

საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა



დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო
თბილისი 2021

საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა



დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო
თბილისი 2021



ანგარიშის ავტორი:

ევა ხუციშვილი

ანგარიშზე პასუხისმგებელი:

ეკატერინე ციმაკურიძე

მონიტორინგი განახორციელეს

გიორგი მელიქიძე,

ზურა შელია,

მარიამ კაციტაძე

რედაქტორი

მარიამ იაშვილი

დიზაინი

ქეთევან გოგავა

მონიტორინგი და

ანალიზი განახორციელეს

გიორგი მელიქიძე,

ზურაბ შელია, მარიამ კაციტაძე

www.democracyindex.ge

info@democracyindex.ge

სარჩევნო

შესავალი.....	5
მიზნები.....	5
1. ინდივიდუალური დეპუტატები	9
2. კომიტეტები.....	12
3. პარლამენტი	24
4. საპარლამენტო ოპოზიცია.....	43
5. რეკომენდაციები პარლამენტს	46

შესავალი

დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო განაგრძობს პარლამენტის მონიტორინგს და, შესაბამისად, დაარსებიდან 2019 წლიდან დღემდე, უკვე მესამე საპარლამენტო სესიის საქმიანობის ანგარიშს წარადგენს.

ორგანიზაცია ქვეყნის დემოკრატიის ხარისხს განსაზღვრავს პარლამენტის საქმიანობის დაკვირვებით: საკანონმდებლო საქმიანობა; მთავრობის კონტროლი; პარლამენტის ინდივიდუალური საპარლამენტო საქმიანობა; სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის ხარისხი პარლამენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში.

დაკვირვების შედეგების შესახებ ინფორმაცია საზოგადოებას რეგულარულად მიწოდება ყოველკვირეული ტელეეთერებით, საჯარო განცხადებებისა და სოციალური მედიით. გარდა საზოგადოების ინფორმირებისა, ორგანიზაცია საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს მოსაზრებებს შესაბამისი გადაწყვეტილებების მართებულობასთან დაკავშირებით.

2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების შედეგები და შეფასებები ასახულია შესაბამის ანგარიშში, რომელიც ხელმისაწვდომია ორგანიზაციის ვებგვერდზე.¹

მიზნობები

წინა სესიისგან განსხვავებით, მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში, ვითარება თითქმის ყველა კრიტერიუმით გაუარესდა. დადებითი ტენდენციები მხოლოდ საკანონმდებლო მიმართულებით, სამოქალაქო საზოგადოების პოზიციათა გათვალისწინებით და კომიტეტის მიერ ერთ-ერთი ფუნქციის უფრო აქტიურად გამოყენებაში გამოვლინდა. კანონშემოქმედებით საქმიანობაში:

- „შრომის კოდექსში“ მესამე მოსმენით შესული ცვლილებები ზრდის დასაქმებულთა უფლებების დაცვის გარანტიებს;
- საქართველოს პარლამენტის რეზოლუცია „საქართველოს საგარეო პოლიტიკის შესახებ“ შეგვიძლია მე-10 მოწვევის პარლამენტის მიღწევათა შორის დავასახელოთ, რამდენადაც მასში ღიად გაცხადდა ხელისუფლების მიზანი – 2024 წელს გააკეთოს განაცხადი ევროკავშირში გაწევრიანების თაობაზე;

1 საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, თბილისი, 2020 წელი. იხ.: ორგანიზაციის ვებგვერდზე: https://democracyindex.ge/uploads/tsinadadebebi/saqart.parl._2020_w.sagaz.da_sagan._sesiebis_mushaoba-2.pdf

- უსაფუძვლოდ დაჩქარებული წესით კანონპროექტების განხილვის მავნე პრაქტიკა სტატისტიკურად შემცირდა.

სამოქალაქო საზოგადოების პოზიციათა გათვალისწინების მიმართულებით, დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც წინა სესიისგან განსხვავებით, მათი აზრი გაითვალისწინა პარლამენტმა.

პარლამენტის ნორმატიული აქტის გარდამავალი დებულებებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისთვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლის უფლებამოსილების გამოყენება, კომიტეტების მხრიდან წინა სესიისგან განსხვავებით – გააქტიურდა. 6-ის ნაცვლად, ამჯერად, იგი 9 კომიტეტმა გამოიყენა.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, სხვა დანარჩენი საქმიანობის მიმართულებით, წინა სესიისგან განსხვავებით, ვითარება ან არ შეცვლილა, ან – გაუარესდა.

დეპუტატების ინდივიდუალური საპარლამენტო საქმიანობა კვლავ უცნობი რჩება მოქალაქისთვის. აღნიშნული ხარვეზის შევსების მიზნით, ორგანიზაციამ თავად დაიწყო დეპუტატთა პროფილების დამუშავება და მათი საქმიანობის შესახებ მნიშვნელოვანი ინფორმაციის განთავსება საკუთარ ვებგვერდზე.

წინა სესიების მსგავსად, მოქალაქეთა განცხადებებს არც საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიების განმავლობაში გაუკეთდა საერთო ანალიზი პარლამენტის წევრთა მხრიდან და ტენდენციური პრობლემების სისტემურ შესწავლასაც არ ჰქონია ადგილი.

კომიტეტების მიერ ჩატარებული სხდომების რაოდენობა, ისევე როგორც სხვა ფუნქციების შესრულება, კიდევ უფრო შემცირდა:

- არ გამოუყენებიათ კანონის აღსრულების კონტროლი;
- კომიტეტებმა, წინა სესიების მსგავსად, 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიაზეც არ შეისწავლეს არცერთი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა;
- მხოლოდ ერთმა კომიტეტმა გამოიყენა კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილება და წარადგინა საკანონმდებლო ინიციატივა;
- კომიტეტის სხდომაზე არ მოუთხოვიათ ანგარიშვალდებულ პირთა დასწრება;
- შემცირდა თემატური მოკვლევების დაწყება;
- სასამართლო პრაქტიკა არც ამჯერად შეუსწავლიათ;
- კანონქვემდებარე აქტების კანონებთან შესაბამისობა – არც ამჯერად შეუსწავლიათ.

პარლამენტის სკანონმდებლო საქმიანობა არსებითი ხარვეზებით წარიმართა. არაერთ შემთხვევაში უსაფუძვლოდ დაჩქარდა საკანონმდებლო პროცესი. ამასთან, არსებითი ხასიათის საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ორგანიზაციების რეკომენ-

დაციები/შენიშვნები პარლამენტმა, ძირითადად, არ გაითვალისწინა კანონის მიღების პროცესში:

- „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებები მოსამართლეთა შერჩევის ეტაპზე იუსტიციის საბჭოს გადაწყვეტილების დასაბუთებისა და გასჩივრების სტანდარტის შესახებ, არ შეესაბამება ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებს და ხარვეზიანია.
- პარტიათა დაფინანსების შემცირების და საარჩევნო კამპანიის დროს მათთვის გამოყოფილი უფასო საეთერო დროის გაუქმების შესახებ მიმდინარე კანონპროექტი არსებითად აზიანებს დემოკრატიული მმართველობის პრინციპებს და მისი მიღება უკან გადადგმულ ნაბიჯად ჩაითვლება.
- „ამნისტიის შესახებ“ კანონის მიღების პროცესში ჩართულობა არ იყო უზრუნველყოფილი, მიღების საფუძვლები ბუნდოვანი გახლდათ – რატომ მაინცდამაინც არჩევნების შემდეგ.
- „საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან გასვლისა და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ“ საქართველოს კანონში მიღებული ცვლილებები მოქალაქეს არ სთავაზობს თავისუფალი მიმოსვლის დარღვეული უფლების აღდგენისთვის საკმარის და ეფექტიან გარანტიას.
- „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებებით პარლამენტმა გაახანგრძლივა მთავრობის მიერ შეზღუდვების დამოუკიდებლად დაწესება პარლამენტის გვერდის ავლით. ამით პარლამენტმა უარი თქვა საკუთარი ფუნქციების შესრულებაზე და პანდემიის მართვა სრულად მთავრობას მიანდო.
- სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტის დარგობრივი განხილვის ეტაპი გამოტოვა პარლამენტმა და, ამასთან, იგი ვადების დარღვევით განიხილა. არსებით ხარვეზებს კი განაპირობებს საკანონმდებლო ხარვეზები.

საკანონმდებლო პროცესში ჩართულობა გართულდა დაჩქარებული წესით განსახილველი კანონპროექტების რიგ შემთხვევაში გამოუქვეყნებლობით. ამასთან, ყოველ ჯერზე დაუსაბუთებელია დაჩქარებული წესით განხილვის საჭიროება.

პარლამენტში უკვე ტენდენციად მკვიდრდება, აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებთან ერთად, დახურულ სამუშაო რეჟიმში მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვა. აღნიშნული წინააღმდეგობაში მოდის პარლამენტის საქმიანობის საჭარობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებთან.

პარლამენტი, მსგავსად წინა სასესიო პერიოდებისა, კვლავ არ აძლევს საზოგადოებას საკანონმდებლო პროცესში ჩართულობის შესაძლებლობას, რამდენადაც, მათგან წარდგენილ საკანონმდებლო წინადადებებს არც კი განიხილავს, რამაც მეორე მხრივ წაახალისა წარდგენილი წინადადებების კლება.

პარლამენტი სუსტია მთავრობის კონტროლში და, ამ მხრივ, ვითარება წინა სესიისგან განსხვავებით, კიდევ უფრო გაუარესებულია. განსაკუთრებით იმ გარემოების ფონზე, როდესაც მიმდინარე სესიის განმავლობაში პრაქტიკულად ოპოზიცია არ არის წარმოდგენილი, კიდევ უფრო იზრდება ღია და კრიტიკული დებატების გამართვის აუცილებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობასთან დაკავშირებით, საზოგადოების ინფორმირების და დემოკრატიული, ღია და გამჭვირვალე მმართველობის პრინციპების მოთხოვნიდან გამომდინარე.

ერთპარტიული პარლამენტის მიერ ერთპარტიული სამთავრობო შემადგენლობის განხილვის პროცედურებმა ნათლად აჩვენეს თუ რამდენად უუნაროა ახალი მოწვევის პარლამენტი – გააკონტროლოს აღმასრულებელი ხელისუფლება.

საქართველოს პარლამენტმა უარი თქვა კანონშემოქმედებასა და მთავრობის კონტროლზე, როდესაც სრულიად უსაფუძვლოდ შეიტანა ცვლილებები „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ“ კანონში და დამატებით 6 თვით გაახანგრძლივა კანონის იმ ნორმათა მოქმედება, რის საფუძველზეც, მთავრობას ფართო უფლებამოსილებები გადაეცემა როგორც რეგულაციების დანესების, ისე რიგი ძირითადი უფლებების შეზღუდვის კუთხით, საპარლამენტო კონტროლის გარეშე.

საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიებზე პარლამენტს არ დაუბარებია მინისტრები. აღნიშნული პრაქტიკა უფრო მეტად მანკიერია იმ პირობებში, როდესაც მინისტრის დაბარების უფლებამოსილება სხვადასხვა სამუშაო თუ დახურულ ვარს მიღმა მიმდინარე შეხვედრებით ნაცვლდებოდა, რაც ხელს უშლის დემოკრატიის განვითარებას და ეწინააღმდეგება საჯაროობის უმნიშვნელოვანეს პრინციპს.

წინა სესიისგან განსხვავებით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში არ გამართულა არც ერთი მინისტრის საათი.

მიმდინარე სესიის განმავლობაში ინტერპელაცია ჩატარდა მხოლოდ ერთხელ და ისიც – ოპოზიციის ინიციატივით.

ოპოზიციის მხრიდან მთავრობის კონტროლის განმახორციელებელი მექანიზმების გამოყენება საანგარიშო პერიოდში კიდევ უფრო იშვიათი გახდა. მიზეზი, ოპოზიციის ბოიკოტთან ერთად, არის მისი საგანგაშო სიმცირე პარლამენტში, რაც მთავრობის კონტროლს შეუძლებელს ხდის პარლამენტის რეგლამენტის არსებული რეგულაციებიდან გამომდინარე.

წინა სესიებთან შედარებით, არსებითად იკლო ოპოზიციის მხრიდან წარდგენილი კანონპროექტების რაოდენობამ. თუ წინა სესიაზე 10 კანონპროექტი იყო წარმოდგენილი, საანგარიშო პერიოდში აღნიშნული რაოდენობა 7-მდე ჩამოვიდა. ამასთან, მაშინ, როდესაც წინა სესიის განმავლობაში, პარლამენტმა 1 კანონპროექტი მაინც განიხილა რომელიც ოპოზიციის მხრიდან იყო წარმოდგენილი, მიმდინარე სესიაზე არ განუხილავს მათი არცერთი კანონპროექტი.

1. ინდივიდუალური დეპუტატები

1.1. **დეპუტატთა ინდივიდუალური საპარლამენტო საქმიანობა** – ვითარება, წინა სესიებისგან განსხვავებით, არ შეცვლილა – დეპუტატების ინდივიდუალური საპარლამენტო საქმიანობა კვლავ უცნობი რჩება მოქალაქისთვის, მიუხედავად იმისა, რომ წლების განმავლობაში პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე უფრო და უფრო მეტი ინფორმაცია თავსდება. აღნიშნული ხარვეზის შევსების მიზნით, ორგანიზაციამ თავად დაიწყო დეპუტატთა პროფილების დამუშავება და მათი საქმიანობის განთავსება საკუთარ ვებგვერდზე.²

დეპუტატის ყოველდღიური საქმიანობის დოკუმენტირება და მისი რეგულარული გამოქვეყნება ამომრჩეველს შესაძლებლობას მისცემს – გაეცნოს ნებისმიერი პარლამენტარის მიერ განეულ საქმიანობას მისი მანდატის განმავლობაში, კვირიდან კვირამდე, თვიდან თვემდე. აღნიშნული ინფორმაცია დინამიკურად არ მუშავდება და არ ქვეყნდება დეპუტატის პროფილზე, განსხვავებით თითქმის ყველა განვითარებული დემოკრატიული ქვეყნის პარლამენტებისგან. ინფორმაცია გაბნეულია ვებგვერდის სხვა და სხვა ადგილას, რომელიც ძალიან რთულად იძებნება.

დღესდღეობით, პარლამენტის ვებგვერდზე პარლამენტის წევრთა პირად პროფილებზე არსებული ცნობები მწირია და მათი საქმიანობის შესახებ ამომწურავ ინფორმაციას არ იძლევა; პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებულია მხოლოდ დეპუტატის ბიოგრაფიული და საკონტაქტო მონაცემები იმის მითითებით, თუ რომელ ფრაქციაში, კომიტეტში ან სამუშაო ჯგუფში იყო ან არის იგი განევიანებული. 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 დაკავშირებული ყველა საჭირო ინფორმაცია და მონაცემი. მონაცემთა ბაზა დაეხმარება საზოგადოებას მიიღოს სრული სურათი იმასთან დაკავშირებით, თუ რა საქმიანობას ეწევა პარლამენტის ესა თუ ის წევრი კონკრეტულად. ამომრჩეველს სწორედ პარლამენტის წევრთა საქმიანობიდან გამომდინარე უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა დამოუკიდებლად შეაფასოს თითოეული დეპუტატი და თავად წევრებიც, კომიტეტებიც და პარლამენტიც, 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 ამომრჩევლის ინტერესებს პარლამენტში.

ორგანიზაციის მიერ ჯერ კიდევ გასულ წელს პარლამენტისთვის წარდგენილი რეკომენდაცია³ დღემდე შეუსრულებელია. რეკომენდაცია მიმოიხილავს იმ ქვეყნების პარლამენტთა ვებგვერდებს, რომლებიც დემოკრატიის წარმატებული გამოც-

2 იხ.: ორგანიზაციის ვებგვერდზე: <https://democracyindex.ge/ge/parties>

3 იხ.: პარლამენტის მიმართ წარდგენილი რეკომენდაცია ორგანიზაციის ვებგვერდზე: https://democracyindex.ge/uploads/rekomendacia_deputatebis_profilebis_sheqmnaze.pdf

დილებით გამოირჩევიან. ორგანიზაციის მიერ შესწავლილი ყველა დემოკრატიული ქვეყნის პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე, თითოეული პარლამენტის წევრის პროფილზე, როგორც მინიმუმ, შემდეგი ინფორმაციაა განთავსებული: პარლამენტის წევრის მიერ ინიცირებული საკანონმდებლო თუ სხვა აქტები; მის მიერ პლენარულ საკომიტეტო და კომისიების სხდომებზე სიტყვით გამოსვლის ვიდეოჩანაწერები; 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) და სხვა.

ორგანიზაციამ, საზოგადოების ინფორმირების მიზნით, დაიწყო ყველა დეპუტატის ყოველდღიური საპარლამენტო საქმიანობის დაკვირვება და შედეგების განთავსება ორგანიზაციის ვებგვერდზე – მათთვის განკუთვნილი პროფილის ქვეშ, ინდივიდუალურად. ინდივიდუალური პროფილი მოიცავს შემდეგი სახის ინფორმაციას:

- პლენარულ სხდომაზე, კომიტეტზე, სამუშაო ჯგუფზე, კომისიაში სიტყვით გამოსვლის აუდიო-ვიდეო ჩანაწერები;
- დეპუტატის მიერ ინიცირებული კანონპროექტი, დადგენილება, რეზოლუცია;
- დეპუტატის გაგზავნილი კითხვა და მიღებული პასუხი;
- ინტერპელაციისას გაგზავნილი კითხვა და მიღებული პასუხი;
- დეპუტატის პოზიცია სხვისი ინიციატივების მიმართ – დაუჭირა თუ არა მხარი;
- დეპუტატის შესახებ ფინანსური ინფორმაცია (ქონებრივი დეკლარაცია, პარლამენტის მიერ გაწეული ხარჯი, დეპუტატის აპარატისთვის გაწეული ხარჯები; მივლინების და სხვა, მათ შორის თანამდებობრივი ხარჯები);
- თვის განმავლობაში დეპუტატის მიერ მოქალაქეებისგან მიღებული განცხადებები;
- დეპუტატის მიერ გამართული მნიშვნელოვანი შეხვედრების (არ იგულისხმება მოსახლეობასთან შეხვედრები) მოკლე ანგარიში – რას ეხებოდა და რა შედეგით დასრულდა.

