორიულად არ ეთანხმება და ვერ გაიზიარებს,** მათ შორის: ა) სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში პატიმრების მიმართ ძალადობა; ბ) ფარული საგამოძიებო მოქმედებების მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესაბამისობა ადამიანის უფლებების დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებთან; გ) ბათუმში განვითარებულ მოვლენებთან დაკავშირებით სახელმწიფოს დაგვიანებული რეაგირება; დ) სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის პრობლემები, „რუსთავი 2“-ის საქმე.

საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლებმა ასევე გაიზიარეს ანგარიშში წარმოდგენილი პრობლემური საკითხები და ისაუბრეს კორცხელის ინციდენტის, საყდრისის განადგურების, ციანიდის საქმის, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უხეში დარღვევის, არაფორმალური მმართველობის, ელიტური კორუფციისა და ნეპოტიზმის, გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვისა და მედია გარემოს მრავალფეროვნების დარღვევის შესახებ, ასევე, საერთო სასამართლოს დამოუკიდებლობის გამონწვევებსა და საქართველოს პარლამენტის მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების შეზღუდვისაკენ მიმართული საკანონმდებლო ცვლილებების მიღების თაობაზე. **საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლებმა განსაკუთრებით აღნიშნეს იმ საქმეების გამოუძიებლობა, რომლებშიც იკვეთება სახელმწიფოს პოლიტიკური ინტერესები ან/და არსებობს დასაბუთებული ვარაუდი სახელმწიფო თანამდებობის პირების მონაწილეობის შესახებ.** პარლამენტის წევრების განცხადებები ასევე შეეხო უშუალოდ უჩა ნანუაშვილის საქმიანობასაც, რომელიც არაერთგვაროვნად შეფასდა.

¹⁰² <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komiteti/axali-ambebi-adamianis/saparlamento-komitetma-saxalxo-damcvelis-angarishis-ganxilva-daiwyo.page>;
¹⁰³ <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komiteti/axali-ambebi-adamianis/saparlamento-komitetma-saxalxo-damcvelis-angarishis-ganxilva-daiwyo.page>;
¹⁰⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=5ZvwkBqyThQ>

საქართველოს პარლამენტმა გაიზიარა სახალხო დამცველის 223 რეკომენდაცია, რომელიც მიმართულია აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მიმართ. აღნიშნული რეკომენდაციები დეტალურად არის წარმოდგენილი საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ შესაბამის დადგენილებაში.¹⁰⁵

სახალხო დამცველის ანგარიშის განხილვამ აჩვენა, რომ საპარლამენტო უმრავლესობა ეთანხმება ანგარიშში წარმოდგენილ რეკომენდაციებს, თუმცა, არ ითვალისწინებს იმ შენიშვნებს, რომელთა ნაწილი პოლიტიკურ დონეზე მიღებულ გადაწყვეტილებებს ეხება, როგორცაა: კანონის მიღება, სახელმწიფოს ჩარევა ადამიანის უფლებებში და გარკვეული გახმაურებული საქმეების გამოძიება, სადაც ასევე იკვეთება პოლიტიკური ნიშნები.

მნიშვნელოვანია, რომ სახალხო დამცველის რეკომენდაციების განხილვისას საქართველოს პარლამენტმა არ იხელმძღვანელოს პოლიტიკური ფაქტორით და წარმოდგენილი რეკომენდაციები შეაფასოს ადამიანის უფლებათა პერსპექტივიდან, ასევე, აქტიურად ითანამშრომლოს სახალხო დამცველთან აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის პროცესში. გარდა ამისა, პარლამენტის წევრებმა უნდა უზრუნველყონ სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობის გარანტიები და სათანადო რეაგირება მოახდინონ საპარლამენტო განხილვის პროცესში აღმასრულებელი ხელისუფლების რომელიმე ორგანოს მიერ სახალხო დამცველის ინსტიტუტის დისკრედიტაციის ნებისმიერი მცდელობის შემთხვევაში.

ბ) პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ანგარიში

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი, წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 1-ლი მარტისა, პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობისა და განხორციელებული საქმიანობის შესახებ.¹⁰⁶ პარლამენტი ანგარიშს განიხილავს პარლამენტის რეგლამენტის 238-ე მუხლით დადგენილი წესით, რომელიც განსაზღვრავს პარლამენტში დამოუკიდებელი ორგანოს ანგარიშის განხილვის პროცედურას.

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ყოველწლიური ანგარიშის განხილვა 2017 წლის 15 მარტს გაიმართა ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტში,¹⁰⁷ ხოლო ამავე წლის 3 აპრილს – იურიდიულ საკითხთა კომიტეტში.¹⁰⁸ პარლამენტის წევრებს ანგარიში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორმა, თამარ ქალდანმა გააცნო. ინსპექტორმა მოხსენებაში ყურადღება გაამახვილა როგორც საჯარო, ისე კერძო დაწესებულებებში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობის თაობაზე, ასევე, წარმოადგინა განუვლი აქტივობების შესახებ სტატისტიკური ინფორმაცია.¹⁰⁹ მოხსენებაში განხილული იყო შემდეგი საკითხები: პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების საფუძვლები; პერსონალური მონაცემების გამჟღავნება და ხელმისაწვდომობა ინტერნეტსივრცეში; ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ზედამხედველობა; დასაქმებულთა პერსონალური მონაცემების დაცვა; პირადი ცხოვრების ამსახველი კადრების გავრცელება; ვიდეოთვალთვალი; პირდაპირი მარკეტინგი. ასევე, წარმოდგენილი იყო ინფორმაცია ინსპექტორის მიერ განხორციელებული აქტივობების შესახებ პერსონალური მონაცემების თაობაზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების მიზნით.¹¹⁰

საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლებმა დადებითად შეაფასეს ინსპექტორის საქმიანობა და გამოთქვეს მზადყოფნა, საჭიროების შემთხვევაში, შეიტანონ დამატებითი საკანონმდებლო ცვლილებები „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში. იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარემ – ეკა ბესელიამ აღნიშნა, რომ „ინსპექტორის აპარატს აქვს რეალური და არა ფორმალური მანდატი, გავლენა მოახდინოს საჯარო დაწესებულებების საქმიანობაზე იმის გათვალისწინებით, რომ ინსპექტორის მიერ ყველაზე ხშირად დაჯარიმებული საჯარო უწყებები არიან საქართველოს მთავარი პროკურატურა და შსს.“ გარდა ამისა, ეკა ბესელია დაინტერესდა, თუ რა საკანონმდებლო ცვლილებები

¹⁰⁵ საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 30 ივნისის დადგენილება #1181-III „2016 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშის თაობაზე;
¹⁰⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 229³-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი;
¹⁰⁷ <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komiteti/axali-ambebi-adamianis/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komitetis-sxdoma25.page>;
¹⁰⁸ <http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/iuridiul-sakitxta-komiteti-146/axali-ambebi-iuridiuli/iuridiul-sakitxta-komitetis-sxdoma03042017.page>;
¹⁰⁹ <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komiteti/axali-ambebi-adamianis/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komitetis-sxdoma25.page>;
¹¹⁰ <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komiteti/axali-ambebi-adamianis/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komitetis-sxdoma25.page>;

შეიძლება განახორციელოს პარლამენტმა ინსპექტორის საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორცაა: ა) საჯარო დაწესებულებების მიერ მონაცემების არაპროპორციული დამუშავება და შენახვა; ბ) ონლაინსესხების დამატებითი რეგულირება; გ) გარე კამერების განთავსების საკითხი. **ეკა ბესელიამ ასევე დააყენა ინიციატივა, რომ მომავალში, თუ საჭირო იქნება, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ანგარიშის მოსმენა, სახალხო დამცველის ანგარიშის მსგავსად, მოხდება იმ უწყებებთან ერთად, ვისაც უშუალოდ ეხება ანგარიშში წარმოდგენილი საკითხები.** საპარლამენტო უმრავლესობის სხვა წარმომადგენლები ასევე დაინტერესდნენ ისეთი საკითხებით, როგორცაა: ა) შესამოწმებელი კომპანიების შერჩევის წესი და დაჯარიმების შემდგომი მონიტორინგის მექანიზმი; ბ) არასრულწლოვანი პირებისათვის ონლაინკაზინოებსა და ტოტალიზატორებზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის საკითხი.

საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლები დაესწრნენ მხოლოდ ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტში მიმდინარე განხილვას და მათ მიერ დასმული კითხვები ეხებოდა შემდეგ საკითხებს: ა) ფარული მიყურადების შესახებ არსებული მდგომარეობა, ასევე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ფარულ მიყურადებასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების შეფასება საქართველოს პარლამენტის მიერ; ბ) პირადი ცხოვრების კადრების გამოქვეყნება და ინსპექტორის აპარატის მიერ ამ კუთხით განხორციელებული ღონისძიებები. **ოპოზიციის წარმომადგენლებმა არაერთგზის აღნიშნეს, რომ ინსპექტორის აპარატი ხსენებულ საკითხებთან დაკავშირებით ეფექტურ ღონისძიებებს არ ატარებს, ასევე, არ მოახდინა სათანადო რეაგირება, როდესაც საქართველოს პარლამენტმა არ აღასრულა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნის თაობაზე.**

ოპოზიციის კრიტიკულ მოსაზრებებთან დაკავშირებით, **იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარემ განაცხადა,** რომ „იმ დროს, როდესაც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი ეფექტურად მუშაობენ, რასაც არასამთავრობო სექტორიც და გარე მონიტორებიც აღიარებენ, რადიკალური განცხადებები იმის თაობაზე, რომ ხდება ტოტალური და უკანონო მოსმენები, არის შეურაცხმყოფელი და დისკრედიტაციის შემცველი ამ ინსტიტუტის მიმართ.“ დისკუსიის შემდეგ, კომიტეტებმა მხარი დაუჭირეს ინსპექტორის ანგარიშს და წარადგინეს რეკომენდაციები ინსპექტორის აპარატის საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით.

საქართველოს პარლამენტის მხრიდან პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატს მიეცა შემდეგი რეკომენდაციები: ა) გაგრძელდეს საჯარო და კერძო დაწესებულებების მიერ პერსონალური მონაცემების დამუშავებისას პროპორციულობის პრინციპის დაცვის მონიტორინგი; ბ) გაძლიერდეს ონლაინსესხების გამცემი და საკრედიტო კომპანიების მიერ მათი კლიენტების ფინანსური დავალიანების შესახებ ინფორმაციის მესამე პირებისათვის გამჟღავნების ფაქტების მონიტორინგი; გ) გაძლიერდეს სამუშაო ადგილებსა და საჯარო სივრცეში ვიდეოთვალთვალის გამაფრთხილებელი ნიშნის გარეშე განხორციელების ფაქტების მონიტორინგი; დ) უზრუნველყოს აპარატის თანამშრომლებისათვის ტრენინგების ჩატარება, რათა შეუფერხებლად განხორციელდეს ფარული საგამოძიებო მოქმედების კონტროლის ღონისძიებები; ე) საზოგადოების ცნობიერების ასამაღლებლად გაგრძელდეს საინფორმაციო კამპანია პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხებთან დაკავშირებით; ვ) განხორციელდეს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ახლად შეტანილი ცვლილებების პრაქტიკაში დანერგვის მონიტორინგი.¹¹¹

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის ანგარიშის განხილვამ აჩვენა, რომ საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლები თავს იკავებენ პერსონალური მონაცემების სფეროში არსებულ ყველაზე პრობლემურ საკითხებზე (ფარული მოსმენები, პირადი ცხოვრების კადრების გამოქვეყნება) კითხვების დასმისგან და უფრო მეტად ორიენტირებულნი არიან აღნიშნულ სფეროში სამომავლოდ განსახორციელებელ რეფორმებზე. გარდა ამისა, ოპოზიციის მიერ კრიტიკული კითხვების დასმა უმრავლესობის მხრიდან შეფასდა, როგორც ინსტიტუტის დისკრედიტაციის მცდელობა. საპარლამენტო უმრავლესობის მხრიდან მსგავსი მიდგომა პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს მიმართ ვერ უზრუნველყოფს ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის ჩამოყალიბებას.

¹¹¹ საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 21 აპრილის დადგენილება #705-III „ქვეყანაში პერსონალურ მონაცემთა მდგომარეობისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის საქმიანობის შესახებ 2016 წლის ანგარიშის თაობაზე“;

გ) სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიში

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი ან მისი მოადგილე წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 15 აპრილისა, პარლამენტს წარუდგენს სამსახურის მიერ წინა წელს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს.¹¹² პარლამენტი უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშს განიხილავს პარლამენტის რეგლამენტის 238-ე მუხლის მე-5 და მე-9 პუნქტების საფუძველზე, რომელიც განსაზღვრავს პარლამენტში დამოუკიდებელი ორგანოს ანგარიშის განხილვის წესს.¹¹³ აღნიშნული წესის თანახმად, წამყვანი კომიტეტი ბიუროს მიერ განსაზღვრულ ვადაში ინვესტის კომიტეტის სხდომას, ანგარიშთან ერთად განიხილავს კომიტეტების, ფრაქციების, უმრავლესობისა და უმცირესობის შენიშვნებს, ამზადებს დასკვნას და განსახილველად წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს.¹¹⁴

2017 წლის 13 აპრილს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მოადგილემ, ალექსანდრე ტაბატაძემ უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის ანგარიში წარადგინა საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის და თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტების გაერთიანებულ სხდომაზე.¹¹⁵ ანგარიშის წარდგენისას, უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მოადგილემ ისაუბრა ოკუპირებული ტერიტორიებისა და ოკუპანტის მზარდი მილიტარიზაციის საფრთხის თაობაზე; მიმოიხილა კონტრდაზვერვითი საქმიანობისა და ტერორიზმთან ბრძოლის მიმართულებები; ასევე, ისაუბრა ე.წ. „რბილი ძალის“ გამოყენებით „სახალხო დიპლომატიისა“ და „ინფორმაციული დივერსიის“ კომპონენტებსა და მათგან მომავალ საფრთხეებზე.¹¹⁶ ანგარიში აგრეთვე მოიცავდა ინფორმაციას კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხებისა და უსაფრთხოების სამსახურის ანალიტიკური საქმიანობის თაობაზე.¹¹⁷

ანგარიშის მოსმენის შემდეგ, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარემ, ირაკლი სესიაშვილმა დააყენა წინადადება კომიტეტის სხდომის დახურულ ფორმატში გაგრძელების თაობაზე,¹¹⁸ რათა პარლამენტის წევრებს „ჰქონდეთ შესაძლებლობა, საფუძველიანად ჩაიხედონ და გააანალიზონ ქვეყნის უსაფრთხოების მდგომარეობა, ხოლო პარლამენტის წევრების კითხვების დიდი ნაწილი, სამსახურის სპეციფიკიდან გამომდინარე, შეიძლება უკავშირდებოდეს საიდუმლო და ოპერატიულ ინფორმაციას, რომლის გასაჯაროება ზიანს მიაყენებს ქვეყნის ინტერესებს.“¹¹⁹

ირაკლი სესიაშვილის ინიციატივას კომიტეტის დახურვის თაობაზე უკმაყოფილება მოჰყვა ოპოზიციის მხრიდან. ოპოზიციის წარმომადგენლის ხათუნა გოგორიშვილის აზრით, სხდომა იმის გამო იხურებოდა, რომ არ გასაჯაროებულყო ის საკითხები, რომელსაც ოპოზიცია უსაფრთხოების სამსახურის მიმართ დასვამდა. ირმა ნადირაშვილმა კომიტეტებს შესთავაზა, ანგარიშთან დაკავშირებული კითხვა-პასუხის რეჟიმი ყოფილიყო საჯარო, ხოლო სხდომის შემდგომი კონფიდენციალური ნაწილი დახურულიყო.¹²⁰ ასევე, სერგო რატიანმა აღნიშნა, რომ წარმოდგენილი ანგარიშის გარკვეული ნაწილი იკვეთებოდა სახალხო დამცველის ანგარიშთან, შესაბამისად, შესთავაზა, რომ აღნიშნულ ნაწილებზე მაინც გამართულიყო საჯარო სხდომა.¹²¹

უმრავლესობის წარმომადგენლებმა არ გაითვალისწინეს ოპოზიციის შეთავაზებები და, კენჭისყრის შედეგად, სხდომა დახურულ რეჟიმში გაგრძელდა. ირაკლი სესიაშვილმა ოპოზიციის პარტიებს პოლიტიკური განცხადებების გასაკეთებლად დარბაზს მიღმა მედიასთან გადანაცვლებისკენ მოუწოდა. ხოლო, კომიტეტის სხდომის დახურვასთან დაკავშირებით, ეკა ბესელიამ აღნიშნა, რომ „ოპოზიციის წარმომადგენლები ქვეყნის უმნიშვნელოვანესი სამსახურების მიმართ უპატივცემლო და ცინიკურ დამოკიდებულებას იჩენენ. სხდომა დაიხურა იმიტომ, რომ არის ძალიან ბევრი საიდუმლო ინფორმაცია, რომლის საჯარო სივრცეში გაჟღერება

