



დემოკრატიის
ინდექსი
საქართველო



საქართველოს პარლამენტის

2021 წლის სახმოდგომო და რიგგარეშე
სესიების მუშაობა

საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა



დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო
თბილისი 2022



ანგარიშზე
პასუხისმგებელი პირი:

ეკატერინე ციმაკურიძე

ანგარიშის ავტორები:

მაია ბაქრაძე – პროექტის კოორდინატორი

გიორგი მელიქიძე – პროექტის ანალიტიკოსი

მონიტორინგი განახორციელეს:

მარიამ კაციტაძე – პროექტის მონიტორი

ზურაბ შელია – პროექტის მონიტორი

ქართული ენის რედაქტორი

მარიამ იაშვილი

დიზაინი

ქეთევან გოგავა

www.democracyindex.ge

info@democracyindex.ge

სარჩევი

შესავალი	5
ძირითადი მიზნები – ტენდენციები და სკვნები	9
თავი 1 პარლამენტის წევრი	11
1.1. უმრავლესობა და ოპოზიცია	11
1.2. პოლიტიკური დებატი	12
1.3. პარლამენტის წევრის კითხვა	13
1.4. მოქალაქეთა განცხადებები	17
თავი 2 კომიტეტები	18
1.1. საკანონმდებლო წინადადება	18
2.2. პეტიციები	21
2.3. ლობიზმი	23
2.4. თანამშრომლობა სამოქალაქო საზოგადოებასთან (მათ შორის ჩრდილოვანი ანგარიშების განხილვისას გამოკვეთილი ტენდენციები)	23
2.5. საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება კომიტეტების მიერ	28
2.5.1. ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი	28
2.5.2 კანონქვემდებარე აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმება	30
2.5.3. კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირების სავალდებულო დასწრება	30
2.5.4. ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულება	32
2.5.5. თემატური მოკვლევის ჯგუფი	33
2.5.6. ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობის შესწავლა	37
2.5.7. გარდამავალი დებულებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებებისათვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლი	38
თავი 3 კლენარული სხდომები	39
3.1. საკანონმდებლო პროცესი და კანონშემოქმედებითი პოლიტიკა	40
3.1.1. საშემოდგომო სესიაზე წარდგენილი/მხარდაჭერილი/ჩავარდნილი კანონპროექტები	40
3.1.2. კანონპროექტების დაჩქარებული წესით განხილვის ტენდენცია	42

3.1.3. მხარდაჭერილი საკანონმდებლო ინიციატივები სუბიექტების მიხედვით	44
3.1.4. რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (RIA)	45
3.1.5. ევროკავშირთან დაახლოება	46
3.1.6. საკანონმდებლო ინიციატივების კვლევითი დასაბუთება	47
3.2. რიგგარეშე სესიაზე განხორციელებული საკანონმდებლო ინიციატივები	48
3.2.1. კანონპროექტების ინიციატორები რიგგარეშე სესიაზე	48
3.2.2. დაჩქარებული/გამარტივებული განხილვები	49
3.2.3. ევროკავშირთან დაახლოება/რეგულირების ზეგავლენის შეფასება	50
3.2.4. კვლევების გამოყენება საკანონმდებლო ინიციატივებში	51
3.2.5. რიგგარეშე სესიაზე წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივები	51
3.3. პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის შინაარსობრივი ნაწილი .	52
3.3.1 დადებითი ტენდენციები:	52
3.3.2. უარყოფითი ტენდენციები:	53
3.3.3. შეჩერებული რეფორმები	58
3.4. მთავრობის ნდობის საკითხი, პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე	59
3.4.1. მთავრობის ნდობის საკითხი	59
3.4.2. პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური მოხსენება და ანგარიში ...	59
3.4.3. კანონი 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ	60
3.4.4. თანამდებობის პირის პლენარულ სხდომაზე გამოცხადება	61
3.4.5. მინისტრის საათი	62
3.4.6. ინტერპელაცია	70
3.4.7. მთავრობის წევრისა და სხვა თანამდებობის პირის მოსმენა	72
თავი 4 სხვა თემატური საკითხები	72
4.1. დროებითი საგამოძიებო კომისიები	72
4.2. თანამდებობის პირების არჩევა/დანიშვნის საკითხები	72
4.2.1. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატების შერჩევის პროცესი	75