1.2. პარლამენტის წევრთა რეაგირება მოქალაქეთა განცხადებებზე – ამ მხრივ, სიტუაცია არ შეცვლილა.⁴ წინა სესიების მსგავსად, საკანონმდებლო ორგანოში პარლამენტის წევრები არც საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიების პროცესში ახდენდნენ საერთო ანალიზის დამუშავებას და ტენდენციური პრობლემების სისტემურ შესწავლას. განსხვავება მხოლოდ წარდგენილი განცხადებების შემცირებაში აისახა.

4 იხ.: საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, თბილისი, 2020, გვ 12.

ამ დროისთვის, პარლამენტიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე,⁵ იკვეთება, რომ – თუ წინა საანგარიშო პერიოდში პარლამენტის წევრების სახელზე შევიდა სულ 8768 განცხადება, 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიის განმავლობაში მათი რაოდენობა გახლდათ – 5631. მათ შორის, მე-9 მოწვევის პარლამენტის წევრებმა მიიღეს 4585, ხოლო მე-10 მოწვევის პარლამენტმა – 1046. კლების ძირითადი მიზეზი, სავარაუდოდ, ოპოზიციის ბოიკოტია, რამდენადაც მე-10 მოწვევის პარლამენტში ოპოზიციონერი პარლამენტის წევრების სახელზე არც ერთი წერილი არ შესულა.

მოქალაქეთა მიერ დეპუტატებისთვის გაგზავნილი წერილები, ძირითადად, შემდეგ საკითხებს შეეხებოდა:

საკითხი	სულ განცხადება/ წერილი	პროცენტული შემადგენლობა
ჯანდაცვა და სოციალური საკითხები	1611	28.60%
უფლებების დაცვა	596	10.58%
სამართლებრივი საკითხები	963	17.10%
საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა	40	0.71%
განათლება, მეცნიერება, კულტურა, სპორტი	64	1.14%
გარემოს დაცვა, ეკონომიკა და ინფრასტრუქტურული საკითხები	113	2.00%
შეხვედრის მოთხოვნა	61	1.08%
დეპუტატების მიერ გაგზავნილ წერილებზე პასუხები *	1517	26.94%
სხვა საკითხები	666	11.83%

წინა მოწვევის შედეგების მსგავსად, ამჯერადაც, პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტს, რომელიც განცხადებების მიღებასა და დამუშავებაზე პასუხისმგებელი, არ გააჩნია ისეთი პროგრამა, რომელიც გამოყოფდა დეპუტატების მიერ მოქალაქეთა წერილების სხვა უწყებებისთვის გაგზავნის შემთხვევათა რაოდენობას (როდესაც პარლამენტარი სხვა უწყებაში ამისამართებს მოქალაქის განცხადებას) იმ წერილებისგან, რომლებსაც დეპუტატი პირადი ინიციატივით აგზავნის ამა თუ იმ დაწესებულებაში (როდესაც მოქალაქის განცხადებაში დაფიქსირებული პრობლემის საპასუხოდ, პარლამენტარი დამოუკიდებლად ითხოვს ინფორმაციას სხვა უწყებისგან). აქედან გამომდინარე, შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, მოქალაქეთა მხრიდან

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

5 საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსის, ეთერ სვიანიძის, 2021 წლის 3 თებერვლის წერილი N835/2-7/21.

შესული განცხადებებიდან რამდენი გადაიგზავნა სხვა უწყების მისამართით.⁶ ამ ანგარიშის შედგენისთვისაც, ჩვენი მცდელობის მიუხედავად, ვერ დაზუსტდა აღნიშნული გარემოება, რადგან პარლამენტმა კონკრეტული პასუხები არ გაგვცა.⁷

დადებითად უნდა შეფასდეს ის, რომ მოქალაქეთა წერილები თემატურად დაჯგუფებულია და იძლევა ინფორმაციას – ძირითადად რა საკითხებთან დაკავშირებით მიმართავენ თავიანთ წარმომადგენლებს პარლამენტში. ამ თვალსაზრისით, სტატისტიკა მოწმობს, რომ მოსახლეობისთვის ყველაზე პრობლემური ჯანდაცვის, სოციალური და სამართლებრივი საკითხებია.

2. კომიტეტები

2.1. კომიტეტის სხდომები – კომიტეტების მიერ 2020 წლის საქმოდგომო სესიის განმავლობაში გამართული სხდომების რაოდენობა კიდევ უფრო შემცირდა. ოქტომბერში, წინასაარჩევნო თვის განმავლობაში, კომიტეტებიდან მხოლოდ აგრარულ საკითხთა და რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტებმა ჩაატარეს რეგლამენტით გათვალისწინებული სავალდებულო სხდომების რაოდენობა (თვეში არანაკლებ 2 სხდომა).

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინა თვეში, როდესაც პარლამენტის პლენარული სხდომები, როგორც წესი, არ იმართება, საკომიტეტო სხდომების მინიმუმი, ან მინიმუმზე ნაკლები ჩატარდა.

ახალი მოწვევის პარლამენტის შეკრებამდე, ნოემბერში, ფაქტობრივად არ გამართულა კომიტეტის სხდომები.⁸

ცხრილში მოცემულმა კომიტეტებმა შესაბამის თვეებში ან საერთოდ არ ჩაატარეს, ან რეგლამენტით განსაზღვრული ორზე ნაკლები სხდომა გამართეს.

ყველა კომიტეტის მიერ ჩატარებული სხდომების რაოდენობა, თვეების მიხედვით, შემდეგნაირად განაწილდა:

6 იხ.: საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, თბილისი, 2020, გვ 14.

7 საქართველოს პარლამენტისგან მიღებული 2021 წლის 3 თებერვლის N835/2-7/21 და 16 თებერვლის 1245/2/-7/21 წერილები. აგრეთვე, ზეპირი კომუნიკაცია პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტთან და კანცელარიასთან.

8 პარლამენტის რეგლამენტის 88-ე მუხლის მეექვსე პუნქტის მიხედვით, ახალი პარლამენტის არჩევნების დღის შემდეგ წინა მოწვევის პარლამენტის მორიგი სესიები არ იმართება, ხოლო საგანგებო სესია, რიგგარეშე სესია ან რიგგარეშე სხდომა იმართება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციის საგანგებო სესიისთვის, ან პარლამენტის წევრის იმუნიტეტის საკითხთან დაკავშირებულ შემთხვევებში

კომიტეტები	სექტემბერი	ოქტომბერი	ნოემბერი	დეკემბერი	იანვარი *
აგრარულ საკითხთა	4	2	0	3	0
ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის	2	1	0	2	0
განათლების, მეცნიერებისა და					
კულტურის	4	1	0	3	0
გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების	5	1	0	2	1
დარგობრივი					
ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის	2	1	0	5	2
დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა	2	1	0	2	0
ევროპასთან ინტეგრაციის	1	1	0	3	0
თავდაცვისა და უშიშროების	2	1	0	3	0
რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის	1	2	0	4	2
საგარეო ურთიერთობათა	2	1	0	4	1
საპროცედურო საკითხთა და წესების	2	1	0	6	3
საფინანსო-საბიუჯეტო	5	1	0	5	2
სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა	2	1	0	2	2
ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა	1	1	0	2	5
იურიდიულ საკითხთა	7	1	0	3	4

2.2. კანონის აღსრულების კონტროლი – წინა სესიებისგან განსხვავებით, როდესაც უფლებამოსილება 5 კომიტეტმა გამოიყენა, მონოდებული ინფორმაციის ფარგლებში, ამჯერად მათ საერთოდ არ მიუმართავთ კანონის აღსრულების კონტროლის მექანიზმისთვის. ამასთან, წინა სესიასთან შედარებით, 6-დან 4-მდეა შემცირებული

* იგულისხმება 2021 წლის 11 იანვრამდე პერიოდი.

იმ კომიტეტების რაოდენობის რიცხვი, რომლებმაც არ მოგვანოდეს ინფორმაცია. ესენი გახლავთ: განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, საგარეო ურთიერთობათა და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტები.

დანარჩენი 11 კომიტეტიდან არცერთს გამოუყენებია კანონის აღსრულების კონტროლის უფლებამოსილება. ესენია: აგრარულ საკითხთა, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა, ევროპასთან ინტეგრაციის, თავდაცვისა და უშიშროების, რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის, საპროცედურო საკითხთა და წესების, საფინანსო-საბიუჯეტო, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტები.

აღსანიშნავია საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის პასუხი, სადაც კანონის აღსრულების კონტროლის განხორციელებად მიჩნეულია მისი სხვა უფლებამოსილება. ვერძოდ, მითითებულია, რომ ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის ფარგლებში მათ მოისმინეს „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების 6 თვის მიმოხილვა“ და საქართველოს მთავრობის მოხსენება „საქართველოს 2020 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“; აგრეთვე, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტთან არსებულმა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშების განმხილველმა მუდმივმოქმედმა აუდიტის ჯგუფმა განიხილა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ წარმოდგენილი 10 ანგარიში.⁹ დასახელებული პროცედურები პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, წარმოადგენს საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის რუტინულ საქმიანობას, რომლითაც იგი კონტროლს ახორციელებს საჯარო სახსრების მართვაზე.¹⁰ რაც შეეხება კანონის აღსრულების კონტროლს, ეს გახლავთ რეგლამენტით განსაზღვრული ცალკე პროცედურა, რომლითაც კომიტეტები, საკუთარი ინიციატივით, შეისწავლიან სხვადასხვა ნორმატიული აქტის აღსრულების მდგომარეობას.¹¹ შესაბამისად, აღნიშნული სხდომები ვერ ჩაითვლება კანონის აღსრულების კონტროლის პროცედურის ნაწილად.

თემატიკის პრობლემურობიდან გამომდინარე, აღსანიშნავია 2019 წელს დაწყებული და ამ დროისთვის ჯერ კიდევ დაუსრულებული კანონის აღსრულების კონტროლის პროცედურა მედიკამენტების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით.¹²

9 საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსის, ეთერ სვიანიძის, 2021 წლის 9 თებერვლის წერილი N994/2-7/21.

10 პარლამენტის რეგლამენტის 141-ე მუხლის მეორე პუნქტის მიხედვით, ფინანსთა სამინისტრო კომიტეტს ყოველი კვარტლის შემდგომ წარუდგენს ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს. ხოლო, 165-ე მუხლის მეექვსე პუნქტის მიხედვით, აუდიტის სამსახურის ანგარიშების განმხილველ მუდმივმოქმედ აუდიტის ჯგუფის მუდმივი ფუნქციაა აუდიტის ანგარიშების განხილვა.

11 პარლამენტის რეგლამენტის 38-ე მუხლი.

12 დამატებით იხ.: მე-9 მოწვევის პარლამენტმა ვერ მოაგვარა მედიკამენტებზე ხელმისაწვდომობის პრობლემა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, იხ.: <https://bit.ly/3diFnfW> [13:59 16.02.2021]

უფრო კონკრეტულად, მე-9 მოწვევის პარლამენტმა 2019 წლის მარტში დაიწყო კანონის აღსრულების კონტროლის პროცედურა თემაზე: „ხარისხიანი სამკურნალო საშუალებების ხელმისაწვდომობა საქართველოში“. ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის მიზანი იყო – შეემონებინა „ნამლისა და ფარმაცევტული საქმიანობის შესახებ“ კანონის აღსრულება.

ჯანდაცვის კომიტეტში შექმნილ სამუშაო ჯგუფს უნდა შეემუშავებინა მიდგომა, რომელიც სამართლიანად დააბალანსებდა ერთი მხრივ, მედიკამენტების ხელმისაწვდომობას და, მეორე მხრივ, ფარმაცევტული ბიზნესის სამეწარმეო თავისუფლებას. დარგის ექსპერტების მოსაზრებით, ევროპული ქვეყნები ფარმაცევტული საქმიანობის მიმართ გარკვეულ რეგულაციებს აწესებენ, რათა სახელმწიფოებმა შეასრულონ მათი სოციალური ვალდებულებები.

სამუშაო ჯგუფმა ბოლო სხდომა 2019 წლის ოქტომბერში ჩაატარა. ანგარიშის შესრულების მომენტიდან წელიწადზე მეტია გასული და მას შემდგომ, პარლამენტის ვებგვერდზე მხოლოდ ძირითადი მიგნებებისა და რეკომენდაციების სამუშაო ვერსია არის გამოქვეყნებული. მე-9 მოწვევის პარლამენტს არ შეუმუშავებია შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები ან პოლიტიკის დოკუმენტი, რომელიც მოაგვარებდა მედიკამენტებზე ხელმისაწვდომობის საკითხს.

2.3. ანგარიშგალდებულ პირთა ანგარიშების მოსმენა კომიტეტებზე – ანგარიშგალდებულ პირებს კომიტეტებისთვის საქმიანობის ანგარიში არ წარუდგენიათ საანგარიშო პერიოდისთვის.

2.4. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის შესწავლა – ვითარება არ შეცვლილა ამ შემთხვევაშიც. მსგავსად წინა სესიებისა, კომიტეტებს, აღნიშნული ბერკეტი არც ამჯერად გამოუყენებიათ. შესაბამისად, მსგავსი პრაქტიკა პარლამენტში არ არსებობს. კომიტეტებმა, წინა სესიების მსგავსად, 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიაზეც არცერთი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა არ შეისწავლეს.

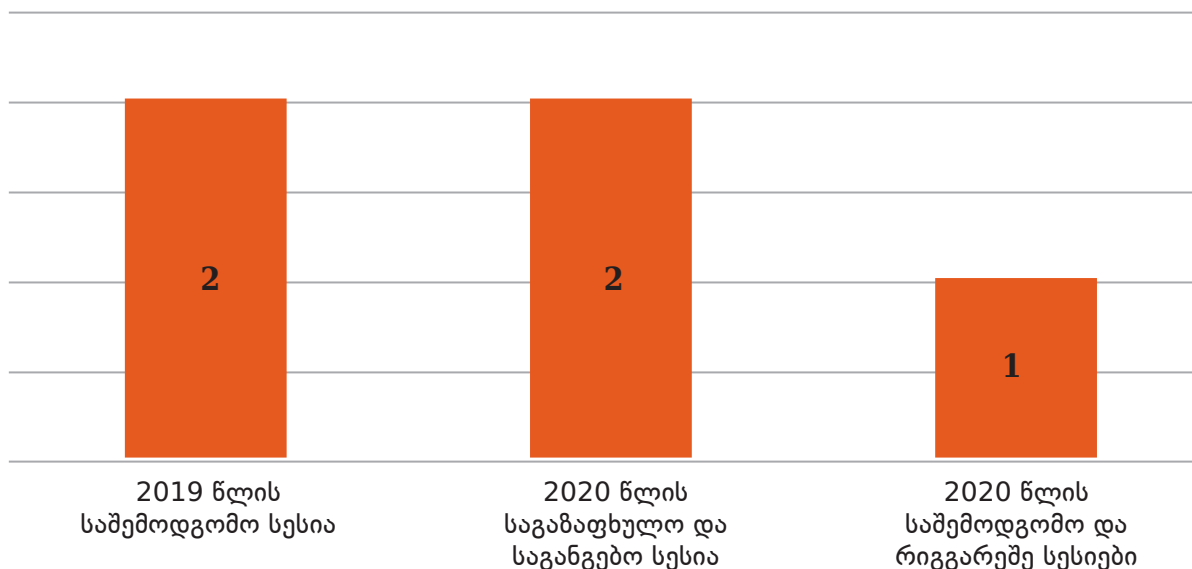
წინა სესიისგან განსხვავებით, იმ კომიტეტების რაოდენობა, რომლებმაც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის შესწავლის პრაქტიკის შესახებ ინფორმაცია არ მოგვანოდეს, შემცირებულია 8-დან 4-მდე. ესენია: განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, საგარეო ურთიერთობათა და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტები. აღსანიშნავია, რომ ამ საკითხთან დაკავშირებით, დასახელებულმა კომიტეტებმა (გარდა საგარეო საკითხთა კომიტეტისა) ინფორმაცია არც 2020 წლის გაზაფხულის სესიის ანგარიშისთვის მოგვანოდეს.¹³

13 იხ.: საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, თბილისი, 2020, გვ 56.

სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტმა კვლავ ვერ ჩაატარა ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის შესწავლის პროცედურა,¹⁴ რომელიც ჯერ კიდევ 2019 წლის საშემოდგომო სესიაზე დაგეგმა.¹⁵

2.5. კომიტეტის მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივები – კომიტეტების მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებამოსილების გამოყენების მხრივ სიტუაცია გაუარესებულია. 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიის განმავლობაში მხოლოდ ერთმა კომიტეტმა გამოიყენა კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილება და წარადგინა საკანონმდებლო ინიციატივა.

კომიტეტების რაოდენობა სესიების მიხედვით, რომლებმაც ისარგებლეს საკანონმდებლო ინიციატივის წესით კანონპროექტის წარდგენის უფლებამოსილების საფუძველზე



15 კომიტეტიდან ინფორმაცია არ მოგვანოდა 3-მა კომიტეტმა, ესენია: განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტები. აღსანიშნავია, რომ დასახელებული კომიტეტებიდან, განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტმა ინფორმაცია არც 2020 წლის გაზაფხულის სესიის ანგარიშისთვის გაგვიზიარა.¹⁶

14 საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსის, ეთერ სვიანაიძის, 2021 წლის 9 თებერვლის წერილი N994/2-7/2 .

