

საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაგაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა



დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო
თბილისი 2020

საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაგაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა



დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო
თბილისი 2020



| | |
|----------------------------|---------------------------------|
| ანგარიშის ავტორი: | ევა ხუციშვილი |
| ანგარიშზე პასუხისმგებელი: | ეკატერინე ციმაკურიძე |
| მონიტორინგი განახორციელეს: | თამილა გაბაიძე, გიორგი მელიქიძე |
| ყდა და ანგარიშის დიზაინი: | ქეთევან გოგავა |
| ტექსტის რედაქტორი: | მარიამ იაშვილი |

www.democracyindex.ge
info@democracyindex.ge

სარჩევნო

| | |
|------------------------------------|----|
| შესავალი..... | 5 |
| მიზნები7 | |
| 1. ინდივიდუალური დეპუტატები | 10 |
| 2. პარლამენტი | 14 |
| 3. საპარლამენტო ოპოზიცია..... | 44 |
| 4. კომიტეტები..... | 48 |
| 5. რეკომენდაციები პარლამენტს | 63 |

შესავალი

დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო 2019 წელს დაფუძნებული ორგანიზაციაა, რომელიც, პარლამენტის საქმიანობაზე დაკვირვებით, განსაზღვრავს ქვეყნის დემოკრატიის ხარისხს. დაკვირვების შედეგების შესახებ ინფორმაციას რეგულარულად აწვდის საზოგადოებას – ყოველკვირეული ტელეეთერით, საჯარო განცხადებებითა და სოციალური მედიის საშუალებით. გარდა საზოგადოების ინფორმირებისა, ორგანიზაცია აქტიურად წარუდგენს რეკომენდაციებსა და კონკრეტულ საკანონმდებლო წინადადებებს საქართველოს პარლამენტს.

2019 წლის საშემოდგომო სესიის დაკვირვების შედეგები ასახულია შესაბამის ანგარიშში, რომელიც ხელმისაწვდომია ორგანიზაციის ვებგვერდზე.¹

წინამდებარე ანგარიშში ასახულია პარლამენტის საგაზაფხულო სესიის დაკვირვების შედეგები; მათ შორის, დამატებით, წარმოჩენილია პარლამენტის საქმიანობა პანდემიის დროს – საგანგებო სესიის ფარგლებში. გარდა ამისა, ასევე დამატებით, ორგანიზაციის მიერ შეფასებულია უშუალოდ ოპოზიციის საქმიანობის ხარისხი – გამოცხადებული ბოიკოტის ფონზე.

დემოკრატიის ხარისხს ორგანიზაცია შემდეგი კრიტერიუმებით ზომავს:

- პარლამენტის თითოეული წევრის საქმიანობის ღიაობა საზოგადოებისადმი;
- მოქალაქეთა და მიმდინარე პრობლემების ადეკვატური ასახვა საპარლამენტო დღის წესრიგში;
- პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის შესაბამისობა როგორც სამოქალაქო საზოგადოების მოთხოვნებთან, ისე გაცხადებულ ვეროპულ ღირებულებებთან მიმართებაში;
- სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის ხარისხი პარლამენტის, როგორც საკანონმდებლო, ისე მთავრობის მაკონტროლებელი ფუნქციის შესრულებასა და მაღალ თანამდებობათა დაკომპლექტების პროცესში;
- საზოგადოების ინდივიდუალური წევრების საკანონმდებლო საქმიანობაში ჩართულობის ხარისხი;
- მთავრობის ანგარიშებისა და მოხსენებების განხილვის ხარისხი;
- ოპოზიციის მონაწილეობა საპარლამენტო საქმიანობის ყველა მიმართულებაში;
- კომიტეტების აქტიურობისა და პროაქტიურობის ხარისხი.

თითოეული საკითხის შეფასების ამოსავალი წერტილი არის საქართველოს კონსტიტუცია, საერთაშორისო ვალდებულებები და ის რეკომენდაციები, რომლებიც

1 იხ. ორგანიზაციის ვებგვერდის შესაბამისი ბმული, https://democracyindex.ge/uploads/News/Democracy_Index_Draft_GEO_Full.pdf

საქართველომ უნდა შეასრულოს დემოკრატიული განვითარებისა და კანონის უზენაესობის განმტკიცების მიზნით.

წინამდებარე შეფასებები არ ეყრდნობა არც ერთი პოლიტიკური ჯგუფის ხედვას, მათ პრინციპებს და თავისუფალია მემარცხენე, მემარჯვენე თუ ცენტრისტული იდეებისგან.

მიზნები

საგაზაფხულო სესიის პარლამენტის საქმიანობაში გამოიკვეთა დადებითი მხარეები: გადაიდგა პროგრესული ნაბიჯები როგორც კონკრეტული საკანონმდებლო მიმართულებით, ასევე, მთავრობის კონტროლის კუთხით. თუმცა, საერთო სურათის საფუძველზე, პარლამენტის საშემოდგომო და საგაზაფხულო სესიები, ძირითადად, არ განსხვავდებოდა ერთმანეთისგან. პრობლემები, რომლებიც საშემოდგომო სესიაზე გამოვლინდნენ – რაც დემოკრატიულ ჩართულობას, სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურ მონაწილეობასა და მთავრობის აქტიურ კონტროლს შეეხება – ამ სესიის განმავლობაშიც იჩინეს თავი.

დადებითია, რომ საორგანიზაციო დეპარტამენტი თემატურად ამუშავებს მოქალაქეთა განცხადებებს და მათ დაფიქსირებული პრობლემეტიკის მიხედვით ახარისხებს; თუმცა, ამ ინფორმაციის გაცნობა, დღემდე მხოლოდ მისი პროაქტიურად გამოთხოვის დროს ხდება შესაძლებელი, რადგან ის საჯაროდ არ ქვეყნდება.

დადებითია, რომ პარლამენტმა ევროკავშირის სტანდარტებთან მიახლოების თავლსაზრისით და ასევე დემოკრატიული არჩევნების უზრუნველყოფის მიზნით, მიიღო რამდენიმე მნიშვნელოვანი კანონი (ზოგიერთი მხოლოდ პირველი მოსმენით).

მიუხედავად ამ კანონებში არსებული ხარვეზებისა, სახეზე გვაქვს:

- საკონსტიტუციო ცვლილებები საარჩევნო მიმართულებით;
- პარლამენტის რეგლამენტის ცვლილებები;
- პირველი მოსმენით მიღებული შრომის კოდექსი;
- „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ კანონი;
- „აკვაკულტურის შესახებ“ კანონი;
- ტყის კოდექსი;
- „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ და თანმდევ კანონებში ცვლილებები.

დადებითია, რომ მთავრობის წევრთა დაბარების ნიშნით, საგაზაფხულო სესია უფრო აქტიური იყო: თუ წინა სესიაზე მსგავსი მოთხოვნა პარლამენტში არ დაფიქსირებულა, ამჯერად, აღნიშნული ფაქტი 6-ჯერ გამოვლინდა: 2 შემთხვევა კომიტეტების და 4 კი – პარლამენტის ოპოზიციონერი წევრების მხრიდან არის დაფიქსირებული.

დადებითია, რომ დეპუტატის შეკითხვას, როგორც აღმასრულებელი კონტროლის მექანიზმს – ოპოზიცია იყენებს.

დადებითია, რომ რამდენიმე კანონპროექტის მოსამზადებელ ეტაპზე, სამოქალაქო საზოგადოებისა და შესაბამისი ექსპერტების ჩართულობა უზრუნველყოფილი

იყო. აქ იგულისხმება „აკვაკულტურის შესახებ“ და „ვაჭრობაში ანტიდემპინგური ღონისძიების შემოღების შესახებ“ კანონებზე პროექტების, შრომისა და საარჩევნო კანონმდებლობებში ცვლილებათა პაკეტების მოსამზადებელი ეტაპები.

დადებითია, რამდენიმე საკითხი, რაც პარლამენტმა საგანგებო მდგომარეობასა და პანდემიასთან დაკავშირებით გადაწყვიტა: პანდემიის დროს ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობა დროულად და ერთსულოვნად გამოაცხადა; ერთობლივი სამუშაო შეხვედრა ჩაატარა აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან – უცხოეთში მცხოვრები ქართველების პანდემიასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე; გენდერული თანასწორობის საბჭომ რეკომენდაციები გასცა მთავრობის მიმართ კორონავირუსის გავრცელების პირობებში ქალთა ეკონომიკური გაძლიერებისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციის მიზნით; და ასევე აღსანიშნავია, რომ ეპიდოლური გამოვლინებით ოპოზიცია აქტიური იყო პრემიერ-მინისტრის მიმართ ინტერპელაციით.

დადებითია, რომ წინა სესიასთან შედარებით, მიმდინარე სესიის დროს, თემატური მოკვლევის მექანიზმი კომიტეტებმა აქტიურად გამოიყენეს.

დადებითია, რომ მიმდინარე სესიაზე ვითარება – კომიტეტების მიერ განეული საქმიანობის ანგარიშების დროული გამოქვეყნების კუთხით – წინა სესიასთან შედარებით, არსებითად გაუმჯობესდა.

რაც შეეხება საგაზაფხულო სესიისა და საგანგებოს სესიის დროს გამოვლენილ უარყოფით მხარეებს:

წინა სესიის მსგავსად, ინდივიდუალური დეპუტატების საპარლამენტო საქმიანობა არ არის საჭარო და, შესაბამისად – კვლავ უცნობია საზოგადოებისთვის. არ ხდება მათი საქმიანობის დოკუმენტირება და მიმდინარე რეჟიმში პარლამენტის ვებგვერდზე ასახვა. საერთო ჯამში, დეპუტატის შეკითხვა გამოიყენა მხოლოდ 22 დეპუტატმა, რომლებსაც, გამონაკლისის გარდა (წინა წილოსანი, ზაზა გაბუნია), ძირითადად ოპოზიციის წევრები წარმოადგენდნენ.

მსგავსად წინა სესიისა, ამჯერადაც, მოქალაქეთა წერილებით გამოკვეთილი პრობლემების საპასუხოდ, შემხვედრი საკითხები საპარლამენტო დღის წესრიგში პარლამენტის წევრებს არც შეუტანიათ და არც განუხილავთ;

მიმდინარე სესიაზე საკანონმდებლო ხარვეზები გამოვლინდა იმ კუთხით, რომ კანონპროექტების განხილვა, ძირითადად, უსაფუძვლოდ დაჩქარდა, რამაც ხელი შეუშალა მათ საფუძვლიან განხილვასა და საზოგადოების სათანადო ჩართულობას;

გარდა გემოაღნიშნულისა, საკანონმდებლო ხარვეზი გამოვლინდა სწორედ არაერთი კანონის მიღების პროცესში, მათ შორის, ზოგიერთის – პირველი მოსმენით, სრული საკანონმდებლო ხარვეზების ფონზე. ესენია:

– „ელექტრონული კომუნიკაციებისა“ და „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონებში

შეტანილი ცვლილებები (მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეული შენიშვნები პარლამენტმა გაითვალისწინა და, ეს, თავისთავად, მისასალმებელია);

- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებების ნაწილი;
- საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ცვლილებების ნაწილი;
- „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებების ნაწილი;
- „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ პირველი მოსმენით მიღებული ცვლილებები;
- „ვაჭრობაში ანტიდემპინგური ღონისძიებების შესახებ“ და თანმდევ კანონმდებლობაში მეორე მოსმენით მიღებული ცვლილებები.

საკანონმდებლო ხარვეზი იყო ასევე ზოგიერთი კანონპროექტის მოსამზადებელ ეტაპზე დაინტერესებულ პირთა ჩართულობის პრობლემა, ან ადრესატ პირთა ინფორმირებულობის პრობლემა კანონპროექტის არსებობის შესახებ.

ეს კანონებია:

- „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“;
- „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“;
- „სახელმწიფო ქონების შესახებ“.

წინა სესიის მსგავსად, სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა, ამჯერადაც, ძალიან დაბალია, რადგან არსებითი მნიშვნელობის საკითხების მიმართ მათი მწვავე პროტესტი, ყოველ ჯერზე, იგნორირებული იყო. გამოვლინდა მაღალი თანამდებობის პირებად სამოქალაქო საზოგადოებისთვის მიუღებელი პირების, ან მიუღებელი პროცედურით მათი არჩევის ფაქტები.

ალტერნატიული ანგარიშები, რომლებიც სამოქალაქო საზოგადოებამ წარმოადგინა, პარლამენტს არსებითად არ განუხილავს.

ინდივიდების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებებს არცერთ შემთხვევაში არ მიუღია კანონპროექტის სახე და, შესაბამისად, საზოგადოების საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობაც გამოირიცხა.

პარლამენტის მიერ მთავრობის კონტროლი ძალიან დაბალია – მინისტრები, დაბარების მიუხედავად, ძალიან იშვიათად ცხადდებიან პარლამენტში; ამის საპასუხოდ პარლამენტს არ გაუტარებია რაიმე ქმედითი ღონისძიება.

მინისტრთა ანგარიშები, ფაქტობრივად, არ განიხილება, ან სხვა და სხვა ფორმატით მათი მოსმენა პარლამენტში არსებით ხასიათს არ ატარებს. ხშირ შემთხვევაში, დეპუტატების შეკითხვა/კომენტარები ეხება არარელევანტურ საკითხებს.

პანდემიის პირველ ეტაპზე პარლამენტი აღმოჩნდა სრულიად უუნარო – არ გაუტარებია რაიმე ღონისძიება თავისი მანდატის ფარგლებში.

ოპოზიციის ხანგრძლივი ბოიკოტი პარლამენტის როლს კიდევ უფრო აკნინებს, შესაბამისად სუსტდება არსებითი და კრიტიკული დებატების შესაძლებლობა.

ოპოზიციის საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობა, მცდელობის მიუხედავად, შეფერხდა. კერძოდ, მათ მიერ წარდგენილი კანონპროექტების მომზადების ეტაპი ყოველ-ჯერზე გაჭიანურდა, რის გამოც, მათი განხილვა ვერ მოხერხდა. ოპოზიცია მთავრობის კონტროლის მექანიზმების გამოყენების თვალსაზრისით, როგორც არის მაგ., საგამოძიებო კომისიების შექმნა – არ აქტიურობდა, განსხვავებით წინა სესიისგან.

კომიტეტები პასიურად ატარებდნენ სხდომებს და არც სხვა უფლებამოსილებებს, როგორებიცაა, მაგალითად – საკანონმდებლო ინიციატივები; კანონის აღსრულების კონტროლი; ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის შესწავლა; დროებითი საგამოძიებო კომისიებისა და სხვა დროებითი კომისიების შექმნა; სასამართლო პრაქტიკის შესწავლა; კანონქვემდებარე აქტების კანონებთან შესაბამისობის შესწავლა. გარდა ამისა, კანონების გარდამავალი დებულებებით გათვალისწინებული დავალებების შესრულების კონტროლის უფლებამოსილება – იყენებდნენ აქტიურად;

1. ინდივიდუალური დეპუტატები

პარლამენტის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება ქვეყნის, როგორც უზენაესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიმართ, მიიღწევა ინსტიტუციურ და ინდივიდუალურ დონეზე. მაშინ როდესაც ჩვენ ქვეყანაში პარლამენტის ინსტიტუციური როლის გაძლიერებაში გარკვეული პროგრესი შეინიშნება,² დეპუტატების ინდივიდუალური საპარლამენტო როლი არა თუ ძლიერდება, არამედ – უფრო და უფრო კნინდება.

ინდივიდუალურ დონეზე პარლამენტის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება ჩვენ ქვეყანაში პრაქტიკულად არ არსებობს. შესაბამისად, არ არსებობს ძლიერი პარლამენტი, რამდენადაც ძლიერი პარლამენტი სწორედ თითოეულ ძლიერ და აქტიურ დეპუტატზეა დამოკიდებული.

2019 წლის საშემოდგომო სესიის განმავლობაში ინდივიდუალური დეპუტატების საქმიანობის შეფასებისას ორგანიზაციის კვლევაში სამი მიმართულება გამოიყო: 1. რას მოიცავს ინდივიდუალური დეპუტატების საპარლამენტო საქმიანობა; 2. რა ზოგადი მსოფლმხედველობა აქვს თითოეულ დეპუტატს და 3. როგორია მათი დამოკიდებულება ამომრჩევლების მიმართ მანდატის აღსრულების პერიოდში.³

2 აღნიშნულს თავისთავად მოწმობს ახალი კონსტიტუციური წესრიგი ქვეყანაში, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტის ინსტიტუციური როლი გაზრდილია და, რეგლამენტით, პარლამენტს არსებითად მნიშვნელოვანი ბერკეტები აქვს გარანტირებული.

3 იხ. საქართველოს პარლამენტის 2019 წლის საშემოდგომო სესიის მუშაობა, პარლამენტის

პრაქტიკულად, სამივე მიმართულებით უცნობი დარჩა ცალკეული დეპუტატის საპარლამენტო როლი.⁴

2020 წლის საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში, ჩამოთვლილთაგან ორი მიმართულებით განვაგრძეთ დეპუტატთა ინდივიდუალურ საქმიანობაზე ფოკუსი: 1. რას მოიცავს მათი საქმიანობა და 2. როგორია მათი რეაგირება მოქალაქეთა განცხადებების მიმართ.

1.1. დეპუტატთა ინდივიდუალური საპარლამენტო საქმიანობა – მიუხედავად იმისა, რომ წლების განმავლობაში პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე უფრო და უფრო მეტი ინფორმაცია თავსდება, მაინც არსებობს ძირითადი ხარვეზი – პარლამენტის წევრის საქმიანობა საზოგადოებისთვის უცნობი რჩება, როგორც ეს წინა სესიის პერიოდში გახლდათ.

დეპუტატის ყოველდღიური საქმიანობის დოკუმენტირება და მისი რეგულარული გამოქვეყნება ამომრჩეველს შესაძლებლობას მისცემს – გაეცნოს ნებისმიერი პარლამენტარის მიერ გაწეულ საქმიანობას მისი მანდატის განმავლობაში, კვირიდან კვირამდე, თვიდან თვემდე. აღნიშნული ინფორმაცია დინამიკურად არ მუშავდება და არ ქვეყნდება დეპუტატის პროფილზე, ინფორმაცია გაბნეულია ვებგვერდის სხვა და სხვა ადგილას, რომელიც ძალიან რთულად იძებნება.⁵ დღესდღეობით, პარლამენტის ვებგვერდზე, პარლამენტის წევრთა პირად გვერდზე არსებული ცნობები მწირია და მათი საქმიანობის შესახებ არანაირ ინფორმაციას არ იძლევა; ვებგვერდზე განთავსებულია მხოლოდ დეპუტატის ბიოგრაფიული და საკონტაქტო მონაცემები იმის მითითებით, თუ რომელ ფრაქციაში, კომიტეტში ან სამუშაო ჯგუფში იყო ან არის იგი განწევრიანებული.

პარლამენტის წევრი არის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი. მის საქმიანობასთან დაკავშირებით, საზოგადოების ინტერესი ლეგიტიმური და მაღალია. პარლამენტი ვალდებულია უზრუნველყოს გამჭვირვალობა და კონსოლიდირებულად გამოაქვეყნოს პარლამენტის თითოეულ წევრთან დაკავშირებით არსებული საჭირო ინფორმაცია და ყველა მონაცემი. ეს მონაცემთა ბაზა დაეხმარება საზოგადოებას მიიღოს სრული სურათი იმასთან დაკავშირებით, თუ – რას საქმიანობს ესა თუ ის პარლამენტის წევრი კონკრეტულად.

ამომრჩეველს პარლამენტის წევრის საქმიანობიდან გამომდინარე, უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა – დამოუკიდებლად შეაფასოს ესა თუ ის დეპუტატი და თავად

წევრები, კომიტეტები და პარლამენტი, დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო, თბილისი, 2020, გვ. 4-21

4 Id.

5 იხილეთ პარლამენტის მიმართ წარდგენილი რეკომენდაცია ორგანიზაციის ვებგვერდზე: https://democracyindex.ge/uploads/rekomendacia_deputatebis_profilebis_sheqmnaze.pdf

განსაზღვროს – რჩება თუ არა არჩეული პირი თავისი აქტივობებით იმ პოლიტიკური პრინციპებისა და დაპირებების ჩარჩოში, რომლის გამოც მას მხარი დაუჭირეს და, შესაბამისად, წარმოადგენს თუ არა საკუთარი ამომრჩეველის ინტერესებს პარლამენტში.⁶

პარლამენტისთვის წარდგენილ რეკომენდაციაში⁷ მიმოხილულია იმ ქვეყნების პარლამენტთა ვებგვერდები, რომლებიც დემოკრატიის წარმატებული გამოცდილებით გამოირჩევიან. კვლევისას გამოიკვეთა, რომ, ორგანიზაციის მიერ შესწავლილი ყველა დემოკრატიული ქვეყნის პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე, პარლამენტის წევრებზე როგორც მინიმუმ, შემდეგი ინფორმაციაა განთავსებული: პარლამენტის წევრის მიერ ინიცირებული საკანონმდებლო თუ სხვა აქტები; მის მიერ პლენარულ საკომიტეტო და კომისიების სხდომებზე სიტყვით გამოსვლის ვიდეო ჩანაწერები; პარლამენტის წევრის წერილობითი კითხვები და მიღებული პასუხები; დეპუტატის მიერ ჩატარებული შეხვედრების ანგარიშები; ინტერპელაციის წესით დასმული კითხვები და მიღებული პასუხები; პარლამენტის წევრთან დაკავშირებული ფინანსური მონაცემები (მათ შორის მიღებული საჩუქრები)⁸ და სხვა.

1.2. პარლამენტის წევრთა რეაგირება მოქალაქეთა განცხადებების მიმართ

– 2019 წლის საშემოდგომო სესიის დაკვირვების შედეგებით, წინა ანგარიშში გამოიკვეთა, რომ მოქალაქეთა განცხადებების საფუძველზე, საერთო ანალიზის დამუშავება და ტენდენციური პრობლემების სისტემური შესწავლა პარლამენტართა მხრიდან, ძირითადად – არ ხდება; დეპუტატთა მხრიდან, ასევე უგულებელყოფილია, საპარლამენტო მანდატის ფარგლებში მიმდინარე საკითხის დღის წესრიგში დაყენება, შემდგომ მასზე რეაგირება და ფაქტობრივი მსჯელობა. აღნიშნული დასკვნა ეყრდნობა დეპუტატების შევსებულ წერილობით კითხვარებს, რომლებიც ჩვენმა ორგანიზაციამ ყველა დეპუტატს გაუგზავნა და, ასევე, თავად პარლამენტის ვებგვერდს, სადაც მსგავსი ინფორმაცია არ არის წარმოდგენილი.

2020 წლის საგაზაფხულო სესიის შესწავლის შედეგად, ისევე როგორც წინა სესიის განმავლობაში, ტენდენციური პრობლემების საპასუხოდ, მათი დღის წესრიგში ასახვა და მათი შემდგომი საპარლამენტო მსჯელობა პარლამენტის წევრთა მხრიდან – არ ხდება. აღნიშნული ეყრდნობა პარლამენტის ვებგვერდს, სადაც აღნიშნული ინფორმაცია არ არის დამუშავებული და გამოქვეყნებული. აღსანიშნავია, რომ განცხადებებს თემატურად თავად პარლამენტის აპარატი ახარისხებს. ამ დროისთვის პარლამენტიდან მიღებული ინფორმაციის შედეგად, გამოიკვეთა, რომ საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში პარლამენტის წევრების სახელზე სულ შევიდა 8768 განცხადება. აქედან პასუხი გაეცა 90.3%-ს – 7918 განცხადებას, დანარჩენი – დამუშავების პროცესშია (25.07.20 მდგომარეობით).

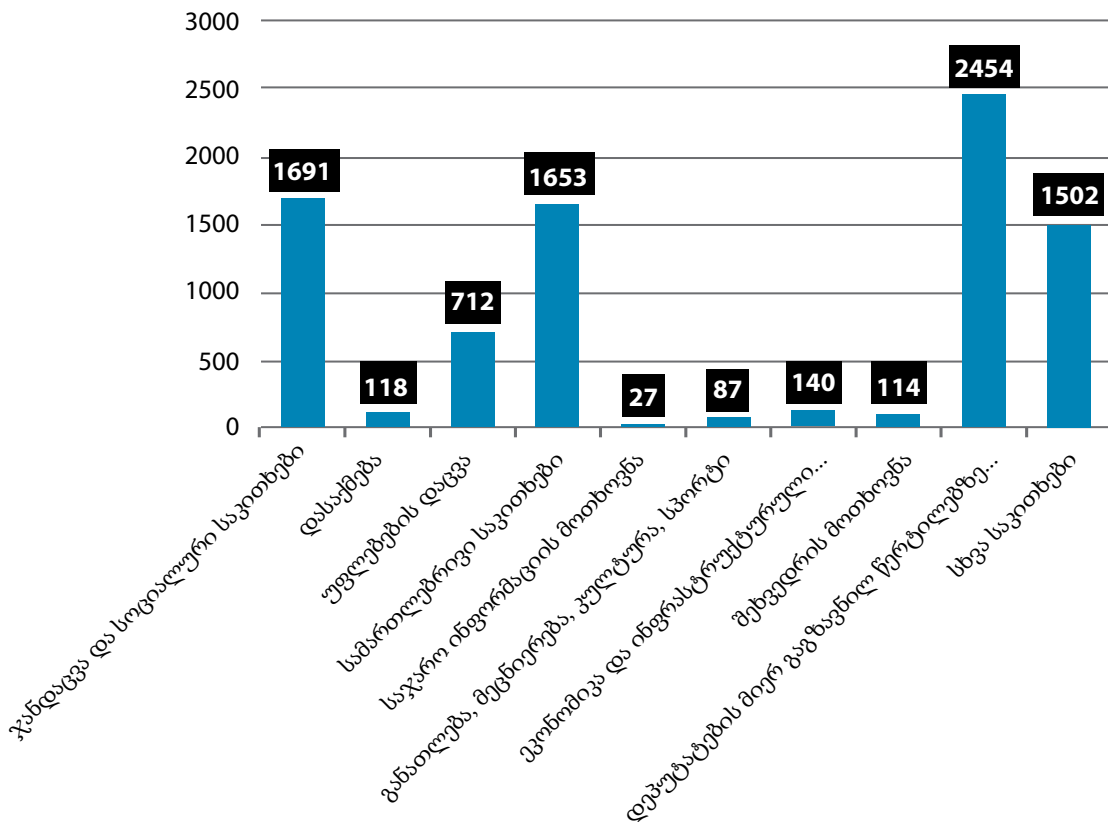
6 Id.