მეთოდოლოგია

დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო აკვირდება:

- I. პარლამენტის კანონშემოქმედებით პროცესს - როგორც პოლიტიკის განსაზღვრის ერთ-ერთ პირველად ფორმას;
- II. პარლამენტის მიერ მთავრობის და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სხვადასხვა ორგანოს/თანამდებობის პირის მიმართ კონტროლის განხორციელებას განსაზღვრული პოლიტიკის აღსრულების ეფექტიანობის შემოწმების მიზნით;
- III. პარლამენტის წევრების ინდივიდუალურ აქტივობებს;
- IV. პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას.

დაკვირვების შედეგად, ორგანიზაცია აფასებს პარლამენტის კანონშემოქმედებისა და კონტროლის ფუნქციების დემოკრატიულ შესრულებას, შემდეგ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით:

- პარლამენტის თითოეული წევრის საქმიანობის გამჭვირვალობა;
- მოქალაქეთა და მიმდინარე პრობლემების ადეკვატური ასახვა საპარლამენტო დღის წესრიგში; პარლამენტის საქმიანობის შესაბამისობა როგორც სამოქალაქო საზოგადოების მოთხოვნებთან, ისე გაცხადებულ ევროპულ ღირებულებებთან;
- სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის ხარისხი პარლამენტის, როგორც საკანონმდებლო, ისე მთავრობის მაკონტროლებელი ფუნქციის შესრულებასა და მაღალ თანამდებობათა დაკომპლექტების პროცესში; ოპოზიციის მონაწილეობა საპარლამენტო საქმიანობაში;
- საკანონმდებლო ინიციატივების განხილვის პროცედურული ნაწილის შესაბამისობა საქართველოს კანონმდებლობასთან. აგრეთვე, იმ საკანონმდებლო ინიციატივათა თანხვედრა საქართველოს კონსტიტუციასთან, საერთაშორისო ვალდებულებებთან და სტანდარტებთან, რომლებიც არსებით ზემოქმედებას ახდენენ დემოკრატიულ პროცესებზე;
- კომიტეტების აქტიურობისა და პროაქტიურობის ხარისხი.

ანგარიში ეფუძნება მიუკერძოებლობის პრინციპს. თითოეული საკითხის შეფასებისას, როგორც წინა ოთხი ანგარიშის შემთხვევაში, ამჟამად, ამოსავალი წერტილი არის საქართველოს კონსტიტუცია, საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით ნაკისრი ვალდებულებები და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საქართველოსთვის გაცემული რეკომენდაციები, სამთავრობო

პროგრამები და საპარლამენტო სუბიექტების სამოქმედო გეგმები. შესაბამისად, წარმოდგენილი შეფასებები უნივერსალური და თავისუფალია ნებისმიერი პოლიტიკური ჯგუფის ხედვის, იდეოლოგიისა და მიზნებისგან.

წინამდებარე ანგარიში მოიცავს საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიაზე დაკვირვების შედეგებს. საანგარიშო პერიოდის საწყისად შერჩეული იქნა წინა საგაზაფხულო სესიის საანგარიშო პერიოდის დასრულების დრო – 2021 წლის 8 აგვისტო. საანგარიშო პერიოდი სრულდება საშემოდგომო სესიის მომდევნო რიგგარეშე სესიის დასრულების დღეს, 2021 წლის 31 დეკემბერს.