15 დეტალურად ამის შესახებ, იხილეთ „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველოს“ 2019 წლის საშემოდგომო სესიის ანგარიში, გვ. 54.

16 იხ.: საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, თბილისი, 2020, გვ 57.

ერთადერთი კომიტეტი, რომელმაც საკანონმდებლო ინიციატივა წარადგინა, არის აგრარულ საკითხთა კომიტეტი, რომელიც გახდა „აგროტურიზმის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის ინიციატორი.

15-დან დანარჩენმა 11-მა კომიტეტმა, მათ მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, არ წარადგინეს საკანონმდებლო ინიციატივები, ესენია: ადამიანის უფლებათა დაცვის და სამოქალაქო ინტეგრაციის, დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა, ევროპასთან ინტეგრაციის, თავდაცვისა და უშიშროების, რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის, საგარეო ურთიერთობათა, საპროცედურო საკითხთა და წესების, საფინანსო-საბიუჯეტო, სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტები.

აღსანიშნავია ადამიანის უფლებათა კომიტეტის პასუხი, სადაც მითითებულია, რომ კომიტეტის თავმჯდომარე საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის უფლებამოსილებას აქტიურად იყენებდა. ხოლო საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტმა პარლამენტის დადგენილების პროექტზე – „საგარეო პოლიტიკის განსაზღვრის შესახებ“ – მიუთითა, რომ იყო კომიტეტის მიერ ინიცირებული, თუმცა, განმარტებითი ბარათის თანახმად, ინიციატორად დასახელებულია პარლამენტის წევრი.¹⁷ საქართველოს კანონმდებლობა განასხვავებს საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის უფლებამოსილ ორ დამოუკიდებელ სუბიექტს – პარლამენტის წევრსა და პარლამენტის კომიტეტს.¹⁸ შესაბამისად, პარლამენტის წევრების მხრიდან წარდგენილი ინიციატივები ვერ შეფასდება კომიტეტების მიერ აღნიშნული უფლებამოსილების გამოყენებად.

2.6. ანგარიშვალდებულ პირთა დასწრება კომიტეტის სხდომაზე – 2020 წლის საგაზაფხულო სესიისგან განსხვავებით, საშემოდგომო სესიაზე კომიტეტებს აღნიშნული უფლებამოსილება არ გამოუყენებიათ.

15 კომიტეტიდან ინფორმაცია არ მოუწოდებია 4 კომიტეტს, ესენია: გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, საპროცედურო საკითხთა და წესების და სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტები.

დანარჩენი 11 კომიტეტიდან არც ერთს არ დაუბარებია ანგარიშვალდებული პირი კომიტეტის სხდომაზე სავალდებულო წესით. ესენია: აგრარულ საკითხთა, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის, დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა, ევროპასთან ინტეგრაციის, თავდაცვისა და უშიშროების, რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის,

17 საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსის, ეთერ სვიანიძის, 2021 წლის 9 თებერვლის წერილი N994/2-7/21 და განმარტებითი ბარათი „საქართველოს საგარეო პოლიტიკის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის რეზოლუციის პროექტზე, გვ.4. <https://bit.ly/384dQLw> [15:22 02.03.2021]

18 იხ.: საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის პირველი და პარლამენტის რეგლამენტის 99-ე მუხლის მეორე პუნქტები.

საგარეო ურთიერთობათა, საფინანსო-საბიუჯეტო, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტები.

აღსანიშნავია, რომ საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტმა თავის პასუხში მიუთითა ფინანსთა მინისტრის მოადგილის, გიორგი კაკაურიძის 2020 წლის 29 სექტემბრის, 1-ლი ოქტომბრის და 22 დეკემბრის სხდომებზე, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის მოადგილის – გიორგი ხანიაშვილის 22 დეკემბრის სხდომამზე, ხოლო საგარეო საქმეთა მინისტრობის კანდიდატის, დავით ბალკალიანის 21 დეკემბრის სხდომამზე დასწრების შემთხვევებზე.¹⁹

ზემოთ ჩამოთვლილი სხდომები ეხებოდა სასესიო შეთანხმებების, ბიუჯეტისა და მთავრობის ნდობის გამოცხადებას, რომელთა ფარგლებშიც სხდომებს ზემოთ ჩამოთვლილი პირები ესწრებოდნენ. კომიტეტების სხდომამზე ანგარიშვალდებული პირის სავალდებულო წესით დასწრება კი სრულიად განსხვავებული პროცედურაა: საპარლამენტო უმრავლესობა, ფრაქცია ან კომიტეტი საკუთარი ინიციატივით იბარებს სხვადასხვა ანგარიშვალდებულ პირს მაშინ, როდესაც ეს რეგლამენტით წინასწარ განსაზღვრული არ არის.²⁰ შესაბამისად, კომიტეტის მიერ მითითებული სხდომები ვერ ჩაითვლება ანგარიშვალდებულ პირთა კომიტეტის სხდომამზე სავალდებულო დასწრების პროცედურის ნაწილად.

2.7. კომიტეტის სამოქმედო გეგმები და ანგარიშები – კომიტეტები ყოველი საგაზაფხულო სესიის დასაწყისში ვალდებულნი არიან დაამტკიცონ სამოქმედო გეგმა და წარუდგინონ საზოგადოებას საქმიანობის ანგარიში. ვინაიდან ამ დროისთვის ვალდებულება ჯერ არ აქვთ კომიტეტებს, რომ აღნიშნული ინფორმაცია წარმოადგინონ,²¹ ვერ შევაფასებთ ამ მიმართულებით მათი საქმიანობის პროგრესს. წინა სესიებს რაც შეეხება, 2019 წელთან შედარებით, 2020 წელს ვითარება გაუმჯობესდა.²²

2.8. თემატური მოკვლევები – წინა სესიებთან შედარებით, კომიტეტების მიერ თემატური მოკვლევების დაწყების კუთხით, სტატისტიკა მნიშვნელოვნად გაუარესდა. საქართველოს პარლამენტში, 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიაზე, არც ერთმა კომიტეტმა არ დაიწყო თემატური მოკვლევა იმ 13 კომიტეტიდან, რომლებმაც ინფორმაცია მოგვანოდეს.

ორი კომიტეტი, რომლებმაც ინფორმაცია არ მოგვანოდა – დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის და საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტები გახლავთ.

19 საქართველოს პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტის უფროსის, ეთერ სვიანაიძის, 2021 წლის 9 თებერვლის წერილი N1019/2-7/21.

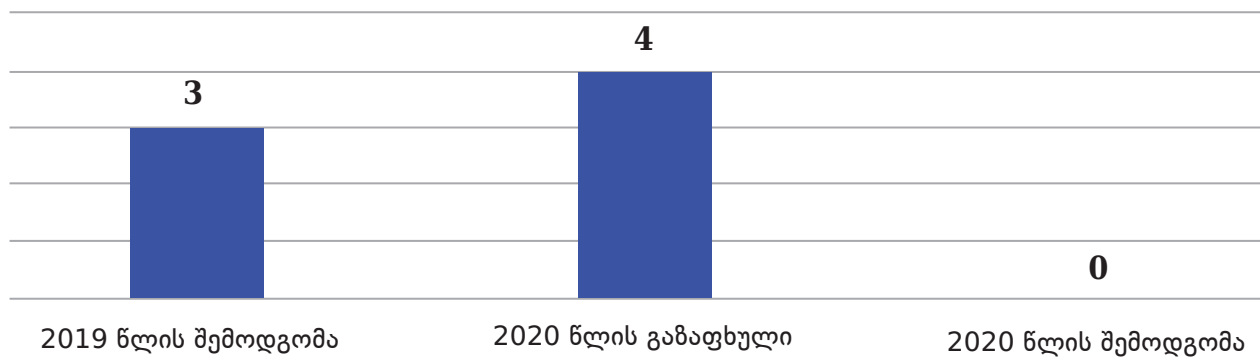
20 პარლამენტის რეგლამენტის 40-ე მუხლი.

21 მონაცემები დამუშავებულია ვებგვერდზე წარმოდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე – 2021 წლის 12 იანვრის მდგომარეობით.

22 იხ.: დეტალურად საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, თბილისი, 2020, გვ 59.

აღსანიშნავია, რომ 2020 წლის საგაზაფხულო სესიაზე 4 კომიტეტის მიერ დაწყებული 6 თემატური მოკვლევადან 3 ეკუთნოდა განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტს, რომელმაც საშემოდგომო სესიაზე მუშაობა დაასრულა სამივე მათგანზე: სკოლის გარეთ და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში სახელოვნებო განათლების მდგომარეობის შესწავლა; რეგიონის საჭიროებებზე მორგებული ხარისხიანი პროფესიული განათლების ხელმისაწვდომობა; ხარისხიან სკოლამდე განათლებაზე ყველა ბავშვის თანაბარი ხელმისაწვდომობა.

იმ კომიტეტების რაოდენობა, რომლებმაც დაიწყეს თემატური მოკვლევები, სესიების მიხედვით



სესიებს შორის პერიოდში (2020 წლის საგაზაფხულო და საშემოდგომო სესიები) 3-მა კომიტეტმა დაასრულა მუშაობა თემატურ მოკვლევებზე: გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტმა – გარემოს ტყვიით დაბინძურების შეფასებაზე საქართველოში; სპორტისა და ახალგაზრდულ საკითხთა კომიტეტმა – საქართველოს მოსახლეობის ფიზიკური და სპორტული აქტიურობის დონის გაზრდის საკითხზე და ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტმა – ევროკავშირის ბაზარზე მცირე და საშუალო ბიზნესის გამონწვევებზე.

აქვე, აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ 2019 წლის საშემოდგომო სესიაზე დაწყებული თემატური მოკვლევა სატრანსპორტო საშუალებების პერიოდული ტექნიკური ინსპექტირების მიმდინარეობის შესახებ – ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტსა და დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტებში – კვლავ არ დამთავრებულა და, შესაბამისად, ვადის დარღვევითაა გაჭიანურებული.

გარდა სტატისტიკური მონაცემებისა, ორგანიზაციამ ასევე შეათასა 5 დასრულებული თემატური მოკვლევა²³ შემდეგი კრიტერიუმებით:²⁴ ა) განსაზღვრული იყო თუ არა მოკვლევის გეგმა და გრაფიკი; ბ) როგორი იყო მოკვლევის პროცესში დაინტერესებულ მხარეთა და ოპოზიციის ჩართულობა; გ) მოკვლევით გამოკვეთილი პრობლემების საპასუხოდ, რამდენად ეფექტური იყო პარლამენტის მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი გაცემული რეკომენდაციების შესრულებაზე. თემატური მოკვლევების შესწავლის მიზანი არ ყოფილა პრობლემის შინაარსობრივი მხარის შესწავლა.

ა) თემატური მოკვლევის ჩატარების გეგმა და გრაფიკი, დადგენილი პროცედურის შესაბამისად, 2 შემთხვევაში იყო განსაზღვრული.²⁵ დანარჩენ 3 შემთხვევაში კი გეგმა გაითვალისწინეს, თუმცა, მუშაობის გრაფიკი – არა.²⁶

3 შემთხვევაში თემატური მოკვლევები ჩატარდა რეგლამენტით განსაზღვრული ვადის დარღვევით, 2 შემთხვევაში კი – ვადის დაცვით. კერძოდ, ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტისა და ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს მიერ ჩატარებული თემატური მოკვლევები ვადის დაცვით, დანარჩენი ზემოთ მითითებული მოკვლევები კი – ვადის დარღვევით არის ჩატარებული.

აქვე აღსანიშნავია ვადების დარღვევის თავად საკანონმდებლო წახალისებაც; რამდენადაც ამ პერიოდისთვის, როდესაც აღნიშნული მოკვლევები ტარდებოდა, რეგლამენტი, რომელსაც თავად პრაქტიკა მოწმობს, მხოლოდ არარეალურად მცირე დროის მონაკვეთს, კერძოდ – 2 თვეს ითვალისწინებდა, მხოლოდ ერთჯერადი ვადის გაგრძელებით 1 თვით, ე.ი. უკიდურეს შემთხვევაში სულ 3 თვით იყო შესაძლებელი. აღნიშნული ხარვეზი ამ დროისთვის გამოსწორებულია, რადგან ვადა გაიზარდა 3 თვემდე სამჯერადი შესაძლო ვადის გაგრძელებით თითო თვით, ე.ი. ჯამში – 6 თვით.

23 დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი – თემატური მოკვლევა სახელმწიფო სანარმოების მართვის ეფექტიანობის შესახებ; ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი – თემატური მოკვლევა შებენიერი შესაძლებლობის მქონე ქალებისთვის ჯანდაცვის სერვისების მიწოდების შესახებ; გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი – თემატური მოკვლევა თბილისში ჰაერის მდგომარეობის შესახებ; საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი – თემატური მოკვლევა დემინფორმაციის და პროპაგანდის შესახებ; ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭო – თემატური მოკვლევა სახელმწიფო უწყებებში არსებული სამოქალაქო ჩართულობის ინსტრუმენტებისა და პრაქტიკის შესახებ.

24 დაკვირვება განხორციელდა პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე განთავსებული ინფორმაციისა და საჯარო ინფორმაციის სახით გამოთხოვილ მასალებზე დაყრდნობით.

25 დემინფორმაციის და პროპაგანდის საკითხებზე საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტის და სახელმწიფო უწყებებში არსებული სამოქალაქო ჩართულობის ინსტრუმენტებისა და პრაქტიკის საკითხებზე – ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს მიერ.

26 დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი – თემატური მოკვლევა სახელმწიფო სანარმოების მართვის ეფექტიანობის შესახებ; ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი – თემატური მოკვლევა შებენიერი შესაძლებლობის მქონე ქალებისთვის ჯანდაცვის სერვისების მიწოდების შესახებ; გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი – თემატური მოკვლევა თბილისში ჰაერის მდგომარეობის შესახებ;

- ბ) შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ყველა მოკვლევის ფარგლებში უზრუნველყოფილი იყო სამოქალაქო საზოგადოებისა და სფეროს ექსპერტების მონაწილეობა: მათ განსაზღვრული ჰქონდათ ვადა – თავიანთი მოსაზრებები და კონკრეტული ინფორმაცია წარმოედგინათ წერილობით, რაც ყველასთვის იყო ხელმისაწვდომი და ზეპირი განხილვების პროცესშიც სრულად ჰქონდათ მონაწილეობის შესაძლებლობა. რაც შეეხება ოპოზიციის წარმომადგენლებს, ისინი ყველა თემატურ მოკვლევაში მონაწილეობდნენ.
- გ) გაცემული რეკომენდაციების შესრულებაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი არ იყო ეფექტური, რამდენადაც გამოიკვეთა შემდეგი ხარვეზები:
- რეკომენდაციების შესრულების ინდიკატორები არცერთ შემთხვევაში ნათლად მითითებული არ ყოფილა, კერძოდ, პარლამენტის სუბიექტების მიერ – კომიტეტების და მუდმივმოქმედი საბჭოს მიერ თავიანთ შემუშავებულ რეკომენდაციებში არ მიუთითებიათ, თუ რა მაჩვენებელი უნდა წარმოედგინა აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის ადრესატ უწყებას რეკომენდაციების შესრულების ბოლოს, რომ მისთვის წარდგენილი რეკომენდაცია თემატური მოკვლევის მიზნებისთვის, შესრულებულად ჩაეთვალოს კომიტეტს ან საბჭოს.
 - გამოიკვეთა, რომ უშუალოდ პარლამენტის მხრიდან რეკომენდაციების შესრულების მიდევნება არ ხორციელდება, რაც პირდაპირ ნახალისებულია კანონმდებლობით; კერძოდ, პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, თემატური მოკვლევის დასრულებისას რეკომენდაციები წარედგინება უწყებებს და ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე. თუმცა, რეკომენდაციების შესრულების ანგარიშების წარდგენის პერიოდულობა კომიტეტებისთვის, ხოლო შემდგომში პარლამენტის მიერ შესრულების შესახებ დადგენილება ან რეზოლუცია – არ მუშავდება. აღნიშნული შემაჯამებელი მექანიზმის არარსებობა კი თემატური მოკვლევის, როგორც მაკონტროლებელი ფუნქციის, მნიშვნელობას უკარგავს პრაქტიკულ მნიშვნელობას.
 - რეკომენდაციების შემუშავების დროს, ასევე გამოიკვეთა ისეთი შემთხვევა, როდესაც, პრობლემის იდენტიფიცირების მიუხედავად, უშუალოდ მისი აღმოფხვრისკენ მიმართული რეკომენდაცია არ შემუშავებულა. კერძოდ, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის მიერ ჩატარებული თემატური მოკვლევისას სახელმწიფო საწარმოების მართვის ეფექტიანობის შესახებ, გამოიკვეთა ასევე საკანონმდებლო ხარვეზები, თუმცა, რეკომენდაციები საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავების მიზნით, კომიტეტს არ შეუმუშავებია.
 - **ცალკეული რეკომენდაციის შემუშავებისას პასუხისმგებელი სუბიექტი არ განისაზღვრა; მაგალითად, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის მიერ ჩატარებული თემატური მოკვლევის დროს სახელმწიფო საწარმოების მართვის ეფექტიანობის შესახებ, რეკომენდაცია – სახელმწიფო საწარმოების რეფორმის გატარება და თემატური მოკვლევის ჯგუფის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების ანგარიშის წარმოდგენა 2020**

წლის ბოლომდე – არ განსაზღვრავს პასუხისმგებელ უწყებას, ვინ უნდა განახორციელოს აღნიშნული.