¹¹² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 229⁶-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი;
¹¹³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 229⁶-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი;
¹¹⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 238-ე მუხლის მე-5 პუნქტი;
¹¹⁵ ობ: <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/axali-ambebi-tavdacva/komitetebis-gaertianebul-sxdomaze-saxelmwifo-usaftrxoebis-samsaxuris-angarishs-mousmines.page>;
¹¹⁶ ობ: <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/axali-ambebi-tavdacva/komitetebis-gaertianebul-sxdomaze-saxelmwifo-usaftrxoebis-samsaxuris-angarishs-mousmines.page> e;
¹¹⁷ ობ: <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/axali-ambebi-tavdacva/komitetebis-gaertianebul-sxdomaze-saxelmwifo-usaftrxoebis-samsaxuris-angarishs-mousmines.page>;
¹¹⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 49-ე მუხლის მე-10 პუნქტი.
¹¹⁹ ობ: <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/axali-ambebi-tavdacva/komitetebis-gaertianebul-sxdomaze-saxelmwifo-usaftrxoebis-samsaxuris-angarishs-mousmines.page>;
¹²⁰ ობ: <http://www.interpressnews.ge/ge/samartali/427717-parlamentshi-sus-is-angarishis-mosmenis-dakhurvas-umravlesobas-da-umciresobas-shoris-kamathi-mohyva.html>;
¹²¹ ობ: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/427791-sergo-ratiani-sus-is-angarishze-saidumloebas-getyvith-momkhsenebelma-bevrjer-moikhsna-sathavale-da-chaakhvela-thqva-rom-kithkhvebze-pasukhs-ver-gagvcems-radgan-sakhelmtsifo-saidumloebaa.html>;

საფრთხის შემცველია. პასუხისმგებლობა მოითხოვს, რომ კამერების წინ „შოუ“ და „მასკარადი“ კი არ მოაწყოს, არამედ დასვა კითხვები, რომლებიც ქვეყანაში არსებულ ვითარებას შეეხება.“¹²²

საქართველოს პარლამენტში უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის განხილვის დახურვას საია განცხადებით გამოეხმაურა, რომელშიც აღნიშნულია: „ცხადია, გასათვალისწინებელია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკური ბუნება, ისევე, როგორც მასთან დაკავშირებული სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის მომეტებული სახელმწიფო ინტერესი. თუმცა, იმავდროულად, მნიშვნელოვანია სამსახურის საქმიანობის მიმართ მაღალი საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილება. შესაბამისად, აუცილებელია ამ ორ ლეგიტიმურ ინტერესს შორის გონივრული ბალანსის დადგენა, რაც არც საკომიტეტო განხილვასა და არც პლენარულ სხდომაზე არ განხორციელებულა.“¹²³

გარდა ამისა, საიას აზრით, „ანგარიშის საჯარო ხასიათი სწორედ იმ დატვირთვის მატარებელია, რომ შექმნას სივრცე საჯარო ინტერესის მქონე საკითხზე დისკუსიისთვის. ანგარიშის საკომიტეტო განხილვა წარმოადგენს, ფაქტობრივად, ერთადერთ ფორმატს საზოგადოებრივი მონიტორინგის განსახორციელებლად, სადაც დაინტერესებულ პირებს ეძლევათ შესაძლებლობა, დასვან მათთვის საინტერესო კითხვები და მიიღონ შესაბამისი პასუხები უწყების წარმომადგენლის მხრიდან.“¹²⁴

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საია სთავაზობს საქართველოს პარლამენტს, შეიმუშაოს „ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობაზე, რომელიც არ შემოიფარგლება მხოლოდ საკომიტეტო/პლენარული მოსმენების რეჟიმით, ამასთან, გაითვალისწინებს როგორც ღია, ასევე დახურული ფორმატის შეხვედრებს სხვადასხვა კატეგორიის აუდიტორიისთვის, მათ შორის, სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებისთვის.“¹²⁵

დ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2017 წლის 27 ივნისს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტში 2016 წელს გაწეული საქმიანობის ანგარიში წარადგინა. საქართველოს პარლამენტმა ანგარიში 2017 წლის 30 ივნისს, საგაზაფხულო სესიის ბოლო პლენარულ სხდომაზე განიხილა. კომიტეტსა და პლენარულ სხდომაზე ანგარიში წარადგინა მთავარმა აუდიტორმა ლაშა თოდრიამ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშის თანახმად, 2016 წლის განმავლობაში აუდიტორული შემოწმება ჩატარდა ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის ისეთ სფეროებში, რომლებიც, საბიუჯეტო სახსრების მოცულობიდან გამომდინარე, მომეტებული რისკებითა და მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესით ხასიათდება. ანგარიში მოიცავს ისეთ სექტორებს, როგორცაა: ჯანდაცვა, განათლება, თავდაცვა, ინფრასტრუქტურა, გარემოს დაცვა, ეკონომიკა და სხვა. ანგარიშის თანახმად, სამსახურმა ჩაატარა სულ 71 აუდიტი, რამაც ჯამში მოიცვა 10.3 მილიარდი ლარის ხარჯი, ხოლო ჩატარებული აუდიტებით გამოვლენილი დარღვევების საერთო მოცულობამ შეადგინა 71 მილიონი ლარი. ანგარიშში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო შესყიდვების, საბიუჯეტო რესურსებისა და აქტივების მართვის მიმართულებით არსებულ ხარვეზებზე, ასევე, ბიუროკრატიის ხარჯებსა და სახელმწიფო დანესებულებაში გაცემული პრემია-დანამატების ოდენობაზე. საანგარიშო პერიოდში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა 189 რეკომენდაცია, რომელთაგან შესრულებულია 47%. ასევე, სამართალდამცავ ორგანოებთან გადაიგზავნა 27 აუდიტის ანგარიში და შესაბამისი მასალები.

პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მთავარმა აუდიტორმა ლაშა თოდრიამ აღნიშნა, რომ „პარლამენტი უნდა იყოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პარტნიორი და არა – დაპირისპირებული მხარე.“ ლაშა თოდრიამ ასევე ყურადღება გაამახვილა აუდიტის სამსახურისათვის სრულყოფილი დამოუკიდებლობის გარანტიების მინიჭების, სახელმწიფო დანესებულებების მხრიდან აუდიტორის საქმიანობაში ჩაურევლობისა და აუდიტის სამსახურის მიმართ პოლიტიკური განცხადებებისგან თავის შეკავების აუცილებლობაზე. *მთავარმა აუდიტორმა ასევე აღნიშნა, რომ სახელმწიფო დანესებულებების მხრიდან აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი (47%) არ არის*

¹²² <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/axali-ambebi-tavdacva/komitetebis-gaertianebul-sxdomaze-saxelmwifo-usaftrxoebis-samsaxuris-angarishs-mousmines.page>;

¹²³ <https://gyla.ge/ge/post/saia-sus-is-angarishis-gankhilvis-srulad-dakhurvas-ekhmaureba#sthash.oToI1e6K.dpbs>;

¹²⁴ <https://gyla.ge/ge/post/saia-sus-is-angarishis-gankhilvis-srulad-dakhurvas-ekhmaureba#sthash.oToI1e6K.dpbs>;

¹²⁵ <https://gyla.ge/ge/post/saia-sus-is-angarishis-gankhilvis-srulad-dakhurvas-ekhmaureba#sthash.oToI1e6K.dpbs>;

დამაკმაყოფილებელი, რის გამოც, საჭიროა, საქართველოს პარლამენტის მიერ აუდიტის რეკომენდაციების შესრულების კონტროლი და აუდიტის სამსახურთან ეფექტური თანამშრომლობა.

საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარემ – ირაკლი კოვზანაძემ ყურადღება გაამახვილა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მნიშვნელობაზე სახელმწიფო ბიუჯეტის ეკონომიურად და ეფექტიანად ხარჯვის მონიტორინგის კუთხით და აღნიშნა, რომ „მუშაობა უნდა მიმდინარეობდეს ორი მიმართულებით: ა) აუდიტის დასკვნების დიდი ნაწილი, რომელიც პარლამენტში მოდის, უნდა შეისწავლოს პარლამენტში შექმნილმა სამუშაო ჯგუფმა და უზრუნველყოფილი უნდა იყოს აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ეფექტურობა; ბ) შესაძლო დანაშაულის რისკების აღმოჩენის შემთხვევაში, საქმის მასალები უნდა გადაიგზავნოს პროკურატურაში.

საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ პარლამენტისთვის მნიშვნელოვანია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშის მოსმენა და არსებულ პრობლემებზე დისკუსია, რადგან, წინა ხელისუფლებისგან განსხვავებით, აუდიტის სამსახურის ანგარიშს „ჩალის ფასი აღარ აქვს.“

საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენელთა შეფასებით, აუდიტის სამსახურის ანგარიში „ნათლად ადასტურებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებში კორუფციული ფაქტების არსებობას.“ ოპოზიციის წარმომადგენლებმა აღნიშნეს, რომ წლების განმავლობაში სახელმწიფო აუდიტი ერთსა და იმავე პრობლემებზე საუბრობს, რაც ხელისუფლების მიერ ჯერ კიდევ არ არის მოგვარებული და ყურადღება გაამახვილეს სახელმწიფო შესყიდვების, სახელმწიფო ქონების განკარგვის და სახელმწიფოს ბიუროკრატიული აპარატის ხარჯებზე. „ნაციონალური მოძრაობის“ წევრი რომან გოცირიძე ასევე დაინტერესდა, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში არსებობდა თუ არა რომელიმე აუდიტორზე ზენოლის ფაქტი სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებისას. ლაშა თოდრიას განცხადებით, აუდიტორზე ზენოლის ფაქტები მისთვის ცნობილი არ არის, გარდა მასა და ოთარ ფირცხალაძის შორის მომხდარი ინციდენტისა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშის განხილვა აჩვენებს, რომ მნიშვნელოვანია, საქართველოს პარლამენტმა ეფექტური კონტროლი განახორციელოს საბიუჯეტო დანებსებულებების მიერ აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების შესრულებაზე, რათა აღმოიფხვრას ხარჯების არაეკონომიურად და არაეფექტურად განკარგვის რისკები. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, საქართველოს პარლამენტმა შეიმუშაოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან ინტენსიური თანამშრომლობის სხვა ფორმები და არ შემოიფარგლოს მხოლოდ ყოველწლიური ანგარიშის მოსმენით, რათა საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის თაობაზე ჰქონდეს განახლებული და დროული ინფორმაცია. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს პარლამენტმა უზრუნველყოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის დამოუკიდებლობის გარანტიები და სათანადო რეაგირება მოახდინოს აუდიტორის საქმიანობაში ჩარევის ან ზენოლის შემთხვევებზე, რაც შეიძლება გამოიხატოს პარლამენტში დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნით.

ე) საზოგადოებრივი მაუწყებლის საქმიანობის ანგარიში

საქართველოს პარლამენტის განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტმა 2017 წლის 25 მაისს მოისმინა საზოგადოებრივი მაუწყებლის საქმიანობის 2016 წლის ანგარიში, ხოლო 2017 წლის 16 ივნისს ანგარიში განიხილეს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე.¹²⁶ ანგარიში წარადგინა საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს თავმჯდომარემ გრიგოლ გოგელიამ.

სამეურვეო საბჭოს თავმჯდომარემ ისაუბრა საზოგადოებრივ მაუწყებელში განხორციელებულ სტრუქტურულ და ორგანიზაციულ ცვლილებებზე, საპროგრამო პრიორიტეტების და ფინანსების ეფექტიანი ხარჯვის, ასევე, კვლევისა და მარკეტინგის თაობაზე.¹²⁷ გრიგოლ გოგელიამ განაცხადა, რომ საანგარიშო პერიოდში შეიქმნა და დამტკიცდა მაუწყებლის განვითარების სტრატეგია, სტრუქტურა და საპროგრამო პრიორიტეტები, ასევე აღნიშნა, რომ საზოგადოებრივ მაუწყებელს დღევანდელი მდგომარეობით ვალი აღარ აქვს. ანგარიშში განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდა გაერთიანებული, მულტიმედიაური ახალი ამბების ბლოკის –

¹²⁶<http://www.parliament.ge/ge/saparlameto-saqmianoba/komitetebi/ganatlebis-mecnierebis-da-kulturis-komiteti/axali-ambebi-ganatleba/ganatlebis-mecnierebisa-da-kulturis-komitetis-sxdoma15.page>;
¹²⁷<http://www.parliament.ge/ge/saparlameto-saqmianoba/komitetebi/ganatlebis-mecnierebis-da-kulturis-komiteti/axali-ambebi-ganatleba/ganatlebis-mecnierebisa-da-kulturis-komitetis-sxdoma15.page>;

ნიუსრუმის ჩამოყალიბებაზე, რომლის პროექტიც უცხოელი ექსპერტების მიერ მომზადდა.¹²⁸ საუბარი შეეხო ასევე საზოგადოებრივი მაუწყებლისთვის ახალი შენობის აშენების საკითხსაც.

განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტის თავმჯდომარის, მარიამ ჯაშის განცხადებით, საზოგადოებრივი მაუწყებლის საქმიანობის მთავარი პრინციპი უნდა იყოს სამართლიანობის დაცვა. მარიამ ჯაშმა აღნიშნა, რომ „ნლების განმავლობაში საზოგადოებრივი მაუწყებლის საავტორო უფლებები ირღვეოდა, არაკანონიერად და ყოველგვარი შეთანხმების გარეშე ხდებოდა კომერციული არხების მიერ მისი რესურსების გამოყენება, რაც იყო პოლიტიკურად ორკესტრირებული ნლების განმავლობაში და, გარკვეულწილად, ეს პრაქტიკა გაგრძელდა.“¹²⁹

პლენარულ სხდომაზე იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე ეკა ბესელია დაინტერესდა, თუ რა მთავარ საკანონმდებლო ცვლილებებს საჭიროებს საზოგადოებრივი მაუწყებელი მიმდინარე რეფორმების პროცესში. გრიგოლ გეგელიამ აღნიშნა, რომ საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ შემოქმედებითი პროდუქტების შესყიდვა საჭიროებს საგამონაკლისო წესის დადგენას, რადგან მხოლოდ ფასის საფუძველზე ვერ შეარჩევენ სასურველ პროდუქტს. ასევე, მიუთითა, რომ საზოგადოებრივ მაუწყებელს ძვირადღირებულ პროექტებზე (სერიალები, ფილმები, მეგა-მოუები) ჰქონდეს სპონსორის ყოლის უფლება. მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ სამეურვეო საბჭოს თავმჯდომარის შეთავაზებები მოგვიანებით აისახა ეკა ბესელიას საკანონმდებლო ინიციატივაში „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატანი ცვლილებების თაობაზე, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა მიიღო.

საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლები დაინტერესდნენ საზოგადოებრივი მაუწყებლის არხზე მიმდინარე რეორგანიზაციით, რადიო „თავისუფლების“ პროექტების (სალომე ასათიანისა და გოგი გვახარიას გადაცემები) დახურვითა და ახალი გადაცემების შესარჩევად მიმდინარე კონკურსებით. უმცირესობის წარმომადგენლებმა ასევე ყურადღება გაამახვილეს საზოგადოებრივი მაუწყებლის მენეჯმენტის შერჩევის პროცესზე და ისაუბრეს არაფორმალურ გავლენებზე.

საზოგადოებრივი მაუწყებლის ანგარიშის განხილვა აჩვენებს, რომ უმრავლესობის განცხადებებში შენარჩუნდა ტენდენცია წარსულში მაუწყებელში არსებული ცუდი მდგომარეობის გამოსწორებისა და სამომავლო რეფორმების საჭიროებაზე, თუმცა, მათი მხრიდან არ დასმულა კითხვები საანგარიშო პერიოდში არსებული ვითარების გასაკონტროლებლად. საპარლამენტო უმცირესობის მიერ დასმულ კრიტიკულ კითხვებზე ანგარიშვალდებული ორგანოს მხრიდან გაცემული პასუხები ასევე დამაკმაყოფილებელი აღმოჩნდა უმრავლესობის წარმომადგენლებისთვის და არ გამოუწვევია დამატებითი პოლიტიკური დისკუსია.

შუალედური დასკვნა

ზემოაღნიშნული ანგარიშვალდებული ორგანოების წლიური ანგარიშების საქართველოს პარლამენტში განხილვა ცხადყოფს, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ სათანადოდ და ეფექტურად არ არის გამოყენებული ზედამხედველობის მექანიზმი. იმის მიუხედავად, რომ ანგარიშვალდებული ორგანოების მოსმენა ხდება როგორც საკომიტეტო, ისე პლენარული სხდომის ფორმატში, მინიმალურია მასში საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლების ჩართულობა და კრიტიკული ხასიათის მოსაზრებები. მისასალმებელია, რომ საპარლამენტო უმრავლესობის წევრები ინტერესდებიან სამომავლოდ გასატარებელი ღონისძიებებითა და ამისთვის საჭირო შესაძლო საკანონმდებლო ცვლილებებით, თუმცა, ყურადღებას არ ამახვილებენ საანგარიშო პერიოდში გამოვლენილ პრობლემებსა და მათ გამომწვევ მიზეზებზე, რაც საპარლამენტო კონტროლის არსებითი ნაწილია. საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლების აქტიურობა ვერ უზრუნველყოფს საპარლამენტო კონტროლის სრულყოფილად განხორციელებას, რადგან მათი კომენტარები და მოსაზრებები, როგორც წესი, სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ სერიოზულად არ არის აღქმული და მათ მხოლოდ პოლიტიკურ პასუხებს სცემენ.