კონტექსტი

საშემოდგომო სესია 2021 წლის 7 სექტემბერს გაიხსნა. საშემოდგომო სესიის დაწყებისას პარლამენტის 150 წევრიდან 84 საპარლამენტო უმრავლესობას – ფრაქცია „ქართული ოცნებას“, ხოლო 66 – საპარლამენტო ოპოზიციას წარმოადგენდა. პარლამენტში ამ დროისთვის არსებობდა 3 ოპოზიციური ფრაქცია და 3 საპარლამენტო ჯგუფი. მიმდინარე სესიებისას პარლამენტს ბოიკოტს უცხადებდა ყველაზე მსხვილი ოპოზიციური ფრაქცია – „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა – გაერთიანებული ოპოზიცია – ძალა ერთობაშია“. გარდა ამისა, საპარლამენტო საქმიანობაში არ მონაწილეობდა ზოგიერთი დეპუტატიც.¹

სესიის დაწყება წინასაარჩევნო პერიოდს დაემთხვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები 2021 წლის 2 ოქტომბერს დაინიშნა.² სესიის დაწყებისას პოლიტიკური პარტიები აქტიურ წინასაარჩევნო კამპანიაში იყვნენ ჩაბმულნი. ყველაზე დიდი ოპოზიციური პარტიის თავმჯდომარეს, საპარლამენტო უფლებამოსილება პირადი განცხადების საფუძველზე, 5 ოქტომბერს შეუწყდა. წასვლის გადანაცვლებზე თვითმმართველობის არჩევნებზე კონცენტრირების მიზეზით ახსნა.³ არჩევნებამდე რამდენიმე დღით ადრე, საქართველოში დაბრუნდა მესამე პრეზიდენტი მიხეილ სააკაშვილი, რომლის მიმართ კანონიერ ძალაში არსებული განაჩენი იყო გამოტანილი.⁴ სამართალდამცავებმა მიხეილ სააკაშვილი 1 ოქტომბერს, არჩევნების წინა დღეს დააკავეს. შემდგომ პერიოდში საქართველოს მესამე პრეზიდენტმა

1 შალვა ნათელაშვილი, ელენე ხოშტარია მთელი სესიის განმავლობაში იყვნენ ბოიკოტის რეჟიმში; თამარ ჩარკვიანი პერიოდულად იყო ბოიკოტის რეჟიმში.

2 ინტერპრესნიუსი, მთავრობის ადმინისტრაცია თვითმმართველობის არჩევნების თარიღთან დაკავშირებით პრეზიდენტის განკარგულების და პრემიერის თანახმელმონერის შესახებ ინფორმაციას ავრცელებს, 02.08.2021. იხ.: <https://www.interpressnews.ge/ka/article/668324-mtavrobis-administracia-tvitmmartvelobis-archevnebis-tarigtan-dakavshirebit-prezidentis-gankargulebis-da-premieris-tanaxelmoceris-shesaxeb-inpormacias-avrcelebs> [01.03.2022.]

3 ფორმულა, ნიკა მელია პარლამენტს ტოვებს, 29.07.2022. იხ.: <https://formulanews.ge/News/54395?fbclid=IwAR394N-aMuhpn2j-eRrKfKOChM9vDJxCxZbML54M3hIDP0z2nh03sXsrA3c> [28.03.2022.]

4 რადიო თავისუფლება, სააკაშვილი საქართველოში 29 სექტემბერს ჩამოვიდა – პროკურატურა გადაადგილების მარშრუტს აქვეყნებს, 20.10.2021. იხ.: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31520991.html> [01.03.2022.]

შიმშილობა გამოაცხადა.⁵ მესამე პრეზიდენტის ჯანმრთელობისა და მისდამი საპატიმროში მოპყრობის საკითხები სესიის მიმდინარეობის პარალელურად, მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ინტერესის საგანი გახდა.

საანგარიშო პერიოდში ოპოზიციური პარტია „ლელოს“ ლიდერმა, მამუკა ხაზარაძემ პარლამენტი დატოვა.⁶ ამის შედეგად დაიშალა ფრაქცია „ლელო – პარტნიორობა საქართველოსთვის“.