- არაერთი რეკომენდაცია თავად შეიცავს მითითებას, რომ რეკომენდაციის შესრულების პროგრესზე ინფორმაცია მიეწოდოს კომიტეტს; თუმცა, აღნიშნული ინფორმაცია, ერთი მხრივ, არ მოიპოვება პარლამენტის ვებგვერდზე, მეორე მხრივ კი – აღნიშნულთან დაკავშირებით საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის მიუხედავად, პარლამენტმა არ მოგვანოდა ცნობები – მოითხოვა და მიიღო თუ არა ანგარიშები ამ და სხვა რეკომენდაციების პროგრესის შესახებ.²⁷

2.9. სასამართლო პრაქტიკის შესწავლა – კომიტეტები, წინა სესიების მსგავსად, აღნიშნულ პრაქტიკას არ იყენებენ. შესაბამისად, მათ არ აქვთ ინფორმაცია – თუ როგორ განიმარტება სასამართლოს მიერ მათი მხრიდან განხილული, შემდეგ კი უკვე კანონად ქცეული ნორმები და როგორ მოქმედებს სამართლებრივი ნორმა სოციალურ ურთიერთობებზე.

წინა სესიისგან განსხვავებით, იმ კომიტეტების რაოდენობა, რომლებმაც სასამართლო პრაქტიკის შესწავლის შესახებ ინფორმაცია არ მოგვანოდეს, შემცირებულია 8-დან 4-მდე. ესენია: განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, საგარეო ურთიერთობათა და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტები.

აღსანიშნავია, რომ ამ საკითხთან დაკავშირებით, დასახელებულმა კომიტეტებმა (გარდა საგარეო საკითხთა კომიტეტისა) ინფორმაცია არც 2020 წლის გაზაფხულის სესიის ანგარიშისთვის მოგვანოდეს.²⁸

2.10. კანონქვემდებარე აქტების კანონებთან შესაბამისობის შესწავლა – კომიტეტები, წინა სესიების მსგავსად, აღნიშნულ პრაქტიკას არ იყენებენ. შესაბამისად, რეგლამენტით კომიტეტებისთვის მინიჭებული საზედამხედველო ფუნქციის ეს მნიშვნელოვანი ბერკეტი პრაქტიკაში საერთოდ არ გამოიყენება.

წინა სესიისგან განსხვავებით, იმ კომიტეტების რაოდენობა, რომლებმაც კანონქვემდებარე აქტების კანონებთან შესაბამისობის შესწავლის შესახებ ინფორმაცია არ მოგვანოდეს, შემცირებულია 8-დან 4-მდე. ესენია: განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, საგარეო ურთიერთობათა და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტები.

აღსანიშნავია, რომ ამ საკითხთან დაკავშირებით, დასახელებულმა კომიტეტებმა (გარდა საგარეო საკითხთა კომიტეტისა) ინფორმაცია არც 2020 წლის გაზაფხულის სესიის ანგარიშისთვის მოგვანოდა.²⁹

27 N03-006-2020 წერილი საქართველოს პარლამენტს.

28 იხ.: საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, თბილისი, 2020, გვ 60.

29 იქვე.

2.11. პარლამენტის ნორმატიული აქტის გარდამავალი დებულებებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისთვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლის უფლებამოსილების გამოყენება კომიტეტების მხრიდან – დადებითი ტენდენცია შეინიშნება კომიტეტების მხრიდან აღნიშნული უფლებამოსილების გამოყენების თვალსაზრისით. წინა სესიისგან განსხვავებით, დასახელებული მექანიზმი 6-ის ნაცვლად 9 კომიტეტმა გამოიყენა.³⁰

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 დაწესება, რომლის მოწესრიგებასაც ისახავდა მიზნად პარლამენტის ნორმატიული აქტი, კანონი.

15 კომიტეტიდან ინფორმაცია არ მოუწოდებია 3 კომიტეტს, ესენია: იურიდიულ საკითხთა, საგარეო საკითხთა, განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტები. განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტებმა ინფორმაცია არც 2020 წლის გაზაფხულის სესიის ანგარიშისთვის მოგვანოდეს.³¹

დანარჩენი 12 კომიტეტიდან, პარლამენტის ნორმატიული აქტის გარდამავალი დებულებებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისთვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლის უფლებამოსილება გამოიყენა 9 კომიტეტმა; ესენია: აგრარულ საკითხთა, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, თავდაცვისა და უშიშროების, რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის, საპროცედურო საკითხთა და წესების, საფინანსო-საბიუჯეტო, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტები.

აღნიშნული 9 კომიტეტიდან:

- 1 კომიტეტის – საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის – ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია, სწორედ პარლამენტის ნორმატიული აქტის გარდამავალი დებულებების საფუძველზე, აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისთვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლია.³²
- დანარჩენმა 8 კომიტეტმა კი ეს უფლებამოსილება საკუთარი ინიციატივით გამოიყენა მრავალ შემთხვევაში, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.

30 იხ.: საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, თბილისი, 2020, გვ 62.

31 იქვე.

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

3. პარლამენტი

3.1. **პარლამენტის საკანონმდებლო მიღწევები** – პარლამენტის მიღწევები 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიაზე ორი ნორმატიული აქტის მიღებასა და უსაფუძვლოდ დაჩქარებული წესით კანონპროექტების განხილვის შემცირებაში გამოიხატა.

3.1.1. „შრომის კოდექსში“ მესამე მოსმენით შესული ცვლილებები ზრდის დასაქმებულთა უფლებების დაცვის გარანტიებს.³³

ცვლილებები მიზნად ისახავს ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ევრო დირექტივებისა და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებით განსაზღვრულ სტანდარტებთან დაახლოებას და შრომის ბაზარზე საქართველოში არსებულ გამოწვევებზე რეაგირებას, რამაც ქვეყანაში შრომითი უფლებების დაცვა უნდა გააუმჯობესოს. ცვლილებები მოიცავს შესვენებისა და დასვენების დროის რეგულირებას; დასაქმებულის შრომითი დისკრიმინაციისგან დაცვის სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესებას; შშმ დასაქმებულისთვის გონივრული მისადაგების ცნების განსაზღვრას; ნორმირებული სამუშაო დროის ახლებურად მოწესრიგებას; ზეგანაკვეთური სამუშაოს გაზრდილი ტარიფით ანაზღაურების გარანტიას; სტაჟირების რეგულირებას; რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია – შრომის ინსპექციის მანდატის გაზრდას შრომითი უფლებების სრულყოფილი მონიტორინგის შესაძლებლობით.³⁴

პაკეტის განხილვის პროცესში გამოაშკარავდა კონსენსუსის მიუღწევლობა დეპუტატებს შორს, საფრთხე შეექმნა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზების საკითხს, გაჭიანურდა კანონის მიღება.³⁵ ამის მიუხედავად, მე-9 მოწვევის პარლამენტმა არასამთავრობო ორგანიზაციების და საზოგადოების ზეწოლის შედეგად, საშემოდგომო სესიაზე 86 ხმით დაამტკიცა მშრომელთა ფუნდამენტური უფლებების გაზრდისკენ მიმართული კანონპროექტი. თავდაპირველი ვერსიიდან მნიშვნელოვანი დებულებების ამოღების მიუხედავად, მიღებული ცვლილებები პარლამენტის მნიშვნელოვანი მიღწევა და ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზების კუთხით ფუნდამენტური ნაბიჯია.

33 შრომის კანონმდებლობაში ცვლილებების საკანონმდებლო პაკეტი, N7177-ის, 29/09/2020 – <https://bit.ly/2WP4I83> [14.01.2021 19:12]

34 უფრო დეტალურად, საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვის პროცესისა და შინაარსის შესახებ, რომლებიც წარმართა პირველი და მე-2 მოსმენის დროს, იხ.: საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობის ანგარიში, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, გვ. 18.

35 არასამთავრობო ორგანიზაციები შრომის კოდექსის რეფორმის საფრთხეზე მიუთითებენ <https://emc.org.ge/ka/products/shromis-reforma-safitkhesia> [14.01.2021 19:23]

3.1.2. საქართველოს პარლამენტის რეზოლუცია „საქართველოს საგარეო პოლიტიკის შესახებ“ მე-10 მოწვევის პარლამენტის მიღწევათა შორის შეგვიძლია დავასახელოთ, რამდენადაც მასში გაცხადებულია ხელისუფლების მიზანი – 2024 წელს გააკეთოს განაცხადი ევროკავშირში გაწევრიანებაზე; თუმცა, თავისთავად მხოლოდ მიზნის გაცხადება, ვერ იქნება პრაქტიკული და ხელშესახები მიღწევა, არამედ, მხოლოდ – დეკლარაციული, თუ მას კონკრეტული ნაბიჯები არ მოჰყვა; რაც, თავისთავად, სამომავლოდაა შესაფასებელი.³⁶

რეზოლუციაში ასახულია ის საკითხები, რაშიც ბევრ სიახლეს ვერ ვხედავთ. თითოეული პუნქტი ეყრდნობა საქართველოში წლების მანძილზე შეთანხმებულ საკითხებს. მითითებულია ნატოს წევრობისთვის სტრატეგიული მზადყოფნა, რუსეთთან ურთიერთობა დეოკუპაციის მიზნით. თუმცა, მნიშვნელოვანია ის, რომ უკანასკნელ შემთხვევაში, გაცხადებულია ხელისუფლების მიზანი – 2024 წელს გააკეთოს განაცხადი ევროკავშირში გაწევრიანებაზე.

დოკუმენტში გაცხადებულია ამბიციური მიზნები, კონკრეტულად კი დათქმულ ვადაში ევროკავშირში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით განაცხადის გაკეთება წარმოდგენს ქართული საზოგადოების ნამდვილ არჩევანს. მართალია, ამგვარი მიზნების შესრულება საგრძნობლად გართულდება თუ პარლამენტში ოპოზიცია რეალურად და საკმარისად არ იქნება წარმოდგენილი, რომელიც გამონწვევებზე იმსჯელებს და მათ საპასუხოდ მოუწოდებს ხელისუფლებას, თუმცა, თავად დოკუმენტის შინაარსი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს მიღწევაა, რამდენადაც ერთგვარი გაცხადებული მესიჯია ქვეყნის საგარეო ორიენტაციისა და სახელმწიფოებრივი მისწრაფებების შესახებ.

3.1.3. უსაფუძვლოდ დაჩქარებული წესით კანონპროექტების განხილვა, წინა სესიისგან განსხვავებით, რადიკალურად შემცირდა.

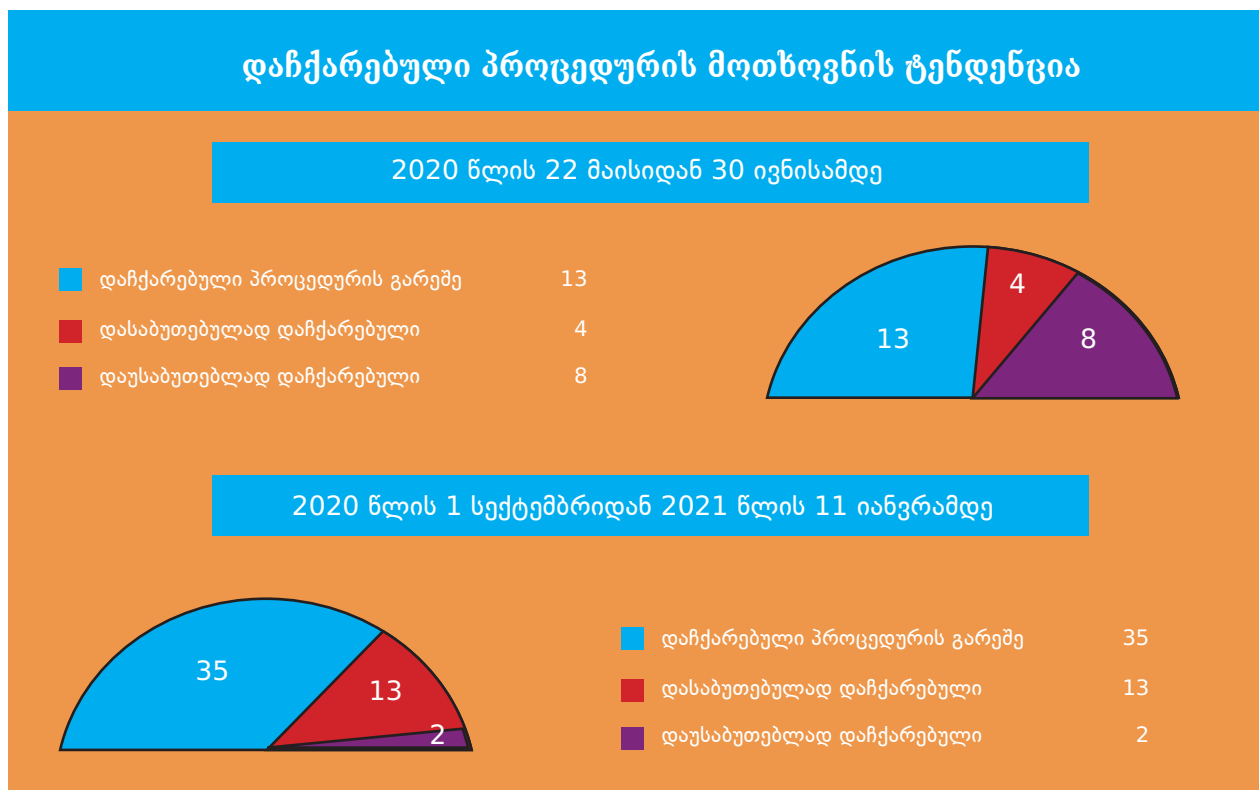
საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიების განმავლობაში (სექტემბრიდან იანვრის პირველ ნახევრამდე) პარლამენტში წარადგინეს 50 კანონის პროექტი. აქედან 15 შემთხვევაში წარადგინეს დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნა, რომელთაგან 13 დაკმაყოფილდა. ამათგან, 10 ინიცირებული იყო პარლამენტის წევრების, ხოლო 3 – მთავრობის მიერ. მონაცემები, ამ მხრივ, წინა სესიისგან, პროპორციულად შემცირებულია, რადგან – წინა სესიაზე დარეგისტრირდა სულ 25 კანონპროექტი და ამათგან თითქმის ნახევარზე – 12 შემთხვევაში – მოთხოვნილი იყო დაჩქარებული განხილვა, რაც ყველა შემთხვევაში დაკმაყოფილდა.

მიმდინარე სესიაზე, 13 დაკმაყოფილებული შემთხვევიდან, მხოლოდ 2 დაჩქარებული განხილვის მოთხოვნა იყო უსაფუძვლო, რამდენადაც საჭიროებად, ძირითადად, გამოყენებული გახლდათ თავად კანონპროექტით მოსაწესრიგებელი საკითხის მნიშ-

36 საქართველოს პარლამენტის რეზოლუცია „საქართველოს საგარეო პოლიტიკის შესახებ“, 32-III-XIII, 25/12/2020 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21104> [18.01.2021 18:01]

ვნელობა და მასშტაბი. აღნიშნული დაჩქარების საფუძველს კი არ წარმოადგენს, არამედ, ყველა ნორმატიული აქტის მიღების წინაპირობაა. მონაცემი ამ მხრივ გამოუჭობესებულია განსხვავებით წინა პერიოდისგან – სადაც 12 დაკმაყოფილებული შემთხვევიდან 8 მოთხოვნა იყო უსაფუძვლო.

წინა საანგარიშო პერიოდთან შედარებით, პრაქტიკა ამ თვალსაზრისით, არსებითად გაუმჯობესებულია. თუკი 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების განმავლობაში, დაჩქარებული წესით განხილვას ინიციატორი ითხოვდა კანონპროექტების თითქმის ნახევარ რაოდენობაზე, აღნიშნული პროცენტული მაჩვენებელი, წინამდებარე საანგარიშო პერიოდში, შემცირებულია.³⁷ ამასთან, იკვლი იმ კანონპროექტების რაოდენობამაც, რომელთა ინიციატორებიც, არასათანადოდ ასაბუთებდნენ დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნებს.³⁸



3.2. ხარვეზები კანონშემოქმედებით პროცესში – პარლამენტის სკანონმდებლო საქმიანობას ახლდა ხარვეზები, რაც განაპირობა არაერთ შემთხვევაში უსაფუძვლოდ დაჩქარებულმა საკანონმდებლო პროცესმა. ამასთან, არსებითი ხასიათის საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ორგანიზაციების რეკომენდაციები/შენიშვნები პარლამენტმა ძირითადად არ გაითვალისწინა.

37 იხ.: საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, თბილისი, 2020, გვ.22-23.

38 ხარვეზები, რომლებიც ახლდა დაჩქარებული კანონპროექტების განხილვას, მიმოხილულია წინამდებარე ანგარიშის საპარლამენტო ხარვეზების თავში.

3.2.1. „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებები მოსამართლეთა შერჩევის ეტაპზე იუსტიციის საბჭოს გადაწყვეტილების დასაბუთებისა და გასჩივრების სტანდარტის შესახებ, არ შეესაბამება ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებს და ხარვეზიანია.

2020 წლის 4 სექტემბერს დაინიცირდა კანონპროექტი საქართველოს ორგანულ კანონში „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ცვლილებების შეტანის თაობაზე, რომლითაც უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევის ეტაპზე შემოვიდა საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებისა და გასაჩივრების ისეთივე სტანდარტი, რაც არსებობდა სხვა ინსტანციების დონეზე.³⁹

წარდგენილი ინიციატივა საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა უარყოფითად შეაფასეს.⁴⁰ მათი მითითებით, ეს უკანაქსნელი არ შეესაბამება საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციებს და ვერ პასუხობს იმ მიზანს, რისთვისაც ის იქნა ინიცირებული. ცნობილია, რომ გადაწყვეტილების დასაბუთება მისი საფუძვლების განმარტებას გულისხმობს.