7 Id.

8 Id.

მოქალაქეთა მიერ დეპუტატებისთვის გაგზავნილი წერილები, ძირითადად, შეეხებოდა შემდეგ საკითხებს: ჯანდაცვა და სოციალური საკითხები – 19.2% – 1691 განცხადება; დასაქმება – 1.3% – 118 განცხადება; უფლებების დაცვა – 8.1% – 712 განცხადება; სამართლებრივი საკითხები – 18.8% – 1653 განცხადება; საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა – 0.3% – 27 განცხადება; განათლება, მეცნიერება, კულტურა, სპორტი – 0.9% – 87 განცხადება; ეკონომიკა და ინფრასტრუქტურული საკითხები – 1.5% – 140 განცხადება; შეხვედრის მოთხოვნა – 1.3% – 114 განცხადება; დეპუტატების მიერ გაგზავნილ წერილებზე პასუხები⁹ – 27.9% – 2454 განცხადება; სხვა საკითხები – 17.1% – 1502 განცხადება.

მოქალაქეთა მიერ დეპუტატებისთვის გაგზავნილი წერილების თემატიკა



საგულისხმოა, რომ პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტს, რომელიც განცხადებების მიღებასა და დამუშავებაზეა პასუხისმგებელი, არ გააჩნია ისეთი პროგრამა, რომელიც გამოყოფდა დეპუტატების მიერ მოქალაქეთა წერილების სხვა უწყებებისთვის გაგზავნის შემთხვევათა რაოდენობას იმ წერილებისგან, რომლებსაც

⁹ ეს მაჩვენებელი მოიცავს როგორც დეპუტატის მიერ გაგზავნილ წერილებს უწყებებთან მოქალაქეთა განცხადებების გამო, და, ასევე, დეპუტატის პირადი ინიციატივით გაგზავნილ წერილებსაც.

დეპუტატი პირადი ინიციატივით აგზავნის ამა თუ იმ დანესებულებაში. აქედან გამომდინარე, შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, მოქალაქეთა მხრიდან შესული განცხადებებიდან რამდენი გადაიგზავნა სხვა უწყების მისამართით.¹⁰

დადებითად უნდა შეფასდეს ის, რომ მოქალაქეთა წერილები თემატურად დაჯგუფებულია და იძლევა ინფორმაციას – ძირითადად, რაზე მიმართავენ თავიანთ წარმომადგენლებს პარლამენტში. ამ თვალსაზრისით, სტატისტიკა მონიშნავს, რომ მოსახლეობისთვის ყველაზე პრობლემურია ჯანდაცვის, სოციალური და სამართლებრივი საკითხები.

წარმოდგენილი განცხადებების საერთო სტატისტიკის მიხედვით, განცხადებების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი სოფიო კილაძის მიმართ ფიქსირდება, რაც თავისთავად მიუთითებს უფლებების კუთხით სერიოზულ პრობლემებზე ქვეყანაში. სწორედ ამ ჭრილში, საინტერესოა, ინდივიდუალურად თავად აღნიშნული პარლამენტარის ყოველდღიური საპარლამენტო საქმიანობა – რა ღონისძიებებს ატარებს იგი ამ პრობლემების აღმოსაფხვრელად. თუმცა, შეუძლებელია ამ ინფორმაციის გარკვევა, ისევე და ისევე, სწორედ იმიტომ, რომ პარლამენტი საჯაროდ არ ამუშავებს და არ აქვეყნებს პარლამენტის წევრების საპარლამენტო საქმიანობას, რომელიც დაინტერესებულ ამომრჩეველს შესაძლებლობას მისცემს – გაეცნოს მისთვის საინტერესო უმაღლესი წარმომადგენლის საქმიანობას უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში.

2. პარლამენტი

2.1. პარლამენტის საკანონმდებლო მიღწევები – პარლამენტმა მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში, რაც, ძირითადად, რამდენიმე მნიშვნელოვანი კანონის მიღებაში გამოიხატა – დემოკრატიული განვითარებისა და ევროკავშირთან ინტეგრაციის მიმართულებით:

2.1.1. საკონსტიტუციო ცვლილებები საარჩევნო მიმართულებით, საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში, პარლამენტის მართლაც მნიშვნელოვანი მიღწევა იყო, რომელმაც ხანგრძლივი პროცესი გამოიარა.

2020 წლის 29 ივნისს პარლამენტის დაკომპლექტების წესი განისაზღვრა 120 პროპორციული და 30 მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატით.¹¹

საკონსტიტუციო ცვლილებები საპარლამენტო უმრავლესობამ მოამზადა საზოგადოებრივი პროტესტის ფონზე – ოპოზიციურ პარტიებთან 2020 წლის 8

¹⁰ 2020 წლის 24 ივლისს ელექტრონული ფოსტით მიღებული პასუხი პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტიდან.

¹¹ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ” [15:23 09.07.2020].

მარტს მიღწეული შეთანხმების საფუძველზე. მისი მთავარი ხელშემწყობი აქტორები კი დასავლელი პარტნიორი სახელმწიფოების დიპლომატიური წარმომადგენლები იყვნენ.¹²

წარმოდგენილი ცვლილებები შესაძლებელია შეფასდეს დადებითად, მიუხედავად იმისა, რომ საპარლამენტო უმრავლესობამ არ შეასრულა სამოქალაქო საზოგადოების მიმართ 2019 წლის 20-21 ივნისის აქციის შემდგომ გაცემული დაპირება, რაც 2020 წლისთვის პარლამენტის სრულად პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლას გულისხმობდა.

- საკონსტიტუციო ცვლილების თანახმად, იმ შემთხვევაში თუ რომელიმე პარტია ყველა ან უმრავლეს მაჟორიტარულ ოლქს მოიგებს, მას აღარ მიეცემა ავტომატურად მთავრობის დაკომპლექტებისა და საკონსტიტუციო უმრავლესობის ფორმირების შესაძლებლობა;
- დაბალი საარჩევნო ბარიერი და საარჩევნო ბლოკების დაშვება განვითარების შესაძლებლობას აძლევს მცირე და ახალ პარტიებს, რაც შეამცირებს პოლარიზებულ პოლიტიკურ გარემოს და გააძლიერებს საპარლამენტო წყობილებას;
- „ჩამკეტი“ მექანიზმით, დამატებით, მთავრობის დაკომპლექტება დამოკიდებული იქნება პარტიის პროპორციული სისტემით მხარდაჭერაზე და ამით შერეული ნაწილის მავნე ზეგავლენა გამოირიცხება.

საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღების შემდგომ, საქართველოს პარლამენტში დაჩქარებული წესით დაიწყო საარჩევნო კოდექსში და თანდართულ კანონპროექტებში ცვლილებების განხილვა.¹³ კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, საარჩევნო კოდექსში და თანმდევ კანონებში ცვლილებები, ახალი შერეული ტიპის საარჩევნო სისტემის დანერგვის პარალელურად, ერთს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) რეკომენდაციებს¹⁴ ეფუძნებოდა.¹⁵

12 კონსტიტუციური კანონით, აგრეთვე, განისაზღვრა 1%-იანი საარჩევნო საპარლამენტო უმრავლესობის შექმნა. 2024 წლამდე ერთხელ ან მრავალჯერ საპარლამენტო არჩევნების ჩატარების შემთხვევაში მოქმედებს აღნიშნული წესი. ხოლო 2024 წლიდან მოსახლეობა სრულად პროპორციულ საარჩევნო სისტემით, საარჩევნო ბლოკების დაშვების გარეშე, აირჩევს საქართველოს პარლამენტს. საქართველოს პარლამენტის ბიუროს 2020 წლის 29 ივნისის გადანაცვტილება

13 საქართველოს პარლამენტის ბიუროს 2020 წლის 29 ივნისის გადანაცვტილება „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ და თანმდევ კანონების დაჩქარებული წესით და სხდომის ერთ დღეს ორი მოსმენით განხილვის შესახებ, <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/27935?> [16:23 09.07.2020].

14 მაგ. განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, პუნქტი „ა.ა.ა“, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/255081?> [16:23 09.07.2020].

15 რეკომენდაციების შესრულებასთან დაკავშირებით, იხილეთ ანგარიშის მომდევნო პარაგრაფებში.

აღსანიშნავია ის დადებითი ცვლილებები, რომლებიც მედია-კამპანიას და საეთერო დროის განაწილებას შეეხო და, რომლითაც, პრევენცია მოხდა საეთერო დროის უთანასწორო გამოყენების წინასაარჩევნო პერიოდში;¹⁶ მეორე ტურთან დაკავშირებით რეგულაციების შემოღებას, რომლითაც ცესკოს ბუნდოვანი დისკრეცია, მაგალითად, მეორე ტურის გამართვის თარიღთან დაკავშირებით – შეეზღუდა;¹⁷ აგრეთვე, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ახალი მოდელის შემოღება, რაც მიმართულია მცირე პარტიების გაძლიერებაზე.¹⁸

საარჩევნო კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებების მომზადების პროცესი, რომელიც ერთი წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა და მიზნად ისახავდა ეუთო/ოდირისა და სხვა ორგანიზაციების რეკომენდაციების საარჩევნო კანონმდებლობაში ასახვას – მაღალი ჩართულობით წარიმართა.¹⁹

2.1.2. პარლამენტის რეგლამენტის ცვლილებები²⁰ გარკვეული ხარვეზების მიუხედავად, დადებითი იყო, რამდენადაც პროცედურები პარლამენტის ეფექტიანი საქმიანობის მიზნით – დაიხვეწა.

ერთი პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეულ პარლამენტის წევრებს შეეზღუდათ უფლება – შექმნან ერთზე მეტი ფრაქცია; კონსტიტუციური ჩანაწერის შესაბამისად, ფრაქციის შესაქმნელად განისაზღვრა არა ნაკლებ 7 დეპუტატის საჭიროება; გაუქმდა საპარლამენტო უმცირესობა; საპარლამენტო ოპოზიციაში შევა ყველა ის დეპუტატი, რომელიც არ არის საპარლამენტო უმრავლესობის წევრი; შემცირდა საპარლამენტო თანამდებობები, მათ შორის, 9-დან 3-მდე შემცირდა

16 საარჩევნო კოდექსის 50-ე მუხლში შევიდა ცვლილებები, რომლითაც მაუწყებლებს, ორჯერ, წინასწარ ვენჭისყრამდე 30-ე და 50-ე დღეს აქვთ ფასიანი წინასაარჩევნო რეკლამის ტარიფის განსაზღვრის შესაძლებლობა, რომლის შეცვლა დაუშვებელია.

17 საარჩევნო კოდექსს დაემატა 761 მუხლი, რომლის მე-19 ნაწილის მიხედვით, არჩევნების მეორე ტური ტარდება არჩევნებიდან მესამე შაბათს. 2019 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში, მსგავსი ნორმის არ არსებობის პირობებში, მეორე ტური გაიმართა ხუთშაბათ დღეს, რაც დასაქმებულთა და უცხოეთში მყოფ ამომრჩეველთა ნაწილს არჩევნებში მონაწილეობის პრობლემა შეუქმნა. დანვრილებით, იხ. <https://on.ge/story/30254>, [16:23 09.07.2020].

18 მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 30-ე მუხლში შევიდა ცვლილება, რომლითაც განისაზღვრა, მარტივი და რეგრესის პრინციპზე დაფუძნებული პარტიათა დაფინანსების ფორმულა. კანონის პროექტის განმარტებით ბარათის მიხედვით, დიდი მოცულობის პარტიებს უმცირდებათ დაფინანსება მცირე მოცულობის პარტიების დაფინანსების გაზრდის ხარჯზე, გვ. 6-7, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/255083?>, [16:23 09.07.2020]. აღნიშნული დაფინანსების წესი იურიდიული კომიტეტის მიერ საკითხის განხილვის დროს ოპოზიციის მხრიდან არ გაკრიტიკებულა.

19 საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის დასკვნა საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ კანონპროექტზე, გვ.1. <https://gyla.ge/ge/post/saiam-parlaments-saarchevno-kanonmdeblobis-reformaze-shenishnebi-tsa-rudgina#sthash.iZw80KRK.dpbs>, [16:23 09.07.2020].

20 „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4907021>, [13.07.2020 13:50].

პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეების რაოდენობა; გამარტივებული წესით განისაზღვრა იმ კანონის პროექტების მიღება, რომლებიც მხოლოდ ნორმების ნუმერაციის და არა შინაარსის ცვლილებას ითვალისწინებს; შეიცვალა საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოსა და სხვა ორგანოების დაკომპლექტების წესი; შეიცვალა დებატებში (მათ შორის, ინტერპელაციის პროცედურის ფარგლებში გასამართ დებატებში) დროის განაწილების წესი. ფრაქციებს მიეცემათ იმდენი ნუთი, რამდენი პარლამენტის წევრიც იქნება შესაბამის ფრაქციაში გაერთიანებული, მაგრამ არანაკლებ 10 და არაუმეტეს 75 ნუთისა. უფრაქციო (დამოუკიდებელ) პარლამენტის წევრებს მიეცემათ 3-3 ნუთი; შეიცვალა სხვა ტექნიკური დეტალები.

პარლამენტმა თანამდებობის პირთა შემცირებით, გარკვეულწილად, ადეკვატურად უპასუხა პანდემიისგან გამომწვეულ გრძელვადიან კრიზისს;²¹ დებატებში დროის განაწილების ახლებური წესი დამატებით ხელს შეუწყობს პარლამენტის საქმიანობის ორგანიზებას და დროის სამართლიან განაწილებას. მნიშვნელოვანია, რეგლამენტმა უზრუნველყოს, ერთი მხრივ, ფრაქციათა შორის დროის განაწილების პროპორციულობა, ხოლო, მეორე მხრივ, ფრაქციის გარეშე დარჩენილ დეპუტატებს მიეცეთ პოზიციის დაფიქსირების რეალური შესაძლებლობა საპარლამენტო დებატების მიმდინარეობისას, რაც შემოთავაზებული ცვლილებებით – სამართლიანია.

დადებითია პარლამენტის მიერ ორივე ძირითადი შენიშვნის გათვალისწინება, რომელიც შემოთავაზებულ ცვლილებებს მოჰყვა:

პირველი ეხებოდა შეზღუდვის გაუქმებას, რომლითაც სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების ან საარჩევნო ბლოკებისგან დასახელებულ დეპუტატებს არ შეეძლოთ ფრაქციის შექმნა. მათი მოსაზრებით, აღნიშნული რეგულაცია კონსტიტუციით განსაზღვრულ დებულებას სცდებოდა და არაპროპორციულად უზღუდავდა პარლამენტის წევრებს საპარლამენტო ცხოვრებაში ჩართვის შესაძლებლობას, თუ ისინი დატოვებდნენ საპარლამენტო ფრაქციას და გადაწყვეტდნენ გაერთიანებას ახალი ფრაქციის ქვეშ.²²

მეორე საკითხი შეეხებოდა პარლამენტის მიერ საზოგადოებრივი მაუწყებლის ბორდის, საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოს და სხვა ორგანოების წევრების დანიშვნის წესს. წარმოდგენილი ცვლილებებით, ოპოზიციური ფრაქციების მიერ წარდგენილი კანდიდატი ისევ პარლამენტს უნდა დაემტკიცებინა. დაინტერესებული პირების განცხადებით, აღნიშნული მოწესრიგება საკითხს ისევ საპარლამენტო უმრავლესობის

21 საპარლამენტო თანამდებობების შემცირების ტენდენცია, აგრეთვე, დადებითად შეაფასა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ, იხ. <https://gyula.ge/ge/post/saia-parlaments-reglamentis-arsebiti-reformisa-da-saparlamanto-ckhovrebashi-opoziciis-rolis-gazrdiskem-outsidebs#sthash.wlKhIse2.dpbs>, [13.07.2020 13:50] .

22 საქართველოს კონსტიტუციის 41-ე მუხლის მესამე პუნქტის მიხედვით, ერთი პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეულ პარლამენტის წევრებს უფლება არა აქვთ შექმნან ერთზე მეტი ფრაქცია. აღნიშნული ნორმა ექსპლიციტურად არ ზღუდავს სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის ან საარჩევნო ბლოკების მიერ წარდგენილი პარლამენტის წევრების მიერ ფრაქციის შექმნას.

ნებას მიანდობდა, რაც საფუძველს გამოაცლიდა საპარლამენტო ოპოზიციის ჩართულობას. შესაბამისად, ისევ ოპოზიციას მიანდო პარლამენტმა საპარლამენტო კენჭისყრის გარეშე მათ მიერ წარდგენილი კანდიდატების დანიშვნა.

სხვა ძირითადი შენიშვნა შეეხო საგანგებო სესიის შესახებ ნორმების ახლებურ დარეგულირებას. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, მომხსენებელმა – ირაკლი კობახიძემ, განაცხადა, რომ საგანგებო მდგომარეობასთან დაკავშირებით, ნორმების მასშტაბური ცვლილება იგეგმება მომდევნო სასესიო პერიოდში.

2.1.3. შრომის კოდექსის პირველი მოსმენით მიღება²³ საგაზაფხულო სესიის პარლამენტის მიღწევად უნდა ჩაითვალოს, მიუხედავად დასაქმებულთა და დამსაქმებელთა ურთიერთ წინააღმდეგობებისა.

ცვლილებები მიზნად ისახავს ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ევროდირექტივებისა და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებით განსაზღვრულ სტანდარტებთან დაახლოვებას და შრომის ბაზარზე საქართველოში არსებულ გამოწვევებზე რეაგირებას, რამაც ქვეყანაში შრომითი უფლებების დაცვა უნდა გააუმჯობესოს.

ცვლილებები ითვალისწინებს შესვენებისა და დასვენების დროის რეგულირებას; დასაქმებულის შრომითი დისკრიმინაციისგან დაცვის სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესებას; შშმ დასაქმებულისთვის გონივრული მისადაგების ცნების განსაზღვრას; ნორმირებული სამუშაო დროის ახლებურად მონესრიგებას; ზეგანაკვეთური სამუშაოს გამრდილი ტარიფით ანაზღაურების გარანტირებას; სტაჟირების რეგულირებას; რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია – შრომის ინსპექციის მანდატის გაზრდას შრომითი უფლებების სრულყოფილი მონიტორინგის შესაძლებლობით.

საკომიტეტო განხილვებზე დამსაქმებელთა ინტერესების წარმომადგენლები აქტიურად ეწინააღმდეგებოდნენ პაკეტის რიგ რეგულაციებს, რის შედეგადაც, პაკეტმა განიცადა ცვლილებები. კერძოდ, პროექტიდან ამოიღეს ისეთი დებულებები, რომლებიც ეხებოდა ღამის ცვლაში მუშაობის რეგულირებას, ზეგანაკვეთური შრომის ზედა ზღვრის დაწესებას, მინიმალური ხელფასის განსაზღვრას, სოციალური გაფიცვის უფლების აღიარებას, შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძვლების ამომწურავი ჩამონათვალის გაწერას და სხვ. მიუხედავად ამისა, დადებითად უნდა შეფასდეს ის, რომ პაკეტის მთავარი მიზანი – სრულმანდატიანი შრომის ინსპექციის შექმნა – უცვლელი დარჩა, მიუხედავად დამსაქმებელთა ინტერესების წარმომადგენელთა დაჟინებული წინააღმდეგობისა.

მიღწევის მიუხედავად, დადებითი ცვლილებების მიუხედავად, მაინც აღსანიშნავია, რომ ცვლილებების პროექტის მიღმა დარჩა კერძო სექტორში დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების საჯარო სექტორის ანაზღაურებასთან გათანაბრების

²³ შრომის კანონმდებლობაში ცვლილებების საკანონმდებლო პაკეტი, <https://bit.ly/2WP4I83> [23.07.2020 14:58].

საკითხი. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავს შრომით უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციები რეგულაციას მოითხოვდნენ.²⁴

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი დასაბუთებულად იძლევა ინფორმაციას კანონის მიღებით მოსალოდნელ სარგებელზე, ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის გავლენასა და კანონის ადრესატებისთვის მოსალოდნელ (ოღონდ არა ზუსტ რიცხვებში გამოსახულ) ფინანსურ ვალდებულებებზე.

კანონპროექტის მომზადების პროცესი მიმდინარეობდა 1 წლის განმავლობაში. კანონი შემუშავდა დაინტერესებული პირების, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისა და მისი ექსპერტების, სახელმწიფო უწყებებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ჩართულობით.

სამწუხაროა, რომ ვერ მოხერხდა პაკეტის კანონად ქცევა. შესაბამისად, კიდევ რამდენიმე თვით გადავადდა იმ მნიშვნელოვანი სიახლეების, განსაკუთრებით, სრულმანდატიანი შრომის ინსპექციის ამოქმედება, რომელსაც ითვალისწინებს პაკეტი. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ დაძაბულ საკომიტეტო განხილვებს, ცალსახაა საფრთხე, რომ ახალი შემადგენლობის პარლამენტმა არ დაუჭიროს მხარი ამ საკანონმდებლო პაკეტს და შრომის ინსპექციის მანდატის გაზრდის სულისკვეთებას. მით უმეტეს, სწორედ საკომიტეტო მოსმენებმა აჩვენა, რომ დეპუტატებს შორის ისევე, როგორც კანონპროექტების ადრესატებს – დამსაქმებლებისა და დასაქმებულების ინტერესების წარმომადგენლებს შორის, არ არსებობს კონსენსუსი.

2.1.4. „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ კანონის მიღება, წინააღმდეგობების მიუხედავად, უნდა ჩაითვალოს ამ სესიის მიღწევად; რამდენადაც, კანონმა სისტემურად და, ძირითადად, „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების“ გაეროს კონვენციის შესაბამისად, მოაწესრიგა შშმ პირთა უფლებრივი მდგომარეობა, სახელმწიფოს, მუნიციპალური ორგანოების, ფიზიკური და იურიდიული პირების ვალდებულებები შშმ პირთათვის სხვებთან თანასწორი ცხოვრების სტანდარტის მისაღწევად.

კანონზე მუშაობისას, გამოითქვა შენიშვნები სახალხო დამცველის,²⁵ ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის,²⁶ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის და შშმ პირთა უფლებებზე მომუშავე სხვა ორგანიზაციებისგან.²⁷ შენიშვნების

24 EMC შრომის კანონმდებლობის ცვლილებათა პაკეტს აფასებს, <https://bit.ly/3hs0Ql7> [23.07.2020 14:45].

25 სახალხო დამცველის შენიშვნები „შშმ პირთა უფლებების შესახებ“ კანონის პროექტთან დაკავშირებით, <https://bit.ly/3eSiFIG> [23.07.2020 12:58].

26 „ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ შენიშვნები „შშმ პირთა უფლებების შესახებ“ კანონის პროექტთან დაკავშირებით, <https://bit.ly/30E1XaD> [23.07.2020 13:00].

27 „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრისა“ და შშმ პირთა უფლებებზე მომუშავე სხვა ორგანიზაციების შენიშვნები „შშმ პირთა უფლებების შესახებ“ კანონის პროექტთან

ნაწილი გათვალისწინებულია, თუმცა ამ უკანასკნელთა საბოლოო შეფასებით,²⁸ კანონი მაინც დეკლარაციული და აბსტრაქტული ხასიათისაა, არ ადგენს კონკრეტულ უფლებრივ სტანდარტებს და არსებითად არ აუმჯობესებს შშმ პირთა უფლებრივ მდგომარეობას. პრობლემურადაა, ასევე, მიჩნეული მნიშვნელოვანი სტანდარტების შემუშავებისთვის კანონის გარდამავალი დებულებებით განსაზღვრული ხანგრძლივი ვადები. მათი განმარტებით, ეს ნიშნავს იმას, რომ კიდევ რამდენიმე წლით გადაინევს, შშმ პირთა უფლებების უზრუნველყოფის მიმართ, გაეროს კონვენციით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება.