სესიის პერიოდს დაემთხვა სპეციალური უსაფრთხოების სამსახურიდან საიდუმლო ფაილების გაჟონვა. მასალები სხვადასხვა საჯარო პირზე, მათ შორის სასულიერო პირებზე, სავარაუდოდ განხორციელებული თვალთვალის შედეგად მოპოვებულ ინფორმაციას შეიცავს.⁷ წარუმატებლად დასრულდა ოპოზიციის ნაწილის ინიციატივა ამ საკითხზე პარლამენტში უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დაბარების თაობაზე. მოთხოვნას არ შეუერთდა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, რომლის გარეშე, რიგგარეშე სხდომის მოსაწვევად საკმარისი ხმები არ მოგროვდა, ხოლო უმრავლესობამ უარი განაცხადა სხდომის მოწვევაზე, წინასაარჩევნო პერიოდის გამო.⁸

საანგარიშო პერიოდში გაიმართა საკონსტიტუციო ცვლილებების განხილვა.⁹ საკონსტიტუციო ცვლილებების ინიცირება 2021 წლის ზაფხულში მოხდა. იგი ითვალისწინებს მომდევნო ორი საპარლამენტო არჩევნების სრულად პროპორციული წესით ჩატარებას და საარჩევნო ბარიერის 2%-ამდე დაწევას. ცვლილებების ნაწილი იყო ასევე მთავარი პროკურორის არჩევა კონსენსუსის წესით; თუმცა, პირველივე მოსმენისას ეს საკითხი კენჭისყრაზე აღარ დაისვა. მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტის ერთ-ერთი ავტორი თავად იყო, პარტია „ქართული ოცნების“ თავმჯდომარე, ნოემბერში საჯაროდ განაცხადა, რომ ცვლილებების მიღება სხვადასხვა სუბიექტის ქცევაზე იქნება დამოკიდებული და ოპოზიციამ უნდა დაარწმუნოს, რომ 2% – იანი ბარიერი საბიანო არ იქნება ქვეყნისთვის.¹⁰

მოგვიანებით, დეპუტატის მანდატი დატოვა პარლამენტის თავმჯდომარემ კახა კუ-

5 მიხეილ სააკაშვილმა შიმშილობა გამოაცხადა, 01.10.2021. იხ.: <https://ghn.ge/news/271684-mikheil-saakashvilma-shimshiloba-gamoatskhada> [01.03.2022.]

6 ფორმულა, მამუკა ხაზარაძე პარლამენტის დეპუტატის მანდატს ტოვებს, 31.10.2021. იხ.: lWA R0tbRcW3mEPk8NBU5iCm3O3YXKJ4H1d39lj_HeCfUuq3hRWyNSxbuJk7n8 [28.03.2022.]

7 სასულიერო პირების შესახებ სავარაუდოდ სუს-ის საიდუმლო მასალებმა გაჟონა, 13.09.2021. იხ.: <https://civil.ge/ka/archives/440043> [01.03.2022.]

8 ამ საკითხზე ოფიციალური პროცედურები არ გამართულა, ინფორმაცია ცნობილი გახდა მედია საშუალებებით. იხ.: <https://netgazeti.ge/news/564263/>

9 კონსტიტუციურ კანონში ცვლილებების პროექტის საყოველთაო სახალხო განხილვა დაიწყო, 16.08.2021. იხ.: <https://www.interpressnews.ge/ka/article/670039-konstituciur-kanonshicvilebebis-proektis-saqoveltao-saxalxo-ganxilva-daicqo> [01.03.2022.]

10 ნეტგაზეთი, საკონსტიტუციო ცვლილებების გასვლის შანსი არის 50/50-ზე – კობახიძე, 8.12.2021. [08.03.2022]

ჭავჭავაძე.¹¹ იგი პარლამენტის თავმჯდომარის თანამდებობაზე შალვა პაპუაშვილმა ჩა-
ანაცვლა.¹²

საანგარიშო პერიოდის მიწურულს პარლამენტმა ორ დამოუკიდებელ უწყებასთან
დაკავშირებული ცვლილებები მნიშვნელოვანი ხარვეზებით, დაჩქარებულ რეჟიმში
მიიღო. ერთი მხრივ, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებით ვადამდე
უფლებამოსილება შეუწყვიტა დამოუკიდებელი თანამდებობის პირს, ხოლო მეორე
მხრივ, სასამართლოში გავლენიანი ჯგუფის მმართველობისთვის ხელსაყრელი და-
მატებითი ბერკეტების შემოღებით, შეასუსტა ინდივიდუალური მოსამართლეების
დამოუკიდებლობის ხარისხი.¹³