შეტანილი ცვლილებებით, მართალია, დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობა არსებობს, თუმცა ის კანდიდატის ზოგადი დახასიათებითა და მხოლოდ პროცედურის აღწერით შემოიფარგლება, რაც ფასადურს ხდის მთელს ამ პროცესს; ამასთან, თუნდაც იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივანს ჰქონდეს გადაწყვეტილების სრულად დასაბუთების ვალდებულება, გაუგებარია – როგორ უნდა დაასაბუთოს ფარული კენჭისყრით მიღებული გადაწყვეტილება, როდესაც უცნობია – ვინ უჭერს მხარს ამ გადაწყვეტილებას და რა მოტივით.

3.2.2. პარტიათა დაფინანსების შემცირების და საარჩევნო კამპანიის დროს მათთვის გამოყოფილი უფასო საეთერო დროის გაუქმების შესახებ მიმდინარე კანონპროექტი არსებითად აზიანებს დემოკრატიული მმართველობის პრინციპებს და მისი მიღება უკან გადადგმული ნაბიჯი იქნება.

ცვლილებათა პაკეტის თანახმად,⁴¹ პარტიას აღარ მიეცემა ბიუჯეტიდან დაფინანსება

39 საქართველოს ორგანულ კანონში „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ცვლილებების პაკეტი, 7205-ის, 30/09/2020 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20825> [19.01.2021 17:47]

40 დამოუკიდებელი იურისტების ჯგუფის შეფასება საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში შესატანი ცვლილებების შესახებ – https://democracyindex.ge/ge/news/read/55/damoukidebeli-iuristebis-jgufis-mosazreba-saerto-sasamartloebis-shesaxeb-kanonshi-shesatan-cv-lilebebeze?fbclid=IwAR27iFTmLgGa2_8Nlfzx1NBksyYvgY2w3LjwuugG4PI-aw4Cjb2-veRGtWE [19.01.2021 19:01]

41 კანონპროექტით ცვლილება შედის „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ საქართველოს კანონში, „საარჩევნო კოდექსში“ და პარლამენტის რეგლამენტში: „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებების პაკეტი, 23/12/2020, 07-3/5/10 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21127> ; ცვლილებების პაკეტი საარჩევნო კოდექსში, 23/12/2020, 07-3/5/10 – <https://info.parliament>.

იმ შემთხვევაში, თუ ის არ აითვისებს მისთვის განკუთვნილი პარლამენტის წევრის მანდატს ან მანდატების ნახევარს მაინც; ამასთან, პარტიას, რომელსაც შეუწყდება საბიუჯეტო დაფინანსება, ვერ გამოიყენებს უფასო საეთერო დროს წინასაარჩევნო კამპანიის განმავლობაში.⁴²

ჯერ კიდევ მოქმედი კანონით დადგენილი წესის თანახმად, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად გამოიყოფა თანხა პარტიების საქმიანობის ფინანსური მხარდაჭერისა და პლურალისტური პოლიტიკური გარემოს განვითარებისთვის. საიმისოდ, რომ ფინანსურად სუსტ პოლიტიკურ პარტიებს გააჩნდეთ კონკურენტუნარიანობა, უზრუნველყოფილი იყოს მათი ქმედუნარიანობა და არსებობდეს შიდაპარტიული დემოკრატია, მნიშვნელოვანია პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსება სახელმწიფოს მხრიდან. მოქმედი კანონმდებლობით, დაფინანსების მიღება არ უკავშირდება საპარლამენტო საქმიანობას. ის პარტიების საქმიანობის ფინანსურ მხარდაჭერასა და ამით პარტიული მრავალფეროვნების განვითარებას ისახავს მიზნად. სწორედ ამით აიხსნება ისიც, რომ საბიუჯეტო დაფინანსებით სარგებლობენ ამომრჩევლის გარკვეული მხარდაჭერის მიმღები პარტიები, მიუხედავად იმისა, მოიპოვებენ თუ არა ისინი საპარლამენტო მანდატებს.

წინასაარჩევნო კამპანიის დროს უფასო საეთერო დროით სარგებლობა, მოქმედი კანონმდებლობით, შეუძლია იმ პოლიტიკურ პარტიებს, რომელთაც აქვთ ხალხის (4%) ნდობა საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგების საფუძველზე. ამდენად, კანონმდებლობა არც ამ ნაწილში შემოსაზღვრავს პოლიტიკურ კონკურენციას მხოლოდ საპარლამენტო წარმომადგენლის მიხედვით. მას მხოლოდ და მხოლოდ ხალხის ნებაზე აფუძნებს.

შესაძლოა, პარლამენტში გარკვეული პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენელი არ ფლობდეს არსებით პოლიტიკურ ძალაუფლებას, თუმცა, პარტია პარლამენტს მიღმა ატარებდეს აქტიურ პოლიტიკურ საქმიანობას თავისი ამომრჩევლის ინტერესების დასაცავად და არა საპარლამენტო მეთოდებით ცდილობდეს წარმომადგენლობით ორგანოში მისი ამომრჩევლის ინტერესების დაცვას.

სწორედ პარტიის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ფუნქციის ფართო გაგებას ეფუძნება დაფინანსების და საარჩევნო კამპანიის პერიოდაში უფასო საეთერო დროის არსებული წესი, რომელიც არა ინდივიდუალურად დეპუტატების საპარლამენტო საქმიანობასა და დამსახურებას, არამედ პარტიების მიერ არჩევნებში მიღებულ ხმათა რაოდენობას ებმის.

ევროპის კავშირის ქვეყნების პოლიტიკურ პარტიებს შორის საჯარო დაფინანსების განაწილების ფართოდ გამოყენებული კრიტერიუმი დაფუძნებულია პარტიების მიერ

ge/#law-drafting/21130; ცვლილებები პარლამენტის რეგლამენტში, 23/12/2020, 07-3/5/10 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21131>

42 უფასო საეთერო დროსთან დკავშირებით საარჩევნო კოდექსში ცვლილებები, 23/12/2020, 07-3/5/10 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21129>

არჩევნებზე მიღებული ხმების რაოდენობაზე და არა პარტიების მხრიდან წარდგენილ კონკრეტულ დეპუტატთა საქმიანობაზე.⁴³

ამ კონტექსტში გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „საქართველოს პარლამენტის წევრი არის სრულიად საქართველოს წარმომადგენელი, სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი განვევა დაუშვებელია“. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუცია არ უშვებს პოლიტიკური პარტიის მიერ წარდგენილი პარლამენტის წევრის განვევას ან მისი პარტიის სხვა წევრით ჩანაცვლებას. შესაბამისად, რამდენადაც პარტიას არ გააჩნია თავისივე საპარლამენტო წარმომადგენლის მიმართ რაიმე ზემოქმედების მექანიზმი, იმდენად მისი პოლიტიკური ღირებულება წარმომადგენლის საქმიანობით ვერ განისაზღვრება. ამ თვალსაზრისით, ინიცირებული ცვლილება წარმოადგენს პოლიტიკური პარტიის დასჯას მის მიერ წარდგენილი პარლამენტის წევრის მხრიდან მიღებული გადაწყვეტილებების გამო, ეწინააღმდეგება პარტიათა პლურალიზმის ხელშეწყობას და არაკონსტიტუციურად შემოსაზღვრავს პარტიის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ფუნქციონირებას მხოლოდ საპარლამენტო პლატფორმით.

3.2.3. „ამნისტიის შესახებ“ კანონის მიღების პროცესში ჩართულობა არ იყო უზრუნველყოფილი, მიღების საფუძვლები იყო ბუნდოვანი – რატომ მაინცდამაინც არჩევნების შემდეგ.⁴⁴

აღნიშნული კანონპროექტის განხილვაში მონაწილეობის შესაძლებლობა თავდაპირველად არასამთავრობო ორგანიზაციებსა და საზოგადოებას მიეცა, თუმცა მესამე მოსმენისას ეს შეუძლებელი გახდა. აუცილებელი იყო სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობა, მით უფრო მაშინ, როდესაც პარლამენტებმა კანონი ოპოზიციის მონაწილეობის გარეშე მიიღო.

საზოგადოებაში გაჩნდა კითხვები – რატომ დადგა დღის წესრიგში ამნისტია არჩევნების შემდეგ. კერძოდ, გამოითქვა არაერთი ეჭვი პოლიტიკოსების მხრიდან იმის თაობაზე, რომ შესაძლოა ეს გადაწყვეტილება ემსახურებოდა არჩევნებში ხმების მოპოვების მიზნით წინასწარ მიცემული დაპირების შესრულებას – პატიმართა ოჯახის წევრებისა და ახლობლებისთვის.⁴⁵

43 პარტიების დაფინანსების საკითხი ევროპის კავშირის ქვეყნებში – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519217/IPOL_STU\(2015\)519217_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519217/IPOL_STU(2015)519217_EN.pdf) [19.01.2021 18:59]

44 საქართველოს კანონი „ამნისტიის შესახებ“, 88-IIIრს-XXIII, 11/01/2021 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21107> [14.01.2021 19:45]

45 „პარლამენტმა ამნისტიის შესახებ კანონი მიიღო“, 11/01/2021 – [https://netgazeti.ge/news/511557/?fbclid=IwAR2wOXrPkmdl_FT20qh5AaNZy7ahGAoZRfwtgtpVEbSljtFDWbyLr4h2xteM;](https://netgazeti.ge/news/511557/?fbclid=IwAR2wOXrPkmdl_FT20qh5AaNZy7ahGAoZRfwtgtpVEbSljtFDWbyLr4h2xteM;_crd=cr) „კრიმინალების გადახდილი ხარკი – ოპოზიცია ამნისტიის კანონპროექტზე“ – https://mtavari.tv/news/28482-kriminaldebistvis-gadakhdili-kharki-opozitsia?fbclid=IwAR2x8ivTQZMkOABvfXX_wsb9iXj4r_-PKQwDyEcfC0U34orlg7TgMH3EjI4

3.2.4. „საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან გასვლისა და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ“ საქართველოს კანონში მიღებული ცვლილებები მოქალაქეს არ სთავაზობს თავისუფალი მიმოსვლის დარღვეული უფლების აღდგენისთვის საკმარის და ეფექტიან გარანტიას.⁴⁶

მიღებული ცვლილებების თანახმად, შინაგან საქმეთა მინისტრის დისკრეციის ფარგლებში ექცევა საქართველოს იმ მოქალაქის მიერ საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის გადაკვეთის პირობებისა და წესების განსაზღვრა, რომელიც ევროკავშირის/შენგენის სივრცის ქვეყანაში მიემგზავრება; აგრეთვე, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი ადგენს საზღვრის კვეთის შესახებ უარის გემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში/ზემდგომ თანამდებობის პირთან გასაჩივრებისა და საჩივრის განხილვის ვადებსა და წესს.

მიღებული კანონი, მიუხედავად მისი ლეგიტიმური მიზნისა, ეწინააღმდეგება სამართლის პრინციპებს, რამდენადაც ის მოქალაქეს არ სთავაზობს თავისუფალი მიმოსვლის დარღვეული უფლების აღდგენის საკმარის და ეფექტიან გარანტიას. შესაბამისად, აღნიშნული აჩენს საქართველოს მოქალაქეების უფლების არათანაზომიერი შეზღუდვის რისკს.

აღნიშნული რეგულაცია სცდება პარლამენტის მხრიდან უფლებამოსილების დელეგირების ფარგლებს და შინაგან საქმეთა მინისტრს აძლევს დისკრეციას – კანონქვემდებარე აქტით დაადგინოს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისგან განსხვავებული რეგულირება. „ნორმატიული აქტების“ შესახებ კანონის მე-8 მუხლის მიხედვით, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტით შეიძლება დარეგულირდეს ადმინისტრაციული კანონმდებლობა.

ამ მოცულობის ფართო დისკრეცია აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში შექმნის საფრთხეს: საქართველოს მოქალაქეები, რომელთაც სურთ ქვეყნიდან გასვლა, უარის შემთხვევაში ვერ მოახერხებენ თავიანთი დარღვეული უფლებების დროულ და ეფექტიან დაცვას.⁴⁷

3.2.5. *საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონში ცვლილებებით პარლამენტმა გაახანგრძლივა მთავრობის მიერ შეზღუდვების დამოუკიდებლად დაწესება პარლამენტის გვერდის ავლით. ამით პარლამენტმა უარი თქვა საკუ-*

46 „საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან გასვლისა და საქართველოში შემოსვლის წესების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებები, 07-2/531/9 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21011>

47 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“ აფასებს „საქართველოს მოქალაქეების საქართველოდან გასვლისა და შემოსვლის წესების შესახებ“ კანონში დაგეგმილ ცვლილებებს – https://democracyindex.ge/ge/news/read/52/-sakanonmdeblo-iniciativa-araproporciulad-zgudavs--saqartvelos-moqalaqis-saqartvelodan-gasvliis-uflebas-?fbclid=IwAR1VvHlj8aPk3cICtkQ_c-w9Q3G30uoPpzLDRy4HxPlvc5GBRf-2VeWYpC

*თარი ფუნქციების შესრულებაზე და პანდემიის მართვა სრულად მთავრობას მიახლო.*⁴⁸

საქართველოს პარლამენტმა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონის იმ ნაწილის მოქმედება – რომელიც საპარლამენტო კონტროლის გარეშე, მთავრობას ფართო უფლებამოსილებებს გადასცემს როგორც რეგულაციების დანერგვის, ისე რიგი ძირითადი უფლებების შეზღუდვის კუთხით – 6 თვით გაახანგრძლივა. აღნიშნული რეგულირება აკნინებს პარლამენტის როლს პანდემიის მართვის პროცესში.

ცალსახაა, რომ პანდემიასთან ბრძოლისას მყისიერი გადაწყვეტილებების მიღება აუცილებელი და დროის მართვას დიდი მნიშვნელობა აქვს; ამის პარალელურად, საჭიროების შემთხვევაში, პარლამენტს შეუძლია მიიღოს კანონპროექტი დაჩქარებული წესით, გამარტივებული პროცედურით, ერთი მოსმენით; ამასთან, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის მიხედვით, მთავრობას გადაუდებელ შემთხვევაში შეუძლია მიიღოს რეგულაცია, რომელიც შემდგომ, საკანონმდებლო აქტის სახით, გაივლის საპარლამენტო განხილვებს.

არსებული კანონით, მთავრობას მიენიჭა უფლებამოსილება, მასშტაბურად შეზღუდოს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებები.⁴⁹ ამ უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობას კი კონსტიტუცია უშვებს პარლამენტის და არა მთავრობის გადაწყვეტილებით.

მთავრობის მიერ შეზღუდვების დანერგვა, განსხვავებით საკანონმდებლო პროცესისგან, გაუმჭვირვალეა და საზოგადოებაში არაერთ კითხვას აჩენს მსგავსი შეზღუდვების აუცილებლობასა და გამოსადეგობაზე, რომლებიც პასუხგაუცემელი რჩება. ფართო და უკონტროლო უფლებამოსილების დელეგირება აღმასრულებელ ხელისუფლებას თვითნებობისა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას აძლევს.

მე-9 მონვევის პარლამენტის მსგავსად, ახალარჩეულმა პარლამენტმაც უარი თქვა საკუთარი ფუნქციების შესრულებაზე და პანდემიის მართვა სრულად გადააბარა მთავრობას. ამგვარი მიდგომა საფუძველს გვაძლევს პარლამენტის საქმიანობა ხარვეზიანად შევაფასოთ.

3.2.6. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტის დარგობრივი განხილვის ეტაპი პარლამენტმა გამოტოვა და, ამასთან, იგი განიხილა ვადების დარღვევით. არსებით ხარვეზებს კი განაპირობებს მოუწესრიგებელი კანონმდებლობა.

ბიუჯეტის განხილვის პირველი ეტაპის პროცედურები მე-9 მონვევის პარლამენტმა წინასაარჩევნო პერიოდში დაიწყო. არჩევნების პროცესიდან გამომდინარე, განხილ-

48 „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ კანონში შესული ცვლილებები, N37-III-Xმპ, 29/12/2020 – https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/266426?fbclid=IwAR28qQ0E-KQUAMUeYPKypDt8C46qZsg1vVBra-636pmOS7ueVbfTIY_eyhM

49 მიმოსვლის თავისუფლება, საკუთრების უფლება, შრომის თავისუფლება, პროფესიული ან ეკონომიკური სსაქმიანობა.

ვის ვადები დაირღვა; ამის პარალელურად, მე-10 მოწვევის პარლამენტმა გამოტოვა ბიუჯეტის პროექტის განხილვის მეორე ეტაპი და იგი მესამე ეტაპიდან დაიწყო.

შექმნილ ჩიხურ ვითარებაში, საიმისოდ, რომ ბიუჯეტის პროექტის განხილვას სრულყოფილი სახე ჰქონოდა, საჭირო იყო მთავრობას წარედგინა ბიუჯეტის პროექტის გადამუშავებული ვარიანტი. ამის შემდეგ პარლამენტს ბიუჯეტის გადამუშავებული პროექტის განხილვა უნდა გაეგრძელებინა არა დასკვნითი, მესამე, არამედ – მეორე ეტაპიდან. აღნიშნული მნიშვნელოვანი იყო იმისთვის, რომ ახალი მოწვევის პარლამენტს შესაძლებლობა ჰქონოდა – დარგობრივად განეხილა პროექტი. ამის მიღწევა კი, მხოლოდ დარჩენილი მესამე ეტაპის ჩატარებით, შეუძლებელი გახდა, ვინაიდან ის მხოლოდ ერთი – საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მხრიდან პროექტის განხილვასა და პლენარულ სხდომაზე დამტკიცებას ითვალისწინებს.

დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო ამის შესახებ პარლამენტს ჯერ კიდევ უფლებამოსილების ცნობამდე მოუწოდებდა.⁵⁰ თუმცა, ბიუჯეტის განხილვა მაინც ხარვეზიანად ჩატარდა.

აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ ხარვეზებს ხელს უწყობს საკანონმდებლო მოცემულობაც. ვერძოდ, საქართველოს პარლამენტის არჩევნები 4 წელიწადში ერთხელ, ოქტომბრის ბოლო შაბათ დღეს იმართება. ეს პერიოდი ზუსტად ემთხვევა სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვის ვადებს.⁵¹ ყოველი ოთხი წლის თავზე პარლამენტი იწყებს ბიუჯეტის განხილვას, შემდგომ იმართება არჩევნები და საშემოდგომო სესიის მუშაობა ფერხდება, რაც ხელს უშლის რეგლამენტით დადგენილი წესით ბიუჯეტის განხილვის პროცედურას. ახალი პარლამენტის არჩევნების დღის შემდეგ წინა მოწვევის პარლამენტის მორიგი სესიები არ იმართება. არსებული ზოგადი წესის მოდიფიცირების ბიუჯეტის განხილვისთვის მორგებულ შესაძლებლობას კანონდებლობა არ ითავლისწინებს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ყოველ მეოთხე წელს იქმნება ერთგვარი კრიზისი ბიუჯეტის განხილვისას. ერთი მხრივ, არსებული პარლამენტი

50 „დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო“ განცხადება ბიუჯეტის პროექტის განხილვასთან დაკავშირებით – <https://democracyindex.ge/ge/news/read/66/parlamenti-unda-daubrundes-2021-wlis-saxelmwifo-biujetis-proeqtis-meore-etapis-ganxilvas> [21.01.2021 14:56]

51 საქართველოს მთავრობა არაუგვიანეს 1 ოქტომბრისა პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს. პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი საბოლოოდ დასკვნას არაუგვიანეს 20 ოქტომბრისა წარუდგენს პარლამენტის თავმჯდომარეს. საქართველოს მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის, ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის გადამუშავებულ ვარიანტებს განსახილველად წარუდგენს პარლამენტს არაუგვიანეს 5 ნოემბრისა. პარლამენტი საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ დასკვნის პარლამენტის თავმჯდომარისა და პარლამენტის ბიუროსათვის წარუდგენს შემდეგ, მაგრამ არაუგვიანეს 18 ნოემბრისა, პლენარულ სხდომაზე განიხილავს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტს. თუ პარლამენტი ვერ მიიღებს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონს არაუგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევისა, შესაძლებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის იმავე ვარიანტს ან საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის წევრთა შემთანხმებული კომისიის მონაწილეობით გადამუშავებულ პროექტს ხელახლა ეყაროს კენჭი 10 დღის ვადაში, მაგრამ არაუგვიანეს 31 დეკემბრისა.

ვერ იკრიბება, მეორე მხრივ, ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობა დროში განვლილი პროცესია. ამ ვითარებაში გარდაუვალი ხდება რეგლამენტში საბიუჯეტო განხილვის პროცედურის დამდგენი ნორმების დარღვევა. საინტერესოა, რომ „საკანონმდებლო ჩიხის“ პერიოდული განმეორებების მიუხედავად, არცერთი მონვევის პარლამენტს, დღემდე, აღნიშნული საკანონმდებლო ლაფსუსები არასდროს მოუწესრიგებია.

პრობლემიდან გამოსავალი შეიძლება იყოს საბიუჯეტო წლის დასაწყისის გადატანა გაზაფხულისთვის. 1 აპრილი – 31 მარტის პერიოდში საბიუჯეტო კალენდრის გადატანის შემთვევაში, საარჩევნო წლის მიუხედავად, ბიუჯეტის ეფექტიანად განხილვის პროცესს საფრთხე არ შეექმნება. მსგავსი გამოცდილება არსებობს მრავალ განვითარებულ ქვეყანაში (კანადა, იაპონია, ახალი ზელანდია, დიდი ბრიტანეთი, იდნოეთი⁵²).

მნიშვნელოვანია, რომ საარჩევნო პერიოდმა საპარლამენტო საქმიანობის ეფექტურ განხორციელებას ხელი არ შეუშალოს. საიმისოდ, რომ რისკები მინიმუმამდე შემცირდეს, აუცილებელია საკანონმდებლო ცვლილებები. არჩევნების თარიღის შეცვლა, რაც საკონსტიტუციო ცვლილებებს მოითხოვს, შედარებით რთული პროცესია, ამიტომაც საბიუჯეტო კალენდრის დასაწყისის გაზაფხულზე გადატანა, საარჩევნო წლის მიუხედავად, უზრუნველყოფს ბიუჯეტის ეფექტიანი განხილვის შესაძლებლობას.

3.2.7. საკანონმდებლო პროცესში ჩართულობა გართულდა დაჩქარებული წესით განსახილველი კანონპროექტების რიგ შემთხვევაში გამოუქვეყნებლობით. ამასთან, დაჩქარებული წესით განხილვის საჭიროება ყოველ ჯერზე დაუსაბუთებელია.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი⁵³ კომიტეტზე ისე გავიდა განსახილველად, რომ არ იყო გამოქვეყნებული.⁵⁴ ცალსახაა, ასეთი ხარვეზები შეუძლებელს ხდის სამოქალაქო საზოგადოებისა და დაინტერესებული პირების ჩართულობას საკანონმდებლო პროცესში და კიდევ უფრო პრობლემურია მაშინ, როდესაც ოპოზიცია პრაქტიკულად არ არის წარმოდგენილი პარლამენტში. აღნიშნული ვითარება, პრაქტიკულად არ ტოვებს სივრცეს საჯარო განხილვისა და ოპონირებისათვის, რაც არღვევს საჯაროობის პრინციპს და საფრთხეს უქმნის ქვეყნის დემოკრატიას.

52 ქვეყნები, სადაც საბიუჯეტო კალენდარი გაზაფხულზე იწყება <https://www.goodreturns.in/classroom/2017/04/which-countries-follow-april-march-as-financial-year/articlecontent-pf8062-565916.html> [09.03.2021 13:24]

53 „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი, 07-3/9/10, 23/12/2020 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21175>;

54 აღნიშნულის დამადასტურებელი ვიდეო იხ.: <https://www.youtube.com/watch?fbclid=IwAR2TjyUgR53Wy5y5wsbrUW86XeQFSUtLfd9b6TMus9I06hkrYHKoMedGaFM&v=kESzBPE5ZFy&feature=youtu.be>

მიუხედავად იმისა, რომ სტატისტიკურად შემცირდა დაუსაბუთებლად დაჩქარებული წესით კანონპროექტების განხილვა, პარლამენტის ბიურო ყოველი დაჩქარებული წესით განხილვის მართებულობას, კვლავ არ ასაბუთებს, მსგავსად წინა სესიისა.⁵⁵

მაგალითად, ისეთი მნიშვნელოვანი კანონპროექტის დაჩქარებული განხილვის აუცილებლობა არ დაასაბუთა პარლამენტმა, როგორცაა – საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი პარტიათა დაფინანსების შემცირების და საარჩევნო კამპანიის დროს მათთვის გამოყოფილი უფასო საეთერო დროის გაუქმების შესახებ.⁵⁶ უფრო მეტიც, დაჩქარების საფუძველი რომ არ არსებობდა, თავად პარლამენტის მომდევნო ქმედებებით დადასტურდა: მან მეორე მოსმენით განხილვა გადადო. აღნიშნული თხოვნით, წამყვანმა კომიტეტმა ბიუროს მიმართა და მიზეზად სრულყოფილად მომზადების საჭიროება დაასახელა. თავად პარლამენტის თავმჯდომარემ კი განაცხადა, რომ კანონპროექტის შეფასების თხოვნით მიმართეს ვენეციის კომისიას და მხოლოდ მისი პოზიციის მიღების შემდეგ განახლდებოდა მეორე მოსმენით განხილვა.⁵⁷ ამჟამად, დაჩქარების რეალური საფუძველი არ არსებობდა, რამდენადაც ვენეციის კომისიის პოზიციას პარლამენტი რეალური გადაუადებლობის შემთხვევაში ვერ მიმართავდა და მის პოზიციას ვერ დაელოდებოდა.

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.⁵⁸ იმდენად, რამდენადაც დაჩქარებული პროცედურა საკანონმდებლო პაკეტის ფორსირებულ რეჟიმში განხილვას გულისხმობს, ცალსახაა – ასეთი პროცედურა აბრკოლებს როგორც პარლამენტის წევრების, ისე სხვა დაინტერესებული პირების პროცესში სრულყოფილი ჩართულობის შესაძლებლობას. ცხადია, ეს, თავის მხრივ, ზემოქმედებს საკანონმდებლო პაკეტის ხარისხზე. აღნიშნულს ადასტურებს ვენეციის კომისიაც თავის მოსაზრებაში საპარლამენტო უმრავლესობისა და ოპოზიციის ურთიერთობის პარამეტრებზე.⁵⁹ ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ დაჩქარებული პროცედურა მხოლოდ უკიდურესად აუცილებელ სიტუაციებში გამოიყენებოდეს. პარლამენტის რეგლამენტი კი ითვალისწინებდეს მკაფიო კრიტერიუმებს და, შესაბამისად, დასაბუთების ვალდებულებას – დაჩქარებული პროცედურის გამოყენების წინაპირობად.⁶⁰

55 იხ.: საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგამაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობა, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, თბილისი, 2020, გვ.23.

56 *Supra*, 41.

57 ვენეციის კომისიის ტვიტერ ანგარიშზე გამოქვეყნებული განცხადება, 18/01/2021 – <https://twitter.com/VeniceComm/status/1351202070716674055>

58 *Supra*, 55.

59 Venice Commission, Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist, paras 74-76. 24 June, 2019.

60 საკანონმდებლო პროცესის შეფასება საქართველოში, ეუთო/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და

ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ მანკიერი პრაქტიკა გამოწვეულია როგორც მოუწესრიგებელი საკანონმდებლო საფუძვლით, ისე ბიუროს არაერთგვაროვანი მიდგომით. რეგლამენტი არ აწესრიგებს იმ საფუძვლებს, რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც დასაშვები იქნებოდა კანონპროექტის ფორსირებულ რეჟიმში განხილვა. ამასთან, არც გადაწყვეტილების მიმღები პირებისთვისაა განსაზღვრული რაიმე კრიტერიუმები, რომლითაც შესაძლებელი იქნებოდა აღნიშნული საკითხის შეფასება.

3.3. სამოქალაქო საზოგადოების როლი პარლამენტის საქმიანობაში – წინა სესიისგან განსახვავებით, სამოქალაქო საზოგადოების მოსაზრებები მიმდინარე სესიის განმავლობაში გარკვეულწილად გაითვალისწინა პარლამენტმა თავის საკანონმდებლო საქმიანობაში. თუმცა, გამოიკვეთა ახალი ხარვეზიანი ტენდენცია – საკომიტეტო მუშაობის დახურული ფორმატი, სადაც გამოირიცხება სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა. ასევე, კვლავ არ შეცვლილა ვითარება საკანონმდებლო საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობასთან დაკავშირებით – საკანონმდებლო პროცესში პარლამენტი პრაქტიკულად არ რთავს საზოგადოებას, რაც პარლამენტის მხრიდან წარდგენილ საკანონმდებლო წინადადებათა სრულ იგნორში გამოიხატება.

3.3.1. საკანონმდებლო საქმიანობაში სამოქალაქო საზოგადოების მოსაზრებების გათვალისწინების კუთხით ვითარება გაუმჯობესდა, რამდენადაც დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც მათი აზრი გაითვალისწინა პარლამენტმა. თუმცა, არ გამოირიცხა შემთხვევები, როდესაც სამოქალაქო პოზიცია კვლავ გაუთვასლიწინებელია.

ზემოხსენებული შრომის კანონმდებლობის ცვლილებათა პაკეტის განხილვის პროცესში აშკარა გახდა კონსენსუსის მიუღწევლობა დეპუტატებს შორის, რასაც მოჰყვა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საზოგადოების მნიშვნელოვანი ჩართულობა და ბენოლა, რათა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზების კუთხით, ფუნდამენტური ნაბიჯი გადაედგა ქვეყნას. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრმა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ, საქართველოს ღია საზოგადოების ფონდმა და მწვანე ალტერნატივამ ერთობლივ წერილში, პარლამენტში შრომის რეფორმიდან ფუნდამენტური ჩანაწერების შესაძლო ამოღების გამო, უკიდურესი შეშფოთება გამოთქვეს და საერთაშორისო თანამეგობრობას მიმართეს.⁶¹ საბოლოოდ, საშემოდგომო სესიაზე პარლამენტმა მხარი დაუჭირა შრომის კოდექსის ცვლილებას, რაც მისასაღმებელია.

ადამიანის უფლებათა ბიურო, 2015, გვ.14.

61 არასამთავრობო ორგანიზაციების ერთობლივი წერილი, <https://emc.org.ge/ka/products/shromis-reforma-saftrkhesia>
[07.03.2021 22:05]

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ პარლამენტს მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების კანონის ცვლილებაზე დასკვნა წარუდგინა. ინიცირებული პროექტის მიხედვით, პარტიებისთვის სახელმწიფო დაფინანსების ჩამორთმევა საიას მიერ აღიქმება როგორც ხელისუფლების მხრიდან ოპოზიციისთვის განკუთვნილი თვითნებური სასჯელი.⁶² კანონპროექტი განსახილველად გადაეგზავნა ვენეციის კომისიას და განხილვა შეჩერდა, რაც მისასალმებელია.

არასამთავრობო ორგანიზაციების მითითებით, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ კანონით, მთავრობისთვის გადაცემულ უფლებამოსილებათა მოქმედების გახანგრძლივებით, პარლამენტმა უარი თქვა თავისი საქმიანობის შესრულებაზე.⁶³ მიუხედავად ბევრი მონოდებისა პარლამენტმა ისინი არ გაითვალისწინა და კანონი 2020 წლის დეკემბერში 6 თვით კიდევ გაახანგრძლივა.

3.3.2. პარლამენტში უკვე ტენდენციად მკვიდრდება აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრებთან ერთად, დახურულ სამუშაო რეჟიმში მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვა. აღნიშნული წინააღმდეგობაში მოდის პარლამენტის საქმიანობის საჯაროობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებთან.

საპარლამენტო უმრავლესობა, მსგავსი პრაქტიკით, თავს არიდებს საჯარო განხილვების შედეგად, საზოგადოებისთვის ცნობილი გახადოს ის ხარვეზები და გამონკვევები, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს გააჩნია. პარლამენტში დახურულ შეხვედრაზე 4 მნიშვნელოვანი საკითხი განიხილეს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, სადაც საზოგადოების ჩართულობა იყო გამორიცხული.⁶⁴

ვენეციის კომისიის განმარტებით, პარლამენტში არ უნდა იქმნებოდეს სპეციალური პროცედურები ან დროებითი კომიტეტები იმისთვის, რომ თავი აარიდონ ჩვეულებრივ საკანონმდებლო პროცესს და კანონპროექტების განხილვას არსებული მუდმივ-

62 საია პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსებაზე, <https://gyla.ge/ge/post/saia-azrit-politikuri-protestis-gamo-partiebistvis-sakhelmtsifo-dafinansebis-shetsyvetis-mizani-opoziciis-dasjaa#sthash.xZRz53aD.dpbs> [07.03.2021 22:19]

63 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველოს“ განცხადება [https://democracyindex.ge/ge/news/read/70/saqartvelos-parlamenti-kvlav-uars-ambobs-sakutari-funqciebis-shesrulebase; EMC-ის განცხადება https://emc.org.ge/ka/products/emc-dagegmili-sakanonmdeblo-tsvlilebi-adamianis-uflebebis-darghvevis-riskebs-sheitsavs](https://democracyindex.ge/ge/news/read/70/saqartvelos-parlamenti-kvlav-uars-ambobs-sakutari-funqciebis-shesrulebase;EMC-ის განცხადება https://emc.org.ge/ka/products/emc-dagegmili-sakanonmdeblo-tsvlilebi-adamianis-uflebebis-darghvevis-riskebs-sheitsavs) საიას განცხადება <https://gyla.ge/ge/post/saia-sazogadoebrivi-janmrtebis-shesakheb-kanonshi-shetanil-cvlilebebs-sakonstitucio-sasamartloshi-kidev-ertkhel-asachivrebs#sthash.QXsX9X8r.dpbs> [07.03.2021 22:22]

64 გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრს – ლევან დავითაშვილს; საკითხი: 2021 წლის კომიტეტის სამოქმედო გეგმა; – რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრს – მაია ცქიტიშვილს; საკითხი: სამინისტროს მიმდინარე და სამომავლო გეგმები; – საქართველოს მთავრობის, სამინისტროებისა და სხვადასხვა უწყების წარმომადგენლებს; საკითხი: თემატური მოკვლევის ფარგლებში „სახელმწიფო ეკონომიკურ პროგრამებში ქალთა მონაწილეობა“ შემუშავებული რეკომენდაციების შესრულების ანგარიში.

მოქმედი კომიტეტების მიერ. იგივე სტანდარტი ვრცელდება პარლამენტის და მისი კომიტეტების მხრიდან საზედამხედველო ფუნქციის განხორციელებაზეც.

რჩება შთაბეჭდილება, რომ კომიტეტები თავს არიდებენ დღის წესრიგში არსებული საკითხების საჯარო განხილვას და თანამდებობის პირების საჯაროდ მოსმენას. საპარლამენტო საქმიანობაზე მონიტორინგმა ცხადჰყო, რომ კომიტეტების დღის წესრიგში არსებული საკითხების განხილვა დახურულ შეხვედრებზე აზიანებს იმავე საკითხების განხილვას შესაბამისი კომიტეტების საჯარო სხდომების პროცესში. რამდენიმეჯერ დაფიქსირდა შემთხვევა, როცა კომიტეტი არ შევიდა კონკრეტული საკითხის სიღრმისეულ განხილვაში, არ უპასუხა დასმულ კითხვებს იმ გარემოებაზე მითითებით, რომ იგივე საკითხები კომიტეტის დახურულ სამუშაო შეხვედრაზე უკვე განხილული იყო.