პრობლემური იყო კანონპროექტის განხილვაში შშმ თემის წარმომადგენელთა ჩართულობა. კანონის განხილვები დაიწყო პანდემიის პირობებში, რამაც შეაფერხა შშმ თემის და საკითხით დაინტერესებული პირების ჩართულობა. მართალია, საკომიტეტო მოსმენებზე უზრუნველყოფილი იყო ონლაინ საშუალებებით კითხვის დასმის შესაძლებლობა, თუმცა, ინტერაქციისა და ცოცხალი საგნობრივი განხილვის ჩასატარებლად, შესაძლებელი და უმჯობესი იქნებოდა ინიციატორსა და პარლამენტს შშმ თემის მონაცვლადობა გაეთვალისწინებინათ, განსაკუთრებით, პანდემიის დროს და კანონპროექტის განხილვა უზრუნველყოფით ფიზიკური დასწრების ფორმატებში – მით უმეტეს იმ სიტუაციის ფონზე, როდესაც ასეთი თხოვნა არაერთხელ გაუღერდა შშმ თემის წარმომადგენელთა მხრიდან.²⁹ ჩართულობა არასაკმარისად შეაფასა სახალხო დამცველმაც.³⁰

2.1.5. „აკვაკულტურის შესახებ“ კანონის³¹ მიღება ასევე ერთ-ერთი მიღწევაა საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში, რამდენადაც იგი სისტემურად და თანამედროვე გარემოსდაცვითი სტანდარტების შესაბამისად აწესრიგებს აკვაკულტურის ე.ი. წყლის რესურსების მდგრადი, რაციონალური და, იმავდროულად, ეკონომიკურად მომგებიანად გამოყენების წინაპირობებს. ამ კანონმა ხელი უნდა შეუწყოს საქართველოში თევზის რეწვის დარგის განვითარებასაც.

განმარტებითი ბარათი იძლევა ამომწურავ ინფორმაციას კანონის მიღებით მოსალოდნელ სარგებელზე, ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის გავლენასა და კანონის ადრესატებისთვის მოსალოდნელ ფინანსურ ვალდებულებებზე. ამასთან, კანონი შემუშავდა დაინტერესებული პირების, საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტების

დაკავშირებით, <https://bit.ly/2E2zCmL> [23.07.2020 12:56].

28 „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრისა“ და შშმ პირთა უფლებებზე მომუშავე სხვა ორგანიზაციების შეასება „შშმ პირთა უფლებების შესახებ“ კანონთან დაკავშირებით, <https://bit.ly/2OQNjh7> [23.07.2020 13:08].

29 შშმ პირები და ორგანიზაციები აფასებენ პარლამენტის მიერ „შშმ პირთა უფლებების შესახებ“ კანონპროექტის განხილვას, <https://bit.ly/39k8gnT> [23.07.2020 13:19].

30 სახალხო დამცველის განცხადება „შშმ პირთა უფლებების შესახებ“ კანონთან დაკავშირებით, <https://bit.ly/2CYV1ga> [23.07.2020 13:24].

31 საქართველოს კანონი „აკვაკულტურის შესახებ“, <https://bit.ly/39kFCD3> [23.07.2020 12:40].

ჩართულობით. გათვალისწინებული იყო გაეროს ორგანიზაციების მოსაზრებებიც.

2.1.6. საგაზაფხულო სესიაზე პარლამენტმა მიიღო ტყის კოდექსი,³² რომელიც მიუხედავად იმისა, რომ დისკრიმინაციულ ასპექტსაც მოიცავს,³³ მაინც უნდა შეფასდეს, როგორც ამ სესიის პარლამენტის ერთ-ერთი მიღწევა მთელი რიგი ფაქტორებიდან გამომდინარე.

ტყის კოდექსი კონსოლიდირებული აქტის სახით აწესრიგებს სატყეო ურთიერთობებს, ქმნის ტყის რესურსის დაცვისა და გამოყენების გარემოსდაცვით საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებად რეგულაციებს, აღმოფხვრის მანამდე არსებულ წინააღმდეგობებს ნორმატიულ აქტებს შორის.

კოდექსი მნიშვნელოვანი სიახლეა და ხელს შეუწყობს ტყის რესურსის მდგრად მართვას. ტყის კოდექსით შემოტანილი რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც, საქმიანობა, რომელიც უკავშირდება ტყით სპეციალურ სარგებლობას, დაექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას. გადანყვეტილება კი – გაიცეს თუ არა ტყით სპეციალური სარგებლობის ნებართვა – დაეფუძნება გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის მოთხოვნებს.

აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტის მომზადების ეტაპზე ჩართული იყო როგორც საერთაშორისო, ისე ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები.

2.1.7. საგაზაფხულო სესიაზე პარლამენტმა მიიღო „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ და თანმდევი კანონებში ცვლილებები, რამაც გააძლიერა მსხვერპლის დაცვის გარანტიები და დაზუსტდა ცალკეული დეფინიცია.

შესული ცვლილებებით მოძალადეების მიმართ დაწესდა ელექტრონული ზედამხედველობა; დამცავი ორდერის მოქმედების ვადა გაიზარდა 6-დან 9 თვის ვადით; გაფართოვდა ოჯახის წევრის დეფინიცია, კერძოდ, ოჯახის წევრთა ჩამონათვალიდან ამოღებული იქნება „ნაშვილები“ და „მშვილებელი“, ხოლო „სიძისა“ და „რძლის“ ნაცვლად, მიეთითა „შვილის მეუღლე“. ოჯახის წევრთა ჩამონათვალს დაემატა წარსულში არარეგისტრირებულ ქორწინებაში მყოფი პირი; დაკონკრეტდა არარეგისტრირებულ ქორწინებაში მყოფი პირის ოჯახის წევრის ცნება; სისხლისსამართლებრივად დასჯადი გახდა ელექტრონული ზედამხედველობის

32 <https://bit.ly/3gakySj> [28.07.2020 16:20].

33 კოდექსის საფუძველზე განისაზღვრა მთავრობის გადანყვეტილებით მართლმადიდებელი ეკლესიისთვის სახელმწიფო ტყის ნაწილის გადაცემის შესაძლებლობა. აღნიშნული საკითხი დაზუსტებულია „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონში და დადგენილია, რომ მართლმადიდებლურ ეკლესიას შესაძლოა, საკუთრებაში გადაეცეს სახელმწიფო ტყის ნაწილი, რომელიც კანონის ამოქმედებამდე იყო მართლმადიდებლური ეკლესია-მონასტრების მიმდებარედ არსებული 20 ჰექტრამდე ტყის ფართობი.

წესების დარღვევისთვის გაფრთხილების შეუსრულებლობა განმეორებით ან თავის არიდება.

კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილეობა მიიღო გაეროს ქალთა ორგანიზაციის წარმომადგენლობამ საქართველოში (UN WOMEN).³⁴

2.2. პარლამენტის საკანონმდებლო ხარვეზები – პარლამენტის ხარვეზები გამოიხატა ხარვეზიან კანონმდებლობასა და უსაფუძვლო დაჩქარებით კანონების მიღებაში.³⁵ არსებითი ხასიათის საერთაშორისო თუ ადგილობრივი რეკომენდაციები/შენიშვნები პარლამენტმა არ გაითვალისწინა და ამით ხელი შეუშალა უფლებებისა და დემოკრატიული პრინციპების სრულყოფილ საკანონმდებლო განმტკიცებას.

2.2.1. დაჩქარებული წესით კანონპროექტების განხილვა ძირითადად უსაფუძვლო იყო მას შემდეგ, რაც გაუქმდა საგანგებო მდგომარეობა.

საქმე იმაშია, რომ დაჩქარებული წესით კანონის პროექტის განხილვა დემოკრატიულ სახელმწიფოში, როგორც წესი, შეზღუდულ შესაძლებლობას წარმოადგენს და მხოლოდ და მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობისთვის შემონახული მექანიზმია, რომლის გარეშეც, მოსაწესრიგებელ სფეროს კონკრეტული დროის დაგვიანებამ, შესაძლოა, კონკრეტული ზიანი მიაყენოს.

სხვა ყველა შემთხვევაში კანონპროექტები მიიღება კანონის მიღების ჩვეულებრივი რიტმით, რაც აუცილებლად გულისხმობს წარმოდგენილი კანონპროექტების არსებით და სიღრმისეულ განხილვას და ასევე, მასში სხვა დაინტერესებული პირების მონაწილეობას, რომლებიც არ არიან პარლამენტის წევრები, თუმცა, მათ პირდაპირ ან არაპირდაპირ ეხებათ წარმოდგენილი კანონპროექტი, ან გამოხატავენ ექსპერტულ მოსაზრებებს მასთან დაკავშირებით.

2020 წლის 22 მაისიდან 30 ივნისამდე პარლამენტში სულ დარეგისტრირდა 25 კანონპროექტი; ამათგან, თითქმის ნახევარზე – 12 კანონპროექტზე მოთხოვნილი იყო დაჩქარებული წესით განხილვა. ნიციატორების 12 მოთხოვნიდან, კანონპროექტების დაჩქარებული წესით განხილვის შესახებ, მხოლოდ 4 შემთხვევაში იყო კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მოცემული დაჩქარების კონკრეტული და გონივრული მიზეზი. დარჩენილ 8 შემთხვევაში დაჩქარების საჭიროებად ძირითადად გამოყენებული იყო თავად კანონპროექტით მოსაწესრიგებელი საკითხის მნიშვნელობა და მისი მასშტაბები, რაც შეიძლება ნებისმიერი კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას მიესადაგოს.

34 განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, გვ. 7 [17.08.2020 13:24].

35 აღნიშნული შეფასება შეეხება ჩვეულებრივი რეჟიმით პარლამენტის მუშაობას, ხოლო პანდემიის დროს პარლამენტის შეფასება ცალკე პარაგრაფად არის გამოყოფილი.

საინტერესოა, ასევე, რომ დაჩქარებული განხილვის მოთხოვნები, რომელიც წარდგენილია მთავრობის და საპარლამენტო უმრავლესობის წევრების მიერ, ყველა შემთხვევაში დააკმაყოფილა პარლამენტის ბიურომ. არცერთ შემთხვევაში ბიუროს არ წარმოუდგენია მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთება, თუ რატომ დააკმაყოფილა დაჩქარებული განხილვის მოთხოვნა.

12 შემთხვევიდან ერთადერთ შემთხვევაში წარმართა კონსულტაციები კანონპროექტის მომზადების ეტაპზე: ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან ნავთობპროდუქტების აირების დაბეგვრის არსებული მოდელის სრულყოფასთან დაკავშირებით. ამ შემთხვევაში არსებული კონსულტაცია სამინისტროსთან ცალსახად დადებითი მიდგომის აღმნიშვნელია, თუმცა, აღნიშნული კანონპროექტის შემთხვევაშიც კი, კონსულტაციები არ წარმართა იმ ძირითად სუბიექტებთან, რომლებზეც პირდაპირ იმოქმედებს კანონპროექტი. სხვა არცერთ შემთხვევაში, კონსულტაციები კანონპროექტის მომზადების ეტაპზე, რომელიც დაჩქარებული განხილვის ერთერთი ძირითადი კომპონენტია, არ გამართულა დაინტერესებულ პირებთან, ვისაც კანონპროექტში შემოთავაზებული მოწესრიგება ეხება პირდაპირ ან არაპირდაპირ.

დაჩქარებული განხილვა შეეხო ძირითადად ჯანდაცვის, განათლების და საგადასახადო სფეროში არსებულ საკითხებს. ერთი შეხედვით, ეს ის საკითხებია, რომლებიც სწორედ პანდემიურ ვითარებაში იწვევს გადაუდებელი განხილვის აუცილებლობას, თუმცა, რეალურად, საკითხები არ ეხებოდა პანდემიას, მოსაწესრიგებლად იყო მნიშვნელოვანი, თუმცა, კონკრეტულ მოკლე დროში რატომ დაჩქარდა ამ საკითხების განხილვა, შესაბამისი არსებითი განხილვისა და დებატების გარეშე, არ ჩანდა არც თავად განმარტებით ბარათებში, არც – თავად ცვლილებათა შინაარსში.

რაც შეეხება კანონპროექტების განხილვის სხვა პროცედურულ მოთხოვნებს: კანონპროექტების განხილვა ყველა შემთხვევაში დადგენილი ვადების დაცვით წარმართა; ყოველთვის პროექტს თან ახლდა წამყვანი კომიტეტის დასკვნები.

2.2.2. „ელექტრონული კომუნიკაციებისა“ და „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონებში შეტანილი ცვლილებები³⁶ გარკვეულწილად, მაინც ეწინააღმდეგება გამოხატვის თავისუფლებას და საკუთრების უფლებას – მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო საზოგადოებისა და მათ შორის, ერთ-ერთი პირველი, ჩვენი ორგანიზაციის მიერ გამოხატული კრიტიკული არსებითი შენიშვნები პარლამენტმა გაითვალისწინა.

საქმე იმაშია, რომ კანონპროექტის მიხედვით, სპეციალური მმართველი უფლებამოსილი იყო, გარდა ფინანსებთან დაკავშირებული მმართველობითი ფუნქციებისა, განეხორციელებინა, ასევე, ავტორიზებული/ლიცენზიის მფლობელი

36 საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20679> [22:47 18.07.2020]

პირის მმართველობითი ორგანოს სხვა ფუნქციები; აგრეთვე, დაენიშნა ან/და გაეთავისუფლებინა ავტორიზებული/ლიცენზიის მფლობელი პირის დირექტორ(ებ)ი, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრ(ებ)ი.³⁷ ავტორიზებული/ლიცენზიის მფლობელი პირების გარკვეული ნაწილი, ამასთან, არის ასევე – მედია მაუწყებელი. შესაბამისად, შემოთავაზებული ინიციატივის მიხედვით, კანონპროექტი სპეციალურ მმართველს მედიის სარედაქციო თავისუფლებაში ჩარევის შესაძლებლობას აძლევდა – უფლება ჰქონდა თავად განესაზღვრა საეთერო ბადე და მასთან დაკავშირებული პოლიტიკა. კანონპროექტი არ მიჯნავდა ავტორიზებული/ლიცენზიის მფლობელი პირების მედია საქმიანობას.

მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების კონსტიტუციური დაცვის სტანდარტი არის დროებითი მმართველის ჩაურევლობა მედიის სარედაქციო პოლიტიკაში. ინიცირებული კანონპროექტით კი, სპეციალურ მმართველს, რომელიც დროებით ინიშნება, მედიის მმართველი ორგანოს (ორგანოების) ფუნქციების სრული ჩანაცვლების უფლებამოსილება ენიჭებოდა, რაც წინააღმდეგობაში მოდის მედიის თავისუფლებასთან.

საქართველოს მთავრობამ უკან გაიწვია „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების პროექტი,³⁸ მაგრამ იმავე შინაარსის რეგულაცია ტრანსფორმირდა „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში.³⁹ ვინაიდან, შემოთავაზებული ცვლილებები ირიბად ეხებოდა მედია მაუწყებლებს, მათთვის ამ გამონწვევით სამართლებრივი მდგომარეობა არ შეცვლილა და კვლავ რჩება მედიის თავისუფლებაში ჩარევის საფრთხეები.

რაც შეეხება საკუთრების უფლებასთან კანონპროექტის წინააღმდეგობას, იგი ითვალისწინებდა სასამართლო კონტროლის გარეშე სპეციალური მმართველის დანიშვნას. მედია ორგანიზაცია, გარდა იმისა, რომ არის გამოხატვის თავისუფლების რეალიზებისთვის უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტი, ის ასევე წარმოადგენს საკუთრებას. სპეციალური მმართველის დანიშვნა კი გულისხმობს – იძულების წესით, საკუთრების სამართავად სხვისთვის გადაცემას. ამისთვის, აუცილებელია სასამართლო კონტროლი, რომელიც, როგორც აღინიშნა, არ იყო გათვალისწინებული კანონპროექტის თავდაპირველ ვერსიაში.

საკომიტეტო განხილვების შედეგად, გარკვეული ცვლილებები შევიდა კანონპროექტში.

37 საქართველოს კანონის პროექტი „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, მუხლი 12, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/256954?> [22:47 18.07.2020].

38 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 13 ივლისის წერილი GOV 6 20 00027126, <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/28294?> [23:23 18.07.2020].

39 „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/259092?> [23:23 18.07.2020].

ავტორიზებული/ლიცენზიის მფლობელი პირის მიერ სპეციფიკური ვალდებულებების დარღვევის ნაწილში სპეციალური მმართველის დანიშვნა განისაზღვრა სასამართლო კონტროლით, როგორც ეს განსაზღვრულია „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის მიხედვით, რაც ცალსახად პოზიტიურია. მაგრამ ხარვეზი კვლავ არსებობს იმ კუთხით, რომ აღნიშნული სტანდარტი არ გავრცელდა ყველა ტიპის ვალდებულებასთან მიმართებით.⁴⁰

2.2.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შესული ცვლილებები,⁴¹ რომლითაც მას საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შექმნის უფლებამოსილება ენიჭება, ასუსტებს თვითმმართველობას, დაუსაბუთებელია და ეწინააღმდეგება მთავრობის დეცენტრალიზაციის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმას.⁴²

კანონპროექტის მიხედვით, 2030 წლამდე მუნიციპალიტეტები უფლებამოსილნი იქნებიან დააფუძნონ მთავრობის მიერ განსაზღვრულ დასახლებებში საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლის საშუალებითაც მოხდება შესაბამის ტერიტორიაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ცალკეული უფლებამოსილებების განხორციელება.

კანონპროექტი, განმარტებითი ბარათის მიხედვით, მიზნად ისახავს, სწრაფი ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობისა და მუნიციპალიტეტების მართვის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, დამატებით შექანიზმად, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შექმნის შესაძლებლობას, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს, მოთხოვნის შესაბამისი მუნიციპალური სერვისების მიწოდება.⁴³ აღნიშნულის საჭიროება დასაბუთებული არ არის, რადგან მრავალი მუნიციპალიტეტი საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს სხვადასხვა კერძოსამართლებრივი იურიდიული ფორმით.⁴⁴

40 „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-19 პუნქტი <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/259092?> [23:23 18.07.2020] .

41 საქართველოს პარლამენტის ვებ.გვერდი, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/19547> [23:19 13.07.2020] .

42 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის დადგენილება დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ.

43 საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ განმარტებითი ბარათის „ა.ა.ა.“ პუნქტი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/241340?> [23:19 13.07.2020] .

44 მაგალითად, თბილისის მუნიციპალიტეტი, შპს სიტი-პარკის მეშვეობით 2007 წლიდან 2018 წლამდე ზედამხედველობას უწევდა ქალაქში პარკირების წესებს, მათ შორის, წერდა ჭარიმებს. მას ეს უფლებამოსილება ხელშეკრულებით ჰქონდა დელეგირებული. წინამდებარე კანონთან დაკავშირებით კი გამოიკვეთა, რომ ამ კანონის მიღების ერთ-ერთი მიზანი არის ბორჯომის მუნიციპალიტეტში შექმნილიყო საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც მშენებლობასთან დაკავშირებული საქმიანობის რეგულირებას განახორციელებდა. საკანონმდებლო ინიციატორი,

კანონპროექტის განმარტებით ბარათში არ არის მითითებული კავშირი თვითმმართველობის დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სამთავრობო სტრატეგიასთან,⁴⁵ რომელიც ითვალისწინებს მხოლოდ აქტივობას კერძო სამართლის იურიდიული პირების შექმნის მხრივ, ისიც მთლიანად მუნიციპალიტეტის და არა კონკრეტული დასახლების ფარგლებში.

როდესაც მუნიციპალიტეტებს დღეს არ გააჩნიათ საკმარისი მატერიალური და ადამიანური რესურსი, ახალშექმნილ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს დასჭირდებათ დამატებითი შემოსავლები. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ კანონის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, სსიპ-ის დაფინანსების წყარო შესაძლებელია იყოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.

მცირე შემოსავლების მეორე მუნიციპალიტეტების მიერ შექმნილი სამართლის იურიდიული პირების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსება გამოიწვევს მათ დამოკიდებულებას ცენტრალურ მთავრობაზე. აღნიშნული შეასუსტებს თვითმმართველობების სტატუსს ქვეყანაში. მათ კანონპროექტით გათვალისწინებული ცვლილებით ეწინააღმდეგება შესაძლებლობა, უარი თქვან ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების შესრულებაზე, ხოლო ცენტრალურ ხელისუფლებას გაუჩნდება მოტივაცია, ნაცვლად იმისა, რომ გააძლიეროს ფინანსური და ადამიანური რესურსებით მუნიციპალიტეტები, დააფინანსოს და მასზე დამოკიდებული გახადოს ცვლილების შედეგად შექმნილი კერძო სამართლის იურიდიული პირები.

2.2.4. საარჩევნო სისტემის საკონსტიტუციო ცვლილებამ გამოიწვია საარჩევნო კოდექსში დაჩქარებული ცვლილებები,⁴⁶ რომლებშიც პარლამენტმა არსებითი ხასიათის საერთაშორისო რეკომენდაციები არ გაითვალისწინა.

დაბალანსებული და მიუკერძოებელი წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად, ეუთოს რეკომენდაცია⁴⁷ ითვალისწინებდა საარჩევნო კომისიების წევრთა პროპორციული განაწილების ნაცვლად, ყველა პარტიის თანაბარ წარმომადგენლობას. აშშ-ის საელჩომ საქართველოში აღნიშნა, რომ საარჩევნო კომისიის წევრების არჩევის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა ხელს შეუწყობდა საზოგადოებრივი ნდობის

გარდა სამშენებლო საქმიანობისა და მასთან დაკავშირებით მოსაკრებლისა, ითხოვს საჯარო სამართლის იურიდიული პირისთვის ისეთი ფუნქციების გადაცემას, როგორებიცაა - ტერიტორიის კეთილმოწყობის და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება, ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, მუნიციპალური ნარჩენების მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა, გარე რეკლამის განთავსების ადმინისტრირება.

45 Supra, 42

46 საქართველოს პარლამენტის ბიუროს 2020 წლის 29 ივნისის გადაწყვეტილება „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ და თანმდევ კანონების დაჩქარებული წესით და სხდომის ერთ დღეს ორი მოსმენით განხილვის შესახებ, <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/27935?> [16:23 09.07.2020].

47 ეუთოს 2019 წლის 28 თებერვლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია <https://cesko.ge/res/docs/414827.pdf>

გაზრდას საარჩევნო პროცესებისადმი.⁴⁸ აღნიშნული რეკომენდაცია პარლამენტმა არ გაითვალისწინა.

სიძულვილის ენისა და ქსენოფობიის შესაძლო გავრცელების აღსაკვეთად, რეკომენდაცია ითვალისწინებდა წინასაარჩევნო კამპანიის დროს მისაღები ენის რეგულირებას; ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების მხრიდან სიძულვილის ენის გამოყენების შესაძლო შემთხვევების დროული განხილვისა და საჭიროების შემთხვევაში სანქციების დროული გამოყენების შესაძლებლობას.⁴⁹ აღნიშნული რეკომენდაცია პარლამენტმა არ გაითვალისწინა.

რეკომენდაცია ითვალისწინებდა, ამომრჩევლის მიერ (დასჯის, შიშის გარეშე) საკუთარი ხმის მიცემის უზრუნველსაყოფად, წინასაარჩევნო კამპანიის დროს ე.წ. „სიჩუმის პერიოდის“ დაწესებისა და საარჩევნო უბნების გარშემო შესაბამისი პერიმეტრების მოწყობის (სადაც საარჩევნო კამპანიის წარმოება და ამომრჩეველთა აღრიცხვა აიკრძალება) შესაძლებლობის განხილვას. აღნიშნული რეკომენდაცია პარლამენტმა არ გაითვალისწინა.

რეკომენდაცია ითვალისწინებდა საჩივრებთან დაკავშირებული პროცედურების გამარტივებასა და საჩივრების მიღებაზე არსებული შეზღუდვების გაუქმებას. ყველას, ვისი საარჩევნო უფლებებიც ირღვევა, უნდა გააჩნდეს საჩივრის შეტანის უფლება.

დემოკრატიის ინდექსი-საქართველო მიესალმება საარჩევნო კოდექსში შეტანილ ცვლილებებს, რომლითაც საარჩევნო დავების განხილვის ვადები შემცირდა. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული ვერ იქნება არსებითი ცვლილება, რადგან არ მოხდა ანგარიშში განსაზღვრული პროცედურებისა და არსებული შეზღუდვების გაუქმება. ამ საკითხთან დაკავშირებით, ევროკავშირის ელჩმა, აღნიშნა, რომ სასურველი იქნებოდა უფრო ამბიციური რეფორმების განხორციელება ეუთო/ოდირის (OSCE/ODIHR) მიერ რეკომენდებულ ისეთ საკვანძო სფეროებში, როგორებიცაა – ამომრჩეველზე ზეწოლა, დავების განხილვა და საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტება.⁵⁰

საბოლოო ჯამში, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტმა პოზიტიური ნაბიჯი გადადგა და მაქსიმალური ჩართულობით შეიმუშავა ცვლილებები, რომლებიც ზევით პარაგრაფში აღვნიშნეთ, საარჩევნო კანონმდებლობა მაინც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა დარჩა ქართული დემოკრატიისთვის.