¹²⁸ <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/ganatilebis-mecnierebis-da-kulturis-komiteti/axali-ambebi-ganatileba/ganatilebis-mecnierebisa-da-kulturis-komitetis-sxdoma15.page>;

¹²⁹ <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/ganatilebis-mecnierebis-da-kulturis-komiteti/axali-ambebi-ganatileba/ganatilebis-mecnierebisa-da-kulturis-komitetis-sxdoma15.page>;

გარდა ამისა, საზედამხედველო საქმიანობის გასაძლიერებლად, მნიშვნელოვანია, საქართველოს პარლამენტმა გააუმჯობესოს თანამშრომლობა ანგარიშვალდებულ ორგანოებთან, რათა უზრუნველყოს მათი საქმიანობის ეფექტური და დროული მონიტორინგი, ასევე, დააკმაყოფილოს საზოგადოების ინტერესი მისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე.

6.3. პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების მიწვევა კომიტეტების სხდომებზე

საქართველოს პარლამენტის კომიტეტები ასევე ახორციელებენ კონტროლს საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაზე.¹³⁰ პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, *საქართველოს მთავრობის წევრი, პარლამენტის მიერ არჩეული თანამდებობის პირი, აგრეთვე, თანამდებობის პირი, რომლის დანიშვნაზეც პარლამენტმა თანხმობა მისცა, უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში – ვალდებულია, დაესწროს კომიტეტის სხდომებს, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარადგინოს განეული საქმიანობის ანგარიში.*¹³¹

ანგარიშვალდებული ორგანოს წარმომადგენლის მიწვევა საკომიტეტო ფორმატში *პარლამენტის წევრებს შესაძლებლობას აძლევს, ინფორმაცია მიიღონ კომიტეტის უფლებამოსილების სფეროსა და საქმიანობის გათვალისწინებით.* გარდა ამისა, აღნიშნული ხელს უწყობს კომიტეტის საზედამხედველო ფუნქციის ეფექტურ განხორციელებას და ზრდის სახელმწიფო ორგანოების ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე.

საქართველოს პარლამენტის საზედამხედველო საქმიანობის შესაფასებლად, *ანგარიში შეისწავლის კომიტეტების მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელების სიხშირესა და გააანალიზებს იმ საკითხებს, რომლებთან დაკავშირებითაც კომიტეტებმა სხდომაზე ანგარიშვალდებული ორგანოს წარმომადგენლები მიიწვიეს.* მოცემულ შემთხვევაში, არ იგულისხმება საკომიტეტო ფორმატში ანგარიშვალდებული ორგანოების ყოველწლიური სავალდებულო ანგარიშების მოსმენის პროცედურა, არამედ კომიტეტის მიერ, საკითხის აქტუალურობიდან გამომდინარე, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მიღებული გადაწყვეტილებები ანგარიშვალდებული ორგანოს წარმომადგენლის მოსმენასთან დაკავშირებით.

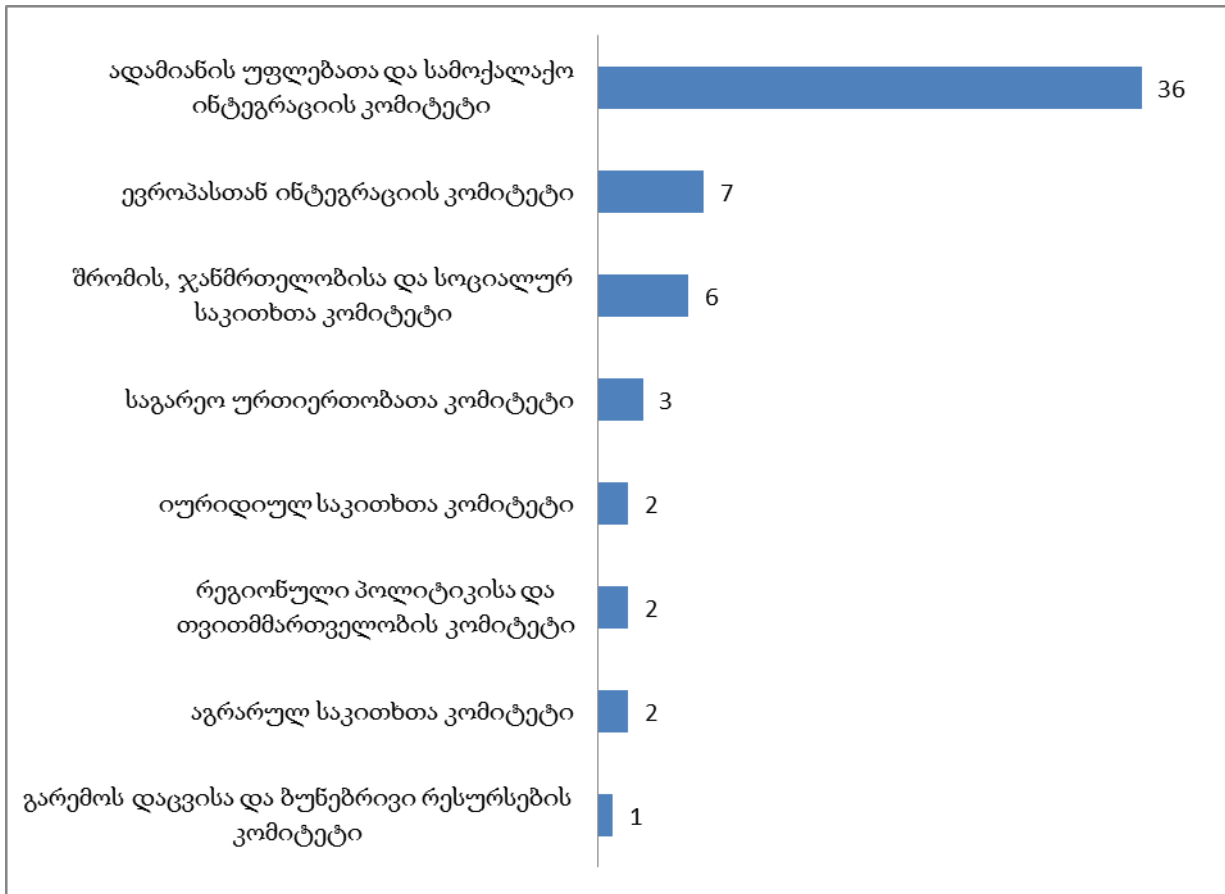
შესასწავლი სფეროს მოცულობის გათვალისწინებით, *წინამდებარე ანგარიში შეაფასებს 10 კომიტეტის მიერ განეულ საზედამხედველო საქმიანობას. ეს კომიტეტებია:* ა) იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი; ბ) ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი; გ) შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი; დ) განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის საკითხთა კომიტეტი; ე) გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი; ვ) აგრარულ საკითხთა კომიტეტი; ზ) საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი; თ) ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი; ი) დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა კომიტეტი; კ) რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტი.

საქართველოს პარლამენტის 10 კომიტეტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, კვლევის პერიოდში დაფიქსირდა ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლების კომიტეტის სხდომებზე მოწვევის 65 შემთხვევა.

კომიტეტების ინიციატივის საფუძველზე, *ანგარიშვალდებული ორგანოების მიერ წარდგენილი ანგარიშების რაოდენობა, თითოეული კომიტეტის მიხედვით, შემდეგნაირია:*

¹³⁰ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 43-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

¹³¹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 45-ე მუხლი.



ა) იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი

საქართველოს პარლამენტის საგაზაფხულო სესიაზე იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა 2-ჯერ მოინწვია საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლები და მოისმინა შემდეგი ანგარიშები: ა) „ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ საქართველოს წინააღმდეგ მიღებული გადაწყვეტილებების/განჩინებების აღსრულების მდგომარეობის შესახებ 2016 წლის ანგარიში“¹³² და ბ) გაეროს შესაბამისი სახელმწიფოებო კომიტეტების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების ანგარიში.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების საკითხის განხილვისას, კომიტეტში ანგარიში წარადგინეს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი დეპარტამენტის წარმომადგენლებმა, საქართველოს მთავარი პროკურატურის საგამოძიებო ნაწილის უფროსმა, რელიგიის სახელმწიფო სააგენტოსა და უზენაესი სასამართლოს წარმომადგენლებმა. ანგარიშის მოსმენა გაიმართა დახურულ სხდომაზე. სხდომის დახურვის საფუძველი იყო ანგარიშვალდებული ორგანოების მიერ „ინფორმაციის მინოდება როგორც დასრულებულ, ასევე დაუსრულებელ საქმეებზე, რომლებზეც გამოძიება მიმდინარეობს.“¹³³ მომხსენებლების მოსმენის შემდეგ, კომიტეტმა შეიმუშავა რეკომენდაციები საქართველოს პროკურატურის მიმართ, კერძოდ: ა) ჩაატაროს დროული, ეფექტური და სრულყოფილი გამოძიება იმ საქმეებზე, რომლებიც წარმოდგენილია ანგარიშში და გონივრულ ვადაში მიაწოდოს საზოგადოებას ინფორმაცია, მსგავსი ფაქტების განმეორების პრევენციის მიზნით; ბ) მთავარ პროკურატურაში ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების ეფექტური კონტროლის მიზნით, შეიქმნას სპეციალური შიდა სტრუქტურა, რომელიც უშუალოდ განახორციელებს ზედამხედველობას საქართველოს მიმართ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების პროცესზე.¹³⁴

¹³² იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 2017 წლის 6 ივლისის სხდომის ოქმი #58;
¹³³ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 2017 წლის 6 ივლისის სხდომის ოქმი #58; ხელმისაწვდომია: <http://parliament.ge/ge/saparlameto-saqmianoba/komitetebi/iuridiul-sakitxta-komiteti-146/komitetis-sxdomebi1112/sxdomis-oqmi-n581.page>;
¹³⁴ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 2017 წლის 30 აგვისტოს სხდომის ოქმი #61; ხელმისაწვდომია: <http://parliament.ge/ge/saparlameto-saqmianoba/komitetebi/iuridiul-sakitxta-komiteti-146/komitetis-sxdomebi1112/sxdomis-oqmi-n6110.page>;

გაეროს შესაბამისი სახელშეკრულებო კომიტეტების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების საკითხის განხილვის შედეგად, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა შეიმუშავა შემდეგი რეკომენდაციები შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოებისათვის: ა) ოჯახში ძალადობის მსხვერპლებისა და მათი შვილებისათვის დროული და ადეკვატური სერვისების მიწოდება, მათ შორის, თავშესაფრით უზრუნველყოფა და ფსიქოლოგის მომსახურების ხელმისაწვდომობა; ბ) ქალთა მიმართ ძალადობასთან ბრძოლის საკითხებზე ცნობიერების ამაღლების მიზნით, საინფორმაციო კამპანიის გაძლიერება.¹³⁵

სამწუხაროა, რომ საანგარიშო პერიოდში იურიდიული კომიტეტის საზედამხედველო საქმიანობა მხოლოდ აღნიშნულ საკითხებზე აღმასრულებელი ორგანოების წარმომადგენლების მოსმენით შემოიფარგლა (გარდა რეგლამენტით გათვალისწინებული სხვა წლიური ანგარიშებისა). *იურიდიულ საკითხთა კომიტეტს, როგორც პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობაში ერთ-ერთი წამყვანი როლის შემსრულებელს, ყველაზე მეტად მოეთხოვება აღმასრულებელ ორგანოებში მიმდინარე სამართლებრივი რეფორმების მონიტორინგი და ზედამხედველობა.* საანგარიშო პერიოდში საქართველოში მნიშვნელოვანი სამართლებრივი რეფორმები გატარდა, როგორცაა: სასამართლო რეფორმის მესამე ტალღა, პროკურატურის რეფორმა, საჯარო სამსახურის რეფორმა და ა.შ. აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით იურიდიულ საკითხთა კომიტეტში არ მოუწვევიათ ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლები და არ უსაუბრიათ სამართლებრივი ნორმების პრაქტიკაში აღსრულების საკითხებზე. გარდა ამისა, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტს ასევე შეუძლია, სამართლებრივი პრობლემების იდენტიფიცირების მიზნით, საკომიტეტო ფორმატში მოიწვიოს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები და განიხილოს სხვადასხვა სფეროში არსებული პრობლემური საკითხები, რომლებიც ახლებურად მოწესრიგებას ან გაუმჯობესებას საჭიროებს.

შესაბამისად, *მნიშვნელოვანია, რომ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა პერიოდულად მოისმინოს შესაბამისი ანგარიშვალდებული ორგანოების მიერ მნიშვნელოვანი სამართლებრივი რეფორმების პრაქტიკაში იმპლემენტაციის შედეგები და გამოწვევები, რათა განსაზღვროს შემდგომი საკანონმდებლო ცვლილებების საჭიროება,* ასევე, აქტიურად ჩართოს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები სამართლებრივი პრობლემების იდენტიფიცირების პროცესში და უზრუნველყოს მათი მოწვევა საკომიტეტო სხდომაზე.

ბ) ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი

კომიტეტმა 2016 წლის საშემოდგომო და 2017 წლის საგაზაფხულო სესიაზე სულ 16 ანგარიშვალდებული ორგანოს მიერ წარდგენილი 36 ანგარიში მოისმინა. ანგარიშების უმეტესობა (33 ანგარიში) ეხებოდა ადამიანის უფლებათა კომიტეტში სახალხო დამცველის ანგარიშის წარდგენისას შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების მიერ სახალხო დამცველის რეკომენდაციების შესრულების შედეგებს. *შესაბამისად, საანგარიშო პერიოდში კომიტეტმა მოისმინა 12 სამინისტროს, საქართველოს პროკურატურის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოსა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წარმომადგენლების პოზიცია საქართველოს პარლამენტის მიერ საქართველოს სახალხო დამცველის 2015 და 2016 წლების ანგარიშების საფუძველზე შემუშავებული რეკომენდაციების აღსრულების თაობაზე.* მნიშვნელოვანია, ხაზი გაესვას, რომ კომიტეტის მიერ დანერგილი აღნიშნული საზედამხედველო მექანიზმი ეფექტურად მუშაობს და სასურველია მსგავსი მიდგომის გამოყენება სხვა ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენის შემთხვევაშიც.

გარდა ამისა, კომიტეტმა 2017 წლის 18 აპრილს ასევე *მოისმინა სოციალური მუშაკის საქმიანობასთან დაკავშირებით საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს, სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ანგარიშები.¹³⁶* აღნიშნული საკითხის წამოწევა განპირობებულია სოციალური მუშაკის ინსტიტუციური მექანიზმის დახვეწისა და ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნის საჭიროებით, რის გამოც, კომიტეტის ინიციატივით შექმნილია სამუშაო ჯგუფი. თუმცა, საანგარიშო პერიოდში *ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტს საკუთარი ინიციატივით არც ერთ შემთხვევაში არ მოუწვევია შესაბამისი უწყებების წარმომადგენლები ადამიანის უფლებათა დარღვევების იმ კონკრეტული ფაქტების თაობაზე, რომელთა მიმართ არსებობდა მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები და უფლებადამცველები*

¹³⁵ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ 2016 წლის საშემოდგომო სესიისა და 2017 წლის საგაზაფხულო სესიის პერიოდში გაწეული საქმიანობის ანგარიში; ხელმისაწვდომია: http://parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/72261/angarishi_2017;
¹³⁶ [http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komitetma-socialuri-mushakis-saqmianobis-taobaze-uwyebebis-angarishi-moismina.page](http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komiteti/axali-ambebi-adamianis/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komitetma-socialuri-mushakis-saqmianobis-taobaze-uwyebebis-angarishi-moismina.page);

ითხოვდნენ საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას. აღნიშნული შემთხვევები უკავშირდება ისეთ საკითხებს, როგორცაა: რელიგიური და სექსუალური უმცირესობების უფლებების პატივისცემა, პირადი ცხოვრების უფლების დარღვევა, შრომითი უფლებები, მედიის დამოუკიდებლობა და გამოხატვის თავისუფლება, შეკრებებისა და მანიფესტაციების შემთხვევაში სახელმწიფოს მხრიდან ძალის გადამტეხვა ანდა არასათანადო რეაგირება, საჯარო დაწესებულებებიდან რეორგანიზაციის საფუძველზე მასობრივი გათავისუფლება, აფგან მუხთარლის გაუჩინარება და ა.შ.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტმა ადამიანის უფლებების დარღვევის კონკრეტულ შემთხვევებთან დაკავშირებით გააძლიეროს საპარლამენტო კონტროლი და არ შემოიფარგლოს მხოლოდ განცხადების გავრცელებით.