კომიტეტის დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხების განხილვა დახურულ შეხვედრაზე ამცირებს კონსულტაციების შესაძლებლობას სამოქალაქო საზოგადოებასა და ოპოზიციასთან. ამგვარი მიდგომა განსაკუთრებით დამაზიანებელია ისეთ ვითარებაში, როცა ოპოზიცია საქართველოს პარლამენტში მხოლოდ ნომინალურად არის წარმოდგენილი და საკითხების დახურულ შეხვედრებზე განხილვა შეუძლებელს ხდის პროცესებში გარეშე დაინტერესებული პირების და არასაპარლამენტო ოპოზიციის სათანადო მონაწილეობას.⁶⁵

3.3.3. პარლამენტი, მსგავსად წინა სასესიო პერიოდებისა, კვლავ არ აძლევს საზოგადოებას საკანონმდებლო პროცესში ჩართულობის შესაძლებლობას, რადმენადაც მათგან წარდგენილ საკანონმდებლო წინადადებებს არც კი განიხილავს, რამაც, შესაძლოა, სავარაუდოდ, წარდგენილი წინადადებების კლება წაახალისა.

განსხვავებით 2020 წლის საგაზაფხულო სესიისა,⁶⁶ საშემოდგომო სესიაზე გაცილებით ნაკლები: 54-ის ნაცვლად, ამჯერად – 22 საკანონმდებლო წინადადება დარეგისტრირდა.

წინა სესიების მსგავსად, საკანონმდებლო წინადადებებს რეალური შედეგები არ მოჰყვება და ისინი კანონებად, მეტიც კანონპროექტებადაც კი არ იქცევიან. წარდგენილი 22 საკანონმდებლო წინადადებიდან არცერთ შემთხვევაში არ გამოუქვეყნებიათ კომიტეტებს დასკვნა.

რაც შეეხება საკანონმდებლო წინადადებების შინაარსობრივ მხარეს, სუბიექტები ითხოვდნენ ცვლილებას შემდეგ საკითხებში: შრომის კოდექსში, სააღსრულებო

65 უფრო დეტალურად, იხ.: „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველოს“ განცხადება – <https://democracyindex.ge/ge/news/read/77/parlamentshi-sheinishneba-sakitxebis-daxurul-formatshi-ganxilvis-tendencia>

66 საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობის ანგარიში, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, 33, თბილისი https://democracyindex.ge/uploads/tsinadadebebi/saqart.parl._2020_w.sagaz.da_sagan._sesiebis_mushaoba-2.pdf

წარმოებათა შესახებ, ამნისტიის შესახებ, საერთო სასამართლოების შესახებ, მოვალეთა დაცვის შესახებ, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ, ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების შესახებ და საგზაო მოძრაობის შესახებ კანონებში, აგრეთვე პატიმრობის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა, სისხლის სამართლის, საარჩევნო, ზოგად ადმინისტრაციულსა და სამოქალაქო საპროცესო კოდექსებში. სუბიექტებმა საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრის შესარჩევი პროცედურისა და პრივატიზებული ქონების ვინდიკაციასთან დაკავშირებული საკითხების ცვლილების წინადადებითაც მიმართეს პარლამენტს.

საკანონმდებლო წინადადებების ინიციატორი სუბიექტები 22-დან 3 შემთხვევაში არასამთავრობო ორგანიზაციები, 1-ში პოლიტიკური გაერთიანება, 18-ში კი ფიზიკური პირების იყვნენ. წამყვან კომიტეტად, პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით, აბსოლუტურ უმრავლესობაში, 20 საკითხზე იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი, 1-ზე დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკისა და 1 შემთხვევაში ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი განისაზღვრა.

პრობლემა, რომ საკანონმდებლო წინადადებების დიდი ნაწილი იურიდიულ საკითხთა კომიტეტზე განაწილდა, წინა ანგარიშშიც მივუთითეთ და მოვუწოდეთ პარლამენტს, გადატვირთვის აღმოსაფხვრელად, წინადადებათა ნაწილის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტისთვის განაწილება;⁶⁷ მიუხედავად ამისა, საკითხი უკანასკნელ სასესიო პერიოდში კიდევ უფრო გამწვავდა, რაც ხელს უშლის საკანონმდებლო წინადადებათა ეფექტურ განხილვას.

ტენდენცია აჩვენებს, რომ პირების უფლება, მონაწილეობა მიიღონ საკანონმდებლო პროცესში წინადადებათა წარდგენით, ფაქტობრივად, ფორმალურია და არცერთ შემთხვევას რეალური შედეგი არ მოჰყვება. აღსანიშნავია ისიც, რომ საკანონმდებლო წინადადებების სტატისტიკის განახევრება, წინა სესიასთან შედარებით, შესაძლოა კავშირში იყოს პარლამენტის მიერ მათი განუხილველად დატოვების პრაქტიკასთან.

3.3.4. სამოქალაქო საზოგადოების ალტერნატიული ანგარიშები, წინა სესიისგან განსხვავებით, არ შესულა პარლამენტში.

3.4. მთავრობის კონტროლი – პარლამენტი სუსტია მთავრობის კონტროლში და, ამ მხრივ, ვითარება კიდევ უფრო გაუარესებულია, წინა სესიისგან განსხვავებით. განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც მიმდინარე სესიის განმავლობაში პრაქტიკულად ოპოზიცია წარმოდგენილი არ არის, კიდევ უფრო იზრდება ღია და კრიტიკული დებატების აუცილებლობა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობასთან დაკავშირებით, საზოგადოების ინფორმირების და დემოკრატიული, ღია და გამჭვირ-

67 იქვე, 34

ვალე მმართველობის პრინციპების მოთხოვნიდან გამომდინარე. მიუხედავად ამისა, პარლამენტმა წარმოდგენილი სამთავრობო პროგრამა ფასადურად განიხილა; პანდემიის მართვა ისევ მთავრობას მიანდო – საჭიროების არარსებობის მიუხედავად; არცერთი მინისტრი არ მოუწვევია, არცერთი მინისტრის საათი არ ჩაუტარებია და ერთადერთი ინტერპელაციის პროცესიც ფასადურად წარმართა.

*3.4.1. ერთპარტიული პარლამენტის მიერ ერთპარტიული სამთავრობო შემადგენლობის განხილვის პროცედურებმა ნათლად აჩვენეს, თუ რამდენად უუნაროა ახალი მოწვევის პარლამენტი, გააკონტროლოს აღმასრულებელი ხელისუფლება.*⁶⁸

მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადებას, ბოიკოტის ნიშნად, არ ესწრებოდა ოპოზიციის არც ერთი წარმომადგენელი. პროგრამის განხილვის პროცესში პარლამენტის წევრთა კითხვები იყო ფასადური;⁶⁹ პრაქტიკულად არ დასმულა დამაბუსტებელი კითხვები. მინისტრობის კანდიდატების პასუხები არ გამხდარა პარლამენტში დისკუსიის საგანი. მათი უმეტესობა იწყებოდა მთავრობის წინა საქმიანობის ქება-დიდებათ; კითხვების ნაწილი იყო აბსოლუტურად არარელევანტური;⁷⁰ პარლამენტის წევრებმა ყურადღების მიღმა დატოვეს ქვეყნისთვის არსებითად მნიშვნელოვანი რიგი საკითხები.⁷¹

სამოქალაქო საზოგადოების დასწრების პროცესი არ იყო გამჭვირვალე. მართალია, საკომიტეტო სხდომებზე მოწვეული იყო არასამთავრობო სექტორის ნაწილი, თუმცა-

68 საქართველოს პრემიერმინისტრობის კანდიდატის გიორგი გახარიას მიერ წარმოდგენილი საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამის 2021-2024 „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“ განხილვა და საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისათვის ნდობის გამოცხადება, 07-2/7/10, 18/12/2020 – <https://info.parliament.ge/#/law-drafting/21153>

69 დეპუტატების მხრიდან ხშირად ფიქსირდებოდა შემთხვევები, როდესაც მომხსენებლის მიერ პასუხის გაცემის დროს, კითხვის ავტორი პარლამენტის წევრები არ იმყოფებოდნენ სხდომათა დარბაზში. მეტიც, პარლამენტის წევრებისთვის ყველა შემთხვევაში მინისტრობის კანდიდატისგან გაცემული პასუხი დამაკმაყოფილებელი იყო.

70 მაგალითად: „ჩვენი ოპონენტები მიგვითითებენ იმაზე, რომ არჩევნებში გამარჯვება არ მოგვილოცა არც ერთმა მეგობარმა ქვეყანამ. მე მინდა რომ პატარა კომენტარი გააკეთოთ ამასთან დაკავშირებით. ეხლა გვიყურებს მთელი ქვეყანა და ჩვენი ამომრჩეველი. მინდა რომ იცოდნენ მათ რომ ეს ასე არ არის“ – ირაკლი მეძმარიაშვილი; „პოლიტიკური ოპონენტები ძალიან უწყობენ ხელს დეზერტირობას ეგრეთწოდებული მღვდელმთავრობის სტატუსის მინიჭების ნაწილში. ... ამ მიმართულებით თუ იგეგმება რამე?“ – ირმა ზავრადაშვილი (დეპუტატისთვის უცნობია, რომ აღნიშნული კონსტიტუციით არის განსაზღვრული, რომელსაც მთავრობა ვერ შეცვლის); „დამისახელებთ ერთი ბავშვი მაინც, ვინც შიმშილისგან დაიღუპა“ – ვლადიმერ კახაძე (კითხვა მიემართებოდა ჟურნალისტებს); „იგეგმება თუ არა ფილანთროპიის შესახებ კანონმდებლობის მიღება“ – ქეთევან დუმბაძე (დეპუტატს გამოორჩა ის ფაქტი, რომ კანონი, რომელზეც ის საუბრობს ინიცირებულია უკვე და მისი მიღების საკითხი პარლამენტის და არა მთავრობის გადასაწყვეტია).

71 მაგალითად: სასამართლოს დამოუკიდებლობა და ინდივიდუალური მოსამართლის გაძლიერება; პროკურატურის დამოუკიდებლობა; სასჯელის ლიბერალიზაცია; პენიტენციურ სისტემაში კრიმინალური სუბკულტურის პრევენცია; სამართალდამცავ სისტემაში შიდა კონტროლის მექანიზმების დახვეწა.

ლა მათი მხრიდან საკითხების კრიტიკული განხილვა არ მომხდარა. ბუნდოვანია, თუ რა პრინციპით შეარჩიეს აღნიშნული არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები კომიტეტების თავმჯდომარეებმა.⁷²

3.4.2. საქართველოს პარლამენტმა უარი თქვა კანონშემოქმედებისა და მთავრობის კონტროლზე, როდესაც სრულიად უსაფუძვლოდ შეიტანა ცვლილებები „საზოგადოებრივი ჯანდაცვის შესახებ“ კანონში და დამატებით 6 თვით გაახანგრძლივა კანონის იმ ნორმათა მოქმედება, რომელიც მთავრობას გადასცემს ფართო უფლებამოსილებებს როგორც რეგულაციების დაწესების, ისე რიგი ძირითადი უფლებების შეზღუდვის კუთხით, საპარლამენტო კონტროლის გარეშე.⁷³

პანდემია არ უნდა გახდეს პარლამენტის მიერ კანონშემოქმედების და მთავრობაზე კონტროლის ფუნქციების განხორციელებაზე უარის თქმის მიზეზი. პარლამენტმა ყველაფერი უნდა გააკეთოს საიმისოდ, რომ შეინარჩუნოს თავისი საკანონმდებლო და საზედამხებდველო ფუნქცია ახალ კორონავირუსთან ბრძოლის პროცესში. ამავსე მოუწოდებენ წევრი სახელმწიფოების პარლამენტებს ავტორიტეტული საერთაშორისო ორგანიზაციები.⁷⁴ აღნიშნული შინაარსის განცხადება დემოკრატიის ინდექსმა არაერთხელ გააკეთა.⁷⁵

მიუხედავად ამისა, საქართველოს პარლამენტმა ფაქტობრივად გამორიცხა საკუთარი როლი პანდემიის კუთხით სახელმწიფოს მართვის პროცესში, რაც ეწინააღმდეგება დემოკრატიული მართვის პრინციპებს.

სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა, დაიცვას საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა, არ გულისხმობს და ვერ გაამართლებს კონსტიტუციური და დემოკრატიული წესრიგის, ადამიანის უფლებების დაცვის გარანტიების დარღვევას, პარლამენტის კანონშემოქმედებითი და მაკონტროლებელი როლის დაკნინებას. ამასთან, განსხვავებით წინა პერიოდისგან, დღეს უკვე აღარ არის წინასაარჩევნო პერიოდი, რომელიც ხელს უშლიდა პარლამენტს საკუთარი უფლებამოსილებების სრულყოფილად განხორციელებაში.

72 დეტალურად: „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“ აფასებს მთავრობის მიმართ ნდობის გამოცხადების პროცესს <https://democracyindex.ge/ge/news/read/74/demokratiis-indeqsi-saqartvelo-afasebs-mtavrobis-mimart-ndobis-gamocxadebis-process>

73 საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 07-3/2/10, 16/12/2020 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21105>

74 ეკონომიკური განვითარებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (OECD) განცხადება, 25/09/2020 – https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137_137068-ud1174u5hs&title=Legislative-budget-oversight-of-emergency-responses

75 “COVID-19თან ბრძოლაში პარლამენტს არ აქვს თავისი სამოქმედო გეგმა და სპეციალური სამუშაო ფორმატი” – <https://democracyindex.ge/ge/news/read/37/covid-19-tan-brdzolashi-parlaments-ar-aqvs-tavisi--samoqmedo-gegma-da-specialuri-samushao-formati>; „საქართველოს პარლამენტი კვლავ უარს ამბობს თავისი ფუნქციების შესრულებაზე“ – <https://democracyindex.ge/ge/news/read/70/saqartvelos-parlamenti-kvlav-uars-ambobs-sakutari-funqciebis-shesrulebaze>

3.4.3. *საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიებზე პარლამენტს არ დაუბარებია მინისტრები. აღნიშნული პრაქტიკა უფრო მეტად მანკიერია იმ პირობებში, როდესაც მინისტრის დაბარების უფლებამოსილება სხვადასხვა სამუშაო თუ დახურულ კარს მიღმა მიმდინარე შეხვედრებით ნაცვლდებოდა, რაც ხელს უშლის დემოკრატიის განვითარებას და ეწინააღმდეგება საჯაროობის უმნიშვნელოვანეს პრინციპს.*

მონიტორინგის შედეგად გამოვლინდა, რომ საანგარიშო პერიოდში საპარლამენტო უმრავლესობა პრაქტიკულად არ იწვევს მინისტრებს კომიტეტის სხდომაზე. შესაბამისად, წინა სესიასთან შედარებით, ამ მხრივ, კიდევ უფრო გაუარესდა ვითარება.⁷⁶

საპარლამენტო კონტროლი პარლამენტის წევრისთვის არის შესაძლებლობა, მიიღოს ინფორმაცია აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე და ზედამხედველობა გაუწიოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობას. კონტროლის მექანიზმების გამოყენება დემოკრატიის განვითარებისათვის აუცილებელი ატრიბუტია.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის მნიშვნელობა კიდევ უფრო პრინციპული საკითხია მაშინ, როდესაც მთავრობა მოქმედებს დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, დახურულ კარს მიღმა იღებს პანდემიის მართვისათვის საჭირო უმნიშვნელოვანეს გადაწყვეტილებებს, არ უზრუნველყოფს საზოგადოების ჩართულობას და ყოველგვარი მაკონტროლებლის გარეშე აწესებს კონსტიტუციური უფლებების მზღუდავ რეგულაციებს.

3.4.4. *საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, წინა სესიისგან განსხვავებით, არ გამართულა არც ერთი მინისტრის საათი, რამაც ვითარება, ამ მხრივ, კიდევ უფრო გააუარესა.*

პლენარულ სხდომაზე სამთავრობო პროგრამის შესრულების შესაბამისი მიმართულების შესახებ მოხსენებით გამოსვლას დიდი მნიშვნელობა აქვს მთავრობის კონტროლის მიზნით. აღნიშნული ასევე იძლევა დებატების გამართვის შესაძლებლობას და საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას იმ თემებზე, რომლებიც მაღალი ინტერესის საგანია.

პარლამენტის მიერ 2020 წლის მინისტრის საათის განრიგის თანახმად,⁷⁷ საანგარიშო პერიოდში ორი მინისტრის საათი უნდა ჩატარებულიყო. ვერძოდ, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრ ნათელა თურნავასთან და საქართველოს სახელმწიფო მინისტრთან შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორო-

76 საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიების მუშაობის ანგარიში, დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო, 40, თბილისი https://democracyindex.ge/uploads/tsinadadebebi/saqart.parl._2020_w.sagaz.da_sagan._sesiebis_mushaoba-2.pdf

77 2020 წელს მინისტრის საათის (სამთავრობო პროგრამის შესრულების შესაბამისი მიმართულების შესახებ საქართველოს მთავრობის ცალკეული წევრების საქართველოს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მოხსენების) განრიგი (<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/242924?>)

ბის საკითხებში – ქეთევან ციხელაშვილთან. განრიგის თანახმად, მინისტრებისათვის 1-4 სექტემბრის შუალედში უნდა მოესმინათ, თუმცა, არცერთი მათგანი ამ პროცედურის ფარგლებში პარლამენტში არ გამოცხადებულა. პარლამენტის წარმომადგენელმა ზეპირი კომუნიკაციისას⁷⁸ აღნიშნა, რომ პროცედურის ჩაუტარებლობის საფუძველი წინასაარჩევნო პერიოდი გახდა, იმდენად, რამდენადაც არჩევნებამდე 1 თვის განმავლობაში, როგორც წესი, პარლამენტის პლენარული სხდომები არ იმართება. ის, რომ მინისტრის საათები არ ჩატარებულა საანგარიშო პერიოდში, დასტურდება ოფიციალური კორესპონდენციითაც. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ პლენარული სხდომები 2020 წლის 30 სექტემბრამდე მიმდინარეობდა. ამასთან, პარლამენტმა მინისტრის საათის განრიგის განსაზღვრისას უნდა გაითვალისწინოს ისეთი შემთხვევები, როგორც მაგალითად წინასაარჩევნო პერიოდია იმდენად, რამდენადაც არჩევნები, როგორც წესი, არ არის მოულოდნელი მოვლენა და ის კანონით წინასწარ დადგენილი წესით ინიშნება, რაც შესაძლებლობას იძლევა – განჭვრეტადი იყოს ჩატარების თარიღი.