48 ამერიკის შეერთებული შტატების საელჩო საქართველოში, განცხადება ეუთო/ოდირის რეკომენდაციაზე დაფუძნებული საარჩევნო რეფორმების მიღების შესახებ, <https://ge.usembassy.gov/ka/statement-on-the-passage-of-osce-odihr-based-election-reforms-july-2-ka/>, [19:23 14.07.2020].

49 Supra, 47.

50 IPN, კარლ ჰარცელი - სასურველი იქნებოდა უფრო ამბიციური რეფორმების განხორციელება ეუთო/ოდირის მიერ რეკომენდებულ საკვანძო სფეროებში, როგორებიცაა: ამომრჩეველზე ზეწოლა, დავების განხილვა და კომისიების დაკომპლექტება, <https://www.interpressnews.ge/ka/article/607723-karl-harceli-sasurveli-ikneboda-upro-ambiciuri-reporme-bis-ganxorcieleba-eutoodiris-mier-rekomendebul-sakvanzo-speroebshi-rogoricaa-amomrchevelze-zecola-dav-ebis-ganxilva-da-komisiebis-dakomplekteba/>, [19:23 14.07.2020].

2.2.5. „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონში⁵¹ პარლამენტის მიერ განხორციელებულ ცვლილებებს შორის, რომლებიც მრავალ საკითხს მოიცავს, განსაკუთრებით ხარვეზიანი აღმოჩნდა ის წესი, რომელიც სასამართლოს კიდევ უფრო მეტად გადატვირთავს, რაც დავის სწრაფ მოგვარებას უშლის ხელს და, შესაბამისად, აზიანებს საკუთრების უფლებით დროული სარგებლობის შესაძლებლობას.

შესული ცვლილებით სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება მოსარჩელეს შეუძლია ან გემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში, ან სასამართლოში. აღნიშნული ქმნის იმ გარემოებას, რომ ის პირები, რომლებიც მრავალი წელია ფლობენ მიწის ნაკვეთებს, ვერ მოიპოვებენ ლეგიტიმურად მათზე საკუთრების უფლებას, რამდენადაც იგი დღეს რეგისტრირებულია სახელმწიფოს სახელზე და სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო არ გასცემს თანხმობას დაინტერესებული პირის საკუთრების უფლების რეგისტრაციაზე სასამართლოს დავალების გარეშე.

აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტის თავდაპირველი ვერსია⁵² კიდევ უფრო ხარვეზიანი იყო, რომელზეც ჩვენმა ორგანიზაციამ დასაბუთებული მოსაზრება წარუდგინა პარლამენტს.⁵³ მოსაზრების თანახმად, აღნიშნული ცვლილებებით, სასამართლო კიდევ უფრო გადაიტვირთებოდა მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებასთან დაკავშირებული ისეთი დავებით, სადაც დაინტერესებული პირი ასაჩივრებს სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს თანხმობის გაუცემლობას მიწის ნაკვეთზე, რომელსაც თვითონ ფლობს წლების განმავლობაში (ხშირ შემთხვევაში – თაობები), მაგრამ საჯარო რეესტრისთვის მიმართვის მომენტისთვის იგი რეგისტრირებულია სახელმწიფოს სახელზე. აღსანიშნავია, რომ მეორე მოსმენისას ინიციატორმა კანონპროექტის შესაბამისი ნაწილი გემოაღნიშნული შინაარსით შეცვალა (დაინტერესებულ პირს შეუძლია თავად აირჩიოს გასაჩივრების შესაძლებლობა სასამართლოში ან გემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში), თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, მსგავსი ცვლილება არანაირად არ უწყობს ხელს საკუთრების უფლების სწრაფ სარგებლობასა და სასამართლოს განტვირთვას.

ცვლილების არაგონივრულობაზე მეტყველებს ისიც, რომ სასამართლოსადმი მიმართვა და დავის წარმოება ფინანსური ხარჯია როგორც მომჩივნისთვის, ისე სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის (წაგების შემთხვევაში სახელმწიფო უწყებას ეკისრება

51 „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონში ცვლილებათა პაკეტი, <https://bit.ly/3eTUoSq> [23.07.2020 15:22].

52 კანონპროექტის თავდაპირველი ვერსიით, სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი სავალდებულო წესით უნდა გასაჩივრებულიყო პირდაპირ სასამართლოში და არა ჯერ გემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში - ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში.

53 „დემოკრატიის ინდექსი - საქართველოს“ მოსაზრება „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით, <https://bit.ly/2WNoRLL> [23.07.2020 15:27].

მომჩივნის სასარგებლოდ სახელმწიფო ბაჟის, ადვოკატის მომსახურებისა და პროცესის სხვა ხარჯის გადახდა).

გარდა ამისა, მსგავსი რეგულირება აფერხებს სწრაფ ეკონომიკურ ბრუნვას. კერძოდ, სასამართლოს დატვირთულობიდან გამომდინარე, დავის განხილვა ხანგრძლივი პროცესია, ხოლო დავის განმავლობაში, მონაწილეებს არ შეუძლიათ, თავისუფლად ისარგებლონ მიწით – აქციონ ის სამოქალაქო ბრუნვის ობიექტად, ჩაერთონ ეკონომიკურ საქმიანობაში. შესაბამისად, ჩანს, რომ მიწა, როგორც ერთ-ერთი ძირითადი ეკონომიკური რესურსი, მოცდენილია დიდი ხნის განმავლობაში, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში აფერხებს ეკონომიკურ ზრდასა და მიწის ბაზრის ათვისებასაც. ცხადია, მსგავსი რეგულაცია წინააღმდეგობაში მოდის სახელმწიფოს გაცხადებულ პოლიტიკასთან – მიწაზე საკუთრების უფლების რეგისტრაციის გამარტივებით ხელი შეუწყოს მიწის ბაზრის რესურსის ათვისებას და მიწაზე საკუთრების უფლების დარეგისტრირებას.⁵⁴

2.2.6. „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ კანონში პირველი მოსმენით შესული ცვლილებები აბსოლუტურ წინააღმდეგობაშია⁵⁵ თავად სახელმწიფოს მიერ გაცხადებული თამბაქოს კონტროლისა და ჯანმრთელობის დაცვის მსოფლიო შეთანხმებულ პოლიტიკასთან, რამდენადაც ორიენტირებულია თამბაქოს ხელმისაწვდომობის გაზრდაზე.

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის თანახმად, კონსულტაციები არ ყოფილა გავლილი სამთავრობო ან არასამთავრობო, ადგილობრივ ან საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, ექსპერტთან ან სამუშაო ჯგუფებთან.⁵⁶ აღსანიშნავია, რომ თავად სამთავრობო დანესებულებამ, დაავადებათა კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ეროვნული ცენტრის წარმომადგენელმა ერთმნიშვნელოვნად უარყოფითად შეაფასა კანონპროექტი და შეუსაბამოდ ჩათვალა სახელმწიფო პოლიტიკას თამბაქოს მოხმარების კონტროლთან და საერთაშორისო სტანდარტებთან მიმართებაში, მათ შორის, ევროკავშირის სტანდარტებთან მიმართებითაც.

ჩვენმა ორგანიზაციამ აღნიშნული კანონპროექტი ერთმნიშვნელოვნად შეუსაბამოდ მიიჩნია როგორც ევროკავშირის დირექტივასთან,⁵⁷ აგრეთვე, ჯანდაცვის მსოფლიო

54 „ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ“ საქართველოს კანონი, 1-ლი მუხლი.

55 პარლამენტის ოფიციალური ვებ. გვერდი, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/19518> [15:51 13.07.2020].

56 საქართველოს კანონის პროექტზე „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ განმარტებითი ბარათის „დ.ა“ პუნქტი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/240774?> [15:51 13.07.2020].

57 ევროკავშირის 2014/40/EU დირექტივის მე-14 მუხლის პირველი პუნქტის ავალდებულებს წევრ სახელმწიფოებს, შესახვევი თუთუნის ერთი კოლოფი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ 30 გრამ თამბაქოს, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_127

ორგანიზაციის ჩარჩო-კონვენციასთან, რომლის ხელმომწერი მხარეც არის საქართველო.⁵⁸ ამასთან, დასახელებული კანონპროექტი შეუსაბამოა ქვეყნის სახელმწიფო პოლიტიკასთან თამბაქოს სფეროში. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტმა 2017 წლის ცვლილებების შემდგომ, „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ კანონში, ქვეყნის მასშტაბით შემოიღო მკაცრი ზომები, რაც მიმართულია თამბაქოს მოხმარებისა და მასთან დაკავშირებული ჯანმრთელობის ზიანის შემცირებისაკენ.⁵⁹

საყურადღებოა ასევე ისიც, რომ გაუმჯობესებულ ინიცირება შეიცავს კორუფციის რისკებს, ვინაიდან უცნობია, საიდან და რა პირობებში გაჩნდა კონკრეტული შინაარსის კანონპროექტის იდეა და ვის ინტერესებში შედის მსგავსი ცვლილება.

აღსანიშნავია, რომ ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტმა, რომელიც კანონპროექტთან დაკავშირებით წამყვან კომიტეტად იყო ბიუროს გადამწყვეტილებით განსაზღვრული, მხარი დაუჭირა საკითხის პირველი მოსმენისთვის მომზადებას, მაგრამ დასკვნაში აღნიშნა, რომ კანონპროექტი წინააღმდეგობაში მოდის ევროკავშირის დირექტივასთან.⁶⁰

საბოლოოდ, იმ შემთხვევაში თუ კონკრეტულ კანონპროექტს მიიღებს პარლამენტი, ამით ის წინააღმდეგობაში მოექცევა, როგორც საერთაშორისოდ ნაკისრ ვალდებულებებთან, ისე – ქვეყნის შიდა პოლიტიკასთან, რადგან გაზრდის თამბაქოზე ხელმისაწვდომობას და პირველ რიგში – არასრულწლოვნებისთვის.

2.2.7. „ვაჭრობაში ანტიდემპინგური ღონისძიებების შესახებ“ და თანმდევი კანონმდებლობაში მეორე მოსმენით მიღებული ცვლილებებით, რომლის თანახმადაც მთავრობა უფლებამოსილი ხდება იმპორტიორებს დაუწესოს სპეციალური ტარიფი,⁶¹ პარლამენტი ეწინააღმდეგება საქართველოს

_R_0001, [15:51 13.07.2020].

58 თამბაქოს კონტროლის შესახებ ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის ჩარჩო-კონვენციის მე-16 მუხლის მესამე პუნქტის მიხედვით, თითოეული მხარე ყოველ ღონეს იხმარს, რათა აიკრძალოს სიგარეტების ცალობით ან პატარა პაკეტებში გაყიდვა, რაც ამ ნაწარმს არასრულწლოვანთათვის ხელმისაწვდომს გახდის, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_127_R_0001, [15:51 13.07.2020].

59 თამბაქოს კონტროლის პოლიტიკა და კანონის აღსრულება, დაავადების კონტროლისა და საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის ცენტრი, 2018, გვ14, <https://www.ncdc.ge/Handlers/GetFile.ashx?ID=bef2c866-41a3-47ae-9edb-ce1b722c244c>. [16:25 13.07.2020].

60 ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის 2020 წლის 4 მარტის დასკვნა კანონპროექტებზე: „თამბაქოს კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ (07-3/427, 18.12.2019), <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/25697?> [16:25 13.07.2020].

61 კანონპროექტის მეორე მუხლის „ე“ ქვეპუნქტით განისაზღვრა სპეციალური ანტიდემპინგური ტარიფი, რომელიც არის საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე დემპინგური იმპორტის შემზღვევის ანტიდემპინგური ღონისძიება და, რომელიც შემოღებულია უფლებამოსილი ორგანოს მიერ განხორციელებული შესწავლის საფუძველზე. ხოლო მე-15 მუხლის მეხუთე და მეექვსე პუნქტების

კონსტიტუციურ პრინციპს.⁶²

წარმოდგენილი ცვლილება კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება იმდენად, რამდენადაც იგი პრაქტიკულად აწესებს ახალ საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადს. საგულისხმოა, რომ გადასახადის განმარტებისას, არა მისი სახელწოდება (ამ შემთხვევაში ტარიფი), არამედ სახელმწიფოსა და მოქალაქის, მენარმე სუბიექტის ურთიერთობის არსი უნდა შეფასდეს. კერძოდ, საგადასახადო კოდექსის განმარტებით, გადასახადი არის სავალდებულო, უპირობო შენატანი სახელმწიფო ბიუჯეტში.⁶³ მეორე მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლო, დადგენილი პრაქტიკის მიხედვით, ავტონომიურად განსაზღვრავს გადასახადის მნიშვნელობას, რომლითაც გადასახადი არის პირის მიერ სახელმწიფოს სასარგებლოდ გაღებული სავალდებულო შენატანი, რომელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი კონკრეტული საპასუხო შესრულების გარეშე.⁶⁴

აღნიშნული განმარტების შესაბამისად, კანონპროექტით შემოთავაზებული სპეციალური ანტიდემპინგური ღონისძიება, როგორც საგადასახადო კოდექსით, აგრეთვე, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, არის გადასახადი. იგი ადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტში უპირობო შენატანის ვალდებულებას და მისი ბიუჯეტში ჩარიცხვის შემდგომ, სრულად ექცევა გადასახადის განმარტების ფარგლებში. მენარმე-სუბიექტი ვალდებულია ყოველგვარი პირობის გარეშე შეიტანოს სახელმწიფო ბიუჯეტში აღნიშნული ტარიფით განსაზღვრული თანხა. დამატებით, საერთაშორისო პრაქტიკა გვაჩვენებს, რომ ანტიდემპინგური ღონისძიებები, მიიჩნევა არა როგორც ტარიფი, არამედ გადასახადი.⁶⁵

არის რა წარმოდგენილი ცვლილება იურიდიულად გადასახადი, ის მხოლოდ და მხოლოდ რეფერენდუმით უნდა იქნას მიღებული, რამდენადაც 2017-2018 წლის საქართველოს კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად, საქართველოს პარლამენტს 2029 წლამდე შეეზღუდა უფლებამოსილება შემოიღოს ახალი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადი ან გაზარდოს არსებული გადასახადის ტვირთი, გარდა რეფერენდუმის გზისა.⁶⁶ შესაბამისად, ზემოაღნიშნული სპეციალური ტარიფის რეფერენდუმის გარეშე

მიხედვით, კი სპეციალური ღონისძიების შედეგად განსაზღვრული ტარიფი გადაირიცხება სრულიად სახელმწიფო ბიუჯეტში. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/225951?> [14:32 13.07.2020].

62 საქართველოს მთავრობის წარდგინება, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/19368?> [13:50 13.07.2020].

63 საგადასახადო კოდექსის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი.

64 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 5 ივლისის №2/3/1279 გადაწყვეტილება საქმეზე „ლევან ალაფიშვილი და „კს ალაფიშვილი და ყავლაშვილი - საქართველოს ადვოკატთა ჯგუფი“ საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ“, II-26.

65 მაგალითად „გენერალური შეთანხმება ტარიფებისა და ვაჭრობის შესახებ“, რომლის ხელმოწერილი საქართველოც არის, მუხლი VI-ში ანტიდემპინგური ხასიათის ღონისძიებები მოცემულია, როგორც გადასახადი, http://www.economy.ge/uploads/kanonmdebloba/sagareo_vachroba/GATT_-_tarifebi.pdf [14:32 13.07.2020]

66 „საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში შესატანი ცვლილებების შესახებ“ მეორე მუხლის მეექვსე პუნქტის მიხედვით, ამ კანონის ამოქმედებიდან 12 წლის

შემოღება, რადგან იგი შინაარსობრივადაც გადასახადია, პარლამენტის მიერ კონსტიტუციური მოთხოვნების დარღვევა იქნება.

2.3. სამოქალაქო საზოგადოების როლი პარლამენტის საქმიანობაში – საინტერესოა, რომ წინა სესიის განმავლობაში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის ძალიან მკაფიო მაგალითები იყო – არსებითი მნიშვნელობის საკითხების მიმართ მათი მწვავე პროტესტის – ყოველ ჯერზე იგნორირება.⁶⁷ ამჯერად მსგავს პრობლემას ასევე დაემატა დაკვირვების ახალი მიმართულება, რომლის შეფასებითაც, სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა, კვლავ მინიმალური აღმოჩნდა – ვერძოდ, მათი მონაწილეობა საკანონმდებლო პროცესში სისტემურად არ არის უზრუნველყოფილი; სამოქალაქო ორგანიზაციების ჩრდილოვანი ანგარიშების მოსმენა მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებს; სამოქალაქო საზოგადოების პროტესტი კონკრეტული პირების მაღალ თანამდებობაზე არჩევის წინააღმდეგ, პრაქტიკულად იგნორირებულია სხვა და სხვა მიმართულებით.

2.3.1. დაინტერესებულ პირთა ჩართულობა კანონპროექტების მოსამზადებელ ეტაპზე ზოგჯერ უზრუნველყოფილია, ზოგჯერ – არა.

არსებობს კანონპროექტები, რომელთა მოსამზადებელ ეტაპზე ჩართულობა უზრუნველყოფილი იყო და ამ მიმართულებით დაინტერესებული პირების, ექსპერტების, კანონპროექტის რეგულირების სფეროს თემატიკაზე მომუშავე ორგანიზაციების მხრიდან პრეტენზიები არ გამოთქმულა. ასეთები იყო: „აკვაკულტურის შესახებ“⁶⁸ და „ვაჭრობაში ანტიდემპინგური ღონისძიების შემოღების შესახებ“⁶⁹ კანონების პროექტების, შრომის⁷⁰ და საარჩევნო⁷¹ კანონმდებლობებში ცვლილებათა პაკეტების მოსამზადებელი ეტაპები.

იმავდროულად, არსებობს კანონპროექტები, რომელთა მოსამზადებელ ეტაპზე ჩართულობის პრობლემა მწვავედ დადგა კანონპროექტის ადრესატი პირებისგან, ან ადრესატი პირები საერთოდ არ იყვნენ ინფორმირებულები კანონპროექტის არსებობის შესახებ. ასეთი იყო „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“, ⁷²

განმავლობაში საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

67 ჩვენი ორგანიზაციის ანგარიში, გვ. 29-33.

68 <https://bit.ly/39kFCD3> [23.07.2020 20:21].

69 <https://bit.ly/2OPA8qv> [23.07.2020 20:22].

70 <https://bit.ly/2WP4I83> [23.07.2020 20:23].

71 <https://bit.ly/3eVLB2q> [23.07.2020 20:25].

72 <https://bit.ly/3jxutmV> [23.07.2020 19:59], ჩართულობის პრობლემასთან დაკავშირებით: <https://bit.ly/2OQNjH7> [23.07.2020 20:27], <https://bit.ly/2CYV1ga> [23.07.2020 20:30].

„თამბაქოს კონტროლის შესახებ“⁷³ და „სახელმწიფო ქონების შესახებ“⁷⁴ კანონების პროექტების მოსამზადებელი ეტაპები.

კანონმდებლობის შესწავლამ აჩვენა – ასეთ სხვაობას იწვევს ის, რომ არცერთ კანონში განერილი არაა კანონპროექტის და, ზოგადად, ნორმატიული აქტის შემუშავების მოსამზადებელ ეტაპზე დაინტერესებულ პირთა ჩართულობის უზრუნველყოფი ნორმატიული ჩარჩო. კანონპროექტის ინიციატორს მოქმედი კანონმდებლობა არ ავალდებულებს – კანონპროექტის რეგულირების სამიზნე ჯგუფებთან გაიაროს კონსულტაციები, გაუგზავნოს მათ კანონპროექტის ტექსტი, მოიწვიოს ზეპირ სხდომებზე და პარლამენტში ინიცირებამდე ინტენსიურ რეჟიმში ჩაატაროს მოსამზადებელი სამუშაოები.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ნორმატიული აქტების შედგენა კანონპროექტის სამიზნე ჯგუფებსა და სხვა დაინტერესებულ პირებთან კონსულტაციების გავლის გარეშე, შესაბამისად – კანონპროექტით დასარეგულირებელი საკითხების განხილვა ამ სამიზნე ჯგუფების/პირების უშუალო ჩართულობის გარეშე, შემდგომ – უკვე კომიტეტებსა თუ პლენარულ სხდომებზე გაჭიანურებულ დებატებს იწვევს ან/და ხშირ შემთხვევაში ისეთი ქვეპუნქტების (?) განხილვაზე იხარჯება დრო, რომლებიც ჯერ კიდევ მოსამზადებელ ეტაპზე უნდა შემუშავებულიყო. განხილვების ასეთნაირად წარმართვა კი, თავის მხრივ, აქვეითებს პარლამენტის მუშაობის ეფექტიანობის ხარისხს.

დაინტერესებულ პირთა ჩართულობის პრობლემა ახალი არ არის: სამოქალაქო ჩართულობის ამალგების კუთხით OGP-ის („პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის“) დამოუკიდებელი ანგარიშების მექანიზმის (IRM) 2018 წლის შეფასებით, საქართველოს არ ჰქონდა მაღალი შეფასება.⁷⁵ IRM-ის ერთ-ერთი მთავარი რეკომენდაცია საქართველოს მიმართ სწორედ „ხელისუფლების განხორციელების ყველა საფეხურზე საჯარო ჩართულობის გაზრდის სტრატეგიის შემუშავება“ იყო.⁷⁶

2.3.2. საზოგადოების მონაწილეობა საკანონმდებლო საქმიანობაში პრაქტიკულად გამორიცხულია, რამდენადაც, ძირითადად საკანონმდებლო წინადადება არცერთ შემთხვევაში არ ხდება კანონპროექტი.

2020 წლის საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტში დარეგისტრირდა 55 საკანონმდებლო წინადადება: 11 არასასესიო პერიოდში, 3 – საგანგებო სესიის განმავლობაში, ხოლო 41 – საგაზაფხულო სესიის მიმდინარეობისას. საზოგადოების აქტივობა, ამ მხრივ, თითქმის გაორმაგებულია, რადგან წინა სესიის

73 <https://bit.ly/2BoI66O> [23.07.2020 20:20], კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მითითებულია, რომ კონსულტაციები მიღებული არ ყოფილა.

74 <https://bit.ly/3eTUoSq> [23.07.2020 19:52], კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მითითებულია, რომ კონსულტაციები მიღებული არ ყოფილა.

75 <https://bit.ly/30Jturb> [23.07.2020 16:21].

76 Id.

განმავლობაში მხოლოდ 21 საკანონმდებლო წინადადება იყო დარეგისტრირებული პარლამენტში.⁷⁷

მიუხედავად მაღალი აქტივობისა, ამ წინადადებებს რეალური შედეგი – კანონპროექტად ჩამოყალიბება და მისი განხილვა – არ მოყვება. 55 საკანონმდებლო წინადადებიდან პარლამენტის კომიტეტებს 16 დასკვნა აქვთ გამოქვეყნებული, რომელთაგან ყველა უარყოფითია. კომიტეტებმა არც ერთ შემთხვევაში არ გაიზიარეს საკანონმდებლო წინადადებები.

ამ მხრივაც სიტუაცია გაუარესებულია, რადგან წინა სესიაზე დაფიქსირდა 2 დადებითი დასკვნა.⁷⁸ დანარჩენი 39 საკანონმდებლო წინადადებიდან 14 შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, რომ დასკვნის შემუშავების ვადა უკვე ამონურულია, თავად დასკვნები არ არის გამოქვეყნებული პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე. შესაბამისად, კვლავ უცნობია აღნიშნული 14 წინადადება კომიტეტებმა კანონის შესაბამისად განიხილეს თუ კანონის დარღვევით.

რაც შეეხება ინიციატორებს – 55-დან 52 ფიზიკური პირი ან არასამთავრობო ორგანიზაციაა, 2 შემთხვევაში საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოა, ხოლო 1 შემთხვევაში – პოლიტიკური გაერთიანება.

რაც შეეხება კომიტეტებს, 55-დან ყველაზე მეტი – 35 საკანონმდებლო ინიციატივა ბიუროს გადაწყვეტილებით, განსახილველად იურიდიულ საკითხთა კომიტეტს განესაზღვრა. დანარჩენი კომიტეტებზე შემდეგნაირად გადანაწილდა:

საკანონმდებლო წინადადებები:

- ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი – 5;
- ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი – 7;
- განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტი – 3;
- რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტი – 2;
- საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი – 2;
- დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი – 1.

სტატისტიკა აჩვენებს, რომ ბიუროს მოქმედი პრაქტიკა, რომელიც საკანონმდებლო წინადადებებს მხოლოდ შინაარსის მიხედვით ანაწილებს – არაეფექტიანია, რადგან წინადადებები 15-დან მხოლოდ 6 კომიტეტზე ნაწილდება. როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს – 63% ნაწილდება იურიდიულ საკითხთა კომიტეტზე. იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის განტვირთვის და ადამიანის უფლებათა კომიტეტის გააქტიურების მიზნით,

⁷⁷ Supra, 3. გვ.33

⁷⁸ Id.

გონივრული იქნება, თუ საკანონმდებლო წინადადებების ნაწილი ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტზე განაწილდება.

2.3.3. სამოქალაქო საზოგადოების მიერ წარდგენილი ანგარიშების განხილვა პარლამენტში ფორმალურ ხასიათს ატარებს, არ განიხილება არსებითად და კრიტიკულად.

პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს აღმასრულებელი ხელისუფლების რამდენიმე სახის ანგარიშის მიმართ დაინტერესებულ პირთა ალტერნატიული მოსაზრებების/შეფასებების ე.წ. „ჩრდილოვანი ანგარიშების“ წარდგენის შესაძლებლობას.⁷⁹ ასეთია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების მდგომარეობის შესახებ, მთავრობის მიერ ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტისთვის წარდგენილ ანგარიშზე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა „ჩრდილოვანი ანგარიშები“.⁸⁰

განხილვის პროცედურაზე დაკვირვების შედეგად გამოვლინდა, რომ წარდგენილი ალტერნატიული ანგარიშების მოსმენას კომიტეტებზე პარლამენტის წევრები თითქმის არ ესწრებოდნენ, შესაბამისად, არც კრიტიკული და არსებითი ყოფილა მათი განხილვა.

მთავრობის ანგარიშის განხილვას ესწრებოდა კომიტეტის 15 წევრი დეპუტატიდან 5 წევრი და არაწევრი 2 დეპუტატი, „ჩრდილოვანი ანგარიშების“ განხილვას კი ესწრებოდა მხოლოდ კომიტეტის წევრი 2 დეპუტატი. დეპუტატებს არ დაუსვამთ შეკითხვები „ჩრდილოვანი ანგარიშების“ წარმომადგენი პირებისთვის.

საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენელმა დეპუტატებმა კითხვები დაუსვეს და მოსაზრება გამოხატეს მთავრობის ანგარიშის ირგვლივ. დეპუტატების კითხვა-კომენტარები⁸¹ ტოვებს შთაბეჭდილებას, რომ დეპუტატები ან არ გაცნობიან ანგარიშს, ან – არ მოუსმენიათ მომხსენებლის სიტყვა ან – გაცნობიერებულად სვამენ კითხვას, რომლიდანაც პრობლემა არ გამოიკვეთება (დეპუტატებისთვის წინასწარვე უნდა ყოფილიყო ცნობილი, რომ ამ მიმართულებებით, საქართველოს, 2012 წლამდე პერიოდთან შედარებით, საგრძნობლად გაუმჯობესებული სტატისტიკა აქვს).

საპარლამენტო უმრავლესობის დეპუტატებს არ დაუსვამთ კრიტიკული შეკითხვები იმასთან დაკავშირებით, თუ რატომ ჭიანურდება ადამიანის უფლებათა ევროპული

79 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 175-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

80 <https://bit.ly/3jEGsPY> [24.07.2020 12:14].

81 კითხვა/კომენტარები შეეხებოდა უმეტესად იმას, თუ რამდენი საჩივარი გაიგზავნა ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოში 2012 წლამდე და 2012 წლის შემდეგ; ასევე, რამდენი საჩივარი გაიგზავნა 2012 წლამდე წამების აკრძალვის კონვენციური მუხლის დარღვევის თაობაზე და რამდენი 2012 წლის შემდეგ. თუმცა მოთხოვნილი სტატისტიკა წარმოდგენილი იყო როგორც მთავრობის ანგარიშში, ისე მომხსენებლის სიტყვაში.

სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულება ისეთ საქმეებზე, რომლებშიც ევროპულმა სასამართლომ გამოავლინა ეფექტური გამოძიების ჩატარების პოზიტიური ვალდებულების დარღვევა. აღსანიშნავია, რომ „ჩრდილოვანი ანგარიშები“ ამ მიმართულებით შეიცავდა კრიტიკულ შეფასებებს.

კომიტეტის შეფასება მთავრობის ანგარიშის მიმართ მხოლოდ „დადებითი შეფასებით“ შემოიფარგლა – კომიტეტს არ მიუღია დასკვნა და არ გაუცია რეკომენდაციები ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების მდგომარეობის გაუმჯობესების ან ხარვეზების გამოსწორებისთვის. „ჩრდილოვანი ანგარიშებზე“ კი კომიტეტს არანაირი შეფასება არ გაუკეთებია, კომიტეტმა ისინი უბრალოდ მოისმინა.

დადებითად შეიძლება შეფასდეს მხოლოდ ის, რომ წინა წლისგან განსხვავებით, „ჩრდილოვანი ანგარიშები“ წელს კომიტეტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებულია. თუმცა, ცალსახად უარყოფითია გამოკვეთილი სურათი, რომლითაც ნათელია, რომ ანგარიშებში წარდგენილი რეკომენდაციები პარლამენტის არცერთ დოკუმენტში არ აისახება და ვერავითარ გავლენას ვერ ახდენს კონკრეტული თემის ირგვლივ პარლამენტის სამომავლო ნაბიჯებზე.

2.3.4. პარლამენტმა აირჩია მაღალი თანამდებობის პირებად ის ადამიანები, რომელთა მიმართაც საზოგადოებას სამართლიანად კრიტიკული განწყობა და პროტესტი ჰქონდა.

პარლამენტმა გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე აირჩია ირაკლი შოთაძე⁸² და ამით უგულებელყო სამოქალაქო საზოგადოებისა და ოპოზიციის პროტესტი მისი კანდიდატურის მიმართ, რომელიც ერთხელ უკვე გადადგა გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან „ხორავას ქუჩის“ საქმეზე ხარვეზიანი გამოძიებით გამოწვეული საზოგადოების ხანგრძლივი პროტესტის გამო.⁸³

არჩევის პროცედურა იყო ნაჩქარევი და ზედაპირული – 2020 წლის 17 თებერვალს კანდიდატის შესაბამისობა შეფასდა, მომდევნო დღეს კი მომზადდა კომიტეტის დასკვნა და კენჭი უყარა მის თანამდებობაზე დანიშვნას. კომიტეტის დასკვნა მომზადდა მომდევნო დღეს – 18 თებერვალს, ხოლო კანდიდატს პარლამენტმა კენჭი უყარა და მხარი დაუჭირა, ასევე, 18 თებერვალს.⁸⁴

პარლამენტმა უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის თანამდებობაზე აირჩია ნინო ქადაგიძე⁸⁵ და ამით უგულებელყო ოპოზიციის მოთხოვნა, არ აერჩია ასეთი მაღალი ლეგიტიმაციის თანამდებობის პირი პანდემიის ვითარებაში, როცა საყოველთაო

82 <https://bit.ly/2Di2kQ7> [28.07.2020 17:19].

83 <https://bit.ly/2EsRCqL> [28.07.2020 17:33].

84 <https://bit.ly/2Di2kQ7> [28.07.2020 17:43].

85 <https://bit.ly/3fblQv0> [28.07.2020 17:55].

ყურადღება მიმართული იყო სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვისკენ.⁸⁶

გარდა ამისა, პარლამენტმა უგულებელყო ნინო ქადაგიძის მიმართ არსებული კვალიფიციურობის პრობლემა, რომელიც გამოვლინდა მასთან, როგორც უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატთან პარლამენტში, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტში ჩატარებული საჯარო მოსმენის დროს. კვალიფიკაციის ნაკლებობაზე აქტიურად საუბრობდა არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიციაც.⁸⁷ პარლამენტმა უგულებელყო სამოქალაქო საზოგადოების პროტესტი და ნინო ქადაგიძის მიმართ უნდობლობა სასამართლო ხელისუფლებაში არსებულ კლანთან მისი სიახლოვის გამო.⁸⁸

მსგავსად გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე არჩევის პროცედურისა, ამ შემთხვევაშიც კენჭისყრა იყო ნაჩქარევი – პარლამენტს ნინო ქადაგიძის კანდიდატურა წარედგინა 2020 წლის 11 მარტს, 17 მარტს მოუსმინეს, იმავე დღეს კენჭი უყარეს და აირჩიეს თანამდებობაზე.

უზენაესი სასამართლოს პლენუმმა საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ განაწესა ხვიჩა კიკილაშვილი,⁸⁹ მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი მაღალი ლეგიტიმაციის თანამდებობაზე დასანიშნი კანდიდატის ირგვლივ ჯეროვანი დისკუსიის წარმართვა, საზოგადოების ინფორმირება – პრობლემური იყო.

პარლამენტმა ამ პროცესში თავისი მანდატი ეფექტიანად ვერ გამოიყენა – მან არც თავად წამოაყენა კონკრეტული ინიციატივა, რომ არჩევის წესი შეეცვალა მსგავსი ლაფსუსების პრევენციის მიზნით და არც წარდგენილი ცვლილებების ინიციატივა განიხილა, რომელიც ხსენებული კანდიდატურის თანამდებობაზე განწესების შემდეგ კანონებში ცვლილებების მიზნით წარადგინა არასამთავრობო ორგანიზაციამ – „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“⁹⁰ და ასევე, პარლამენტის უფრაქციო წევრებმა: თამარ ხულორდავამ, თამარ ჩუგოშვილმა, ირინე ფრუიძემ და დიმიტრი ცქიტიშვილმა.⁹¹

შესაბამისად, რადგან პარლამენტმა პრევენციული საკანონმდებლო ცვლილებები არ მიიღო პროცესის გაჭანსაღების მიზნით, იმავე ხარვეზიანი პროცედურით, მოგვიანებით, 2020 წლის 29 მაისს, ისევ უზენაესი სასამართლოს კვოტით, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლედ განწესდა ვასილ როინიშვილი.⁹²

86 <https://bit.ly/2BA3WUW> [28.07.2020 18:06]

87 <https://bit.ly/2P24E0p> [28.07.2020 18:11].

88 <https://bit.ly/307xUta> [28.07.2020 18:19].

89 <https://bit.ly/31LAOU0> [13.08.2020 19:15].

90 <https://bit.ly/3kB6PGV> [13.08.2020 19:26].

91 <https://bit.ly/33WCyw3> [13.08.2020 19:27].

92 <https://bit.ly/3kRrqqC> [13.08.2020 19:32].

ჯერ კიდევ 2019 წლის სექტემბერში პარლამენტისთვის წარდგენილ დადგენილებების პროექტს,⁹³ რომელიც მიზნად ისახავდა სასამართლო ხელისუფლებაში კლანური მმართველობის აღიარებას, პარლამენტმა 1 წლის გაჭიანურების შემდეგ, საბოლოოდ მხარი არ დაუჭირა. ამით მან კიდევ ერთხელ უგულვებელყო წლების განმავლობაში არსებული სამოქალაქო საზოგადოების პროტესტი.

2.4. პარლამენტის მიერ მთავრობის კონტროლი – პარლამენტს აქვს ფართო უფლებამოსილება იმ მიზნით, რომ აკონტროლოს მთავრობის საქმიანობა და მისცეს მას მიმართულება, განუსაზღვროს პოლიტიკა. მიუხედავად ამისა, პარლამენტი არა თუ ვერ აკონტროლებს მთავრობას, არამედ ძალიან სუსტია სწორედ მთავრობის წინაშე, რაც გამოიხატება ცალკეული მინისტრის ან ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ანგარიშვალდებულების დაბალი ხარისხით.

2.4.1. საშემოდგომო და საგაზაფხულო სესიებზე მინისტრების დაბარების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ მათ ან არ იწვევენ, ან თუ იწვევენ, ისინი არ მიდიან პარლამენტში.

საპარლამენტო უმრავლესობა, განსახილველი საკითხის მნიშვნელობის მიუხედავად, ფაქტობრივად, არ იწვევს მინისტრს კომიტეტის სხდომაზე. ხოლო ოპოზიციის მიერ მოწვევის შემთხვევაში – თავად მინისტრები არ მიდიან პარლამენტში.

მინისტრთა მოწვევებისა და მათი ვიზიტების სიმწირე ძირს უთხრის პარლამენტის ინსტიტუციონალურ დამოუკიდებლობას, აკნინებს მთავრობის მაკონტროლებელ ფუნქციას და სერიოზულ დაბრკოლებას წარმოადგენს დემოკრატიული განვითარებისთვის. გარდა ამისა, აყალიბებს განცდას ქვეყანაში, რომ კანონი ყველასთვის ერთნაირად სავალდებულო არაა.

საგაზაფხულო სესიაზე კი საპარლამენტო უმრავლესობას საკუთარი ინიციატივით არცერთ შემთხვევაში არ მოუწვევია რომელიმე მინისტრი. ამის საპირისპიროდ, საგაზაფხულო სესიაზე უკვე მესამე ფაქტი დაფიქსირდა, როდესაც ოპოზიციური დეპუტატები/ფრაქციები ითხოვენ მინისტრების მოსვლას საკომიტეტო ფორმატში, მიმდინარე მწვავე საკითხებზე კითხვების დასასმელად, მაგრამ მინისტრები ან არ ცხადდებიან პარლამენტში ან კომიტეტი არ ასრულებს ოპოზიციური დეპუტატების/ფრაქციების მოთხოვნას და არ იწვევს მინისტრს საკომიტეტო მოსმენაზე:

- თებერვალში ფინანსთა მინისტრი არ გამოცხადდა დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში. იგი დაბარებული იყო ფრაქცია „დამოუკიდებელი დეპუტატების“ მოთხოვნით.
- თებერვალში და შემდეგ, ივნისშიც – ჯანდაცვის მინისტრი ევატერინე ტიკარაძე არ გამოცხადდა ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტში. იგი დაბარებული იყო პირველ შემთხვევაში ფრაქციების: „დამოუკიდებელი

93 <https://bit.ly/2CHdmid> [27.07.2020 13:20].

დეპუტატების” და „პატრიოტთა ალიანსი და სოციალ-დემოკრატების” მიერ, ხოლო მეორე შეთხვევაში – ფრაქცია „დამოუკიდებელი დეპუტატების” მიერ.

- ივლისში ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტმა არ შეასრულა „ევროპული საქართველო – მოძრაობა თავისუფლებისთვის” ფრაქციის მოთხოვნა და არ მოიწვია იუსტიციის მინისტრი თეა წულუკიანი კომიტეტის სხდომაზე.

ფინანსთა და ჯანდაცვის მინისტრებმა უხეშად დაარღვიეს კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი, რაც მათი იმპიჩმენტის საფუძველი იყო. აღნიშნულ ფაქტებს ჯერ კიდევ თებერვალში გამოეხმაურა ჩვენი ორგანიზაცია და მოუწოდა პარლამენტს, დაენციო იმპიჩმენტის პროცედურა.

2.4.2. პრემიერ მინისტრის ყოველწლიური ანგარიში რეგლამენტის დაცვით იყო წარდგენილი პარლამენტში, თუმცა, ამჯერადაც, კიდევ ერთხელ გამოვლინდა პარლამენტის სისუსტე.

წარმოდგენილი ანგარიში არ იყო ცალმხრივი, ეხებოდა გამონწვევებსაც, თუმცა, თავად პარლამენტარების შეკითხვები იყო ძალიან სუსტი. კერძოდ, მათი შეკითხვები და სხვა ტიპის კომენტარები არ შეიცავდა საკითხების არსებით და კრიტიკულ მსჯელობას.⁹⁴

საკითხის განხილვის შემდგომ, პარლამენტს არ მიუღია დადგენილება, რაც პარლამენტის მნიშვნელოვანი იურიდიული ბერკეტია საკითხების გადასაწყვეტად და კონკრეტული შედეგების მისაღებად და შესაბამისად, არის მისი კონსტიტუციური პრეროგატივა. პარლამენტს, ისეთი უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტი, როგორც არის პრემიერ მინისტრის ყოველწლიური ანგარიში – არ შეუფასებია, პრობლემები არ გამოუყვია და რეკომენდაციები არ გაუცია მთავრობისთვის მომდევნო წლისთვის.

2.4.3. ინტერპელაციები ზედაპირულად და ნაჩქარევად ჩატარდა.

საგამაფხულო სესიის განმავლობაში სულ 2 ინტერპელაცია ჩატარდა, რომლებიც ერთსა და იმავე დღეს ჩაინიშნა, შესაბამისად, გამოყოფილი დრო თითოეულისთვის შეიზღუდა.⁹⁵

წერილობითი პასუხი, რაც სავალდებულოა ინტერპელაციისთვის, ცნობილი იყო უშუალოდ სხდომის დაწყების წინ, რაც ობიექტურად ხელს უშლის პროცედურის ეფექტიანად გამართვას.

გარკვეულ შემთხვევებში წერილობითი პასუხი არაადეკვატური იყო. მაგალითად, ევროპული საქართველოს ინტერპელაციის წესით დასმულ კითხვაზე, თუ რატომ

94 პარლამენტის ვებგვერდი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/254076?> [13:56 15.07.2020].

95 პარლამენტის ვებგვერდი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/249549?> [14:37 15.07.2020].

ვადლევთ საარსებო მინიმუმზე ნაკლებ თანხას (იგულისხმება 6 თვის განმავლობაში 200 ლარი) მათ, ვინც სამსახური დაკარგა, წერილობით პასუხში მითითებულია, რომ თვიური საარსებო მინიმუმი არის 199,6 ლარი.⁹⁶ აგრეთვე, დასმულ კითხვაზე, თუ რას აკეთებს მთავრობა პენსიონერთა სიღარიბის შემცირების მიზნით, წერილობით პასუხში მითითებულია, რომ საპენსიო უზრუნველყოფა გაორმაგებულია ქვეყანაში 220 ლარით, იმ ფონზე, როდესაც 150 ლარს შეადგენდა აღნიშნული თანხა 2012 წელს.⁹⁷

პროცესის მიმდინარეობის დროს, ხშირი იყო არასაგნობრივი განხილვები.⁹⁸ დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც პარლამენტის წევრები არ იყენებდნენ კითხვისთვის გამოყოფილ დროს მიზნობრივად, რაც საპარლამენტო განხილვის ხარისხზე უარყოფითად აისახა.

2.4.4. საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში ჩატარებული ზოგიერთი მინისტრის საათი ზედაპირული განხილვით შემოიფარგლა. ზოგიერთ შემთხვევაში კი, ერთად თავმოყრილმა განსახილველი კითხვების სიმრავლემ კონკრეტული მინისტრის პარლამენტში ვიზიტების სიმწირეზე მიანიშნა.

თავდაცვის მინისტრის საათი⁹⁹ ჩატარდა ოპოზიციის ბოიკოტის ფონზე, რამაც მთელი პროცედურა უშინაარსო, ზედაპირულ ფორმალობად აქცია – მინისტრისთვის არ დასმულა თავდაცვის სფეროში არსებულ გამოწვევებზე კრიტიკული კითხვები. აღნიშნული განსაკუთრებით საგანგაშოა იმ ფონზე, როდესაც ქვეყნის ტერიტორიები ოკუპირებულია და ოკუპაციური სამხედრო ძალები ყოველდღიურ რეჟიმში საერთაშორისო სამართლის ნორმების უხეში დარღვევებით აგრძელებენ ე.წ. „ბორდერიზაციას“, რომელიც იმავდროულად კონფლიქტის რეგიონებში ჰუმანიტარულ კრიზისსაც ქმნის.

ჯანდაცვის მინისტრის საათის¹⁰⁰ დროს დეპუტატების შეკითხვები შეეხებოდა საკითხთა ფართო სპექტრს, რაც აჩვენებს იმას, რომ მინისტრის მიმართ ბერი კითხვა იყო დაგროვებული. საჭირო იყო მინისტრის უფრო ხშირი ინტენსივობით პარლამენტში გამოცხადება და დეპუტატების კითხვებისთვის პასუხების გაცემა. მინისტრის საათის

96 საქართველოს პრემიერ მინისტრის წერილობითი პასუხი ფრაქცია „ევროპული საქართველოს“ მიერ ინტერპელაციის წესით 2020 წლის 8 მაისს დასმულ კითხვაზე, გვ. 2, < <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/249554?> > [01.06.2020].

97 საქართველოს პრემიერ მინისტრის წერილობითი პასუხი ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ ინტერპელაციის წესით 2020 წლის 8 მაისს დასმულ კითხვაზე, გვ. 2, < <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/249555?> > [01.06.2020].

98 საქართველოს პრემიერ მინისტრის წერილობითი პასუხი ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ ინტერპელაციის წესით 2020 წლის 8 მაისს დასმულ კითხვაზე, გვ. 2, < <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/249555?> > [01.06.2020].

99 აუდიო-ჩანაწერი ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://bit.ly/2QnCsG9>, [21.08.2020 17:37].

100 აუდიო-ჩანაწერი ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/19679>, ბოლო წვდომა 05.02.2020.

ერთჯერადი სავალდებულო პროცედურა არ ამოწურავს და არც ყველა საკითხის სიღრმისეული განხილვის შესაძლებლობას იძლევა.

2.5. პარლამენტი პანდემიის დროს – პანდემია და საგანგებო მდგომარეობა ქვეყანაში პრაქტიკულად საპარლამენტო მუშაობის გარეშე წარიმართა. გამორჩეულ მიღწევად დაფიქსირდა მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების პროცესში გამოხატული სრული კონსენსუსი, ოპოზიციის ეპიზოდური აქტიურობა, პარლამენტისა და მთავრობის ერთობლივი მუშაობის ეპიზოდური გამოვლინება და ცალკეული რეკომენდაციები მთავრობის მიმართ. სხვა მხრივ, პარლამენტი იყო სრულიად პასიური – არ ერთვებოდა პანდემიასთან დაკავშირებული სტრატეგიული საკითხების შემუშავებაში.¹⁰¹

2.5.1. პარლამენტის მიღწევად შეიძლება ჩაითვალოს პანდემიის დროს საგანგებო მდგომარეობის დროული და ერთსულოვანი გამოცხადება; ეპიზოდური გამოვლინებით ოპოზიციის აქტიურობა – პრემიერ-მინისტრის მიმართ ინტერპელაციით; ერთობლივი სამუშაო შეხვედრა უცხოეთში მცხოვრები ქართველების პანდემიასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან და გენდერული თანასწორობის საბჭოს რეკომენდაციები.

საქართველოს პარლამენტმა კენჭი უყარა საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების დამტკიცების შესახებ დადგენილებას და ერთსულოვნად, 115 დეპუტატი 2-ის წინააღმდეგ, მხარი დაუჭირა მას.¹⁰² მაღალი მხარდაჭერა ჰქონდა, დადგენილებიდან გამომდინარე, აგრეთვე, დევრეტს – 115 დეპუტატი არც ერთის წინააღმდეგ.¹⁰³ ბიუროს სხდომაზე საკითხის განხილვისას დაფიქსირდა, რომ – საგანგებო მდგომარეობის ერთთვიანი ვადით გამოცხადების შემოფარგვლა – საპარლამენტო პარტიების შეთანხმების საფუძველი იყო.

ინტერპელაციის წესი გამოიყენა ორმა საპარლამენტო ფრაქციამ საგანგებო მდგომარეობის დროს: „ნაციონალურმა მოძრაობამ“ 5 მაისს, ხოლო „ევროპული საქართველოს“ საპარლამენტო ფრაქციებმა – 8 მაისს. მათ მიმართეს პრემიერ მინისტრს ინტერპელაციის წესით, წერილობითი კითხვებით.¹⁰⁴ ორივე ფრაქციის

101 პარლამენტის მონაწილეობა ნომინალურად შემოიფარგლა მხოლოდ ცალკეული დეპუტატის ბრიფინგით და მთავრობის საკოორდინაციო საბჭოს მუშაობაში პარლამენტის ერთი წევრის დასწრებით.

102 კენჭისყრის შედეგები, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/246793?> [15:29 15.07.2020] .

103 კენჭისყრის შედეგები, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/246794?> [15:29 15.07.2020] .

104 პარლამენტის ვებგვერდზე არ არის გამოქვეყნებული ფრაქციათა წერილები, მაგრამ გამოქვეყნებულია პრემიერ-მინისტრის წერილობითი პასუხები, სადაც მითითებულია ფრაქციების წერილებში დასმული კითხვები. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/249555?> , <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/249554?>

წერილობითი კითხვები ეხებოდა საგანგებო მდგომარეობის დროს წარმოქმნილ ეკონომიკურ ვითარებას და ამ საკითხთან დაკავშირებით – მთავრობის მიერ გადადგმულ ნაბიჯებს; კონკრეტულად – ანტიკრიზისულ ბიუჯეტს, საგადასახადო პოლიტიკასა და სიღარიბეს.

დიასპორისა და ვაკვასიის საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარემ და მისმა მოადგილემ საგარეო საქმეთა სამინისტროსა და სამედიცინო სფეროს წარმომადგენლებთან გამართეს სამუშაო შეხვედრა. შეხვედრაზე განსახილველი საკითხი იყო უცხოეთში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეების პანდემიასთან დაკავშირებული პრობლემები. სხდომაზე მომხსენებლები იყვნენ საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე და დაავადებათა კონტროლის ეროვნული ცენტრის წარმომადგენლები.

გენდერული თანასწორობის საბჭოს მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობის მიმართ, რომლებიც კორონავირუსის გავრცელების პირობებში ქალთა ეკონომიკურ გაძლიერებასა და ოჯახში ძალადობის პრევენციას ეხება, ასევე იყო დადებითი ნაბიჯი პარლამენტის მხრიდან.

2.5.2. პარლამენტმა პანდემიის პირველ ეტაპზე და საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების დროს პრაქტიკულად შეწყვიტა ფუნქციონირება, რაც მისი უმთავრესი ხარვეზი იყო

დემოკრატიულ საზოგადოებაში პარლამენტის როლი და დანიშნულება გულისხმობს, რომ საგანგებო ვითარებაშიც პარლამენტი რჩება ყველაზე მაღალი ლეგიტიმაციის ხალხის წარმომადგენლობით ორგანოდ და აგრძელებს საგანგებო რეჟიმში მუშაობას, როგორც კანონშემოქმედების, ისე მთავრობაზე ზედამხედველობის კუთხით. იგი ამ შემთხვევაშიც იკავებს (?) საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე საჯარო დებატების სივრცეს.