გ) შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი

საანგარიშო პერიოდში კომიტეტმა მოიწვია ანგარიშვალდებული ორგანოების 6 წარმომადგენელი და მოისმინა მათი ანგარიშები კომიტეტისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე:

1. 2017 წლის 27 იანვარს – საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მოადგილე, საქართველოს სადაზღვევო კომპანიის ასოციაციის, კერძო სადაზღვევო კომპანიებისა და სამედიცინო ასოციაციების გაერთიანების წარმომადგენლები – *საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის სრულყოფისა და კერძო სადაზღვევო სექტორთან პარტნიორობის თაობაზე;*
2. 2017 წლის 1-ლ თებერვალს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე, უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე, აფხაზეთის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი – *აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მოსახლეობის სამედიცინო მომსახურების საკითხთან დაკავშირებით;*
3. 2017 წლის 13 თებერვალს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მოადგილე – *საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის თაობაზე;*
4. 2017 წლის 12 და 27 ივნისს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მოადგილე – *ფულადი სოციალური დახმარების პროგრამის ადმინისტრირების მექანიზმის გაუმჯობესების თაობაზე.*

მისასალმებელია, რომ კომიტეტი აქტიურ საზედამხებელო საქმიანობას ახორციელებს ქვეყანაში არსებული საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის მიმართ, რომელზეც ჯანდაცვის სამინისტროს ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი მიემართება და მართავს დისკუსიას პროგრამის ეფექტიანობასა და ეფექტურობასთან დაკავშირებით. თუმცა, სამწუხაროა, რომ კომიტეტის ინტერესის სფეროში არ მოექცა ქვეყანაში შრომითი უფლებების დარღვევისა და შრომის ინსპექციის შექმნის საკითხი, რაც სერიოზული პრობლემაა. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ კომიტეტმა მეტი ყურადღება დაუთმოს და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს მოუსმინოს ისეთ საკითხებზე, როგორცაა: სამუშაო ადგილების შექმნა, შრომის ბაზრის რეგულირება, სოციალური პროგრამების გაუმჯობესება სხვადასხვა მონყველადი ჯგუფის მიმართ (შშმ პირები, ბავშვები, სოციალურად დაუცველი ოჯახები, მოხუცები და ა.შ.).

დ) განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტი

საანგარიშო პერიოდში კომიტეტმა მოიწვია 2 ანგარიშვალდებული ორგანოს წარმომადგენელი, რომელთაგან ერთი მათგანის მოსმენა სხვა კომიტეტებთან ერთად გაერთიანებულ სხდომაზე გაიმართა.

1. 2017 წლის 28 აპრილს განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის დირექტორის, თამარ სანიკიძის ანგარიში – *უმაღლესი განათლების ხარისხის ზრდა და განათლების ინტერნაციონალიზაცია.*¹³⁷
2. 2017 წლის 5 ივნისს აფხაზეთის ა/რ უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარის მოადგილე – *ოკუპირებული აფხაზეთის ტერიტორიაზე განათლების სისტემაში არსებული ვითარების, ქართული ენის უფლებრივი*

¹³⁷[http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/ganatilebis-mecnierebis-da-kulturis-komiteti/komitetis-sxdomebi/sxdomis-oqmi-n203.page;](http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/ganatilebis-mecnierebis-da-kulturis-komiteti/komitetis-sxdomebi/sxdomis-oqmi-n203.page)

მდგომარეობისა და აღნიშნულ საკითხებზე საპარლამენტო კომიტეტებისა და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხთა დროებითი კომისიის 2016 წლის 19 აპრილის ერთობლივი სხდომის რეკომენდაციების შესრულების მიმდინარეობის შესახებ (გაერთიანებული საკომიტეტო განხილვა – საგარეო ურთიერთობათა, ასევე, დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა კომიტეტებთან ერთად).

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, **კომიტეტის საზედამხედველო საქმიანობა საანგარიშო პერიოდში არ იყო ეფექტური.** აღსანიშნავია, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში კომიტეტს **არ მოუწვევია განათლების მინისტრი და მასთან ერთად არ განუხილავს განათლების სხვადასხვა სფეროში არსებული პრობლემური საკითხები.** კომიტეტი ასევე არ დაინტერესებულა, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან ერთად სხდომაზე განეხილა კულტურის სფეროში არსებული ვითარება.

ე) გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი

საანგარიშო პერიოდში კომიტეტმა მხოლოდ ერთხელ მოინვია ანგარიშვალდებული ორგანოს წარმომადგენელი და მოისმინა გარემოს დაცვის მინისტრის ანგარიში ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის მონიტორინგის თაობაზე. განხილვაში აქტიურად ჩაერთნენ საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლები. კომიტეტის სხდომაზე ასევე მოწვეულნი იყვნენ აღნიშნულ სფეროში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

აუცილებელია, კომიტეტმა გააძლიეროს საზედამხედველო საქმიანობა და ქვეყანაში არსებულ სერიოზულ პრობლემებთან დაკავშირებით მოუსმინოს ანგარიშვალდებულ პირებს, ვინაიდან ამ კუთხით კომიტეტის საქმიანობა ვერ აკმაყოფილებს ზედამხედველობის მინიმალურ სტანდარტს. **საჭიროა, კომიტეტმა ყურადღება გაამახვილოს ქვეყანაში არსებულ გარემოსდაცვით პრობლემებზე; ზედამხედველობა გაუწიოს საქართველო-ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებების შესრულებას; მოისმინოს აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების პოზიცია დაგეგმილ მასშტაბურ პროექტებზე, სადაც საჭიროა გარემოზე გავლენის შეფასება.** გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, კომიტეტმა მოუსმინოს შესაბამის ორგანოებს ბოლო პერიოდში ქვეყანაში მასობრივი ხანძრის გამომწვევი მიზეზებისა და ზიანის შეფასების საკითხებზე.

ვ) აგრარულ საკითხთა კომიტეტი

აგრარულ საკითხთა კომიტეტმა 2-ჯერ მოინვია ანგარიშვალდებული ორგანოს წარმომადგენელი და ორივე შემთხვევაში – სოფლის მეურნეობის მინისტრი. კომიტეტმა მოისმინა შემდეგი საკითხები: ა) 2017 წლის 27 ივნისს – საქმიანობის 6 თვის ანგარიში¹³⁸ და ბ) 2017 წლის 12 სექტემბერს – აზიური ფაროსანას წინააღმდეგ გატარებული და დაგეგმილი ღონისძიებები.¹³⁹

აგრარულ საკითხთა კომიტეტის საქმიანობა საზედამხედველო საქმიანობის განხორციელების კუთხით ასევე არ არის დამაკმაყოფილებელი. საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში კომიტეტის წევრები არ დაინტერესებულან სოფლის მეურნეობის სფეროში სხვადასხვა სამთავრობო პროექტის მიმდინარეობითა და ეფექტურობით, ასევე, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების საკითხითა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სამომავლო გეგმებით.

ზ) საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი

საანგარიშო პერიოდში **კომიტეტმა 3-ჯერ დაიბარა საკომიტეტო მოსმენაზე ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენელი.**

¹³⁸<http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/agrarul-sakitxta-komiteti/sxdomis-oqmebi/sxdomis-oqmi-n16agraru1270617.page>;

¹³⁹<http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/agrarul-sakitxta-komiteti/sxdomis-oqmebi/sxdomis-oqmi-n20agraru120917.page>;

1. 2017 წლის 5 ივნისს – აფხაზეთის ა/რ უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარის მოადგილე – ოკუპირებული აფხაზეთის ტერიტორიაზე განათლების სისტემაში არსებული ვითარების, ქართული ენის უფლებრივი მდგომარეობისა და აღნიშნულ საკითხებზე საპარლამენტო კომიტეტებისა და ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხთა დროებითი კომისიის 2016 წლის 19 აპრილის ერთობლივი სხდომის რეკომენდაციების შესრულების მიმდინარეობის შესახებ;
2. 2017 წლის 13 ივნისს – საგარეო საქმეთა მინისტრი – მიმდინარე წლის საქმიანობის შესახებ საგარეო ურთიერთობების მიმართულებით;
3. 2017 წლის 20 ივლისს – ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი – აპარატის საქმიანობის 6 თვის ანგარიშის მოსასმენად.

როგორც მონოდებული ინფორმაციიდან ჩანს, კომიტეტი ძირითადად შემოიფარგლა მხოლოდ სამინისტროების საქმიანობის ანგარიშების მოსმენით და არ დაინტერესებულა აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების პოზიციით საგარეო ურთიერთობების სფეროში არსებული კონკრეტული გამოწვევების შესახებ. სასურველია, რომ კომიტეტმა გააუმჯობესოს საზედამხედველო საქმიანობა და უფრო სიღრმისეულად დაინტერესდეს სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ გატარებული ღონისძიებებით საგარეო ურთიერთობათა სფეროში.

თ) ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტი

საანგარიშო პერიოდში კომიტეტმა ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლების საკომიტეტო მოსმენა 7-ჯერ გამართა. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ კომიტეტმა მოისმინა საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრისა¹⁴⁰ და ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის 2017 წლის პირველ ნახევარში განეული საქმიანობის ანგარიშები, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან აღნიშნული სამინისტროების საქმიანობა პირდაპირ კავშირშია ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის უფლებამოსილებებთან.

გარდა ამისა, ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის მიერ საკომიტეტო მოსმენაზე დაბარებულნი იყვნენ შემდეგი უწყებები ქვემოთ წარმოდგენილი საკითხების განსახილველად:

1. 2016 წლის 26 დეკემბერს – საგარეო საქმეთა მინისტრი და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრი – ევროკავშირში ინტეგრაციისა და უვიზო მიმოსვლის პროცესთან დაკავშირებული საქმიანობის თაობაზე;
2. 2017 წლის 17 მარტს – საგარეო საქმეთა მინისტრი, ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრი, იუსტიციის მინისტრის მოადგილე, შს მინისტრის მოადგილე – ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის გამარტივების ამოქმედებისათვის მოსამზადებელი სამუშაოების შესახებ;
3. 2017 წლის 29 მარტს – საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მოადგილე – „საქართველოსა და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ“ შეთანხმების (DCFTA) 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შესრულების წლიური ანგარიში და 2017 წლის სამოქმედო გეგმა;
4. 2017 წლის 18 აპრილს – საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის მოადგილე – საქართველო-ევროკავშირის 2014-2016 წლების ასოცირების დღის წესრიგის შესრულების ანგარიში გარემოს დაცვისა და კლიმატის ცვლილებების თაობაზე. კომიტეტის სხდომაზე ასევე წარმოდგენილი იყო არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული ალტერნატიული ანგარიშები;
5. 2017 წლის 21 ივლისს – ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის პირველი მოადგილე; განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მოადგილე; შს მინისტრის მოადგილე; შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალურ საკითხთა დაცვის სამინისტროს შესაბამისი დეპარტამენტების წარმომადგენლები; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტოს უფროსი – საქართველო-ევროკავშირის 2014-2016 წლების ასოცირების დღის წესრიგის შესრულების ანგარიში პროფესიული კავშირების უფლებებისა და ძირითადი შრომითი სტანდარტების, თანასწორი მოპყრობისა და ბავშვის უფლებების დაცვის სფეროში.

¹⁴⁰ ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის 2016 წლის 13 ივნისის სხდომის ოქმი #23;

მიგვაჩნია, რომ ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის მიერ განუღებელი საზედამხედველო საქმიანობა დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან კომიტეტმა უზრუნველყო როგორც შესაბამისი სამინისტროების ანგარიშების, ასევე, მისი საქმიანობის სფეროში მოქცეულ მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით ზოგადი და სპეციალური მოხსენებების მოსმენა.

მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის აღსრულების ეფექტური მონიტორინგის მიზნით, კომიტეტმა გააძლიეროს საზედამხედველო საქმიანობა ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული სხვა საკითხების მიმართულებითაც და მოისმინოს მათი შესრულების ანგარიშები.

ი) დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა კომიტეტი

საანგარიშო პერიოდში კომიტეტმა 4-ჯერ მოიწვია ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლები, რომელთა შორის იყვნენ: განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მოადგილე, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრი და მისი მოადგილე, საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე. კომიტეტმა ყურადღება გაამახვილა ისეთ საკითხებზე, როგორცაა ქართული ენის სწავლება უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისათვის, ქართული ენის სწავლება კავკასიურ ერებთან და ოკუპირებულ ტერიტორიებთან მიმართებით, ასევე, მოისმინა ინფორმაცია ქართული დიასპორის დღისადმი მიძღვნილი ღონისძიებების შესახებ.

კ) რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის კომიტეტი

კვლევის პერიოდში კომიტეტმა ორჯერ მოუსმინა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრსა და მის მოადგილეს, ხოლო ერთხელ – ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილეს.

1. 2017 წლის 30 მარტს – რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილე – სამინისტროსა და მასთან დაქვემდებარებული სტრუქტურების: საავტომობილო გზების, შპს „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანიის“, მუნიციპალური განვითარების ფონდის, შპს „საქართველოს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანიის“ 2016 წლის საქმიანობების ანგარიში (რეგიონული ფონდებისა და „მთის განვითარების ფონდის“ განაწილებისა და ხარჯვის ანგარიში);¹⁴¹
2. 2017 წლის 30 მარტს – საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრის მოადგილე – ანგარიში რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებში გაზიფიცირების მიმდინარეობის შესახებ. თანამომხსენებლები იყვნენ: შპს „საქართველოს გაზის ტრანსპორტირების კომპანია“ და შპს „სოკარ ჯორჯია გაზი“.¹⁴²
3. 2017 წლის 1-ლი მაისი – რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრმა კომიტეტის სხდომაზე წარადგინა სამინისტროს სამომავლო გეგმების პრეზენტაცია.¹⁴³

რეგიონული კომიტეტის საზედამხედველო საქმიანობა ასევე საჭიროებს გაუმჯობესებას, რათა კომიტეტმა ყურადღება გაამახვილოს ისეთ საკითხებზე, როგორცაა: ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის განხორციელება, რეგიონული განვითარების პროგრამების მონიტორინგი, მასშტაბური ინფრასტრუქტურული პროექტების ფინანსური და მიზნობრივი ანალიზი, ასევე, კონკრეტული რეგიონისათვის დამახასიათებელი საჭიროებებისა და პრობლემების იდენტიფიცირება და შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება. მნიშვნელოვანია, რომ კომიტეტმა აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით საკომიტეტო სხდომაზე მოიწვიოს და მოუსმინოს უფლებამოსილ პირებს, რაც საანგარიშო პერიოდში აქტიურად არ განხორციელებულა.

¹⁴¹ <http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/regionuli-politikis-tvitmartvelobis-da-magalmtiani-regionebis-komiteti-145/komitetis-sxdomebi1214/sxdomis-oqmi-n1115.page>;
¹⁴² <http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/regionuli-politikis-tvitmartvelobis-da-magalmtiani-regionebis-komiteti-145/komitetis-sxdomebi1214/sxdomis-oqmi-n1115.page>;
¹⁴³ <http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/regionuli-politikis-tvitmartvelobis-da-magalmtiani-regionebis-komiteti-145/komitetis-sxdomebi1214/sxdomis-oqmi-n1415.page>;

შუალედური დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ კომიტეტები, მცირე გამონაკლისების გარდა, აქტიურად არ იყენებენ საკომიტეტო ფორმატში პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების წარმომადგენლების მონვევისა და მათი ანგარიშების მოსმენის შესაძლებლობას.

კომიტეტების პრაქტიკაში არსებული ტენდენცია აჩვენებს, რომ:

- კომიტეტების უმრავლესობა სასესიო პერიოდის განმავლობაში ერთხელ მაინც ისმენს მისი უფლებამოსილების სფეროში მოღვაწე მინისტრის საქმიანობის ანგარიშს, რაც მოიცავს სამინისტროს აქტივობებისა და გეგმების ზოგად მიმოხილვას.
- კომიტეტების მხოლოდ მცირე ნაწილი იწვევს ანგარიშვალდებული ორგანოს წარმომადგენელს კონკრეტულ სფეროში არსებული პრობლემების თაობაზე სასაუბროდ.
- კომიტეტებს, როგორც წესი, არ აქვთ კონკრეტული შემთხვევების თაობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების მინვევის პრაქტიკა, მიუხედავად საკითხის მიმართ არსებული მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესისა.

საანგარიშო პერიოდში კომიტეტების უმრავლესობამ ყურადღება გაამახვილა ისეთ საკითხებზე, როგორცაა: საქართველო-ევროკავშირის შორის ასოცირების ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებების შესრულება; ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული მდგომარეობა სხვადასხვა მიმართულებით; სამინისტროების ეროვნული სამოქმედო გეგმების შესრულების ანგარიში. მიუხედავად აღნიშნული საკითხების მნიშვნელობისა, აუცილებელია, კომიტეტების საზედამხედველო საქმიანობის განხორციელება ასევე ორიენტირებული იყოს კომიტეტების უფლებამოსილების სფეროში შემავალი კონკრეტული რეფორმებისა და სამთავრობო პროექტების შესრულების მონიტორინგზე, ადამიანის უფლებათა დარღვევის შემთხვევების შესწავლასა და გამომწვევი მიზეზების განხილვაზე. მსგავსი მიდგომა მნიშვნელოვნად გაზრდის აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე და ხელს შეუწყობს ეფექტურ თანამშრომლობას ქვეყანაში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირებისა და გადაჭრის კუთხით.