ნიშანდობლივია, რომ სექტემბრის თვეში ინტერპელაციის წესით პარლამენტში დაიბარეს ნათელა თურნავა. ინტერპელაციის ინიციატორი ოპოზიციის წარმომადგენლები იყვნენ. უნდა აღინიშნოს, რომ ინტერპელაცია და მინისტრის საათი ერთმანეთისაგან არსობრივად განსხვავებული მექანიზმებია და ერთი მათგანი მეორეს ვერ ჩაანაცვლებს.

მინისტრის საათი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მნიშვნელოვანი მექანიზმია; ამდენად აუცილებელია, რომ როგორც მისი გრაფიკის განსაზღვრა, ისე ჩატარება – დადგენილი წესითა და დაბრკოლებების გარეშე განხორციელდეს.

3.4.5. მიმდინარე სესიის განმავლობაში ინტერპელაცია ჩატარდა მხოლოდ ერთხელ (წინა სესიის განმავლობაში ორი ჩატარდა) და ისიც ოპოზიციის ინიციატივით.

პლენარულ სხდომაზე ინტერპელაციის წესით საპარლამენტო ფრაქციებმა: „ევროპული საქართველო“, „ევროპული საქართველო – რეგიონები“ და „ევროპული საქართველო – მოძრაობა თავისუფლებისთვის“ 2020 წლის 3 სექტემბერს შეკითხვებით მიმართეს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრს, რომელიც აღნიშნულ საკითხებზე მოხსენებით წარდგა 2020 წლის 18 სექტემბრის პლენარულ სხდომაზე.

თავად ის გარემოება, რომ საანგარიშო პერიოდში ინტერპელაცია მხოლოდ ერთხელ და, ისიც, ოპოზიციის ინიციატივით ჩატარდა – იმაზე მეტყველებს, რომ საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გამოყენება თითქმის არ ხდება. აღნიშნული ტენდენცია კიდევ უფრო დიდი საფრთხის შემცველია დემოკრატიული პროცესებისათვის იმ მოცემულობაში, როდესაც ოპოზიციური ფლანგი პარლამენტში ქმედითად არაა წარმოდგენილი.

78 სატელეფონო საუბარი 9 მარტს, 17:12 საათზე. ტელ: 0322 28 26 30

თავად ინტერპელაციის პროცესზე საუბრისას უნდა აღინიშნოს, რომ დაფიქსირდა კითხვის ცვლილება ოპოზიციის მიერ გაგზავნილ წერილსა და საპასუხო წერილს შორის.⁷⁹ კერძოდ, პირველი კითხვა განსხვავებული ფორმულირებითაა წარმოდგენილი საპასუხო წერილში. აღნიშნული არ არის კარგი პრაქტიკის მაგალითი და შესაძლოა იწვევდეს კითხვის შინაარსობრივ ცვლილებას. ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ საპასუხო წერილში ზუსტად იმ კითხვებზე იქნას გაცემული პასუხები, რა კითხვებზეც დაისვა ინტერპელაციის ინიციატორების მხრიდან.

ინტერპელაციის პროცესის მიმდინარეობისას, მსგავსად წინა სესიის დროს გამართული ინტერპელაციებისა, ადგილი ჰქონდა არასაგნობრივ განხილვებს, რამაც გამოიწვია ოპოზიციისა და უმრავლესობის წარმომადგენელი დეპუტატების დაპირისპირება, რაც, ცხადია, უარყოფითად აისახა საპარლამენტო განხილვის ხარისხზე.

4. საპარლამენტო ოპოზიცია

4.1. ოპოზიციის მიერ მთავრობის კონტროლი – ოპოზიციის მხრიდან მთავრობის კონტროლის განმახორციელებელი მექანიზმების გამოყენება საანგარიშო პერიოდში კიდევ უფრო იშვიათი გახდა. მიზეზი, ოპოზიციის ბოიკოტთან ერთად, არის მისი საგანგაშო სიმცირე პარლამენტში, რაც მთავრობის კონტროლს შეუძლებელს ხდის – პარლამენტის რეგლამენტის არსებული რეგულაციებიდან გამომდინარე. საილუსტრაციოდ – მაშინ, როდესაც მე-9 მოწვევის პარლამენტის ბოლო სესიაზე 147 წევრიდან 55 წევრი იყო ოპოზიციის წარმომადგენელი, მე-10 მოწვევის პარლამენტში იანვრის პირველ ნახევრამდე მონაცემებით, 94 პარლამენტის წევრს შორის – მხოლოდ 4 წევრი იყო ოპოზიციის წარმომადგენელი.

მე-10 მოწვევის პარლამენტში ინტერპელაციის ამოქმედება, ფაქტობრივად, შეუძლებელია; წარმომადგენლობით ორგანოში არსებული ოპოზიციის წევრთა შემადგენლობა არაა საკმარისი ინტერპელაციის წესით დაიბაროს პლენარულ სხდომებზე მინისტრები და სხვა თანამდებობის პირები. ინტერპელაციის წესის გამოყენების უფლებამოსილება მხოლოდ ფრაქციას ან უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს აქვს.

საპარლამენტო კონტროლის გრადაციულ იერარქიაში, სადაც უნდობლობის გამოცხადება შეგვიძლია მივიჩნიოთ ყველაზე მძიმე მექანიზმად მთავრობის მიმართ, დეპუტატის კითხვა ის ბერვეტია, რაც პარლამენტის თითოეულ წევრს გააჩნია. საპარლამენტო ოპოზიცია მას მე-9 მოწვევის პარლამენტში ყველაზე ხშირად იყენებდა.⁸⁰

79 იხ. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრისთვის გაგზავნილი წერილი NN8068/3-110/20, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/262954?>; და მისი პასუხი N14/6280, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/263588?>

80 დეპუტატის შეკითხვა მე-9 მოწვევის ბოლო სესიაზე, მაგალითად, 22 დეპუტატმა გამოიყენა დეპუტატის შეკითხვა, რომელთაგანაც მხოლოდ 2 იყო უმრავლესობის წარმომადგენელი.

ხოლო მე-10 მოწვევის პარლამენტში, საანგარიშო პერიოდის მანძილზე, ეს მექანიზმი მას არცერთხელ არ გამოუყენებია. მაგალითად, დეპუტატის შეკითხვა მე-9 მოწვევის საგაზაფხულო სესიაზე 22 დეპუტატმა გამოიყენა, რომელთაგანაც მხოლოდ 2 იყო უმრავლესობის წარმომადგენელი. რაც შეეხება 2020 წლის საშემოდგომო სესიიდან იანვრის პირველ ნახევრამდე პერიოდს, რომელიც მოიცავს როგორც მე-9 მოწვევის პარლამენტის ბოლო, ისე მე-10 მოწვევის სესიებს, სულ – 103 სადეპუტატო კითხვა გაიგზავნა. ამათგან კი მხოლოდ 1 სადეპუტატო კითხვა გაიგზავნა მე-10 მოწვევის საპარლამენტო სესიიდან და, ისიც, მხოლოდ უმრავლესობის წევრის მიერ. დანარჩენი 102 შეკითხვა კი ოპოზიციამ მე-9 მოწვევის ბოლო სესიის ფარგლებში გააგზავნა.

სულ 2020 წლის საშემოდგომო სესიაზე 102-ჯერ გამოიყენეს საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლებმა დეპუტატის კითხვის მექანიზმი, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ.

დეპუტატები ხშირ შემთხვევაში ინტერესდებოდნენ: მუნიციპალიტეტში გაცემული ერთჯერადი სოციალური (ფულადი) დახმარების სტატისტიკით; 2020 წლის განმავლობაში კორონავირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის ქუჩების სადემინფექციო ხსნარით მორეცხვის ღონისძიებებში დახარჯულ თანხებით; COVID-19-ის ფონდში არსებული 130 მლნ ლარიდან გახარჯული და დარჩენილი თანხით და სხვა კონკრეტული საკითხებით. მიუხედავად იმისა, რომ გაგზავნილი კითხვების სტატისტიკა მაღალია სხვადასხვა უწყებისთვის, ძირითადად, ერთი და იმავე დეპუტატების მიერ იგზავნებოდა იდენტური შინაარსი წერილები.

კითხვების დიდი ნაწილი გაგზავნეს „ევროპული საქართველოს“ ფრაქციების წარმომადგენლებმა, რაც ბუნებრივია, რადგან ყველაზე დიდი წარმომადგენლობა „ევროპულ საქართველოს“ ჰყავდა. წერილობითი კითხვების ავტორები იყვნენ: ირაკლი აბესაძე (1 წერილობითი კითხვა), ევა ბესელია (2 წერილობითი კითხვა), ბიძინა გვიციანი (1 წერილობითი კითხვა), ლევან გოგიჩაიშვილი (1 წერილობითი კითხვა), რომან გოცირიძე (3 წერილობითი კითხვა), ლაშა დამენია (2 წერილობითი კითხვა), გიორგი კანდელაკი (13 წერილობითი კითხვა), სერგი კაპანაძე (65 წერილობითი კითხვა), ლევან კობერიძე (2 წერილობითი კითხვა), კობა ნაყოფია (7 წერილობითი კითხვა), სერგო რატიანი (1 წერილობითი კითხვა), სალომე სამადაშვილი (2 წერილობითი კითხვა) და ზურაბ ჭიაბერაშვილი (2 წერილობითი კითხვა).

მე-10 მოწვევის პარლამენტში, როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, სადეპუტატო კითხვა არცერთხელ გამოუყენებია ოპოზიციის წარმომადგენლებს. მაშინ, როდესაც თავიანთი მცირე წარმომადგენლობიდან გამომდინარე, საპარლამენტო კონტროლის სხვა მნიშვნელოვანი მექანიზმების გამოყენების შესაძლებლობა მათ არ გააჩნიათ, შესაბამისად, მხოლოდ სადეპუტატო კითხვა რჩება ქმედით ინსტრუმენტად მათ ხელში.

4.2. ოპოზიციის მიერ წარდგენილი კანონპროექტები – ოპოზიციის მიერ წარდგენილი კანონპროექტების რაოდენობა, წინა სესიებთან შედარებით – შემცირდა. თუ

წინა სესიაზე წარმოდგენილი იყო 10 კანონპროექტი, საანგარიშო პერიოდში აღნიშნული რაოდენობა 7 კანონპროექტამდე ჩამოვიდა და ამათგან ყველა მე-9 მოწვევის პარლამენტის ოპოზიციის მიერაა წარდგენილი. ამასთან, მაშინ როდესაც წინა სესიის განმავლობაში, 1 კანონპროექტი მაინც განიხილა პარლამენტმა ოპოზიციის მიერ წარმოდგენილი, მიმდინარე სესიაზე – არცერთი მათი კანონპროექტი არ განუხილავს.

ნაციონალური მოძრაობის ფრაქციამ „ქალაქ ქუთაისის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ“ საკანონმდებლო ინიციატივა 2020 წლის 17 სექტემბერს დაარეგისტრირა,⁸¹ თუმცა მისი განხილვა არ მოხდა.

„ქართული ოცნებიდან“ გასულმა დამოუკიდებელმა დეპუტატებმა: ბექა ნაცვლიშვილმა, გედევან ფოფხაძემ, ზვიად კვაჭანტირაძემ და ლევან გოგიჩაიშვილმა წარადგინეს „საცალო მოვაჭრეების მხრიდან უსამართლო კომერციული პრაქტიკის აკრძალვის შესახებ“ კანონპროექტი. პარლამენტის ბიურომ საკითხი დარგობრივ კომიტეტს გადასცა, თუმცა განხილვა არ გაგრძელდებულა.⁸²

2020 წლის 28 სექტემბერს დაარეგისტრირებული ლევან კობერიძის საკანონმდებლო ინიციატივაზე – „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ კომიტეტებმა დადებითი დასკვნა წარადგინეს, თუმცა, პროექტის განხილვა არც ამ შემთხვევაში გაგრძელდა.⁸³

საპარლამენტო ფრაქციამ „პატრიოტთა ალიანსი და სოციალ-დემოკრატები“ 2020 წლის 21 ოქტომბერს წარადგინა საკანონმდებლო ინიციატივა „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ და განხილვა დაჩქარებული წესით მოითხოვა. წამყვან კომიტეტად იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი განისაზღვრა, რომელმაც დადებითი დასკვნა წარადგინა, თუმცა კანონპროექტის განხილვა საკომიტეტო და პლენარულ სხდომაზე არ მომხდარა.⁸⁴

საპარლამენტო უმრავლესობიდან გასულმა დამოუკიდებელმა დეპუტატმა ევა ბესელიამ წარადგინა ალტერნატიული კანონპროექტთა პაკეტი – საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“.⁸⁵ პირველად კანონპროექტზე

81 „ქალაქ ქუთაისის განსაკუთრებული სტატუსის შესახებ“ კანონპროექტი, N07-3/493/9 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20943>

82 „საცალო მოვაჭრეების მხრიდან უსამართლო კომერციული პრაქტიკის აკრძალვის შესახებ“ კანონპროექტი, N07-3/487/9; 02/09/2020 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20846>

83 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი, N07-3/498/9 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20972>

84 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი, N07-3/499/9 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20998>

85 „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტი, N07-3/486/9, 01/09/2020 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20925>

მხარდაჭერის გამო ალტერნატიული პაკეტის განხილვა ავტომატურად შეჩერდა.

საანგარიშო პერიოდში საქართველოს პარლამენტის წევრმა დიმიტრი ცქიტიშვილმა წარადგინა კანონპროექტის პაკეტი საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, თუმცა პაკეტის განხილვა პარლამენტს არ დაუწყია.⁸⁶

ოპოზიციონერმა დეპუტატებმა წარადგინეს პარლამენტის რეზოლუციის პროექტიც (საქართველოს პარლამენტის რეზოლუციის პროექტი „დავარქვათ ყველაფერს თავისი სახელი“) ბექა ნაცვლიშვილის, გედევან ფოფხაძის, ზურაბ კვაჭანტირაძისა და ლევან გოგიჩაიშვილის, თუმცა სხვა კანონპროექტების მსგავსად, არც ეს განიხილა საქართველოს პარლამენტმა.⁸⁷

5. რეკომენდაციები პარლამენტს

1. პარლამენტის წევრთა ანგარიშვალდებულებისა და მათი გააქტიურების მიზნით, პარლამენტის ვებგვერდზე 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 ხელფასის მიღმა;

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

86 „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონპროექტი, N07-3/500/9; 29/10/2020 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21003>

87 საქართველოს პარლამენტის რეზოლუციის პროექტი „დავარქვათ ყველაფერს თავისი სახელი“, N07-3/488/9, 02/09/2020 – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/20854>

- 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;
 - b) 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, ვებგვერდსა და სოციალურ ქსელებში სესიებს შორის პერიოდში პარლამენტმა გამოაქვეყნოს:
- a) ვიზუალურად მარტივად აღქმადი ინფოგრაფიკებით შექმნილი კერძო პირების ჩართულობის ინდექსი – მოქალაქეებისა და კერძო იურიდიული პირების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების საბოლოო შედეგები;
 - b) 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/ რეკომენ-

დაციას – 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 გადანყვეტილების დასაბუთება.

9. მინისტრის საათის ეფექტიანი გამოყენების მიზნით, პარლამენტმა:

- a) 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;
- b) შეიტანოს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილება, რომლითაც მინისტრის საათის ჩატარების შემდგომ, პარლამენტს განესაზღვრება დადგენილების მიღების შესაძლებლობა.

10. ოპოზიციის ჩართულობის ხარისხის მუდმივი მონიტორინგის მიზნით, ვებგვერდსა და სოციალურ ქსელებში სესიებს შორის პერიოდში პარლამენტმა გამოაქვეყნოს:

- a) ვიზუალურად მარტივად აღქმადი ინფოგრაფიკებით შექმნილი ოპოზიციის ჩართულობის ინდექსი – მათი მოთხოვნებისა და პარლამენტის საბოლოო გადანყვეტილებების ურთიერთანალიზი;
- b) ონლაინ რეესტრი საკანონმდებლო ინიციატივებისა და შესაბამისი შედეგების მიხედვით.

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

12. კომიტეტების აქტიურობის მუდმივი მონიტორინგის მიზნით, ვებგვერდსა 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.

13. თემატური მოკვლევის გაუმჯობესების მიზნით:

- a) პარლამენტის რეგლამენტით განისაზღვროს თემატური მოკვლევის შედეგად გაცემული რეკომენდაციების შესრულების ანგარიშგების მექანიზმი;
- b) აღნიშნული მექანიზმი განისაზღვროს იმგვარად, როგორც ეს გათვალისწინებულია პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი პირების მიერ წარდგენილი ანგარიშების შემთხვევაში – პარლამენტი იღებს დადგენილებას, სადაც ასახავს შესრულების შედეგებს და კონკრეტულ პრობლემებს, რომლებზეც უნდა გაგრძელდეს მუშაობა;
- c) შემუშავდეს რეკომენდაციების ფორმულირების ერთიანი ფორმატი, სადაც მითითებული იქნება რეკომენდაციის შესრულების ინდიკატორები.

14. საპარლამენტო არჩევნების წელს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის შეუფერხებელი და არსებითი განხილვის უზრუნველყოფის მიზნით, განისაზღვროს რეგლამენტში ცვლილებები, რომლითაც საბიუჯეტო წელი გადაინაცვლებს სხვა პერიოდში.