საზოგადოების მძიმე პრობლემებად პანდემიის დროს წარმოჩინდა ვირუსის დასაძლევად და მისგან წარმოშობილი საფრთხეების გასანეიტრალებლად საზოგადოებრივი ჯანდაცვის, ეკონომიკისა და ფინანსების მიმართულებით სტრატეგიის დასახვა. პარლამენტს არ გადაუდგამს რაიმე კონკრეტული ნაბიჯი ამ კუთხით; ლარის რეკორდულად გაუფასურების პრობლემა და ეროვნული ბანკის პრეზიდენტთან დროული საკითხის განხილვა პარლამენტისთვის არ აღმოჩნდა მნიშვნელოვანი ღონისძიება;

პრაქტიკულად, საგანგებო ვითარების დროს, რაც მთავრობისთვის უჩვეულოდ ფართო უფლებამოსილებების მინიჭებას გულისხმობს და სერიოზულ რისკებს შეიცავს დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებებისთვის, მთავრობა პარლამენტის ზედამხედველობის მიღმა დარჩა.

[15:54 15.07.2020] .

ჩვენმა ორგანიზაციამ მოუწოდა პარლამენტს – განეხილვინა საგანგებო რეჟიმში საპარლამენტო განხილვები უშუალოდ პანდემიასთან დაკავშირებულ კრიტიკულ საკითხებზე, როგორც ეს არაერთი დემოკრატიული ქვეყნის პარლამენტმა უზრუნველყო. მით უმეტეს, იმ ფონზე, როდესაც საზოგადოებაში დაგროვდა არაერთი კრიტიკული კითხვა უფლებების შეზღუდვის მართებულობასთან დაკავშირებით და ასევე პანდემიის შედეგად წარმოქმნილ მძიმე სოციალურ ეკონომიურ პრობლემებთან დაკავშირებით.

მიუხედავად საჭიროებისა, პარლამენტმა არ მიიღო დისტანციური წესით მუშაობის კანონპროექტი, რომელიც საპარლამენტო უმრავლესობამ წარადგინა ჯერ კიდევ საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებამდე.¹⁰⁵ კანონპროექტი ინიცირებული იყო დაჩქარებული წესით, რადგან ახალი კორონა ვირუსით გამონვეული პანდემია საქართველოს, მსოფლიოს უმრავლესი ქვეყნის მსგავსად, საქმიანობის დისტანციურ ფორმატზე გადასვლის გამოწვევის წინაშე აყენებდა და აუცილებელი იყო კანონპროექტის უმოკლეს ვადებში განხილვა. მიუხედავად ამისა, კანონპროექტი პირველი მოსმენითაც არ მიიღო პარლამენტმა.

პრემიერ მინისტრის პარლამენტის წინაშე მოხსენებით წარდგენა¹⁰⁶ საგანგებო მდგომარეობის დროს – მთავრობის საქმიანობის ანგარიშის შესახებ – ადასტურებს, რამდენად არასაგნობრივი იყო საპარლამენტო განხილვა და რამდენად უმნიშვნელო იყო რეგლამენტით დადგენილი წესები პარლამენტის წევრთათვის.

პრემიერ-მინისტრი, რეგლამენტის თანახმად, ვალდებული იყო მიეწოდებინა პარლამენტისთვის კონკრეტული საკითხების ჩამონათვალი, რომელზედაც აპირებდა საუბარს. ნაცვლად ამისა, პრემიერ-მინისტრის პარლამენტისადმი გაგზავნილ წერილში იყო ზოგადი მიმოხილვა ვირუსის წინააღმდეგ გატარებულ სამთავრობო ღონისძიებებზე.¹⁰⁷ პრემიერ-მინისტრმა გადააჭარბა კანონმდებლობით დადგენილ დროს, ამასთან, სხდომის თავმჯდომარესაც არ მოუწოდებია მისთვის, რომ ჩატეულიყო რეგლამენტით განსაზღვრულ დროში. მოხსენება საჯაროდ პირველად გამოქვეყნდა მოხსენების პარლამენტში წარდგენიდან ერთი კვირის შემდეგ – 2020 წლის 4 ივნისს, მთავრობის ვებგვერდზე,¹⁰⁸ ხოლო პარლამენტის ვებგვერდზე დღემდე არაა გამოქვეყნებული.

დეპუტატების კომენტარი არ ეხებოდა განსახილველ თემას; განხილვა გაჭიანურდა 10 საათი და 29 წუთი, თუმცა სრულიად სხვა საკითხებზე, რომელიც არ ეხებოდა პანდემიის

105 <https://bit.ly/2zGe8KL> [13:08.2020 20:30].

106 2020 წლის 27 მაისის პლენარული სხდომის დღის წესრიგი, <https://bit.ly/3c7DaiT> [28.05.2020 14:03].

107 საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2020 წლის 21 მაისის წერილი #17860, <https://bit.ly/2Ainc8o> [28.05.2020 15:13].

108 COVID-19-ის წინააღმდეგ საქართველოს მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებების ანგარიში, <https://bit.ly/2Uj1uZ2> [8.06.2020 09:30].

შედეგად გამოწვეულ პრობლემებს. მოსმენის გაჭიანურების გამო, პარლამენტმა ვეღარ განიხილა დღის წესრიგით გათვალისწინებული 24 საკითხი.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციით საბიუჯეტო საკითხების რეგულირება დეკრეტის მიერ მოსაწესრიგებელ ურთიერთობების ფარგლებში არ ჯდება, საქართველოს პარლამენტმა მაინც დეკრეტით განსაზღვრა. შესაბამისად, პარლამენტმა პრეზიდენტის დეკრეტით, კონსტიტუციისა და კანონის დარღვევით, საპარლამენტო კონტროლის გარეშე, მთავრობას მიანდო საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა.

პარლამენტმა მხარი დაუჭირა საგადასახადო კოდექსში შესატან ცვლილებას,¹⁰⁹ რომლის თანახმადაც, ფინანსთა მინისტრს და შემოსავლების სამსახურის უფროსს მიანიჭა გადასახადის გადამხდელებისთვის ნ თვემდე ვადით საშემოსავლო და ქონების გადასახადის გადავადების უფლებამოსილება, ყოველგვარი კრიტერიუმის გარეშე. აღნიშნული კი შეიცავს გადასახადის გადამხდელების მიმართ დისკრიმინაციული მიდგომისა და კორუფციის საფრთხეებს, რაც, ასევე შესაძლოა, უარყოფითად აისახოს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდზეც, როგორც საარჩევნო მხარდაჭერის მიზნით მანიპულირების შესაძლებლობა.

3. საპარლამენტო ოპოზიცია

3.1. ოპოზიციის ბოიკოტი – ოპოზიციის ხანგრძლივი ბოიკოტი, ჯერ კიდევ 2019 წლის საშემოდგომო სესიიდან დაიწყო და გაგრძელდა მთელი საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში. ასეთი ხანგრძლივი ბოიკოტი მხოლოდ და მხოლოდ ასუსტებს პარლამენტის როლს და დემოკრატიული, კრიტიკული დებატების შესაძლებლობას სრულიად გამორიცხავს. აღნიშნულს ადასტურებს ასევე 2019 წელს გამოქვეყნებული კვლევა, რომელშიც გაანალიზებულია საპარლამენტო ბოიკოტის გამოყენება ბალკანეთის ექვსი ქვეყნის მაგალითზე.¹¹⁰

2020 წლის განმავლობაში, ევროპული საქართველოს მიერ შექმნილმა ფრაქციებმა 9 სასესიო კვირის (მათ შორის რიგგარეშე პლენარული სხდომების) მიმართ გამოაცხადეს პოლიტიკური საფუძვლით ბოიკოტი, რაც მთლიანად საგაზაფხულო სესიას მოიცავს. გამონაკლისი იყო მხოლოდ 21 მარტის საგანგებო სხდომა, სადაც პარლამენტმა კენჭი უყარა პრეზიდენტის მიერ შემოღებული საგანგებო მდგომარეობისა და დეკრეტის საკითხს, აგრეთვე, 21 ივნისის რიგგარეშე სხდომა, რომელიც ეხებოდა საარჩევნო სისტემის შესახებ საკონსტიტუციო ცვლილებებს. ფრაქცია „ნაციონალური მოძრაობა“ კი უარს ამბობს ბოიკოტის რეჟიმის შეჩერებაზე, რითაც საფრთხე ექმნება საარჩევნო

109 <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/247914>

110 WFF, Parliamentary Boycotts in the Western Balkans, 2019 გვ. 6, <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2019/07/WFD-WB-Boycotts.pdf>, 19:20 15.07.2020].

სისტემის შესახებ საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღებას. ბოიკოტის რეჟიმში, 2020 წლის განმავლობაში, აგრეთვე, არის დეპუტატი რამაზ ნიკოლაიშვილი.

ამგვარი მიდგომის შედეგად, მხოლოდ გასული ერთი წლის განმავლობაში, ბოიკოტის რეჟიმში, საპარლამენტო ოპოზიციის დიდმა ნაწილმა მონაწილეობა არ მიიღო პარლამენტის მიერ შემდეგი არსებითი საკითხების განხილვასა და კენჭისყრაში:

- პარლამენტის საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშის და მომდევნო წლის სამოქმედო გეგმის შესახებ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის მოხსენების მოსმენა;
- ფინანსთა, რეგიონული განვითარების, თავდაცვის მინისტრების მინისტრის საათის ფორმატში მოსმენა;
- მნიშვნელოვანი კანონპროექტების განხილვა და მიღება;
- პარლამენტის კომიტეტების 2019 წლის საქმიანობის ანგარიშების მოსმენა;
- მაღალი თანამდებობის პირების დანიშვნები;
- საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირება;
- რიგი სასესხო ხელშეკრულებების რატიფიცირება.

3.2. ოპოზიციის მიერ წარდგენილი კანონპროექტები – ოპოზიციის მიერ წარდგენილი კანონპროექტების ძირითად ნაწილზე საკომიტეტო განხილვამდე მოსამზადებელი ვადა გაგრძელდა, რამაც შეუძლებელი გახადა იმავე სესიაზე აღნიშნული კანონპროექტების განხილვა.

საგაბათხულო სესიაზე ოპოზიციის წარმომადგენლებმა სულ წარადგინეს 10 კანონპროექტი. აქედან 4 კანონპროექტის შემთხვევაში განხილვის ვადა გაგრძელდა წამყვანი კომიტეტის მიმართვის საფუძველზე 2 ან 3 თვით, 5 კანონპროექტის შემთხვევაში კი განხილვის ვადა ჯერ არ ამოწურულა.¹¹¹ მხოლოდ 1 კანონპროექტი განიხილა პარლამენტმა და მას მხარი არ დაუჭირა.

4 კანონპროექტის განხილვის ვადის გაგრძელების გამო შეუძლებელი გახდა ამ კანონპროექტების საკომიტეტო განხილვების დაწყებაც კი.

ვადის გაგრძელებასთან დაკავშირებით ვლინდება რეგლამენტის ხარვეზი იმ თვალსაზრისით, რომ კომიტეტს ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, კანონპროექტის ინიციატორთან შეუთანხმებლად შეუძლია, მიმართოს ბიუროს კანონპროექტის განხილვის ვადის გაგრძელების თაობაზე, ხოლო ბიუროს, ასევე, ყოველგვარი

¹¹¹ ერთ შემთხვევაში ვადა იწურება 2020 წლის 7 სექტემბერს, ხოლო, მეორე შემთხვევაში - 29 სექტემბერს.

დასაბუთების გარეშე შეუძლია, დააკმაყოფილოს კომიტეტის მიმართვა.¹¹²

პრაქტიკით ვლინდება, რომ ზემოაღნიშნული რეგულაცია აქტიურად გამოიყენება როგორც კომიტეტების, ისე ბიუროს მხრიდან, რათა ოპოზიციამ არ დაინყოს ინიცირებული საკანონმდებლო ინიციატივების განხილვა. შესაბამისად, რეგლამენტით მანიპულაციის გზით საპარლამენტო უმრავლესობა საპარლამენტო განხილვების მიღმა ტოვებს ოპოზიციის მიერ ინიცირებულ საკითხებს.

3.3. დროებითი საგამოძიებო კომისია პარლამენტში – ოპოზიციის მიერ კრიტიკული მნიშვნელობის საკითხების არსებითი შესწავლის მიზნით დროებითი საგამოძიებო კომისია – მნიშვნელოვანი საპარლამენტო ბერკეტია. მიუხედავად ამისა, ოპოზიციამ ან არ იყენებს ამ შესაძლებლობას, ან კომისიის შექმნის მოთხოვნის განხილვას პარლამენტი აჭიანურებს.

მაშინ როდესაც 2019 წლის საშემოდგომო სესიის განმავლობაში ოპოზიციამ საგამოძიებო კომისიების შექმნა 11 შემთხვევაში მოითხოვა და ამათგან ყველა მათგანის განხილვა თვეობით გაჭიანურდა,¹¹³ 2020 წლის საგამაფხულო სესიის პერიოდში მას აღარ მოუთხოვია არცერთი საგამოძიებო ან/და დროებითი კომისიის შექმნა.¹¹⁴

აღსანიშნავია რომ, ასევე დასაზუსტებელია კომისიის შექმნის რეგულაციაც, რომლის მიხედვითაც – თუ შესაბამისი მონვევის პარლამენტის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე დარჩენილია 6 თვეზე ნაკლები, დროებითი კომისიის შექმნა დაუშვებელია.¹¹⁵ აღნიშნული ნორმის ბუნდოვანებას განაპირობებს ის ფაქტი, რომ წინასწარ შეუძლებელია ზუსტად განისაზღვროს როდიდან ჩაითვლება პარლამენტის უფლებამოსილება – ვადაგასულად.¹¹⁶

3.4. ოპოზიციის როლი მთავრობის კონტროლში – ოპოზიციამ მთავრობის კონტროლში ძალიან სუსტია და ამას მონშობს თავად მათი მხრიდან კონტროლის მექანიზმების გამოყენების დაბალი სტატისტიკა. ასევე საგულისხმოა, რომ პასიურობას წაახალისებს

112 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 102-ე მუხლის მე-10 პუნქტი.

113 Supra 3, გვ34-38.

114 საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის საჯარო ინფორმაციის გაცემის უზრუნველყოფის განყოფილების უფროსის ელექტრონულ ფოსტაზე პასუხი წერილზე №1-9756/20.

115 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

116 საქართველოს კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ მოქმედ პარლამენტს უფლებამოსილება უწყდება ახალი მონვევის პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის მომენტიდან. ახალი პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობა კი დაკავშირებულია საარჩევნო და სხვადასხვა პოლიტიკურ პროცესთან, რაც შეიძლება ყოველთვის განსხვავებულ ვადებთან იყოს დაკავშირებული. მაგალითად, შესაძლებელია დაინიშნოს რიგგარეშე ან ხელახალი არჩევნები, ანდაც მაჟორიტარული სისტემის თანაარსებობის პირობებში - მეორე ტური. შესაბამისად, როდის შეუწყდება უფლებამოსილება პარლამენტს, წინასწარ, ყოველთვის არ არის პროგნოზირებული. ამიტომ, წინასწარ შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, რა კონკრეტულ თარიღამდე არაუადრეს 6 თვით ადრე არის დაშვებული კომისიის შექმნა.

თავად რეგლამენტით განსაზღვრული შესაბამისი რეგულაციებიც.

საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში, საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლების მხრიდან, საზედამხედველო ფუნქციის საკუთარი ინიციატივით გამოყენების, სულ – 4 შემთხვევა დაფიქსირდა. აქედან 2 შემთხვევაში დაბარებული პირი (ფინანსთა და ჯანდაცვის მინისტრები) არ გამოცხადდა და არ უპასუხა კითხვებს, ხოლო სხვა ორ შემთხვევაში – (პრემიერ-მინისტრი) გამოცხადდა და უპასუხა დასმულ კითხვებს.

ერთი მხრივ, საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლების მხრიდან საზედამხედველო ფუნქციის საკუთარი ინიციატივით გამოყენების დაბალი სტატისტიკა, ხოლო, მეორე მხრივ, დაბარებული თანამდებობის პირების მიერ მათი მოთხოვნის უგულვებელყოფა, პარლამენტის მხრიდან ამ პირების პასუხისმგებლობის დაყენების გარეშე, განაპირობებს იმას, რომ საზედამხედველო ფუნქცია, ანუ მთავრობის კონტროლი ოპოზიციის მხრიდან – ძალიან სუსტია.

ამ მოცემულობას, თავის მხრივ, ხელს უწყობს პარლამენტის მიერ ინიციატივის განუხილავობა და, ასევე, რეგლამენტის მოუქნელობა, რომ თანამდებობის პირის ხელახლა დაბარება საკომიტეტო სხდომაზე შესაძლებელია წინა დაბარებიდან 2 თვის გასვლის შემდეგ,¹¹⁷ ხოლო ინტერპელაცია შესაძლებელია ჩატარდეს სესიის განმავლობაში მხოლოდ ორჯერ.¹¹⁸

3.5. ოპოზიციონერი დეპუტატების კითხვები – აღსანიშნავია, რომ ოპოზიციის წარმომადგენლები იყენებენ რეგლამენტით მთავრობის კონტროლის მიზნით მინიჭებული შეკითხვების უფლებამოსილებას. მაშინ, როდესაც პარლამენტის წევრების დასმული შეკითხვების სტატისტიკა, საერთო ჯამში, ძალიან დაბალია, ამ სტატისტიკას, ძირითადად, სწორედ ოპოზიციის წარმომადგენლების მიერ შეკითხვების გამოყენების რაოდენობა შეადგენს. მხოლოდ რამდენიმე გამონაკლისი შემთხვევა დაფიქსირდა, როდესაც უმრავლესობის წევრებმაც დაუსვეს შეკითხვები აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს.

22 დეპუტატმა გამოიყენა აღნიშნული ბერკეტი, ესენია: ევა ბესელია, ირაკლი აბესაძე, ნინო წილოსანი, სერგო რატიანი, სერგი კაპანაძე, ზაზა გაბუნია, ზურაბ ჭიაბერაშვილი, ხათუნა გოგორიშვილი, გიორგი ბეგაძე, გია ჟორჟოლიანი, რომან გოცირიძე, მერაბ ქვარაია, ლევან კობერიძე, ვახაბერ კუჭავა, ირაკლი აბუსერიძე, თამარ ჩუგოშვილი, მამუკა ჩიქოვანი, ელენე ხოშტარია, გუგული მალრაძე, ლევან გოგიჩაიშვილი, თენგიზ გუნავა, ბადრი ბასილაშვილი.

კითხვების მესამედი გააგზავნეს ფრაქცია ევროპული საქართველოს წევრებმა (სერგო რატიანი, სერგი კაპანაძე, ხათუნა გოგორიშვილი, ირაკლი აბესაძე) და ეხებოდა შემდეგ საკითხებს:

117 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-40 მუხლის მე-8 პუნქტი.

118 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 149-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

- მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ებისა და შპს-ების რაოდენობა და მათში დასაქმებულ პირთა შესახებ;
- მუნიციპალიტეტების საკუთრებაში არსებული მიწების თაობაზე და საპატრიარქოს საკუთრებაში გადაცემული მიწების შესახებ;
- საჯარო დაწესებულებაში შრომითი დავებისა და განაცდურის ანაზღაურების შესახებ;

დეპუტატები ძირითადად კონცენტრირებულნი არიან ერთი ტიპის საკითხებზე. მაგალითად, დეპუტატი ლევან კობერიძის შეკითხვების ძირითადი ადრესატი იყო ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი ეკატერინე ტიკარაძე და პრემიერ მინისტრი გიორგი გახარია, ხოლო საკითხი ეხებოდა ცალკეულ ჯანდაცვის პროგრამებს და ახალი კორონავირუსის გავრცელების წინააღმდეგ გადადგმულ ნაბიჯებს. დეპუტატი ევა ბესელია ძირითადად ინტერესდებოდა ცალკეული სისხლის სამართლის კოდექსის მუხლთან დაკავშირებული სისხლისსამართლებრივი დევნის სტატისტიკით, ხოლო ადრესატი კი იუსტიციის მინისტრი თეა წულუკიანი იყო. დეპუტატი სერგო რატიანის ძირითადი ადრესატი იყო განათლების, მეცნიერების, სპორტისა და კულტურის მინისტრი, ხოლო საკითხი ეხებოდა ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში არსებულ სიტუაციებს.

მსგავსად ოპოზიციისა, უმრავლესობის დეპუტატებიც ცალკეულ შემთხვევებში იყენებენ სადეპუტატო კითხვის მექანიზმს, მაგრამ ეს რიცხვი ძალიან მცირეა.¹¹⁹

4. კომიტეტები

4.1. კომიტეტის სხდომები – კომიტეტებმა საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში სხდომების რაოდენობა კიდევ უფრო შეამცირეს. შესაბამისად, წინა სესიასთან შედარებით, მდგომარეობა კიდევ უფრო გაუარესდა, მიუხედავად იმისა, რომ წელს, ზაფხულში ნამდვილად გამოიკვეთა მოვლენები, რომლებიც ზოგიერთი კომიტეტის მხრიდან პროაქტიურ განხილვას იმსახურებდა.

2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიის განმავლობაში, საპარლამენტო კომიტეტების აბსოლუტურმა უმრავლესობამ მინიმუმ ერთხელ მაინც დაარღვია რეგლამენტის მოთხოვნა. განსხვავებით, 2019 წლის საშემოდგომო სესიისა, სიტუაცია რადიკალურად გაუარესდა და დაფიქსირდა ისეთი შემთხვევებიც,

¹¹⁹ დეპუტატი ნინო წილოსანის ძირითადი ადრესატი არის გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრი, ხოლო საკითხები ეხებოდა ეკოლოგიურ თემებს, მათ შორის, ჰესების მშენებლობას. დეპუტატმა ზაზა გაბუნიაშვილმა 59 წერილი გააგზავნა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში. უსახლკაროთა თავშესაფრების შესახებ, რომელიც, სავარაუდოდ, ეხებოდა რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტში ჩატარებულ თემატურ მოკვლევას აღნიშნულ საკითხზე.

როდესაც კომიტეტები საერთოდ არ ატარებდნენ სხდომას თვეების განმავლობაში. ცხრილში მოცემულმა კომიტეტებმა შესაბამის თვეებში ან საერთოდ არ ჩაატარეს, ან რეგლამენტით განსაზღვრული ორზე ნაკლები სხდომა ჩაატარეს:

| კომიტეტი | თვე (თვეები) |
|--|---------------------------------|
| აგრარულ საკითხთა | მარტი, აპრილი, მაისი |
| ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის | აპრილი, მაისი |
| განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის | მარტი, აპრილი, მაისი |
| გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების | მარტი, აპრილი, მაისი |
| დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის | მარტი |
| დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა | მარტი, აპრილი, მაისი |
| ევროპასთან ინტეგრაციის | თებერვალი, მარტი, აპრილი, მაისი |
| თავდაცვისა და უშიშროების | თებერვალი, აპრილი, მაისი |
| იურიდიულ საკითხთა | თებერვალი |
| რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის | მარტი |
| საგარეო ურთიერთობათა | მარტი, აპრილი, მაისი |
| საპროცედურო საკითხთა და წესების | აპრილი |
| საფინანსო-საბიუჯეტო | მარტი, აპრილი |
| სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა | აპრილი |

პასიურობის მიზეზად ერთ-ერთმა კომიტეტმა დაასახელა მიმდინარე პანდემია.¹²⁰

რა თქმა უნდა, პანდემიის განმავლობაში გართულდა პარლამენტის წევრთა ფიზიკურად თავშეყრა. ამ პრობლემამ თითქმის ყველა ქვეყანაში იჩინა თავი. თუმცა, გამოსავალი ამასთან დაკავშირებით – დისტანციური მუშაობაა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პარლამენტში ჯერ კიდევ მარტის დასაწყისში დარეგისტრირდა კანონის პროექტი, რომლითაც პარლამენტის თავმჯდომარეს ობიექტური გარემოებების არსებობის შემთხვევაში შეეძლება პარლამენტის დისტანციურ რეჟიმში გადაყვანა.¹²¹ სამწუხაროდ, კანონპროექტის განხილვა და მიღება დღემდე არ მომხდარა, რაც შესაძლებლობას

120 საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტის 2020 წლის 20 ივლისის წერილი N2-7873/20.

121 საქართველოს პარლამენტის ვებ.გვერდი, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20154> [17.08.2020 17:59].

მისცემდა პარლამენტს პანდემიის პირობებში ჩვეულებრივ გაეგრძელებინა მუშაობა, მათ შორის, ჩაეტარებინა საკომიტეტო სხდომები.