6.4. პარლამენტის წევრის კითხვა

პარლამენტის წევრის კითხვა საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია, რომელსაც საქართველოს პარლამენტში დეპუტატები ყველაზე ხშირად მიმართავენ. *პარლამენტის წევრის კითხვა გულისხმობს კითხვის ადრესატისაგან ინფორმაციის მიღებას განხორციელებულ აქტივობებსა და მაღალი საჯარო ინტერესის მქონე საკითხებზე, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და კონტროლის უზრუნველსაყოფად.* პარლამენტარის კითხვაზე გაცემული პასუხი შესაძლოა გახდეს კონკრეტული თანამდებობის პირის პარლამენტში მონვევისა და საპარლამენტო დებატების გამართვის საფუძველი. პარლამენტის წევრთა მიერ დასმული კითხვები და მიღებული პასუხები საჯარო ინფორმაციაა, რომელიც პროაქტიულად ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე.¹⁴⁴

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია, კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, საქართველოს მთავრობას, მთავრობის წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ხელმძღვანელს, სახელმწიფო დაწესებულებას და მათგან მიიღოს პასუხი.¹⁴⁵ პარლამენტის წევრმა კითხვა უნდა დასვას მხოლოდ წერილობითი ფორმით და პასუხი ასევე წერილობით უნდა იყოს გაცემული.¹⁴⁶ თითოეული ორგანო და თანამდებობის პირი, რომელსაც კითხვით მიმართეს, ვალდებულია, კითხვის მიღებიდან 15 დღეში, პარლამენტს წარუდგინოს წერილობითი პასუხი. აღნიშნული ვადა შეიძლება გაგრძელდეს 10 დღემდე, კითხვის ავტორთან შეთანხმებით.¹⁴⁷

¹⁴⁴ იხ: <http://info.parliament.ge/#mpqs>;

¹⁴⁵ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 221-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁴⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 221-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁴⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 221-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

პარლამენტის წევრის კითხვა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნისგან იმით განსხვავდება, რომ კითხვის ადრესატმა თავად უნდა გასცეს პასუხი და არა – აღნიშნული დაწესებულების საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელმა პირმა ან/და ადმინისტრაციის უფროსმა,¹⁴⁸ რადგან დეპუტატი იყენებს კონსტიტუციით მინიჭებულ უფლებამოსილებას საპარლამენტო კონტროლის მიზნებისათვის. თანამდებობის პირს უფლება აქვს, კითხვაზე პასუხი არ გასცეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ინფორმაცია სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოებას ეხება.¹⁴⁹

პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობას პარლამენტის წევრის შეკითხვაზე პასუხის გაცემისათვის დაწესებული პროცედურის დარღვევის,¹⁵⁰ ასევე, პარლამენტის წევრის უფლებათა განხორციელებისთვის დაბრკოლების შექმნის გამო.¹⁵¹ ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი განიხილავს რეგლამენტის დარღვევის ფაქტს და საკითხს პარლამენტის ბიუროს გადასცემს. პარლამენტს შეუძლია, მიიღოს დადგენილება ან რეზოლუცია კონკრეტული თანამდებობის პირის მიმართ კონსტიტუციით გათვალისწინებული სათანადო რეაგირების ზომების ასამოქმედებლად.¹⁵² ასეთ დროს პარლამენტს შეუძლია ინდივიდუალური მინისტრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა ან იმპიჩმენტი. თუმცა, მნიშვნელოვანია, რომ პასუხისმგებლობის აღნიშნული ფორმები უკიდურესი ხასიათისაა და მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში გამოიყენება, რაც, შესაძლოა, არ იყოს თანამდებობის პირის მიერ დეპუტატის კითხვაზე პასუხის გაუცემლობა.

საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგაზაფხულო და საშემოდგომო სესიების განმავლობაში 33 დეპუტატმა გამოიყენა შეკითხვის უფლება. სულ 124 კითხვა იყო დასმული 35 სახელმწიფო დაწესებულების მიმართ.¹⁵³ შეკითხვის ადრესატები უმეტესად არიან სამინისტროები და მომსახურების გამწვევი სსიპ-ები (შემოსავლების სამსახური, იუსტიციის სახლი, აღსრულების ეროვნული ბიურო), ასევე, პროკურატურა და დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები. პარლამენტის წევრები იშვიათად მიმართავენ კითხვებით რეგიონულ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტებს. კვლევის პერიოდისათვის, დეპუტატებმა მხოლოდ ქალაქ თბილისის მერიასა და ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტს მიმართეს.

საპარლამენტო უმრავლესობის 17-მა დეპუტატმა ისარგებლა სადეპუტატო შეკითხვის უფლებით, თუმცა, მათ მიერ დასმული კითხვების რაოდენობა სულ 24-ია. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ უმრავლესობის 10-მა დეპუტატმა ერთდროულად გაგზავნა 2 შეკითხვა, რაც უმრავლესობის წარმომადგენლების მიერ ინდივიდუალურად გაგზავნილი კითხვების რაოდენობას მნიშვნელოვნად ამცირებს. საპარლამენტო უმცირესობის 16-მა დეპუტატმა გამოიყენა პარლამენტის წევრის კითხვა და გაგზავნა სულ 100 შეკითხვა. უმცირესობის წარმომადგენელთაგან ძირითადად ერთი და იგივე – 4-5 დეპუტატი აქტიურობდა. ამგვარად, სტატისტიკის თანახმად, საპარლამენტო უმცირესობა უფრო მეტად იყენებს სადეპუტატო შეკითხვის უფლებას.

საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2016 წლის საშემოდგომო და 2017 წლის საგაზაფხულო სესიების განმავლობაში, პარლამენტის წევრის კითხვის უფლება ყველაზე ხშირად გამოიყენეს საპარლამენტო უმცირესობის შემდეგმა წარმომადგენლებმა: ზურაბ ჭიაბერაშვილმა – 27 კითხვა; სერგო რატიანმა – 22 კითხვა; ხათუნა გოგორიშვილმა – 20 კითხვა; ყველაზე მეტი კითხვა გაეგზავნა საქართველოს ფინანსთა მინისტრს – 15 კითხვა; საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრს – 14 კითხვა; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრს – 13 კითხვა.

პარლამენტის წევრის კითხვის ავტორები:

¹⁴⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 221-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

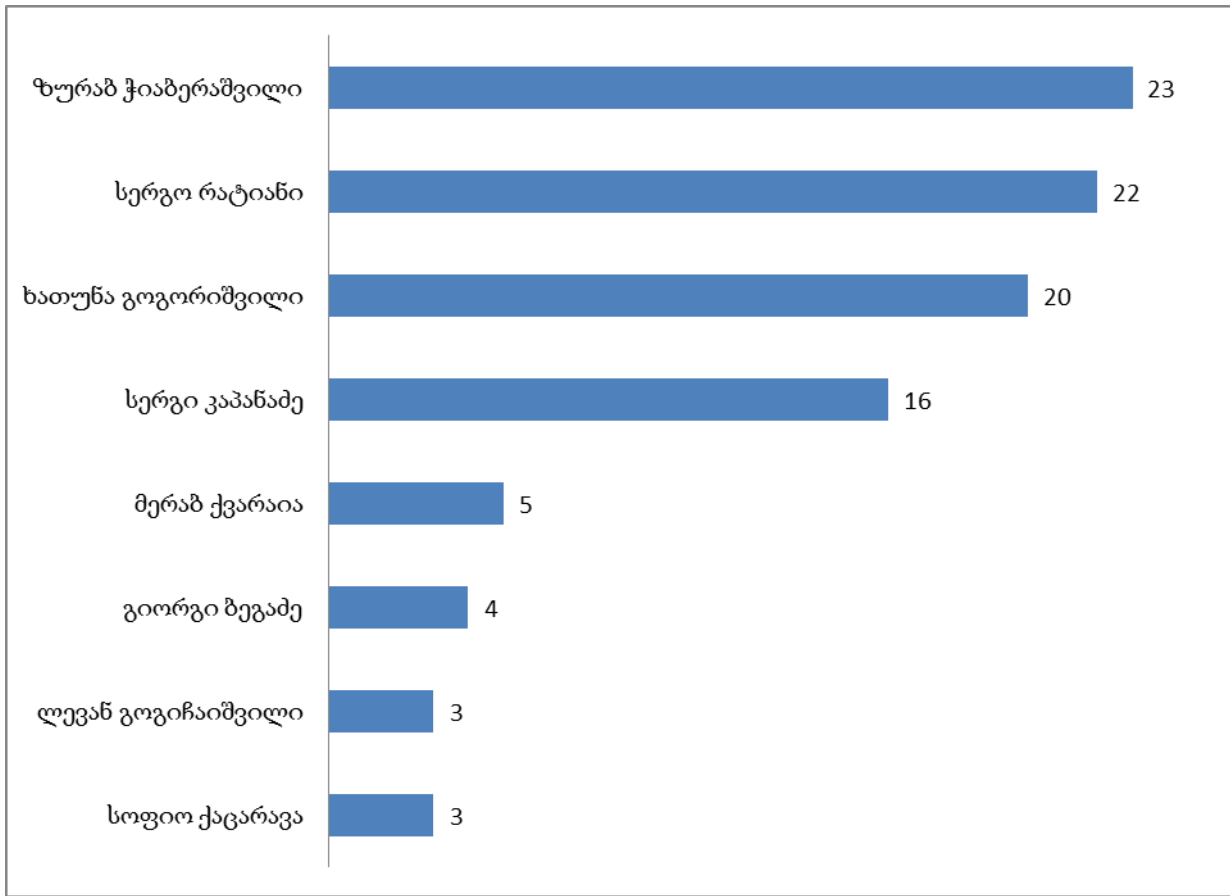
¹⁴⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 221-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹⁵⁰ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 289-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

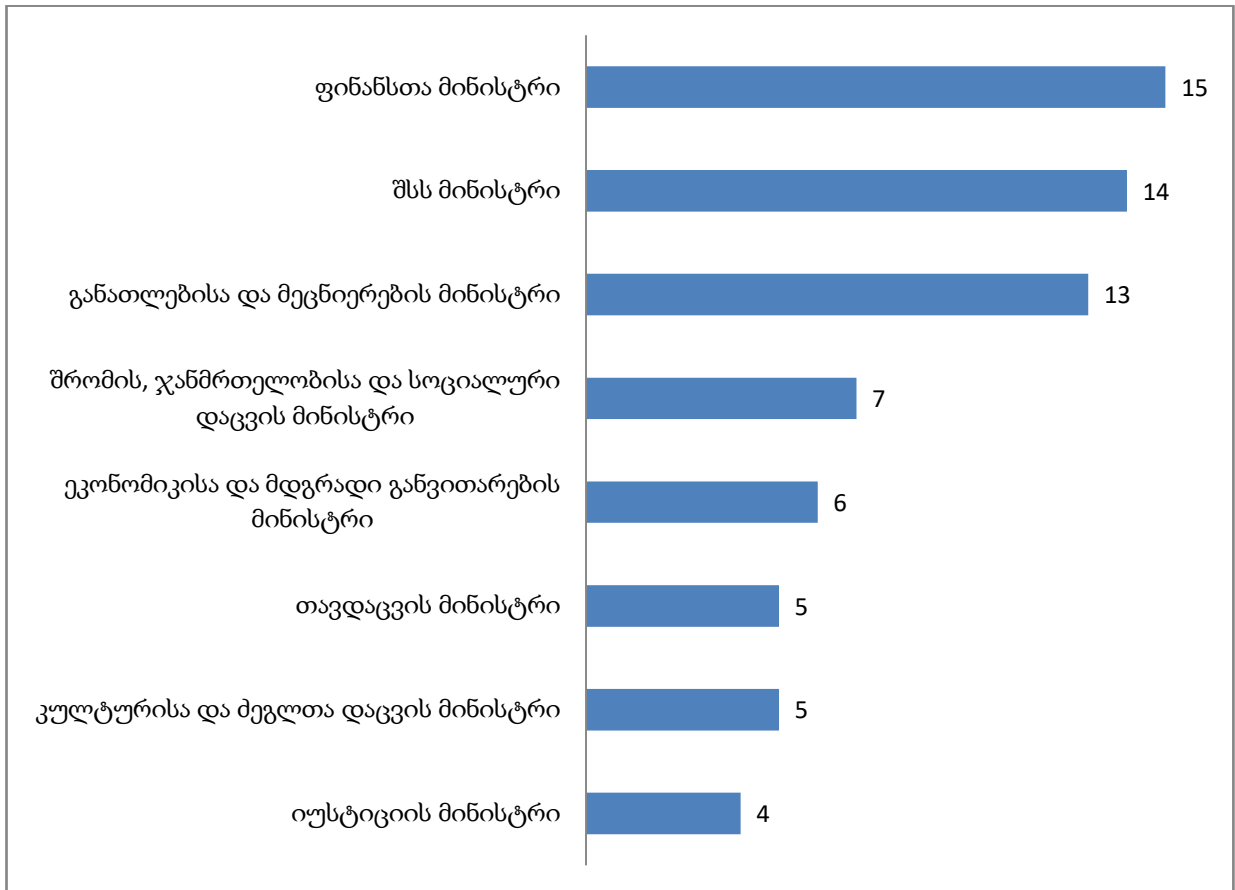
¹⁵¹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 289-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

¹⁵² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 290-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი.

¹⁵³ საქართველოს პარლამენტის აპარატის 2017 წლის 22 ივნისის პასუხი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე #8493/2-4; საქართველოს პარლამენტის აპარატის 2017 წლის 2 აგვისტოს პასუხი საჯარო ინფორმაციაზე #10306/2-4, დანართი 4.



პარლამენტის წევრის კითხვების ადრესატები:



პარლამენტის წევრების აქტიურობასა და სადეპუტატო კითხვების რაოდენობასთან ერთად, მნიშვნელოვანია, შეფასდეს დეპუტატების მიერ დასმული კითხვების შინაარსი, რათა საზოგადოებამ გაიგოს, რა ძირითადი თემებით ინტერესდებიან პარლამენტის წევრები და რამდენად მიზანშეწონილად და მიზნობრივად ხდება მათ მიერ კონსტიტუციური უფლებამოსილების გამოყენება.

სადეპუტატო კითხვების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა კითხვების თემატიკის ძირითადი ტენდენციები.

➤ **პარლამენტის წევრების მიერ დასმული კითხვები ეხება ისეთ ზოგად საკითხებს, როგორცაა:**

- ა) სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვა სხვადასხვა მიმართულებით;
- ბ) თანამდებობის პირთა შრომის ანაზღაურების, სახელფასო დანამატებისა და პრემიების ოდენობა;
- გ) საშტატო და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების პრემიებისა და სახელფასო დანამატების ოდენობა;
- დ) ინფორმაცია გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების თაობაზე;
- ე) სახელმწიფო მომსახურების განვითარების შედეგად მიღებული შემოსავლების ოდენობა;
- ვ) საჯარო დანებსებულებაში დაცული საჯარო ინფორმაციის გასაიდუმლოების სამართლებრივი საფუძველი;
- ზ) სისხლის სამართლის კოდექსის კონკრეტული მუხლებით აღძრულ საქმეთა რაოდენობა.

➤ **პარლამენტის წევრებმა სადეპუტატო შეკითხვები გამოიყენეს კონკრეტული სახელმწიფო პროგრამებისა და პროექტების, ასევე, მაღალი საჯარო ინტერესის მქონე საკითხების თაობაზე ინფორმაციის მისაღებად, მათ შორის:**

- ა) საქართველოს მოქალაქეების უვიზო რეჟიმით სარგებლობის შესახებ;
- ბ) უცხო ქვეყნის მოქალაქეებზე ვიზის გაცემის შესახებ;
- გ) საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროებიდან, ასევე, მათი სტრუქტურული ერთეულებიდან პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით 2016 წლის დეკემბერში დაწყებული კადრების ოპტიმიზაციის პროცესში გათავისუფლებულ თანამშრომელთა შესახებ;
- დ) საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში აღრიცხული სამედიცინო შემთხვევების რაოდენობის შესახებ, რეგიონების მიხედვით;
- ე) სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთების შესახებ;
- ვ) ავტოავარიების რაოდენობისა და გადახდილი ჯარიმების თაობაზე;
- ზ) შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვების ნაწილისათვის დახმარების შეჩერების თაობაზე;
- თ) რუსეთის ფედერაციიდან ელექტროენერჯის იმპორტიორი კომპანიების შესახებ;
- ი) პროექტ „Check in Georgia“-ს დეტალური ანგარიში;
- კ) დაბა კაზრეთში RMG Gold შემონმების მასალების შესახებ;
- ლ) „ლაფანყურის საქმის“ გამოძიების შესახებ;

მ) ქალაქ თბილისში „მილიონი ხის“ პროექტის განხორციელების შესახებ;

ნ) ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მოჭრილი ან გადარგული ხეების სტატისტიკის შესახებ;

➤ **მაჟორიტარი დეპუტატები სადეპუტატო კითხვას ასევე იყენებენ მოქალაქეების კონკრეტული პრობლემების თაობაზე ინფორმაციის მისაღებად, კერძოდ:**

ა) კონკრეტული მშენებლობის ნებართვების გაცემისა და კანონიერების თაობაზე;

ბ) კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმის გამოძიების თაობაზე, რომელიც არ იყო მაღალი საჯარო ინტერესის საგანი.

სადეპუტატო კითხვების შინაარსის ანალიზი აჩვენებს, რომ პარლამენტის წევრების კითხვები ფრაგმენტული ხასიათისაა, სადაც არ ჩანს საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ძირითადი მიმართულებები და სფეროები. პარლამენტის წევრები სადეპუტატო კითხვას არ მიმართავენ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ სამთავრობო პროგრამების განხორციელებისა და საჯარო პოლიტიკის სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების თაობაზე ინფორმაციის მისაღებად, რათა შემდგომში აღნიშნული ინფორმაცია გამოიყენონ პრემიერ-მინისტრის, კონკრეტული მინისტრის ან/და სახელმწიფო დაწესებულების ხელმძღვანელის საქმიანობის შესაფასებლად ან/და პარლამენტში დასაბარებლად.