თვითმმართველობის არჩევნების მეორე ტურების მომდევნო დღეს, 31 ოქტომბერს
გაიმართა მოსამართლეთა კონფერენცია, რომელზეც ყოველგვარი ახსნის გარეშე,
ვადის ამოწურვამდე, თანამდებობა დატოვა იუსტიციის საბჭოს ორმა მოსამართლე
წევრმა და მათ ნაცვლად აირჩიენ ახალი წევრები. ქვეყნის სტრატეგიულმა პარტ-
ნიორებმა ეს მოვლენა კიდევ ერთ უკან გადადგმულ ნაბიჯად შეაფასეს.¹⁴ იმავედ-
როულად, 2021 წლის ივლისიდან, ვაკანტურია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ხუთი
არამოსამართლე წევრის პოზიცია. კანონის მოთხოვნის მიუხედავად, პარლამენტში
მათი შესარჩევი პროცედურები ამ დრომდე არ დაწყებულა.

საანგარიშო პერიოდში პარლამენტმა დაასრულა უზენაესი სასამართლოს წევრე-
ბის ვაკანსიების შევსება. ამ საკითხმა მწვავე კრიტიკა დაიმსახურა როგორც ჩვენი
სტრატეგიული პარტნიორების, ისე ქვეყნის შიდა აქტორების მხრიდან.¹⁵

11 კახა კუჭავა გადადგა, 24.12.2021. <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31624644.html> [01.03.2022.]

12 საპარლამენტო ფრაქცია „ქართული ოცნების“ წარდგინება საქართველოს პარლამენტის თავ-
მჯდომარის თანამდებობაზე ასარჩევად შალვა პაპუაშვილის წარდგენის შესახებ, იხ.: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23359> [28.03.2022.]

13 დეტალურად იხილეთ ორგანიზაციის განცხადება: დამოუკიდებელი ინსტიტუტების შესუსტება
ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას უშლის ხელს, 29.12.2021. [01.03.2022.]

14 კარლ ჰარცელი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2 წევრის დანიშვნაზე – დანიშვნები იყო ნაჩქარევი,
გაუმჯობესებელი და არაკონკურენტული – საქართველოში სასამართლო სისტემისა და კანონის
უზენაესობის სფეროში ეს რიგით მეხუთე უკან გადადგმული ნაბიჯია, 02.11.2021. იხ.: <https://www.interpressnews.ge/ka/article/681826-karl-harceli-iusticiis-umaglesi-sabchos-2-cevris-danishvnaze-danishvnebi-igo-nachkarevi-gaumchvirvale-da-arakonkurentuli-sakartveloshi-sasamartlo-sistemisa-da-kanonis-uzenaesobis-speroshi-es-rigit-mexute-ukan-gadadgmuli-nabijia> [01.03.2022.]

15 ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში: „დანიშვნები ეწინააღმდეგება 19 აპრი-
ლის შეთანხმების საკვანძო დებულებებს, რომელთა თანახმად, უნდა გაკეთდეს პაუზა ყველა
მიმდინარე დანიშვნასთან დაკავშირებით, სრულად შესრულდეს ვენეციის კომისიის ყველა
რეკომენდაცია და ზოგადად გაიზარდოს მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობა,
ანგარიშვალდებულება და ხარისხი ფართომასშტაბიანი, ინკლუზიური და ყველა პარტიის მო-
წოდებით შემუშავებული რეფორმის პროცესში“. ევროკომისიის პრეს-სპიკერის განცხადება
უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნასთან დაკავშირებით, 14.07.2021., <https://bit.ly/3J4QS7C> [08.02.2022.]; აშშ-ის საელჩოს განცხადება უზენაესი სასამართლოს მოსამა-
რთლეების დანიშვნის შესახებ, 26.11.2021., იხ.: <https://ge.usembassy.gov/ka/u-s-embassy-statement-on-supreme-court-appointments-ka/> [28.03.2022.]; სახალხო დამცველი მოუწოდებს საქართვე-
ლოს პარლამენტს შეაჩეროს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების არჩევის პროცესი,
25.11.2021. <https://bit.ly/3u7zuug> [28.03.2022.]; კოალიცია უზენაესი სასამართლოს მოსამა-