როგორც წინა სესიის დროს, ამ სესიაზეც გამორჩეულად პასიური იყო ადამიანის უფლებათა კომიტეტი. მას პროაქტიურად შეეძლო გამოერკვია დაზარალებულთა სტატუსის მინიჭების პრაქტიკა და საკანონმდებლო ხარვეზები, რაც ჯერ კიდევ 2019 წლის ივნისის აქციის თანმდევეს პროცესმა გამოავლინა. მიუხედავად ამისა, მას ერთი წლის თავზე, როდესაც აღნიშნული პრობლემა კვლავ მწვავედ დადგა – არ განუხილავს და არც შესაბამისი თანამდებობის პირთათვის მოუსმენია.¹²²

საგულისხმოა, რომ მოქალაქეთა იმ განცხადებებს შორის, რომელთა შესახებაც ანგარიშის დასაწყისშია საუბარი, ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი სწორედ ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებულ პრობლემებზე დაფიქსირდა.¹²³ აღნიშნული თავისთავად მიანიშნებს, რომ კომიტეტის წინაშე მართლაც უამრავი ამოცანაა შესასრულებელი. მიუხედავად ამისა, კომიტეტმა ან მინიმალური რაოდენობის სხდომა ჩაატარა, ან საერთოდ არ ჩაუტარებია მიმდინარე წლის აპრილსა და მაისში.

იურიდიული კომიტეტი მიმდინარე მწვავე მოვლენების მიმართ¹²⁴ პასიური იყო, როდესაც პროაქტიურად არ დაიწყო საკანონმდებლო მიმართულებით მუშაობა – მოწმეთა მიერ საგამოძიებო ორგანოებთან თანამშრომლობისა და მამხილებლის ინსტიტუტის კანონით შექმნისა და მისი გაუმჯობესების საკითხებზე. ორგანიზაციამ მოუწოდა პარლამენტს, რომ დაეწყო მოწმეთა თანამშრომლობის მექანიზმების საკანონმდებლო დახვეწაზე მუშაობა.¹²⁵ გარდა გახმაურებული საქმისა, მსხვერპლთა თანამშრომლობის პრობლემაზე მიუთითა ასევე სახელმწიფო ინსპექტორმა თავის ანგარიშშიც¹²⁶. შესაბამისად, ჩვენმა ორგანიზაციამ პარლამენტს, მოწმეთა და მსხვერპლთა თანამშრომლობის მიზნით, მოუწოდა – მათი დაცვის შესაბამისი ბერკეტები მიენიჭებინა სახელმწიფო ინსპექტორისთვის, რაც გამოძიების ეფექტიანობისა და მოწმეთა და მსხვერპლთა დაცვის საკითხზეც დადებითად აისახებოდა.¹²⁷ არცერთ შემთხვევაში იურიდიულმა კომიტეტმა არ განიხილა აღნიშნული წინადადებები/ მოწოდებები.

4.2. კანონის აღსრულების კონტროლი – კომიტეტებმა მსგავსად წინა სესიისა, ამჯერადაც იშვიათ შემთხვევაში გამოიყენეს კანონის აღსრულების კონტროლი, ხოლო

122 Supra 3, გვ.46-49.

123 იხ. წინამდებარე ანგარიშის პირველი თავი.

124 შაქარაშვილის მკვლევლობის გახმაურებულ ტრაგედია.

125 დეტალურად იხილეთ ორგანიზაციის განცხადება <https://democracyindex.ge/ge/news/read/49/mamxileblis-institutis-ararseboba-da-mowmis-uari-tanamshromlobaze-tovebs-upa-suxod-kitxvas>

126 სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის 2019 წლის ანგარიში, გვ.128.

127 იხილეთ დეტალურად <https://democracyindex.ge/ge/news/read/43/parlamentma-saxelmwifo-inspektoris-samsaxuris-efeqtiani-mushaobistvis-sakanonmdeblo-garantiebi-unda-gadzlieros>

ზოგიერთმა მიზეზად პანდემია დაასახელა,¹²⁸ ასევე, წინა სესიისგან განსხვავებით, ამჯერად უფრო მეტმა – 6 კომიტეტმა – არ მოგვანოდა შესაბამისი ინფორმაცია.¹²⁹

15 კომიტეტიდან ინფორმაცია არ მოუწოდებია 6 კომიტეტს, ესენია: თავდაცვისა და უშიშროების, დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა, იურიდიულ საკითხთა, აგრარულ საკითხთა, ევროპასთან ინტეგრაციის და განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტები.

დანარჩენი 9 კომიტეტიდან ნორმატიული აქტის აღსრულების კონტროლის უფლებამოსილება არ გამოუყენებია 4 კომიტეტს, ესენია: რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის, საგარეო ურთიერთობათა, სპორტისა და ახალგაზრდულ საკითხთა და ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტები.

5 კომიტეტმა კი გამოიყენა აღნიშნული უფლებამოსილება. ესენია: ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, საფინანსო-საბიუჯეტო და საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტები. ამათგან, საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი ამ უფლებამოსილებას თავის ძირითად ფუნქციად იყენებს, მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების მიხედვით.¹³⁰

მხოლოდ 2-მა კომიტეტმა – გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების და დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტებმა გამოიყენა ნორმატიული აქტის აღსრულების კონტროლის უფლებამოსილება – მათ მიერ ინიცირებული საკითხის შესამოწმებლად, ვერძოდ, იმის შესამოწმებლად, როგორ სრულდება 2017 წელს მიღებული გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი და „საჯარო და ვერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონი.

4.3. ანგარიშვალდებულ პირთა ანგარიშების მოსმენა კომიტეტებზე – ანგარიშვალდებულ პირების ანგარიშები, კომიტეტების უმრავლესობამ, მოისმინა, გარდა სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტის და რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტებისა, რის მიზეზადაც მათ პანდემია მიუთითეს. საგულისხმოა, რომ კომიტეტებს არ ჰქონიათ ინიციატივა ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად, რითაც, ფაქტობრივად, უარი თქვეს კონსტიტუციური ვალდებულების შესრულებაზე.

ანგარიშების მოსმენის უფლებამოსილება არ გამოიყენა 2-მა კომიტეტმა: რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის და სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტებმა.

128 დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის და სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტები.

129 წინა სესიის ანგარიშის დამუშავების პროცესში მხოლოდ 3 კომიტეტმა არ მოგვანოდა ინფორმაცია.

130 საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის დებულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

ყველაზე აქტიური კომიტეტი, ანგარიშვალდებული პირების ანგარიშების მოსმენის თვალსაზრისით, იყო ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი, რომელმაც მოისმინა 18 ანგარიში, თუმცა ჩვენ მიერ შესწავლილი დასკვნებიდან (ყველა ანგარიშთან დაკავშირებული დასკვნა არ შეგვისწავლია) გამოვლინდა, რომ კრიტიკული მნიშვნელობის რეკომენდაციები მის დასკვნებში, ძირითადად, არ შესულა. კერძოდ:

4.3.1. სახალხო დამცველის ანგარიში წარედგინა პარლამენტს.¹³¹ მნიშვნელოვანი რეკომენდაციების ნაწილი ადამიანის უფლებათა კომიტეტმა არ შეიტანა კომიტეტის დასკვნაში.

საქართველოს სახალხო დამცველმა 2020 წლის 31 მარტს პარლამენტს წარუდგინა 2019 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ ანგარიში.¹³² აღნიშნული ანგარიში ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტმა მოისმინა და შესაბამისი დასკვნა გამოაქვეყნა.¹³³

კომიტეტმა დასკვნაში არ გაიზიარა გენერალური პროკურატურის მიმართ რეკომენდაცია, რომელიც ეხება თემირლან მაჩალიკაშვილის საქმის გამოძიების განახლებას. თემირლან მაჩალიკაშვილის საქმეზე პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატივა ოპოზიციურმა ფრაქციებმა სხვადასხვა დროს ორჯერ დააყენეს. აგრეთვე, კომიტეტმა არ გაიზიარა რეკომენდაცია, რომელიც ეხება გამოძიების დაწყებას სახალხო დამცველის ციხეში ვიზიტის შესახებ კონფიდენციალური ინფორმაციის გამჟღავნების თაქტზე.

დასკვნაში არ არის მოხვედრილი, აგრეთვე, იუსტიციის მინისტრის მიმართ ისეთი მნიშვნელოვანი რეკომენდაციები, რომლებიც დაკავშირებულია წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის წინააღმდეგ კონვენციის ფაკულტატური ოქმით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულებასთან, პატიმართა კონფიდენციალობასთან და სამედიცინო მომსახურებასთან დაკავშირებით.

კომიტეტმა არ გაიზიარა რიგი რეკომენდაციები შინაგან საქმეთა მინისტრის მიმართ, რომლებიც, ძირითადად, ეხებოდა პოლიციელისა და მოქალაქის ურთიერთობისას და სპეციალური ოპერაციების ჩატარებისას სამხრე ვიდეოკამერების გამოყენების დანერგვას.

131 საქართველოს სახალხო დამცველის 2020 წლის 31 მარტის წერილი, [https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/26134? \[12:44 17.07.2020\]](https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/26134? [12:44 17.07.2020]) .

132 საქართველოს სახალხო დამცველის 2020 წლის 31 მარტის წერილი, [https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/26134? \[12:44 17.07.2020\]](https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/26134? [12:44 17.07.2020]) .

133 ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის დასკვნა საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშზე „2019 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ (N1-5468/20; 01.04.2020) [https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/254792? \[12:44 17.07.2020\]](https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/254792? [12:44 17.07.2020]).

კომიტეტმა დასკვნაში ასევე არ შეიტანა რეკომენდაცია ჯანდაცვის მინისტრის მიმართ, რომელიც ეხება ქალის საშვილოსნოს მიღების გადაკეტვისას (სტერილიზაცია) მისი მეუღლის/პარტნიორის თანხმობის მოთხოვნის პრაქტიკის აღმოფხვრას და სხვა თანმდევ რეკომენდაციებს.

სხვა მნიშვნელოვანი რეკომენდაციები ასევე არ შეიტანა კომიტეტმა დასკვნაში და არც დაასაბუთა აღნიშნულის მიზეზი.

4.3.2. სახელმწიფო ინსპექტორის ანგარიში წარედგინა პარლამენტს.¹³⁴ საკომიტეტო მოსმენის შედეგად, ადამიანის უფლებათა კომიტეტის დასკვნაში, ძირითადად, ასახულია ის პრობლემები, რაც წარმოდგენილია ანგარიშში.

დადებითად უნდა შეფასდეს კომიტეტის დასკვნაში იდენტიფიცირებული პრობლემები, რომლებიც გამოიკვეთა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ანგარიშიდან, კერძოდ: პერსონალური მონაცემების დაცვას, მოპოვებასა და შენახვასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო და პრაქტიკის ხარვეზები; შესაძლო დანაშაულის არსებობის თაობაზე ინსპექტორის ინფორმირების პრობლემა; ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო ნაწილთან თანამშრომლობის პრობლემა; სავარაუდო არასათანადო მოპყრობის ფაქტების შესახებ შეტყობინებების შესვლა ძირითადად წინასწარი დაკავების იზოლაციორების ექიმების მხრიდან და არა თავად დაზარალებულის ან შსს-ს მხრიდან და სხვ.

დადებითად უნდა შეფასდეს ისიც, რომ დასკვნაში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მიმართ გაცემულია რეკომენდაციები, რომლებმაც უნდა გააუმჯობესოს ინსპექტორის მუშაობა, როგორც პერსონალური მონაცემების დაცვის, ისე საგამოძიებო მიმართულებით.

ანგარიშის საკომიტეტო მოსმენა იყო ზედაპირული, საპარლამენტო უმრავლესობის წევრ დეპუტატებს საერთოდ არ დაუსვამთ კითხვები, მხოლოდ კომიტეტის თავმჯდომარემ გააკეთა კომენტარი საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენელი ერთ-ერთი დეპუტატის კითხვაზე.

4.3.3. ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ საჯარო ინფორმაციის გაცემის შესახებ ანგარიშები წარედგინა პარლამენტს, ძირითადად, ვადის დაცვით,¹³⁵ თუმცა, - ხარვეზებით: ანგარიშები არ შეიცავს ინფორმაციას კანონით მოთხოვნილ ყველა საკითხთან დაკავშირებით. კომიტეტმა არ მიუთითა კონკრეტული რეკომენდაციები მათ აღმოფხვრელად.

ორგანიზაციამ შეისწავლა 75 საჯარო დაწესებულების ანგარიშები: სასამართლოები, მთავრობა, სამინისტროები, პროკურატურა და სხვა უწყებები. დადებითად

¹³⁴ <https://bit.ly/3fLPkRg> [14.08.2020 19:33].

¹³⁵ ანგარიშები სხვა და სხვა ორგანოს მიერ წარედგინა პარლამენტს სხვა და სხვა დროს.

უნდა შეფასდეს ის, რომ ზოგიერთი საჯარო დაწესებულების ანგარიში შეიცავს ისეთ ინფორმაციასაც, რომლის წარდგენის ვალდებულება კანონით არაა გათვალისწინებული, კერძოდ, 10 უწყების ანგარიშებში მოცემულია ინფორმაცია არა მხოლოდ წლის განმავლობაში საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნით შესულ განცხადებათა საერთო რაოდენობაზე, არამედ, ასევე წარდგენილია მონაცემები იმის შესახებ, თუ ვის მიერ, რამდენ შემთხვევაში და რა საკითხებზე იყო წარდგენილი განცხადება.¹³⁶

სრულყოფილად ანგარიში წარდგენილი ჰქონდა მხოლოდ 7 უწყებას, შესწავლილი 75 უწყებიდან;¹³⁷ ანგარიშები არ შეიცავენ წინა წლებთან დაკავშირებით ანალიტიკურ მონაცემებს, შესაბამისად, შეუძლებელია, საჯარო ინფორმაციის გაცემის თვალსაზრისით, წინა წელთან შედარებით მიღწეული პროგრესის შეფასება. 75 დაწესებულებიდან 6 მათგანს ანგარიში პარლამენტისთვის წარდგენილი ჰქონდა კანონით დადგენილი ვადის დარღვევით.¹³⁸ 12 კოლეგიური საჯარო დაწესებულებიდან – 5 მათგანის ანგარიში არ შეიცავდა ინფორმაციას სხდომათა დახურვის ან/და დახურვის საფუძვლების შესახებ.¹³⁹

სასამართლოები ხშირად არ გასცემენ გადაწყვეტილებების ასლებს იმ მოტივით, რომ გადაწყვეტილებებში არსებული მხარეთა პერსონალური მონაცემების დაფარვა დაკავშირებული იქნებოდა სასამართლოს თანამშრომელთა დიდი რესურსის მობილიზებასთან და ამით დაბრკოლდებოდა მართლმსაჯულების განხორციელება (ამგვარი დასაბუთებით თბილისის საქალაქო სასამართლომ 2019 წელს 200 შემთხვევაში უარი თქვა ინფორმაციის გაცემაზე).

ჩვენმა ორგანიზაციამ რეკომენდაციები წარუდგინა პარლამენტის და, ასევე, კონკრეტულად ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტს, რომელიც წარმოდგენილია წინამდებარე ანგარიშის მე-14 და მე-15 რეკომენდაციებში.

4.3.4. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიში წარედგინა

136 ესენია: გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის; თავდაცვის; შინაგან საქმეთა სამინისტროების; საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის; ქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის; აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სოფლის მეურნეობის სამინისტროს; სსიპ იურიდიული დახმარების სამსახურის; სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის; სახალხო დამცველის და დაავადებათა კონტროლის ცენტრის ანგარიშები.

137 ესენია: თავდაცვის, იუსტიციის, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროებს, ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს, საპენსიო სააგენტოს, პენიტენციურ სამსახურს და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს.

138 ესენია: საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო; სახელმწიფო ქონების სააგენტო; ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო; საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი; საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სამსახური.

139 ესენია: ეროვნულ ბანკის, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის, აჭარის ა/რ უმაღლესი საარჩევნო კომისიის, აფხაზეთის ა/რ მთავრობის და უმაღლესი საბჭოს

პარლამენტს.¹⁴⁰ თავდაცვისა და უშიშროების, იურიდიულ საკითხთა და ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტებმა დახურულ ფორმატში განიხილეს იგი და მათი დასკვნა არ შეიცავს ერთი მხრივ, გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრისა¹⁴¹ და, მეორე მხრივ, სამსახურის საქმიანობის ეფექტიანობისაკენ მიმართულ რეკომენდაციებს.

სამსახურის წარმომადგენლის მოხსენების შემდეგ, საპარლამენტო კომიტეტების გაერთიანებული სხდომა კითხვა-პასუხის რეჟიმში, დახურულ ფორმატში გაგრძელდა.¹⁴² დებატების ნაწილი გასაჯაროებულ ანგარიშთან დაკავშირებით, გონივრული იქნებოდა, ასევე – საჯაროდ განხილულიყო, რადგან საზოგადოებისთვის მაქსიმალურად ღია და ხელმისაწვდომი გახდებოდა ოპოზიციური აზრი ამ საკითხთან დაკავშირებით.

დასკვნაში არ არის მითითებული ის ხარვეზები, რაც უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშიდან ან სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადებებიდან თუ შეფასებებიდან იკვეთებოდა; დასკვნაში არ არის გაანალიზებული ეროვნული უსაფრთხოების დოკუმენტებთან სამსახურის საქმიანობის შესაბამისობა; დასკვნა სრულიად იზიარებს სამსახურის მიღწევებს შესაბამისი დასაბუთების გარეშე.

4.3.5. სსიპ იურიდიული დახმარების სამსახურის ანგარიში წარედგინა პარლამენტს,¹⁴³ თუმცა, იურიდიულ კომიტეტს დასკვნა 21 აგვისტოს მდგომარეობით არ გამოუქვეყნებია.

4.3.6. საზოგადოებრივი მაუწყებლის შესახებ ანგარიში წარედგინა

140 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის 2020 წლის 14 აპრილის წერილი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/26335?> [22:43 16.07.2020] .

141 მაგალითად, არასამთავრობო ორგანიზაცია, ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) სამსახურის ანგარიშის შეფასებისას, განმარტავს, რომ „დოკუმენტი არსებითად დაცლილია კონცეპტუალური განმარტებებისგან და არ შეიცავს სტანდარტებისა და პოლიტიკის ხედვის თეორიულ ჩარჩოს. მათ შორის, დოკუმენტში არ არის მიმოხილული უსაფრთხოების ის პოლიტიკური კონცეფცია, რომელსაც უწყების სტრატეგია და საქმიანობა ეფუძნება. ანგარიშში უსაფრთხოება გაგებულია ძველი (მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი) პარადიგმით, რომელიც მხოლოდ სახელმწიფო სისტემის (მისი სამხედრო, უსაფრთხოებისა და ა.შ. სისტემების) დაცვაზეა მიმართული და თავისი დაცვის ობიექტად სახელმწიფოს განიხილავს და არა თანამედროვე გაგებით, რომელიც უსაფრთხოების კონცეპტს აფართოებს და აღრმავებს და მიიჩნევს, რომ უსაფრთხოების მიზანი ადამიანისა და სოციალური ჯგუფების კეთილდღეობა და მშვიდობაა. შესაბამისად, ეკონომიკური, სოციალური, გარემოსდაცვითი საფრთხისგან დაცვას ასევე კრიტიკული მნიშვნელობა აქვს“. იხ. EMC, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ყოველწლიურ ანგარიშს ეხმაურება, <https://emc.org.ge/ka/products/emc-sakhelmtsifo-usaftrtkhoebis-samsakhuris-qoveltsliur-angarishs-ekhmaureba>, [22:43 16.07.2020].

142 საპარლამენტო კომიტეტებმა გაერთიანებულ სხდომაზე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2019 წლის საქმიანობის შესახებ ანგარიში მოისმინეს, ახალი ამბები, <http://www.parliament.ge/ge/media/axali-ambebi/saparlamento-komitetebma-gaertianebul-sxdomaze-saxelmwifo-usaftrtkoebis-samsaxuris-2019-wlis-saqmianobis-shesaxeb-angarishi-moismines.page>, [22:43 16.07.2020].

143 იურიდიული დახმარების სამსახურის დირექტორის წერილი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/25514?> [18:40 16.07.2020] .

პარლამენტს,¹⁴⁴ თუმცა, განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტს დასკვნა 21 აგვისტოს მდგომარეობით არ გამოუქვეყნებია. აღსანიშნავია, რომ სწორედ აღნიშნული კომიტეტია ერთ-ერთი გამორჩეულად პასიური თავისი აქტივობებით – მარტის, აპრილის და მაისის განმავლობაში მას ან საერთოდ არ ჩაუტარებია სხდომები ან მინიმუმზე ნაკლები ჩაატარა.

4.4. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის შესწავლა – კომიტეტები აღნიშნულ ბერკეტს არ იყენებენ. მსგავსი პრაქტიკა პარლამენტში არ არსებობს. კომიტეტებმა, წინა სესიის მსგავსად, გაზაფხულის სესიაზეც არცერთი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა არ შეისწავლეს.

15 კომიტეტიდან ინფორმაცია არ მოგვანოდა 8 კომიტეტმა. ესენია: გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, თავდაცვისა და უშიშროების, საპროცედურო საკითხთა და წესების, დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა, იურიდიულ საკითხთა, აგრარულ საკითხთა, ევროპასთან ინტეგრაციის და განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტები.

დანარჩენი 7 კომიტეტიდან ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის შესწავლის უფლებამოსილება არ გამოუყენებია არცერთ კომიტეტს: ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, რეგიონული პოლიტიკის და თვითმმართველობის, საგარეო ურთიერთობათა, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტები.

უფლებამოსილების განუხორციელებლობის მიზეზად ორი კომიტეტის – დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის და სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტების მხრიდან, დასახელებულია კორონა ვირუსის გავრცელების წინააღმდეგ დაწესებული შეზღუდვები. ასეთი განმარტება აჩვენებს დისტანციურად მუშაობის წესების მიღების აუცილებლობას, თუმცა კომიტეტებს არ ჰქონიათ ინიციატივა ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად, რითაც, ფაქტობრივად, უარი თქვეს კანონისმიერი უფლებამოსილების გამოყენებაზე.

აღსანიშნავია, რომ სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტს საშემოდგომო სესიაზე დაგეგმილი ჰქონდა ცალკეული ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის შესწავლა.¹⁴⁵ მას ინფორმაციაც კი ჰქონდა გამოთხოვილი რამდენიმე მუნიციპალიტეტიდან¹⁴⁶ და საკომიტეტო მოსმენის თარიღი მიმდინარე სესიის დროს განსაზღვრა, თუმცა, ამ სესიაზე აღნიშნული მოსმენა ვერ ჩაატარა.

144 საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს თავმჯდომარის 2020 წლის 11 მაისის წერილი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/26579?> [18:58 16.07.2020].

145 დეტალურად ამის შესახებ იხილეთ ჩვენი ორგანიზაციის საშემოდგომო სესიის ანგარიში, გვ. 54.

146 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობიდან, ქარელის, ქუთაისის, ყაზბეგის, მესტიის, ახალქალაქის მუნიციპალიტეტებიდან.

4.5. კომიტეტის მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივები – კომიტეტების მიერ საკანონმდებლო ინიციატივების წარდგენა მსგავსად წინა სესიისა, ძალიან პასიურია, სიტუაცია არ შეცვლილა. მსგავსად წინა სესიისა, ამჯერადაც მხოლოდ იმ ორმა კომიტეტმა წარადგინა საკანონმდებლო ინიციატივა, რომლებმაც წინა სესიაზეც წარადგინეს. სხვა დანარჩენს არ გამოუყენებია, ან ინფორმაცია არ მოუწოდებია ჩვენთვის.

8 კომიტეტიდან საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის უფლებამოსილებით ისარგებლა 2-მა კომიტეტმა, ესენია: გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების და ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტები. ერთმა კომიტეტმა (გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი) წარადგინა კანონის პროექტი, ხოლო მეორე კომიტეტმა (ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი) წარადგინა პარლამენტის დადგენილების პროექტი. როგორც აღინიშნა, ზუსტად აღნიშნულმა კომიტეტებმა ამ უფლებამოსილებით ისარგებლეს წინა სესიის დროსაც.

15 კომიტეტიდან ინფორმაცია არ მოუწოდებია 7 კომიტეტს, ესენია: თავდაცვისა და უშიშროების, საპროცედურო საკითხთა და წესები, დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა, იურიდიულ საკითხთა, აგრარულ საკითხთა, ევროპასთან ინტეგრაციის და განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტები.

6 კომიტეტს საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის უფლებამოსილებით არ უსარგებლია, ესენია: ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, რეგიონული პოლიტიკის და თვითმმართველობის, საგარეო ურთიერთობათა, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტები.

ინიციატივის გამოუყენებლობის მიზეზად, 2 კომიტეტი: დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის და სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტები – კორონა ვირუსის გავრცელების წინააღმდეგ დაწესებულ შეზღუდვებს მიუთითებენ, თუმცა, წინა სესიაზე მათ ეს უფლებამოსილება არ გამოუყენებიათ, მიუხედავად მსგავსი შეზღუდვების არარსებობისა. ამასთან, ასეთი განმარტება აჩვენებს დისტანციურად მუშაობის წესების მიღების აუცილებლობაზე, თუმცა კომიტეტებს არ ჰქონიათ ინიციატივა ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად, რითაც ფაქტობრივად უარი თქვეს კანონისმიერი უფლებამოსილების გამოყენებაზე.