ნიშანდობლივია, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საქართველოს პრემიერ-მინისტრს სადეპუტატო კითხვით მხოლოდ 2 შემთხვევაში მიმართეს. ხოლო მინისტრებისადმი გაგზავნილი კითხვების დიდი რაოდენობის მიუხედავად, აღნიშნული კითხვების შინაარსი ძირითადად ფოკუსირებულია კონკრეტული პროგრამის შესრულებაზე, ასევე, ისეთ ზოგად ინფორმაციებზე, რომლებიც ნებისმიერ მოქალაქეს შეიძლება გაუჩნდეს და მოითხოვოს საჯარო ინფორმაციის სახით. გარდა ამისა, პარლამენტის წევრები სადეპუტატო კითხვას ზოგჯერ არამიზნობრივად იყენებენ და ინტერესდებიან კონკრეტული პირისა ან ბიზნესის შესახებ ინფორმაციით. მსგავს შემთხვევაში, კითხვის შინაარსი არ უკავშირდება საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას.

სადეპუტატო შეკითხვის, როგორც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის ეფექტიანობას ასევე წარმოაჩენს აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების რეაგირება პარლამენტის წევრის კითხვაზე. პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტის კითხვაზე პასუხი უნდა გაცეს და ხელი მოაწეროს უშუალოდ კითხვის ადრესატმა. **სადეპუტატო კითხვებზე პასუხების ანალიზი აჩვენებს, რომ უმეტეს შემთხვევაში პასუხს ხელს აწერს საჯარო დაწესებულების თანამშრომელი (მაგალითად, საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი, შესაბამისი სამმართველოს უფროსი და ა.შ.) და არა უშუალოდ დაწესებულების ხელმძღვანელი (მაგალითად, მინისტრი, სსიპ-ის ხელმძღვანელი), რაც პარლამენტის რეგლამენტის დარღვევაა.** გარდა ამისა, **ზოგიერთ შემთხვევაში ოპოზიციის წარმომადგენლებს უხდებათ დამატებითი წერილების გაგზავნა და წინა წერილებით მოთხოვნილი ინფორმაციის განმეორებით მოთხოვნა, რადგან მთავრობის წარმომადგენლებს რეგლამენტით დადგენილ ვადაში არ აქვთ პასუხი გაცემული.** ასევე, **სამინისტროებიდან მიღებული პასუხები ზოგჯერ არასრულია და მოიცავს ზოგადი ხასიათის ინფორმაციას ან, ზოგ შემთხვევაში, გადამისამართება ხდება სხვა საჯარო დაწესებულებაზე.** მიუხედავად კითხვის ადრესატების მხრიდან მსგავსი დარღვევებისა, რეგლამენტით დადგენილი შესაბამისი პასუხისმგებლობის მექანიზმები ეფექტიანად არ მოქმედებს. მაგალითად, **პარლამენტის წევრის შეკითხვაზე მთავრობის წევრთა მიერ არასათანადო რეაგირების საკითხი პარლამენტის პლენარული სხდომის განხილვის საგანი არ გამხდარა.**

შუალედური დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პარლამენტის წევრების მიერ სადეპუტატო კითხვის გამოყენება არ ხდება საპარლამენტო კონტროლის მიზანმიმართულად და ეფექტურად განხორციელებლად. სადეპუტატო კითხვას უმეტესად იყენებენ უმცირესობის წარმომადგენლები და სამინისტროებიდან ინფორმაციას ითხოვენ, თუმცა, მოთხოვნილი ინფორმაციის შინაარსი ვერ უზრუნველყოფს საპარლამენტო კონტროლის მიზნების მიღწევას, ვინაიდან ორიენტირებულია

არა საჯარო პოლიტიკის დაგეგმვისა და შესრულების, არამედ კონკრეტული სამთავრობო პროგრამის, ბიზნეს-ინტერესების ან კერძო პირების შესახებ საკითხების მოძიებაზე. პარლამენტის წევრის კითხვის ეფექტურობას ასევე ამცირებს აღმასრულებელი ხელისუფლების არასერიოზული დამოკიდებულება პარლამენტის წევრების კითხვებისადმი, რაც გამოიხატება უშუალოდ კითხვის ადრესატის მიერ პასუხის გაუცემლობასა და ოპოზიციის წარმომადგენლების მიერ დამატებითი მოთხოვნის გაგზავნაში.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ *პარლამენტის წევრის კითხვა, როგორც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი, ასევე აქტიურად გამოიყენონ უმრავლესობის წარმომადგენლებმა, ხოლო მოთხოვნილი ინფორმაციები ხელს უწყობდეს პარლამენტის კონტროლის განხორციელებას აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე*. გარდა ამისა, აუცილებელია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების წარმომადგენლებმა სათანადო მნიშვნელობა მიანიჭონ პარლამენტის წევრის მიერ გაგზავნილ შეკითხვას, რათა შედგეს ორმხრივი და სრულყოფილი კომუნიკაცია.

6.5. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების შექმნა

საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების შექმნა საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმაა, რომელიც უზრუნველყოფს პარლამენტის ჩართულობას მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხების შესწავლასა და მონიტორინგში.

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, დროებითი საგამოძიებო კომისია იქმნება სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევისა და შესაბამისი რეაგირების მიზნით, ან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი საკითხების შესასწავლად.¹⁵⁴ დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესწავლის საგანი შეიძლება იყოს: ა) სახელმწიფო ორგანოს და თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედება ან კორუფციული სამართალდარღვევა, რომლებიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს; ბ) სახელმწიფო ბიუჯეტის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვა; გ) სხვა სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხები.¹⁵⁵

დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის თაობაზე საკითხის დაყენება, სათანადო წერილობითი დასაბუთებით, შეუძლია პარლამენტის თავმჯდომარეს, კომიტეტს, ფრაქციას, პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესუთედს. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესაქმნელად ორსაფეხურიანი პროცედურა არის გასაველი: 1) დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის მიზანშეწონილობის საკითხი – დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა; 2) დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის გადაწყვეტილება – პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით.¹⁵⁶ დროებითი საგამოძიებო კომისიის უფლებამოსილების ვადას განსაზღვრავს პარლამენტი, თუმცა, საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 6 თვეს.¹⁵⁷ დროებითი საგამოძიებო კომისია ანგარიშს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს.

დროებითი კომისია იქმნება: ა) ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებით; ბ) პეტიციის ან საჩივრის შესასწავლად, თუ საქმე შეეხება საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის პრობლემებს; გ) სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფინანსური აუდიტის განსახორციელებლად.¹⁵⁸ დროებითი კომისიის შექმნის ინიციატივის უფლება აქვს პარლამენტის თავმჯდომარეს, კომიტეტს, ფრაქციას, პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესუთედს. დროებითი კომისიის შექმნის მიზანშეწონილობის საკითხის თაობაზე გადაწყვეტილება მიიღება პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ერთი მეოთხედისა,¹⁵⁹ ხოლო დროებითი კომისიის შექმნის თაობაზე გადაწყვეტილება მიიღება პარლამენტის დადგენილებით.¹⁶⁰ დროებითი კომისიის უფლებამოსილების ვადას განსაზღვრავს პარლამენტი, მაგრამ არა

¹⁵⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 55-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.
¹⁵⁵ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 55-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.
¹⁵⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 56-ე და -57 მუხლი.
¹⁵⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 58-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.
¹⁵⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 73-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.
¹⁵⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 74-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.
¹⁶⁰ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 75-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

უმეტეს 3 თვისა, რომლის გაგრძელება შესაძლებელია დამატებით 3 თვით.¹⁶¹ დროებითი კომისია ვალდებულია, პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე 3 თვით ადრე წარადგინოს განუყოფელი საქმიანობის ანგარიში.¹⁶²

იმის გათვალისწინებით, რომ პრაქტიკაში საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების შექმნა გართულებული იყო ორსაფეხურიანი კენჭისყრის სისტემის არსებობის გამო და მნიშვნელოვნად აფერხებდა კომისიების შექმნას, საქართველოს კონსტიტუციის ახალი პროექტი უფრო გამარტივებულ წესს ადგენს. კონსტიტუციის პროექტის თანახმად, საგამოძიებო კომისიის შექმნა ერთსაფეხურიანი სისტემით მოხდება, რაც გულისხმობს, რომ კომისიის შექმნის მიზანშეწონილობის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების ეტაპი გაუქმდა და კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერით,¹⁶³ ხოლო დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას მიიღებს პარლამენტი რეგლამენტით დადგენილი წესით.¹⁶⁴

საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის 2016 წლის საშემოდგომო და 2017 წლის საგაზაფხულო სესიების განმავლობაში, პარლამენტის წევრებმა მოითხოვეს 4 საგამოძიებო და 2 დროებითი კომისიის შექმნა. საქართველოს პარლამენტმა 1 საგამოძიებო კომისიის შექმნა არ მიიჩნია მიზანშეწონილად, 2 საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხი არ განხილულა და 1 საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხი განიხილეს, თუმცა, კენჭი არ უყარეს. შეიქმნა პარლამენტის წევრების მიერ ინიცირებული 2 დროებითი კომისია. მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ დროებითი კომისიების შექმნა მოითხოვეს უმრავლესობის წარმომადგენლებმა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტმა, ხოლო ყველა საგამოძიებო კომისიის შექმნა – საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლებმა.

უმცირესობის წარმომადგენლების მიერ ინიცირებული დროებითი საგამოძიებო კომისიების თემატიკა ეხებოდა შემდეგ საკითხებს:

ა) საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის მებრძოლი სამხედრო მოსამსახურეების შესახებ საიდუმლო ინფორმაციის გადაცემის და მათი რუსეთის ფედერაციაში ექსტრადირების დანაშაულებრივი ხელშეწყობის შემსწავლელი დროებითი საგამოძიებო კომისია

ინიციატორი იყო საპარლამენტო ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობა“, დეპუტატი რომან გოცირიძე. საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძვლად მითითებულია სახელმწიფო თანამდებობის პირების მიერ ჩადენილი კანონსაწინააღმდეგო და კორუფციული სამართალდარღვევა, რომელიც საფრთხეს უქმნიდა საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობას და სუვერენიტეტს. საქართველოს პარლამენტმა კომისიის შექმნა მიზანშეწონილად არ მიიჩნია.

ბ) საქართველოს მთავრობასა და კომპანია „გაზპრომ ექსპორტს“ შორის დადებული ხელშეკრულება

ინიციატორი იყო საპარლამენტო ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობა“, დეპუტატი რომან გოცირიძე. ინიციატორი უთითებდა, რომ გაზპრომთან დადებული ხელშეკრულება ეწინააღმდეგებოდა სახელმწიფოს ინტერესებს, ასუსტებდა ქვეყნის ენერგეტიკულ დამოუკიდებლობას და წამგებიანი იყო სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის. აღნიშნული ინიციატივა არ არის განხილული.

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს მთავრობასა და კომპანია „გაზპრომ ექსპორტს“ შორის დადებული ხელშეკრულების თაობაზე ინფორმაცია არის მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის საგანი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ 2017 წლის 18 იანვარს მიმართა საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს და მოითხოვა შპს „გაზპრომ ექსპორტთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების ასლი და წარმოებული მოლაპარაკების ამსახველი ყველა ოფიციალური დოკუმენტი. საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს 2017 წლის 25 იანვრის პასუხში მითითებულია: „მოთხოვნილი ინფორმაცია და დოკუმენტაცია არ არის დაცული სამინისტროში, შესაბამისად, სამინისტრო მოკლებულია შესაძლებლობას, დააკმაყოფილოს თქვენი მოთხოვნა.“¹⁶⁵ საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრომ დაარღვია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოთხოვნები და კორესპონდენცია არ გადაუგზავნა უფლებამოსილ

¹⁶¹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 75-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

¹⁶² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 76-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

¹⁶³ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის (მიღებულია მეორე მოსმენით) 42-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁶⁴ საქართველოს კონსტიტუციის პროექტის (მიღებულია მეორე მოსმენით) 42-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁶⁵ იხ: <https://gyla.ge/ge/post/saia-energetikis-saministrom-kanoni-daarghvia#sthash.HTn50Xmp.dpbs>

ადმინისტრაციულ ორგანოს. საიამ განაგრძო ხელშეკრულების ძიება და 2017 წლის 3 თებერვალს ინფორმაცია გამოითხოვა საქართველოს გაზის სატრანსპორტო კომპანიიდან. საქართველოს გაზის სატრანსპორტო კომპანიამ უარი თქვა ხელშეკრულების მონოდებაზე „კონფიდენციალური დოკუმენტების არსებობის“ საფუძველით და აღნიშნა, რომ იგი „კერძო სამართლის სუბიექტია და მასზე არ ვრცელდება სზაკ-ით დადგენილი საჯარო ინფორმაციის გაცემის სტანდარტი“, რაც არ შეესაბამება სიმართლეს. საიამ 2017 წლის 10 თებერვალს სარჩელით მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს და დააყენა ორი მოთხოვნა: ა) დაევალოს საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტროსა და გაზის სატრანსპორტო კომპანიას მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის გაცემა; ბ) ბათილად იყოს ცნობილი საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 15 აპრილის №630 დადგენილება შპს „გაზპრომ ექსპორტსა“ და შპს „გაზის სატრანსპორტო კომპანიას შორის დადებული ხელშეკრულების, №22 დანართის კომერციულ საიდუმლოდ ცნობის შესახებ.“ ამ დროისათვის სასამართლოში საქმის არსებითი განხილვა მიმდინარეობს, სადაც მხარეებზე ჩართულნი არიან საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტრო და გაზის სატრანსპორტო კომპანია, ასევე, მესამე პირად ჩართულია „გაზპრომ ექსპორტი.“

საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მისასალმებელია, საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ საგამოძიებო კომისიის შექმნის მოთხოვნა, რადგან ამ დრომდე შეთანხმების მიღწევის გარემოებები და ხელშეკრულების ასლი არ არის საჯაროდ ხელმისაწვდომი. შესაბამისად, პარლამენტის ჩართულობა ამ საკითხთან დაკავშირებით იქნება საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების კარგი შესაძლებლობა.

გ) საქართველოს მთავარი აუდიტორის ჯანმრთელობის ხელყოფის ფაქტის შესწავლა

ინიციატორები იყვნენ საპარლამენტო უმცირესობაში შემავალი ფრაქციები: „ევროპული საქართველო“, „მოდრაობა თავისუფლებისათვის – ევროპული საქართველო“ და „მოდრაობა თავისუფლებისათვის – რეგიონები.“ საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველად მითითებულია 2017 წლის 12 მაისს საქართველოს მთავარ აუდიტორზე თავდასხმისა და მისი ჯანმრთელობის ხელყოფის ფაქტი. აღნიშნული საკითხი განხილულია, მაგრამ კენჭი არ ეყარა.

საქართველოს მთავარ აუდიტორზე თავდასხმის ფაქტს, სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად, გამოეხმაურა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია. განცხადებაში აღნიშნულია, რომ „უკიდურესად მნიშვნელოვანია კონსტიტუციური ორგანოს ხელმძღვანელის მიმართ, სავარაუდოდ ამ ორგანოს საქმიანობასთან კავშირში, ჩადენილი ძალადობრივი აქტის ობიექტური და დროული გამოძიება, რომელიც საქართველოს პარლამენტის აქტიური მონაწილეობით უნდა განხორციელდეს.“¹⁶⁶ შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ აღნიშნულ საკითხზე საქართველოს პარლამენტში საგამოძიებო კომისიის შექმნა მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანდა საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურ განხორციელებაში.

დ) აზერბაიჯანელი ჟურნალისტი აფგან მუხთარლზე თავდასხმის, მისი გატაცების, თავისუფლების უკანონო აღკვეთისა და საქართველოს სახელმწიფო საზღვარზე უკანონოდ გადაყვანის ფაქტის შესწავლა

ინიციატორები იყვნენ საპარლამენტო უმცირესობაში შემავალი ფრაქციები: „ევროპული საქართველო“, „მოდრაობა თავისუფლებისათვის – ევროპული საქართველო“ და „მოდრაობა თავისუფლებისათვის – რეგიონები.“ ინიციატივა არ განხილულა.

2017 წლის 29 მაისს თბილისში აზერბაიჯანელი აქტივისტი და ჟურნალისტი აფგან მუხთარლი გაუჩინარდა, რომელიც, მისი ადვოკატის მიერ გავრცელებული ინფორმაციით, თბილისში სალამოს საკუთარ სახლთან დააკავეს და ძალით ჩასვეს მანქანაში. ადვოკატის განმარტებით, დამკავებლებს თავი არ წარუდგენიათ, თუმცა, მუხთარლის აზრით, ისინი საქართველოს სპეცსამსახურების თანამშრომლები იყვნენ. აფგან მუხთარლის ადვოკატი აცხადებს, მისი დაცვის ქვეშ მყოფ პირს ტომარა ჩამოაცვეს თავზე და დაახლოებით ორი საათის განმავლობაში მიჰყავდათ მანქანით გაურკვეველი მიმართულებით. მანქანა ორჯერ გამოიცვალეს. მუხთარლის თქმით, მესამე მანქანაში აზერბაიჯანულად ლაპარაკობდნენ. აზერბაიჯანელი ჟურნალისტის სიტყვებით, როცა მას ტომარა მოხსნეს, იგი აზერბაიჯანის სასაზღვრო-გამშვებ პუნქტში იმყოფებოდა. მუხთარლის თქმით, მას 10 ათასი ევრო ჩაუდეს. აზერბაიჯანის ხელისუფლება მას საზღვრის უკანონოდ გადაკვეთისა და კონტრაბანდის ბრალდებებს უყენებს. აფგან მუხთარლი და მისი მეუღლე, ჟურნალისტი ლეილა მუსტაფაევა, მათი განმარტებით, ჟურნალისტური საქმიანობისა და კრიტიკული პოზიციების გამო, აზერბაიჯანის ხელისუფლების მხრიდან სისტემურ დევნასა და შევიწროებას განიცდიდნენ, რის გამოც, ოჯახმა საქართველოში ცხოვრება და ჟურნალისტური საქმიანობის გაგრძელება გადაწყვიტა.