ძირითადი მიზნები – ტენდენციები დასკვნები

დადებითი მიზნები:

- საანგარიშო პერიოდში პარლამენტის საქმიანობა, ძირითადად, ღია და გამჭვირვალე იყო: შესაძლებელი იყო მასზე დაკვირვება, საჯარო ინფორმაციის მიღება, საკომიტეტო განხილვებზე დასწრება, სხდომების ვიდეო და აუდიოჩანაწერების გაცნობა სატესტო რეჟიმის შენარჩუნების მიუხედავად გამჭვირვალე ვებგვერდის მუშაობა; პრობლემები რჩება საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოყენების კუთხით
- ამნისტიის შესახებ კანონით შესრულდა ე.წ. შარლ მიშელის შეთანხმებით გათვალისწინებული ამნისტიის ვალდებულება;
- პატიმართა კოდექსში მიღებული ცვლილებებით, პარლამენტმა გაიზიარა სახალხო დამცველის მოსაზრება და დაადგინა უფლებათა დაცვის მაღალი სტანდარტი;
- თუ გასულ სესიებზე სასამართლო პრაქტიკის შესწავლა არ ხდებოდა, მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში ერთ საკითხზე დაიწყო ამ მექანიზმის გამოყენება.

უარყოფითი მიზნები:

- საარჩევნო კოდექსში და პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებებით, უარი ეთქვა ე.წ. შარლ მიშელის შეთანხმებით გათვალისწინებულ ამბიციურ საარჩევნო რეფორმას ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის და სხვა წევრების კონსენსუსის საფუძველზე შერჩევის ნაწილში;
- პარლამენტი პრაქტიკულად არ იყენებს თანამდებობის პირის დაბარებისა და მოსმენის არც ერთ ინსტრუმენტს, გარდა რეგლამენტით რუტინულად გამოსაყენებელი სავალდებულო მექანიზმებისა;
- სახელმწიფო ინსპექტორის გაუქმებით და მოსამართლის დამოუკიდებლობის საკანონმდებლო გარანტიების შესუსტებით საპარლამენტო უმრავლესობა თავს დაესხა დამოუკიდებელ ინსტიტუტებს და შეამცირა ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა დაცვის სტანდარტი;
- რიგგარეშე სესია გამოყენებულ იქნა საპარლამენტო უმრავლესობის ერთპარტიულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებისთვის, რაც, ძირითადად, დამოუკიდებელი სახელმწიფო ინსტიტუტების შესუსტებას ემსახურებოდა;
- პარლამენტმა ე.წ. კოვიდრეგულაციების დარღვევების გამო, დაკისრებული სანქციების ამნისტია წინასაარჩევნო მიზნებისთვის გამოიყენა, ასევე პოლიტიკური

როლეების დანიშვნას კრიტიკულად აფასებს, 02.12.2022. http://coalition.ge/index.php?article_id=264&clang=0 [28.01.2022.] „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“ – „პარლამენტმა უარი უნდა ეთქვას უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების არჩევაზე“, 01.12.2021. https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=15 [09.03.2022.]

- კორუფციის ნიშნები გამოიკვეთა საგადასახადო პოლიტიკის განსაზღვრისას
- შენარჩუნდა კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის დაუსაბუთებელი პრაქტიკა
 - კოვიდრეგულაციების დაწესების უფლებამოსილების აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის დაუსაბუთებელი გადაცემის პრაქტიკა კვლავ შენარჩუნდა;
 - ადამიანის უფლებათა შეზღუდვისა და სანქციების გაზრდისაკენ მიმართულ კანონპროექტებს პარლამენტი იღებდა სპონტანურად, არათანმიმდევრულად, სამოქალაქო საზოგადოების სათანადო ჩართულობისა და კვლევის გარეშე;
 - პარლამენტში შეჩერებულია საარჩევნო სისტემისა და სასამართლო ხელისუფლების რეფორმირების პროცესი;
 - რეგლამენტით გათვალისწინებული მექანიზმები არ იძლევა თანამდებობის პირის სხდომაზე დაბარების მოქნილ და ეფექტიან შესაძლებლობას;
 - საანგარიშო პერიოდში ოპოზიციის მიერ დაყენებული ინიციატივების მიუხედავად – შექმნილიყო საგამოძიებო კომისიები, საკითხის გარშემო გაერთიანება და კომისიების შექმნა ვერ მოხერხდა.
 - თანამდებობის პირების დანიშვნა ხდება ძირითადად ერთპარტიული გადაწყვეტილებით;
 - საზოგადოების ჩართულობა, პროცესების ღიაობა და გამჭვირვალობა ძირითადად ატარებს ფორმალისტურ ხასიათს – არ შეინიშნება პარლამენტის მხრიდან საგნობრივი თანამშრომლობა და უკუკავშირის ფორმით რეაგირება.