4.6. ანგარიშვალდებულ პირთა დასწრება კომიტეტის სხდომაზე – განსხვავებით წინა სესიისგან, ამჯერად, ნამდვილად დაფიქსირდა პროგრესი. კერძოდ, თუ წინა სესიის განმავლობაში არცერთ კომიტეტს არ მოუთხოვია სავალდებულო წესით ანგარიშვალდებული რომელიმე პირის დასწრება, ამჯერად ორმა კომიტეტმა თავად მოითხოვა, ხოლო სხვა 4 შემთხვევაში კი – პარლამენტის ოპოზიციონერმა წევრებმა მოითხოვეს.

ანგარიშვალდებული პირის სავალდებულო დასწრება კონკრეტულად მოითხოვს ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის კომიტეტმა და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსები კომიტეტმა. გარდა ამისა, პარლამენტის ოპოზიციონერმა წევრებმა სხვა ოთხ შემთხვევაში შემდეგ კომიტეტში დაიბარეს მთავრობის წევრები: ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის კომიტეტი; ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი და დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი

რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტმა არ მოგვანოდა ინფორმაცია აღნიშნული უფლებამოსილების გამოყენებასთან დაკავშირებით.¹⁴⁷

ანგარიშვალდებული პირების კომიტეტის სხდომაზე დაბარების მიუხედავად, თანამდებობის პირები ხშირად არ ესწრებოდნენ სხდომებს.¹⁴⁸

- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი ეკატერინე ტიკარაძე არ გამოცხადდა სამჯერ ჯანდაცვისა და სოციალური დაცვის კომიტეტში. იგი 10 თებერვალს დაიბარეს ფრაქცია „პატრიოტთა ალიანსი-სოციალ დემოკრატების ინიციატივით, 26 თებერვალს კომიტეტის ინიციატივით, ხოლო 20 მაისს ფრაქცია „დამოუკიდებელი დეპუტატების“ ინიციატივით.¹⁴⁹
- მსგავსად მინისტრ ეკატერინე ტიკარაძისა, საკომიტეტო სხდომებზე არ გამოცხადდა იუსტიციის მინისტრი თეა ნულუკიანი, რომელიც 2 ივლისს დაიბარეს ფრაქცია „ევროპული საქართველო – მოძრაობა თავისუფლებისთვის“ ინიციატივით ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტზე.¹⁵⁰
- ფინანსთა მინისტრი ივანე მაჭავარიანი არ გამოცხადდა სხდომაზე, რომელიც 2 თებერვალს დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში დაიბარეს ფრაქცია „დამოუკიდებელი დეპუტატების“ ინიციატივით.¹⁵¹

ერთადერთი ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირი, რომელიც გამოცხადდა საგამაფხულო სესიაზე არის გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის მოადგილე. იგი დაიბარა კომიტეტმა 29 ივნისს და 1 ივლისს – რეკლამენტით

147 საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტის აპარატის უფროსის 2020 წლის 20 ივლისის წერილი N2-7873/20.

148 სხდომაზე დასწრების ვალდებულების შეუსრულებლობა იმპიჩმენტის საფუძველია, რომელზეც დეტალურად მიმოხილვა იხილეთ პარლამენტის შესახებ მეორე თავში.

149 საქართველოს პარლამენტის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის აპარატის უფროსის 2020 წლის 28 ივლისის წერილი N2-8077/20.

150 საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატის უფროსის 2020 წლის 27 ივლისის წერილი N2-8038/20.

151 საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის აპარატის უფროსის 2020 წლის 30 ივლისის წერილი N2-8156/20.

განსაზღვრულ ვადებში გამოცხადდა სხდომაზე.

სესიის განმავლობაში დაფიქსირდა ასევე შემთხვევა, როდესაც თავად ანგარიშვალდებულმა პირებმა მოითხოვეს საკომიტეტო სხდომაზე დასწრება: სახალხო დამცველმა წინო ლომჭარიამ და იუსტიციის მინისტრმა თეა წულუკიანმა მოითხოვეს ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის სხდომაზე დასწრება. მათ კომიტეტმა მოუსმინა 21 იანვარს.¹⁵²

4.7. კომიტეტის სამოქმედო გეგმები და ანგარიშები – კომიტეტების საქმიანობის დოკუმენტირება, რომელიც მოიცავს ერთი მხრივ, სამოქმედო გეგმასა და, მეორე მხრივ, შესრულებული საქმიანობის ანგარიშებს, მიმდინარე სესიაზე არსებითად გაუმჯობესდა პირველი მიმართულებით და მცირედით გაუარესდა მეორე მიმართულებით.

ყველა კომიტეტს საქართველოს პარლამენტის ვებ გვერდზე წარმოდგენილი აქვს 2019 წლის საქმიანობის ანგარიში, გარდა საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტისა. წინა სესიაზე 2018 წლის საქმიანობის ანგარიში 10 კომიტეტს არ ქონდა გამოქვეყნებული.¹⁵³

2020 წლის სამოქმედო გეგმა გამოქვეყნებული აქვს 13 საპარლამენტო კომიტეტს. მათ შორის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტსა და სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტს 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში, ხოლო ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტს 2017-2020 წლის სამოქმედო გეგმებში აქვთ გაერთიანებული მიმდინარე 2020 წლის სამოქმედო გეგმა.

დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტსა და დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა კომიტეტს 2020 წლის სამოქმედო გეგმა გამოქვეყნებული არ აქვთ. ამ მხრივ, სიტუაცია გაუარესებულია, რადგან 2019 წლის საშემოდგომო სესიისთვის, 2019 წლის საქმიანობის გეგმა გამოქვეყნებული ქონდა ყველა კომიტეტს.¹⁵⁴

მონაცემები დამუშავებულია ვებგვერდზე წარმოდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე – 2020 წლის 22 აგვისტოს მდგომარეობით.

4.8. თემატური მოკვლევები – სტატისტიკურად, კომიტეტების მიერ თემატური მოკვლევების გამოყენება გაუმჯობესდა წინა სესიასთან შედარებით. საქართველოს პარლამენტში 2020 წლის საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში 4-მა კომიტეტმა დაიწყო თემატური მოკვლევა, წინა სესიაზე კი – 3 კომიტეტმა.¹⁵⁵

ამ 4 კომიტეტს შორის, ყველაზე აქტიური – განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტია, რადგან მან სამ საკითხზე დაიწყო თემატური მოკვლევა:

152 საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის აპარატის უფროსის 2020 წლის 27 ივლისის წერილი N2-8038/20 .

153 Supra 3, გვ. 59.

154 Id.

155 Id. 55.

სკოლის გარეთ და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში სახელოვნებო განთლების მდგომარეობის შესწავლა; რეგიონის საჭიროებებზე მორგებული ხარისხიანი პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობა; ხარისხიან სკოლამდე განათლებაზე ყველა ბავშვის თანაბარი ხელმისაწვდომობა.¹⁵⁶

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტმა დაიწყო თემატური მოკვლევა საკითხზე გარემოს ტყვიით დაბინძურების შეფასება საქართველოში.¹⁵⁷

ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტმა დაიწყო თემატური მოკვლევის ფარგლებში მცირე და საშუალო ბიზნესის გამონვევების შესწავლა ევროკავშირის ბაზარზე,¹⁵⁸ ხოლო სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტმა საკითხზე, თუ – როგორ გავზარდოთ საქართველოში მოსახლეობის ფიზიკური და სპორტული აქტივობის დონე.¹⁵⁹

ასევე აღსანიშნავია, რომ 2019 წლის საშემოდგომო სესიაზე დაწყებული სამი თემატური მოკვლევიდან, სამ შემთხვევაში, ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, სპორტისა და ახალგაზრდობის, და რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმართველობის პოლიტიკის კომიტეტებმა დაამთავრეს თემატური მოკვლევები, ხოლო თემატური მოკვლევა სატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ტექნიკური ინსპექტირების მიმდინარეობის შესახებ – ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტსა და დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში – კვლავ არ დამთავრებულა.

4.9. სასამართლო პრაქტიკის შესწავლა – მიღებული ინფორმაციით, კომიტეტები აღნიშნულ პრაქტიკას არ იყენებენ. შესაბამისად, კომიტეტებს არ აქვთ ინფორმაცია – თუ როგორ განიმარტება სასამართლოს მიერ მათი მხრიდან განხილული და შემდეგ უკვე კანონად ქცეული ნორმები და როგორ მოქმედებს სამართლებრივი ნორმა სოციალურ ურთიერთობებზე.

15 კომიტეტიდან ინფორმაცია არ მოუწოდებია 8 კომიტეტს, ესენია: გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, თავდაცვისა და უშიშროების, საპროცედურო საკითხთა და წესების, დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა, იურიდიულ საკითხთა, აგრარულ საკითხთა, ევროპასთან ინტეგრაციისა და განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტები.

დანარჩენი 7 კომიტეტიდან სასამართლო პრაქტიკის შესწავლის უფლებამოსილება არ გამოუყენებია არცერთ კომიტეტს, ესენია: ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, რეგიონული პოლიტიკის და თვითმმართველობის, საგარეო ურთიერთობათა, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტები.

156 საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 28 ივლისის პასუხი N2-8102/20 .

157 საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 20 ივლისის წერილი N2-7900/20.

158 საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 16 ივლისის წერილი N2-7772/20.

159 საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 17 ივლისის წერილი N2-7834/20.

უფლებამოსილების განუხორციელებლობის მიზეზად, ორი კომიტეტის – დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის და სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტების მხრიდან დასახელებულია კორონა ვირუსის გავრცელების წინააღმდეგ დაწესებული შეზღუდვები. ასეთი განმარტება აჩვენებს დისტანციურად მუშაობის წესების მიღების აუცილებლობას, თუმცა კომიტეტებს არ ჰქონიათ ინიციატივა ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად, რითაც, ფაქტობრივად, უარი თქვეს კანონისმიერი უფლებამოსილების გამოყენებაზე.

4.10. კანონქვემდებარე აქტების კანონებთან შესაბამისობის შესწავლა – მიღებული ინფორმაციით, კომიტეტები აღნიშნულ პრაქტიკას ასევე არ იყენებენ. შესაბამისად, რეგლამენტით კომიტეტებისთვის მინიჭებული საზედამხედველო ფუნქციის ეს მნიშვნელოვანი ბერკეტი პრაქტიკაში საერთოდ არ გამოიყენება

15 კომიტეტიდან ინფორმაცია არ მოუწოდებია 8 კომიტეტს, ესენია: გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, თავდაცვისა და უშიშროების, საპროცედურო საკითხთა და წესების, დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა, იურიდიულ საკითხთა, აგრარულ საკითხთა, ევროპასთან ინტეგრაციის და განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტები.

დანარჩენი 7 კომიტეტიდან კანონქვემდებარე აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შესწავლის უფლებამოსილება არ გამოუყენებია არცერთ კომიტეტს, ესენია: ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, რეგიონული პოლიტიკის და თვითმმართველობის, საგარეო ურთიერთობათა, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტები.

უფლებამოსილების განუხორციელებლობის მიზეზად, ორი კომიტეტის – დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის და სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტების მხრიდან, დასახელებულია კორონა ვირუსის გავრცელების წინააღმდეგ დაწესებული შეზღუდვები. ასეთი განმარტება აჩვენებს დისტანციურად მუშაობის წესების მიღების აუცილებლობას, თუმცა კომიტეტებს არ ჰქონიათ ინიციატივა ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად, რითაც ფაქტობრივად უარი თქვეს კანონისმიერი უფლებამოსილების გამოყენებაზე.

4.11. პარლამენტის ნორმატიული აქტის გარდამავალი დებულებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისთვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლის უფლებამოსილების გამოყენება კომიტეტების მხრიდან – კომიტეტების მიერ მონოდებული ინფორმაცია აჩვენებს, რომ აღნიშნული უფლებამოსილების გამოყენების პრაქტიკა საქართველოს პარლამენტში მაინც მწირია და არ ხორციელდება ყველა კომიტეტის მხრიდან.

პარლამენტის ნორმატიული აქტების, კანონების გარდამავალი დებულებებით

გათვალისწინებული დავალებების ვადაში შესრულების კონტროლი მნიშვნელოვანია იმისათვის, რათა სიცოცხლისუნარიანობა შეიძინოს პარლამენტის მიერ მიღებულმა ნორმატიულმა აქტმა, კანონმა და სრულყოფილად შეძლოს იმ ურთიერთობის დარეგულირება, რომლის მონესრიგებასაც ისახავდა მიზნად პარლამენტის ნორმატიული აქტი, კანონი.

15 კომიტეტიდან ინფორმაცია არ მოუწოდებია 6 კომიტეტს, ესენია: გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა, იურიდიულ საკითხთა, აგრარულ საკითხთა, ევროპასთან ინტეგრაციის და განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტები.

დანარჩენი 9 კომიტეტიდან პარლამენტის ნორმატიული აქტის გარდამავალი დებულებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისთვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლის უფლებამოსილება გამოიყენა 6-მა კომიტეტმა, ესენია: ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, თავდაცვისა და უშიშროების, საპროცედურო საკითხთა და წესების, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტები.

აღნიშნული 6 კომიტეტიდან:

- 1 კომიტეტის – საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის – ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია, სწორედ – პარლამენტის ნორმატიული აქტის გარდამავალი დებულებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისთვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლია.¹⁶⁰
- დანარჩენმა 5-მა კომიტეტმა კი ეს უფლებამოსილება თავისი ინიციატივით გამოიყენა მრავალ შემთხვევაში, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.

უფლებამოსილების განუხორციელებლობის მიზეზად, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტის მხრიდან, დასახელებულია კორონა ვირუსის გავრცელების წინააღმდეგ დაწესებული შეზღუდვები. ასეთი განმარტება აჩვენებს დისტანციურად მუშაობის წესების მიღების აუცილებლობას, თუმცა კომიტეტს არ ჰქონია ინიციატივა ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად.

¹⁶⁰ საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის დებულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

5. რეკომენდაციები პარლამენტს

1. პარლამენტის წევრთა ანგარიშვალდებულებისა და მათი გააქტიურების მიზნით, პარლამენტის ვებ-გვერდზე შეიქმნას დეპუტატთა საპარლამენტო საქმიანობის ინდივიდუალური პროფილი, სადაც მიმდინარე რეჟიმში მოხდება მათი საქმიანობის დეტალური აღრიცხვა:

- a) ინიცირებული კანონპროექტი; სხვა აქტის პროექტი;
- b) დასმული სადეპუტატო შეკითხვა და მიღებული პასუხი;
- c) საპარლამენტო და სხვა საჯარო გამოსვლების ამსახველი ვიდეოჩანაწერები;
- d) სხდომებში მონაწილეობის ამსახველი ამონაწერები;
- e) მინისტრის საათზე დასმული კითხვების და გაცემული პასუხების ვიდეოჩანაწერები;
- f) ინტერპელაციის სხდომაზე დასმული კითხვები და მიღებული პასუხები;
- g) ჩატარებული შეხვედრების შესახებ ანგარიშები;
- h) ფინანსური მონაცემები, მათ შორის – მიღებული საჩუქრები;
- i) მიღებული საპარლამენტო დაფინანსება, გარდა ხელფასისა;

2. მოქალაქეთა პრობლემების მიმართ პარლამენტარების ეფექტიანი უკუკავშირის და მგრძობელობის გაზრდის მიზნით:

a) პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ გამოცემული აქტის საფუძველზე, შემუშავდეს პარლამენტის წევრის მიერ მოქალაქეთა წერილების/განცხადებების დამუშავების საკითხი;

b) ზემოხსენებულ აქტში განისაზღვროს:

- i. მოქალაქეთა წერილების/განცხადებების დამუშავების პერიოდულობა;
- ii. ტენდენციების გამოკვეთის მეთოდოლოგია;
- iii. დასამუშავებელი სტატისტიკური მონაცემები.

3. საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით, საკანონმდებლო საქმიანობაში, კანონპროექტის დაჩქარებული განხილვის გადაუდებელი აუცილებლობის დასაბუთება ბიუროს გადაწყვეტილებაში სავალდებულო კომპონენტად განისაზღვროს პარლამენტის რეგლამენტით;

4. სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის ხარისხის მუდმივი მონიტორინგის მიზნით, ვებგვერდსა და სოციალურ ქსელებში სესიებს შორის პერიოდში პარლამენტმა გამოაქვეყნოს:

a) ვიზუალურად მარტივად აღქმადი ინფოგრაფიკებით შექმნილი სამოქალაქო

საზოგადოების ჩართულობის ინდექსი – სამოქალაქო საზოგადოების მოთხოვნებისა და პარლამენტის საბოლოო გადაწყვეტილებების ურთიერთგადამკვეთი ანალიზი;

ბ) ონლაინ რეესტრი პარლამენტის მიერ გადასაწყვეტ საკითხებზე სამოქალაქო საზოგადოების მოსაზრებებისა და იმის შესახებ, თუ რა მოცულობით იქნა იგი საბოლოოდ გათვალისწინებული.

5. კანონშემოქმედებით საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობის ხარისხის მუდმივი მონიტორინგის მიზნით, ვებ-გვერდსა და სოციალურ ქსელებში სესიებს შორის პერიოდში პარლამენტმა გამოაქვეყნოს:

ა) ვიზუალურად მარტივად აღქმადი ინფოგრაფიკებით შექმნილი კერძო პირების ჩართულობის ინდექსი – მოქალაქეებისა და კერძო იურიდიული პირების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების საბოლოო შედეგები;

ბ) ონლაინ რეესტრი ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო წინადადებებისა და მათი შედეგების მიხედვით.

6. კანონპროექტის მოსამზადებელ ეტაპზე დაინტერესებულ პირთა ჩართულობის სავალდებულო უზრუნველყოფის მიზნით, რეგლამენტსა და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონში პარლამენტმა კონკრეტული რეგულაციები განსაზღვროს.

7. სამოქალაქო საზოგადოების ალტერნატიული, ე.წ. „ჩრდილოვანი ანგარიშების“ გათვალისწინების ხარისხის ამაღლების მიზნით, პარლამენტმა რეგლამენტით სავალდებულოდ განსაზღვროს პირობა: თუ კომიტეტი მიიღებს დასკვნას/რეკომენდაციას – სავალდებულო წესით შეათვასოს და ასახოს მისივე პოზიცია მთავრობის ანგარიშისა და „ჩრდილოვანი ანგარიშების“ შესახებ ერთობლიობაში.

8. ოპოზიციის მიერ წარდგენილი კანონპროექტების შეუფერხებელი განხილვის მიზნით, რეგლამენტში ცვლილებით კომიტეტებისთვის დაადგინოს წინაპირობები, რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც კომიტეტი უფლებამოსილი იქნება – მიმართოს ბიუროს კანონპროექტის განხილვის ვადის გაგრძელების თაობაზე, პირველ ჯერზე ერთი თვით, ხოლო თუ ეს ერთი თვეც არ იქნება საკმარისი, კიდევ ერთხელ, მაქსიმუმ ორი თვით. იმავე მუხლში ცვლილების მეშვეობით დაადგინოს ბიუროსთვის კანონპროექტის განხილვის ვადის გაგრძელების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთება.

9. მინისტრის საათის ეფექტიანი გამოყენების მიზნით, პარლამენტმა:

ა) შეიტანოს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილება, რომლითაც საქართველოს მთავრობის წევრს ექნება ვალდებულება – მინისტრის საათის ფორმატში, პლენარულ სხდომამდე გონივრული ვადით, მინიმუმ ორი დღით ადრე, წარადგინოს მოხსენება წერილობით ფორმატში;

ბ) შეიტანოს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილება, რომლითაც მინისტრის საათის ჩატარების შემდგომ, პარლამენტს განესაზღვრება დადგენილების

მიღების შესაძლებლობა.

10. პარლამენტის შეუფერხებელი მუშაობის მიზნით, მიიღოს კანონი დისტანციური მუშაობის წესების შესახებ.

11. ოპოზიციის ჩართულობის ხარისხის მუდმივი მონიტორინგის მიზნით, ვებ-გვერდსა და სოციალურ ქსელებში სესიებს შორის პერიოდში პარლამენტმა გამოაქვეყნოს:

a) ვიზუალურად მარტივად აღქმადი ინფოგრაფიკებით შექმნილი ოპოზიციის ჩართულობის ინდექსი – მათი მოთხოვნებისა და პარლამენტის საბოლოო გადაწყვეტილებების ურთიერთანალიზი;

b) ონლაინ რეესტრი საკანონმდებლო ინიციატივებისა და შესაბამისი შედეგების მიხედვით.

12. პარლამენტში დებატებისა და კრიტიკული განხილვის უზრუნველყოფის მიზნით, რეგლამენტით შეიზღუდოს ბოიკოტის გამოყენების ხანგრძლივობა და ოპოზიციასთან კონსენსუსის შედეგად, განისაზღვროს გამოყენების კონკრეტული გრაფიკი.

13. დროებითი საგამოძიებო კომისიისა და დროებითი კომისიების მონვევის ეფექტიანი და ხშირი პრაქტიკის დამკვიდრების მიზნით, რეგლამენტში დაზუსტდეს ნორმა, რომლის მიხედვითაც, კანონის ნათელი განმარტებით ცხადი იქნება – რა კონკრეტულ თარიღამდე შეიძლება მისი შექმნა.

14. პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირების დაბარების მექანიზმის გააქტიურების მიზნით, პარლამენტმა რეგლამენტით შეამოკლოს თანამდებობის პირთა განმეორებითი დაბარების ვადა.

15. კომიტეტების აქტიურობის მუდმივი მონიტორინგის მიზნით, ვებ-გვერდსა და სოციალურ ქსელებში თითოეულმა კომიტეტმა ყოველი თვის ბოლოს გამოაქვეყნოს ვიზუალურად მარტივად აღქმადი ინფოგრაფიკებით:

a) კომიტეტების სხდომათა რაოდენობა;

b) სესიის დასრულების ბოლოს – კანონის აღსრულების კონტროლის მექანიზმის ამუშავების რაოდენობა, შესასწავლი კანონების მითითებით;

c) სესიის დასრულების ბოლოს – კანონქვემდებარე აქტების კანონებთან შესაბამისობის შესწავლის რაოდენობა შესაბამისი აქტების მითითებით;

d) სესიის დასრულების ბოლოს – პარლამენტის ნორმატიული აქტის გარდამავალი დებულებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისთვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლის გამოყენების რაოდენობა კონკრეტული დავალებების მითითებით;

e) სესიის დასრულების ბოლოს – ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის შესწავლის მონაცემები, ადმინისტრაციული ორგანოს მითითებით;

f) სესიის დასრულების ბოლოს – ანგარიშვალდებულ პირთა ანგარიშების მოსმენის რაოდენობა ანგარიშვალდებულ პირთა მითითებით

g) სესიის დასრულების ბოლოს – თემატური მოკვლევის დაწყების და დასრულების მონაცემები, შესასწავლი საკითხის მითითებით;

h) სესიის დასრულების ბოლოს – წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების რაოდენობა, დასარეგულირებელი საკითხის მითითებით;

i) სესიის დასრულების ბოლოს – სასამართლო პრაქტიკის შესწავლის რაოდენობა შესასწავლი საკითხის მითითებით;

j) კომიტეტების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივების რაოდენობა;

k) სესიის დასრულების ბოლოს – თანამდებობის პირისა და მოთხოვნის საფუძვლის მითითებით, რამდენი თანამდებობის პირის დასწრება მოითხოვა კომიტეტმა სხდომაზე.

16. საჯარო ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებული ანგარიშების შინაარსის სრულყოფის მიზნით, პარლამენტმა კანონით გაითვალისწინოს დამატებით შემდეგ ორ მონაცემზე პარლამენტისთვის ინფორმაციის სავალდებულო წარდგენა:

a) ინფორმაციის გაცემაზე უარის, ნაწილობრივ დაკმაყოფილების და კოლეგიური საჯარო დაწესებულების მიერ სხდომის დახურვის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილებების ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლების შესახებ;

b) ინფორმაციის გაცემის წინა წელთან შედარებითი ანალიზის შესახებ.

17. ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტმა:

a) შეიმუშავოს საჯარო ინფორმაციის გაცემის შესახებ ანგარიშის წარდგენის ერთიანი ფორმა ყველა საჯარო დაწესებულების მიმართ;

b) დაინტერესდეს საერთო სასამართლოებში ინფორმაციის გაცემაზე უარის საფუძვლიანობით, გამოარკვიოს, არის ეს კანონის ხარვეზით გამონვეული თუ რესურსების ნაკლებობით. ორივე შემთხვევაში შეიმუშავოს პრობლემის მოგვარების მექანიზმი;

c) შექმნას ანგარიშების განმხილველ საკომიტეტო სხდომაზე საჯარო დაწესებულებათა წარმომადგენლების მონვევის და მათთვის კითხვების დასმის პრაქტიკა ანგარიშებიდან გამოკვეთილ პრობლემებზე;

d) გამოაქვეყნოს სია კანონდამრღვევი უწყებებისა, რომლებმაც არ წარუდგინეს ანგარიში პარლამენტს, ვადის დარღვევით წარუდგინეს ან არასრულყოფილი ანგარიში წარუდგინეს პარლამენტს.