¹⁶⁶ იხ: <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebi-mtavar-auditorsa-da-otar-farckhaladzis-incidentis-irgvliv-ganvitarebul-movlenebs-ekhmianebian#sthash.9te51AKX.oCtfTanq.dpbs>;

ამ საკითხთან დაკავშირებით, 2017 წლის 30 მაისს არასამთავრობო ორგანიზაციების ნაწილმა, მათ შორის, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ განცხადება გაავრცელა, რომელშიც აღნიშნულია: „საქმის პოლიტიკური ხასიათისა და აფგან მუხთარლის თავისუფლების უკანონო აღკვეთის პროცესში, მისივე თქმით, საქართველოს სახელმწიფოს წარმომადგენლების სავარაუდო მონაწილეობის გათვალისწინებით, ჩნდება საფუძვლიანი ეჭვი, რომ აზერბაიჯანელი ჟურნალისტისთვის საქართველოში თავისუფლების უკანონოდ აღკვეთა და აზერბაიჯანის სახელმწიფოს ტერიტორიაზე გადაყვანა საქართველოს სახელმწიფოს წარმომადგენლების მხარდაჭერისა და უშუალო მონაწილეობის ან, როგორც მინიმუმ, დემონსტრაციული უმოქმედობისა და არაეფექტიანობის გარეშე ვერ განხორციელდებოდა. ამ კუთხით, განსაკუთრებით საეჭვოა აზერბაიჯანის მოქალაქის მიერ საქართველოს ტერიტორიის საიდენტიფიკაციო დოკუმენტაციისა და სასაზღვრო კონტროლის გარეშე გადაკვეთის ფაქტი. იმ პირობებში, როდესაც არსებობს დასაბუთებული რისკები, რომ აზერბაიჯანში აფგან მუხთარლი წამების, არაადამიანური მოპყრობის ან დასჯის და პოლიტიკური დევნის მსხვერპლი შეიძლება გახდეს, საქართველოს სახელმწიფოს მიერ მისი ფაქტობრივი კონტროლის ქვეშ მყოფი პირების უსაფრთხოების და ხელშეუხებლობის დაცვის ვალდებულებების შეუსრულებლობა და უკანონო ქმედებებში შესაძლო მონაწილეობა უკიდურეს აღშფოთებას იმსახურებს და არსებით წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით ნაკისრ ვალდებულებებთან.“¹⁶⁷

არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მოუწოდეს საქართველოს პროკურატურას, ჩაატაროს საქმის ეფექტიანი, დროული და დამოუკიდებელი გამოძიება, ხოლო საქართველოს პარლამენტს – სამართალდამცავი ორგანოებისა და უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობაზე განახორციელოს ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლი და მიიღოს შესაბამისი ზომები.

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს პროკურატურაში უკვე 6 თვეა უშედეგოდ მიმდინარეობს გამოძიება, აფგან მუხთარლის ადვოკატს უარი ეთქვა დაზარალებულის სტატუსის მინიჭებაზე, ხოლო მის ოჯახს არ გაუგრძელდა საქართველოში ბინადრობის ნებართვა, რის გამოც, საქართველო დატოვა, საქართველოს პარლამენტში საგამოძიებო კომისიის შექმნა შესაძლოა იყოს ერთ-ერთი ეფექტური მექანიზმი. მით უფრო, რომ საქმეში არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი საზღვარზე უკანონოდ გადაყვანის პროცესში სახელმწიფოს წარმომადგენლების სავარაუდო მონაწილეობის შესახებ.

საანგარიშო პერიოდში ინიცირებული იყო 2 სხვა დროებითი კომისიის შექმნის საკითხი. მათი შექმნა საქართველოს პარლამენტმა მიზანშეწონილად მიიჩნია.

1. საქართველოს პარლამენტის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხთა დროებითი კომისია

დროებითი კომისიის შექმნის ინიციატორი იყო საპარლამენტო ფრაქცია „ქართული ოცნება.“ ინიციატორის დასაბუთებით, „დროებითი კომისია უზრუნველყოფს ქმედით ღონისძიებათა კოორდინირებას, მათ განხორციელებაზე საპარლამენტო კონტროლს, დეოკუპაციის მიზნით, საჭირო საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავებას, სამშვიდობო პროცესის ხელშეწყობას. დროებით კომისიის მიერ შესწავლილი უნდა იყოს არსებული კონფლიქტების მოწესრიგებასთან დაკავშირებული პრობლემები, ხოლო არსებული პრობლემების გადაჭრის მიზნით, შეიმუშავებს წინადადებებსა და რეკომენდაციებს.“¹⁶⁸

საქართველოს პარლამენტმა მიზანშეწონილად მიიჩნია დროებით კომისიის შექმნა არანაკლებ 2 წლის ვადით.¹⁶⁹ მსგავსი კომისია ასევე მოქმედებდა წინა მონვევის პარლამენტში.

2. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2016 წლის ფინანსური აუდიტის განმახორციელებელი საქართველოს პარლამენტის დროებითი კომისია

¹⁶⁷ობ: <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebi-afgan-mukhtarlis-idzulebiti-gauchinarebis-faqt-ekhmianebian#sthash.64lCkCSc.suR9DsLD.dpbs>;

¹⁶⁸ ფრაქცია ქართული ოცნების 2016 წლის 28 დეკემბრის წერილი #2957 საქართველოს პარლამენტის ბიუროს;

¹⁶⁹ საქართველოს პარლამენტის 2016 წლის 29 დეკემბრის დადგენილება #244-რს „საქართველოს პარლამენტის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხთა დროებითი კომისიის შექმნის მიზანშეწონილობის შესახებ.“

დროებითი კომისიის შექმნის ინიციატორი იყო საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი. კომისია საქართველოს პარლამენტის 2017 წლის 10 მარტის №454-ლს დადგენილებით, 3 თვის ვადით შეიქმნა და მისი შემადგენლობა 14 წევრით განისაზღვრა.

დროებითა კომისიამ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2016 წლის ფინანსური აუდიტი საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით განახორციელა და დასკვნის სახით 70 გვერდიანი დოკუმენტის პროექტი მოამზადა. დროებითი კომისიის მიერ განეული საქმიანობის პროცესი და მომზადებული დოკუმენტი დადებითად შეფასდა გენერალური აუდიტორის, ლაშა თოდრიას და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარის, ირაკლი კოვზანაძის მიერ.¹⁷⁰

შუალედური დასკვნა

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, არსებული პრაქტიკა აჩვენებს, რომ საქართველოს პარლამენტში საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე საგამოძიებო კომისიის შექმნა ყოველთვის ინიცირებულია საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლების მიერ, რაც, როგორც წესი, ვერ პოულობს უმრავლესობის მხარდაჭერას. საპარლამენტო კონტროლის აღნიშნული მექანიზმის ეფექტურობისათვის, მნიშვნელოვანია, მისი გამოყენება ასევე დაიწყონ საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლებმა.

გარდა ამისა, საანგარიშო პერიოდში საგამოძიებო და დროებითი კომისიის შექმნის რთული პროცედურა და მაღალი კვრუმი ასევე განაპირობებდა საგამოძიებო კომისიების სიმცირეს, რაც დარეგულირდა საქართველოს ახალი კონსტიტუციით წარმოდგენილი ცვლილებებით. შესაბამისად, საინტერესოა, აღნიშნული ცვლილება როგორ აისახება საქართველოს პარლამენტში არსებულ პრაქტიკაზე.

7. საქართველოს პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენება

საქართველოს პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენება სახელმწიფოს მეთაურის პოლიტიკური ინსტრუმენტი და პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის კომუნიკაციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმაა.¹⁷¹ ყოველწლიური მოხსენებით პრეზიდენტს ეძლევა საშუალება, გავლენა მოახდინოს საპარლამენტო საქმიანობაზე, წარმოადგინოს ხედვა ქვეყანაში არსებულ სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით და მიანოდოს რეკომენდაციები.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენების მოსმენა საქართველოს პარლამენტის პრეროგატივაა,¹⁷² ხოლო *საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტში მოხსენებით წარდგება, როგორც წესი, საგაზაფხულო სესიის პლენარული სხდომების პირველ დღეს და საუბრობს ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე.¹⁷³ პრეზიდენტის მოხსენების შემდეგ რეგლამენტი ითვალისწინებს ორ შესაძლებლობას: ა) გაიმართოს ფრაქციების თავმჯდომარეთა გამოსვლები, რომელთა ხანგრძლივობას ადგენს პარლამენტის ბიურო ან ბ) გაიმართოს დებატები, სადაც გამომსვლელთა წრე და ხანგრძლივობა განისაზღვრება რეგლამენტის 136-ე მუხლის შესაბამისად.¹⁷⁴ თუმცა, რეგლამენტით არ არის განსაზღვრული დებატებზე პრეზიდენტის დარჩენის სავალდებულო წესი. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, საქართველოს პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას, თუ როგორი ფორმატი უნდა შეირჩეს პრეზიდენტის გამოსვლის შემდეგ.*

¹⁷⁰ <http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobaxidze-saxelmwifo-auditis-samsaxuris-2016-wlis-finansuri-auditig-anmaxorciebeli-saqartvelos-parlamentis-droebiti-komisiis-shemadjamebel-sxdomas-daeswro.page>;

¹⁷¹ „ფონდი ღია საზოგადოება საქართველოს“ კვლევა „ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე“, კვლევის ხელმძღვანელი ვ. მენაბდე; მკვლევარები: თ.პაპაშვილი; ნ.ქაშაყაშვილი; გ.კეკელიძე; თბილისი, 2017, 33.

¹⁷² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-3 მუხლის „დ“ პუნქტი.

¹⁷³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-200 მუხლი.

¹⁷⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-200 მუხლი.

საქართველოს IX მოწვევის პარლამენტის საგაზაფხულო სესიაზე, 2017 წლის 4 აპრილს, საქართველოს პრეზიდენტი ყოველწლიური მოხსენებით წარდგა.¹⁷⁵ სხდომას, პარლამენტის წევრების გარდა, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების, ასევე, დიპლომატიური კორპუსის წარმომადგენლები ესწრებოდნენ. საქართველოს პრეზიდენტმა მოხსენება დაიწყო საკონსტიტუციო რეფორმაზე საუბრით, ხაზი გაუსვა პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევის საჭიროებას, საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობასა და მის მიერ წარმოებულ კამპანიას „კონსტიტუცია ყველასია.“ *ყოველწლიურ მოხსენებაში, გიორგი მარგველაშვილმა ისაუბრა ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის მნიშვნელოვან საკითხებზე.* საშინაო პოლიტიკაზე საუბრისას, პრეზიდენტმა ყურადღება გაამახვილა ეკონომიკურ და სოციალურ პოლიტიკაზე, ამ მიმართულებებით არსებულ პრობლემებზე და მათი გადაჭრის გზებზე, მომხმარებელთა უფლებების დაცვაზე, ინფრასტრუქტურული პროექტების მნიშვნელობაზე, საპენსიო რეფორმის განხორციელებასა და ეროვნული წარმოების ხელშეწყობის წახალისებაზე. საგარეო პოლიტიკაზე საუბრისას, პრეზიდენტი შეეხო რუსეთის მიერ საქართველოს ანექსიის საკითხს, კერძოდ: ახალი გამყოფი ხაზებისა და მავთულხლართების პოლიტიკას; გალის რაიონის სოფლებში ქართული ენის სწავლების შეზღუდვას, ადამიანების გატაცებისა და ოკუპირებულ ტერიტორიებზე კულტურული ძეგლების ხელყოფის ფაქტებს. გარდა ამისა, პრეზიდენტმა ისაუბრა აშშ-ის პრეზიდენტის ახალ ადმინისტრაციასთან მჭიდრო კავშირის აუცილებლობასა და საქართველოს ნატოში ინტეგრაციის საკითხზე.

პრეზიდენტის მოხსენებაში ასევე წარმოდგენილი იყო ისეთი საკითხები, როგორცაა: სასამართლო სისტემაში არსებული კრიზისი და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის გარანტიების გაძლიერება, სახალხო დამცველის ანგარიშში ასახული პრობლემური საკითხები, განათლების რეფორმა და მედიის თავისუფლების პრობლემები. პრეზიდენტი გამოეხმაურა მოახლოებულ თვითმმართველობის არჩევნებს და პოლიტიკურ პარტიებს ამომრჩეველზე ორიენტირებული საარჩევნო პროგრამის შემუშავებისაკენ მოუწოდა. გამოსვლის დასასრულ, გიორგი მარგველაშვილმა აღნიშნა, რომ ე.წ. მოსმენების კანონთან დაკავშირებით მხარს დაუჭერს მოქალაქეების სარჩელს და საკონსტიტუციო სასამართლოს „სასამართლოს მეგობრის“ სტატუსით მიმართავს.

საპარლამენტო დებატების დროს, პრეზიდენტის მოხსენებას არაერთგვაროვანი შეფასებები მოჰყვა საპარლამენტო უმრავლესობისა და უმცირესობის მხრიდან. საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლების შეფასებით, საქართველოს პრეზიდენტის მოხსენება „არ იყო ობიექტური“, „შეიცავდა ბრალდებებს“ და „პრეზიდენტი საუბრობდა, როგორც მხარე და არა – როგორც ნეიტრალური არბიტრი.“ საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლების აზრით კი, პრეზიდენტმა ყურადღება გაამახვილა „უმნიშვნელოვანეს პრობლემებზე, რომელთა დანახვა უმრავლესობას არ სურს და ამ მიზნით ახდენს პრეზიდენტის ინსტიტუტის დისკრედიტაციას.“ *საპარლამენტო უმრავლესობის წევრის, ეკა ბესელიას შეფასებით, „პრეზიდენტმა დასაწყისშივე გააკეთა მცდარი, ცალმხრივი და მიკერძოებული აქცენტები, ძალიან ბევრი რამის თქმა დაავიწყდა ან, უბრალოდ, არ გაიხსენა.“¹⁷⁶* ასევე, ეკა ბესელიამ აღნიშნა, რომ *„პრეზიდენტს უნდა ჰქონდეს მეტი კონსტრუქციული ტონი, როდესაც თავად მოუწოდებს ხელისუფლებას დიალოგისაკენ.“¹⁷⁷*

საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლის, „ევროპული საქართველოს“ წევრის, ელენე ხოშტარიას განცხადებით, „პრეზიდენტმა ძირითადი აქცენტები გააკეთა იმ გამონწვევებზე, რომლებიც ქვეყანაში არსებობს. ეს არის: ეკონომიკური ვითარება, დემოკრატიის პრობლემები, მოსმენები, სასამართლო სისტემა. მთავარი კი ის არის, რომ პრეზიდენტის გამოსვლას ხელისუფლება არ უყურებს როგორც პრობლემებზე საუბრის საშუალებას, არამედ აკნინებს, შეურაცხყოფას აყენებს პრეზიდენტის ინსტიტუტს და არ აღიარებს პრობლემების არსებობას.“¹⁷⁸

ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობის“ თავმჯდომარის, *რომან გოცირიძის აზრით, „მმართველი ხელისუფლება უკმაყოფილოა, რომ პრეზიდენტმა არგუმენტირებული, ზომიერი ფორმით გამოთქვა შენიშვნები ქვეყანაში დღეს არსებული პრობლემების შესახებ ... პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციური უფლების, ვეტოს*

¹⁷⁵ იხ: <http://www.parliament.ge/ge/media/axali-ambebi/saqartvelos-prezidenti-giorgi-margvelashvili-parlamentis-winashe-yovelwliuri-moxsenebit-wardgal.page>;

¹⁷⁶ იხ: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/426711-eka-beselia-aqcentebi-dasatsyishive-gakethda-mcdari-araobieqturi-prezidents-dzalian-bevri-ramis-thqma-daaivitsyda-an-ubralod-ar-gaikhsena.html>;

¹⁷⁷ იხ: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/426711-eka-beselia-aqcentebi-dasatsyishive-gakethda-mcdari-araobieqturi-prezidents-dzalian-bevri-ramis-thqma-daaivitsyda-an-ubralod-ar-gaikhsena.html>;

¹⁷⁸ იხ: <http://news.ge/news/story/214185-prezidentma-isabra-im-problemebze-rats-martlats-arsebobs-qveyanashi>;

გამოყენება კი, უმრავლესობის წარმომადგენლების მხრიდან შეფასებულია, როგორც ანტისახელმწიფოებრივი ქმედება.¹⁷⁹

საქართველოს პრეზიდენტის მოხსენებაში გამოთქმული კრიტიკული მოსაზრებები არ გაიზიარეს საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლებმა. საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, გიორგი კვირიკაშვილის განაცხადებით, „ეს იყო ტრადიციული გამოსვლა, სადაც პრეზიდენტმა მიმდინარე მოვლენებთან დაკავშირებით საკუთარი შეხედულებები წარმოადგინა. შემძლია გითხრათ, რომ ჩვენს ქვეყანაში მთელ რიგ მიმართულებებზე, როგორცაა სასამართლო, ეკონომიკური განვითარება, დემოკრატიის და დემოკრატიული ინსტიტუციების განვითარება, არა მხოლოდ ჩემი აზრით, არამედ ჩვენი პარტნიორი ქვეყნების აზრით, შესანიშნავი პროგრესია. ვისურვებდი, რომ პრეზიდენტის გამოსვლა ყოფილიყო უფრო მრავლისმომცველი, უფრო ღრმა და უფრო ობიექტური.“¹⁸⁰

ვიცე-პრემიერის, ეკონომიკის მინისტრის – კახა კალაძის შეფასებით: „სიახლე არაფერი იყო, რასაც ყოველთვის ამბობდა, ის მოვისმინეთ. თუმცა, ვფიქრობდი, რომ, ვინაიდან პრეზიდენტი პარლამენტში მობრძანდებოდა, სადაც პრემიერ-მინისტრი, მთავრობა და დიპლომატიური კორპუსიც იყო წარმოდგენილი, ის უფრო მომზადებული იქნებოდა.“¹⁸¹ კახა კალაძე ასევე არ დაეთანხმა ეკონომიკის დარგში პრეზიდენტის მიერ გამოთქმულ კრიტიკულ მოსაზრებებს.¹⁸²

პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენებისას, საპარლამენტო დებატების გამართვის თაობაზე საქართველოს პარლამენტის გადანეწყვიტება დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან პარლამენტის წევრებს მიეცათ შესაძლებლობა, მოსაზრებები გამოეთქვათ პრეზიდენტის თანდასწრებით. თუმცა, კონსტრუქციული დიალოგი საპარლამენტო უმრავლესობასა და საქართველოს პრეზიდენტს შორის არ შედგა, ვინაიდან უმრავლესობის წარმომადგენლების მხრიდან არაერთგზის ადგილი ჰქონდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის დისკრედიტაციას და მისი კრიტიკული მოსაზრებების უგულებელყოფას. გარდა ამისა, პრეზიდენტი იშვიათად ერთვებოდა დისკუსიის ფორმატში წამოჭრილი საკითხების განხილვის პროცესში. უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის გარემოება, რომ საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლებმა პრეზიდენტის მოხსენების შემდეგ დატოვეს პარლამენტი და საპარლამენტო დებატებზე არ დარჩნენ იმის მიუხედავად, რომ საკითხების დიდი ნაწილი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას უკავშირდებოდა.