ტენდენციები და დასკვნები

- პარლამენტის საქმიანობა არ ემსახურება დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერებას;
- პარლამენტის საქმიანობა ძირითადად მიმართულია არა ძალაუფლების გაზიარებისა და ოპოზიციის ჩართულობის წახალისებისკენ, არამედ ძალაუფლების მაქსიმალური კონცენტრაციისკენ მმართველი პარტიის ან/და მის მიერ კონტროლირებადი უწყებების ხელში;
- პარლამენტი არ გამოიყურება როგორც მაკონტროლებელი ან/და საზედამხედველო ორგანო. შეინიშნება პარლამენტის მოწყვლადობა მთავრობის წინაშე, რაც გამოვლინდა მაკონტროლებელი მექანიზმების არაეფექტიან, ან/და მხოლოდ ფორმალისტურ გამოყენებაში;
- საპარლამენტო უმრავლესობის საქმიანობა სასამართლო ხელისუფლების ფორმირებასა და საკანონმდებლო რეგულირების საკითხებში მიმართულია სასამართლო სისტემაში არსებული ე.წ. კლანის გაძლიერებისკენ;
- პარლამენტში გაბატონებულია ერთპარტიული საკადრო პოლიტიკა. კონსენსუსის დეფიციტი გამოიხატა არა მხოლოდ უმრავლესობასა და ოპოზიციას, არამედ თავად ოპოზიციას შორის;

- სამოქალაქო საზოგადოების პოზიცია პარლამენტმა მხოლოდ ერთ შემთხვევაში გაითვალისწინა. არცერთ საკანონმდებლო წინადადებას კანონის სახე არც მიმდინარე სესიაზე მიუღია.

თავი 1 პარლამენტის წევრი

1.1. უმრავლესობა და ოპოზიცია

„საპარლამენტოს სისტემაში ძალაუფლების ბალანსი აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის კი არ მიიღწევა, არამედ მმართველ უმრავლესობასა და ოპოზიციას შორის. ეს ნიშნავს, იმას, რომ ოპოზიციას უნდა გააჩნდეს ბერკეტები ამ განონასწორებისთვის, რათა წინ აღუდგეს ხელისუფლების კონცენტრირებას“¹⁶ ოპოზიციის ფუნქცია არ არის მმართველობა. სამაგიეროდ, არსებობს სხვა მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები, რაც შეიძლება მას გააჩნდეს.

ვენეციის კომისია ჩამოთვლის იმ პრეროგატივებს, რაც დემოკრატიულ სახელმწიფოებში საპარლამენტო ოპოზიციისთვის უნდა არსებობდეს: პოლიტიკური ალტერნატივების შეთავაზება; ამომრჩეველთა ინტერესების გამოხატვა და პოპულარიზაცია; საუკეთესო გადაწყვეტილების მიღების უზრუნველსაყოფად დებატებისა და წინააღმდეგობის, მთავრობის საკანონმდებლო ინიციატივებისა და ბიუჯეტის შემოწმება; საშემსრულებლო ორგანოთა კონტროლი; პოლიტიკაში სტაბილურობის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად პროცესებში მონაწილეობა.¹⁷

ოპოზიციამ მუდმივად უნდა შეაფასოს და აკონტროლოს ხელისუფლება, რადგან ეს ხელს უწყობს საზოგადოებისთვის სასიკეთოდ მართვის ხარისხის გაუმჯობესებას; ის თუ რამდენად არის გამოყენებული ოპოზიციის მიერ საპარლამენტო მექანიზმები მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ქვეყნის დემოკრატიის სიმწიფეს.