8. თანამდებობის პირების არჩევა

საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით, მინიჭებული აქვს სხვადასხვა თანამდებობის პირის არჩევის უფლებამოსილება. საანგარიშო პერიოდში პარლამენტმა აირჩია შემდეგი თანამდებობის პირები: ეროვნული ბანკის საბჭოს სამი წევრი, საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთი წევრი, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ხუთი წევრი. თანამდებობის პირთა არჩევის თვალსაზრისით გამოიკვეთა რამდენიმე მნიშვნელოვანი გარემოება.

კანდიდატის თავსებადობა ასარჩევ თანამდებობასთან – საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრად პარლამენტის დეპუტატის, მანანა კობახიძის არჩევის პროცესში მსჯელობის საგნად იქცა მის მიერ უმცირესობების წარმომადგენელთა მისამართით წარსულში გაკეთებული შეუწყნარებლობისა და დისკრიმინაციის შემცველი განცხადებები, ასევე, აშკარად გამოხატული მხარდაჭერა ქსენოფობიური და ჰომოფობიური რადიკალური ჯგუფების მიმართ და, აგრეთვე, მისი პოლიტიკური პოზიციონირება სხვადასხვა მნიშვნელოვან მოვლენასთან დაკავშირებით. ამ ფაქტების გამო, არასამთავრობო ორგანიზაციების ნაწილმა გაავრცელა განცხადება,¹⁸³ რომელშიც ყურადღება გაამახვილეს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლზე ადამიანის უფლებების, კერძოდ კი, თანასწორობის

¹⁷⁹ობ: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/426729-roman-gociridze-nino-gvenetadzes-konstituciith-thqven-unda-ijdeth-parlamentshi-pirvel-skamze-magram-moralurad-ar-unda-iyoth-am-darbazshi.html>;

¹⁸⁰ <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/426699-giorgi-kvirikashvili-visurvebdi-rom-prezidentis-gamosvla-yofiliyo-bevrad-ufro-mravlistmomcveli-ghrma-da-obieqturi.html>;

¹⁸¹<http://www.interpressnews.ge/ge/politika/426705-kakha-kaladze-vfiqrobdi-rom-vinaidan-prezidenti-parlamentshi-mobrdzandeboda-sadac-premieri-mthavroba-da-diplomatiuri-korpusi-iyo-is-ufro-momzadebuli-iqneboda.html>;

¹⁸²<http://www.interpressnews.ge/ge/politika/426705-kakha-kaladze-vfiqrobdi-rom-vinaidan-prezidenti-parlamentshi-mobrdzandeboda-sadac-premieri-mthavroba-da-diplomatiuri-korpusi-iyo-is-ufro-momzadebuli-iqneboda.html>;

¹⁸³ <https://gyla.ge/ge/post/ara-fobias-ganckhadeba-manana-kobakhidzis-sakonstitucio-sasamartlos-mosamartlis-kandidatad-dasakhelebis-taobaze#sthash.56zfdRCL.dpbs>;

უზრუნველყოფის კუთხით და პარლამენტს მოუწოდეს, საკითხის გადაწყვეტისას აღნიშნულ გარემოებებზე დაფიქრებულიყვნენ.

საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრად მანანა კობახიძის არჩევის საკითხზე არსებითად ნეგატიური განწყობები იგრძნობოდა საპარლამენტო ოპოზიციურ პარტიებშიც. *„ქართულმა ოცნებამ მოახდინა საკონსტიტუციო სასამართლოს, ყველას მიერ აღიარებული, ძლიერი და დემოკრატიული ინსტიტუტის პარალიზება. სწორედ მანანა კობახიძე იყო ამის ერთ-ერთი მომხრე და გამხმომვანებელი. გვახსოვს მისი მიკერძოებული და პოლიტიზირებული პოზიცია „რუსთავი 2“-ის თაობაზე, რომლის საქმე დღემდე განიხილება საკონსტიტუციო სასამართლოში. ჩვენ ვიცით მისი ძალიან საშიში შეფასებები ძალადობასთან დაკავშირებით, როდესაც მან თქვა – „იქნებ შეაგინა?“ ასევე, მისი დამოკიდებულებები უმცირესობებთან მიმართებით. შესაბამისად, არცერთ კრიტერიუმს, გარდა პოლიტიკური ერთგულებისა, ქალბატონი მანანა, სამწუხაროდ, არ აკმაყოფილებს,¹⁸⁴ – აცხადებდა „მოდრაობა თავისუფლებისთვის – ევროპული საქართველოს“ დეპუტატი ელენე ხოშტარია.*

მანანა კობახიძის პოლიტიკურ წარსულზე აპელირებდნენ ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის დეპუტატებიც. *„დღეს თქვენი თანხმობით მოხდება საკონსტიტუციო სასამართლოზე სრული კონტროლის დამყარება, როდესაც მანანა კობახიძე გახდება სასამართლოს წევრი... ქალბატონი, რომელიც არის პოლიტიკურად მიკერძოებული და, რომელიც, თავისი პოლიტიკური წარსულით, არ შეეფერება ამ თანამდებობას,¹⁸⁵ – აცხადებდა ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობის“ თავმჯდომარე რომან გოცირიძე.*

თუმცა, არასამთავრობო სექტორისა და ოპოზიციური სპექტრის წინააღმდეგობის მიუხედავად, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება მანანა კობახიძის საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ გამწესების შესახებ.¹⁸⁶

თანამდებობაზე პირთა არჩევის დახვეწილი პროცედურის საჭიროება – საანგარიშო პერიოდში დღის წესრიგში დადგა საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა არჩევის საკითხი. თუმცა, უშუალოდ აღნიშნული პროცესის დაწყებამდე გონივრული ვადით ადრე საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ საქართველოს პარლამენტში წარადგინა საკანონმდებლო წინადადება¹⁸⁷ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და სადისციპლინო კოლეგიის წევრების არჩევის წესის დახვეწის თაობაზე. წინადადების მიზანს წარმოადგენდა კანონის მოთხოვნებთან კანდიდატთა ფორმალური შესაბამისობის დადგენის ნაცვლად, საპარლამენტო კომიტეტებისთვის გაცილებით ფართო მანდატის მინიჭება, რაც, ერთი მხრივ, კანდიდატებთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაციის მოძიებაში, ხოლო, მეორე მხრივ, ზეპირი მოსმენის ჩატარებაში, ხედვების წარმოდგენის ვალდებულების განსაზღვრაში, კითხვა-პასუხის რეჟიმის გამართვასა და სხვა მსგავს პროცედურულ ეტაპებში გამოიხატებოდა. მიუხედავად იმისა, რომ საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს საკანონმდებლო წინადადების განხილვისას არ ჰქონია პრინციპული წინააღმდეგობა საიას მიერ შეთავაზებულ ახლებურ რეგულირებასთან მიმართებით, წინადადება მაინც უარყოფილი იქნა. მთავარ არგუმენტს წარმოადგენდა ამავე საკითხზე იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ დაწყებული მუშაობა. სამწუხაროდ, მიუხედავად მოლოდინისა, ამ დრომდე იურიდიულ საკითხთა კომიტეტს არ მოუხდენია ცვლილებების ინიცირება. შესაბამისად, საანგარიშო პერიოდში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სამი წევრის არჩევა კვლავ ფორმალური პროცედურით წარიმართა. ერთადერთ გამონაკლისს საბჭოს წევრობის კანდიდატების მხრიდან საკომიტეტო განხილვებზე მცირე მოხსენებების გაკეთება წარმოადგენდა, რაც, ცხადია, ვერ ჩაითვლება კანდიდატებთან მიმართებით ინფორმირებული გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო სრულყოფილ პროცედურად.

¹⁸⁴ <http://www.tabula.ge/ge/verbatim/117160-xoshtaria-manana-kobaxidze-arcert-kriteriums-ar-akmakofilebs-garda-politikurisa>;

¹⁸⁵ <http://www.tabula.ge/ge/story/117157-gociridze-kobaxidzis-archevit-sakonstitucio-sasamartloze-sruli-kontroli-damkardeba>;

¹⁸⁶ [https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/141889?;](https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/141889?)

¹⁸⁷ [https://info.parliament.ge/#law-drafting/13727;](https://info.parliament.ge/#law-drafting/13727)

9. დასკვნა

საპარლამენტო საქმიანობის ანალიზის შედეგად, გამოიკვეთა გარკვეული ხარვეზები როგორც საკანონმდებლო, ისე საზედამხებელო ფუნქციის შესრულების თვალსაზრისით, რაც გაუმჯობესებას საჭიროებს.

კანონმემოქმედებითი თვალსაზრისით, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს *კარგი პრაქტიკის მაგალითი, რა დროსაც საკანონმდებლო პაკეტის განხილვა წარიმართა დაინტერესებული საზოგადოების სრულყოფილი ჩართულობისა და მოსაზრებათა უმეტესი ნაწილის გაზიარების ფონზე*. თუმცა, იმავდროულად, არსებობდა საკანონმდებლო ინიციატივები, რომელთა ნაწილი, *შემდგომი დახვეწის მიზნით, დამატებით აქტიურობას საჭიროებდა საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან, ხოლო ნაწილი არსებული ნეგატიური სახით იყო მიღებული, მიუხედავად საპარლამენტო უმრავლესობის, საქართველოს პრეზიდენტისა თუ არასამთავრობო სექტორის წინააღმდეგობისა*.

ანგარიშის შედეგად, *გამოიკვეთა პრეზიდენტის შენიშვნების გაზიარების მიმართ მაღალი რეზისტენტულობა*, მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილი შენიშვნების უმეტესობას ასევე იზიარებდა საპარლამენტო ოპოზიცია და არასამთავრობო სექტორი. აგრეთვე, *დაფიქსირდა საპრეზიდენტო ვეტოს პოლიტიკურ სპეკულაციად წარმოჩენის მცდელობა, ადგილი ჰქონდა დისკუსიას, რომელიც არსობრივად სცდებოდა საკანონმდებლო ორგანოსთვის დამახასიათებელი კორექტულობისა და პოლიტიკური დებატების ზოგად სტანდარტს*. გარდა ამისა, ერთ-ერთ *საპრეზიდენტო ვეტოსთან მიმართებით გამოიკვეთა შენიშვნების ნაწილობრივ გაზიარების სურვილი, რა დროსაც ცალსახად გამოჩნდა ამ თვალსაზრისით მოქმედი რეგლამენტის მოუქნელი ბუნება*.

რაც შეეხება კანონპროექტთა *დაჩქარებული წესით განხილვას, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, ერთი მხრივ, მოქმედი რეგლამენტის არასრულყოფილი რეგულირება, ხოლო, მეორე მხრივ, პარლამენტის ბიუროს არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება კანონპროექტის დაჩქარების აუცილებლობის დადგენისას*.

რეგლამენტის დახვეწის საჭიროებაზე მიუთითებდა თანამდებობის პირთა არჩევის არასრულფასოვანი პროცესი, მით უფრო იმ თანამდებობებთან მიმართებით, სადაც პროფესიული ნიშანი განსაკუთრებული დატვირთვის მატარებელია.

რაც შეეხება *საკონსტიტუციო ცვლილებებს, საგულისხმოა, რომ კანონის პროექტის მომზადების ყველა ეტაპი არაერთი ხარვეზით წარიმართა, რამაც, საბოლოო ჯამში, ქვეყნის უზენაეს კანონზე საერთო კონსენსუსის არარსებობა განაპირობა*.

საზედამხებელო უფლებამოსილების განხორციელების თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ *არაერთგვაროვანი იყო პარლამენტის დამოკიდებულება კონტროლის სხვადასხვა მექანიზმთან მიმართებით*. საპარლამენტო უმრავლესობისა და უმცირესობის წარმომადგენლებს განსხვავებული მიდგომები ჰქონდათ ამა თუ იმ მექანიზმის გამოყენების საჭიროებასა და მეთოდებთან დაკავშირებით.

კვლევამ აჩვენა, რომ საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლები უფრო კონსტრუქციულად იყვნენ ჩართულნი საზედამხებელო საქმიანობის განხორციელებაში და, უმეტესად, თავს იკავებდნენ კრიტიკული ხასიათის კომენტარებისგან, ასევე, აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას ძირითადად აფასებდნენ წინა ხელისუფლების საქმიანობასთან შედარების გზით. რაც შეეხება *საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენლებს, მათ მიერ გაკეთებული მწვავე და კრიტიკული განცხადებები, უმეტეს შემთხვევაში, ვინრო პოლიტიკური კონტექსტით იყო განპირობებული*, რასაც შედეგად მოსდევდა ანგარიშგაღებული ორგანოების მხრიდან პოლიტიკური პასუხების გაცემა.

საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურად განხორციელებისთვის, მნიშვნელოვანია, რომ *საპარლამენტო უმრავლესობამ თავი არ შეიკავოს ზედამხებელობის მექანიზმების გამოყენებისგან იმ ფაქტორის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს მათ მიერ დამტკიცებული სამთავრობო გუნდი მართავს და საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანია, ინფორმაცია არ მიიღოს მთავრობასთან მხოლოდ არაფორმალური კომუნიკაციის გზით*.

გარდა ამისა, მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანია, რომ საპარლამენტო უმრავლესობასა და უმცირესობას ჰქონდეთ ერთიანი მიდგომა, რათა უზრუნველყონ

ზედამხედველობის ეფექტურად განხორციელება და გაზარდონ სახელმწიფო ორგანოების ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე.

პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენებისას, *საქართველოს პარლამენტის გადანყვეტილება საპარლამენტო დებატების გამართვის თაობაზე დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა, მიუხედავად ამისა, კონსტრუქციული დიალოგი საპარლამენტო უმრავლესობასა და საქართველოს პრეზიდენტს შორის არ შედგა, რადგან უმრავლესობის წარმომადგენლების მხრიდან არაერთგზის ჰქონდა ადგილი პრეზიდენტის ინსტიტუტის დისკრედიტაციას და მისი კრიტიკული მოსაზრებების უგულვებელყოფას.* ასევე, უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის გარემოება, რომ საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლებმა პრეზიდენტის მოხსენების შემდეგ დატოვეს პარლამენტი და საპარლამენტო დებატებზე არ დარჩნენ, იმის მიუხედავად, რომ განხილული საკითხების დიდი ნაწილი უკავშირდებოდა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ *როგორც საკანონმდებლო, ასევე საზედამხედველო თვალსაზრისით გამოვლენილი ხარვეზები განპირობებული იყო ისეთი ძირითადი ფაქტორებით, როგორცაა პოლიტიკური ნების არარსებობა, არასათანადო პოლიტიკური კულტურა და მოქმედი რეგლამენტის ხარვეზები.* შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, საქართველოს პარლამენტმა სამომავლოდ სათანადო ძალისხმევა გასწიოს თითოეული მათგანის დახვეწისა და გაუმჯობესებისათვის.