საქართველოს პარლამენტის მუშაობაზე დაკვირვების შედეგად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ოპოზიცია იშვიათ შემთხვევებში იყენებს მისთვის მინიჭებულ საკანონმდებლო შესაძლებლობებს. თავის მხრივ, საპარლამენტო უმრავლესობა ხელს უშლის ოპოზიციის ყველა მცდელობას გამოიყენონ საკუთარი მანდატი, როგორც კონტროლის, ისე საკანონმდებლო პროცესის ნაწილში:

- საპარლამენტო საქმიანობაში ჩართულმა ოპოზიციამ მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირების სავალდებულო და-

16 ვახუშტი მენაბდე, საქართველოში სახელმწიფო ინსტიტუტების ფუნქციონირება და მათი როლი ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების პროცესში, 4. <https://www.academia.edu/37182258> (01.07.2021) შემოწმებულია: 9.09.2021.

17 Venice commission, Draft report on the role of the opposition in a democratic parliament, (Strasbourg: 2010), 4. შემოწმებულია: 9.09.2021.

სწრება მხოლოდ ორჯერ მოითხოვა;¹⁸

- ოპოზიციას ინტერპელაციის მექანიზმი არცერთხელ გამოუყენებია;
- ოპოზიციას არ დაუყენებია დროებითი საგამოძიებო კომისიისა თუ სხვა კომისიების შექმნის საკითხი;
- ოპოზიცია შედარებით აქტიურად იყენებდა პარლამენტის რეგლამენტის 148-ე მუხლით განსაზღვრულ წერილობითი კითხვის მექანიზმს. ჯამში 21-მა დეპუტატმა გამოიყენა აღნიშნული უფლებამოსილება;
- ოპოზიციურმა დეპუტატებმა 17 კანონპროექტი დააინიცირეს, მათ შორის, 2 ალტერნატიული კანონპროექტი. არცერთი მათგანი პარლამენტს კანონად არ უქცევია.

1.2. პოლიტიკური დებატი

პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მეხუთედის მოთხოვნით, წინასწარ განსაზღვრულ საკითხზე, თვეში ერთხელ ინიშნება პოლიტიკური დებატები.¹⁹ დებატების ფორმატის მიზანია დეპუტატებმა საკითხზე ინფორმირებული გადაწყვეტილება მიიღონ. ეს შესაძლებლობაა დეპუტატებისთვის სიღრმისეულად განიხილონ მთავრობის გატარებული პოლიტიკა, შემოთავაზებული ახალი კანონები და აქტუალური საკითხები, გამოხატონ მათი ამომრჩევლის შეშფოთება თუ ინტერესები. აღნიშნული პოლიტიკური ინსტრუმენტით პარლამენტის წევრებს არც ერთ საანგარიშო²⁰ პერიოდში არ უსარგებლიათ. ეს მექანიზმი პრაქტიკულად უფუნქციოა და არ გამოიყენება.

პოლიტიკური დებატის პროცედურის გამოუყენებლობის პრობლემები სხვადასხვა ფორმატისას იჩენს თავს. ასე მაგალითად, პოლიტიკური განცხადებების პროცედურა,²¹ რომელიც რეგლამენტით დადგენილი წესით ჯამში 1 საათით განისაზღვრება, ფაქტობრივად, ყოველთვის აჭარბებს ამ დროს, ხშირად, რამდენიმე საათითაც კი. პოლიტიკური განცხადებები პერიოდულად იძენს დებატის ფორმას და ოპოზიციასა და უმრავლესობას შორის კითხვა-პასუხის რეჟიმში წარიმართება. თავის მხრივ, დებატის პროცედურისგან განსხვავებით, პოლიტიკური განცხადებების პროცედურა არ ითვალისწინებს კონკრეტული საკითხის სიღრმისეული განხილვის შესაძლებლობას, რაც ვერ უზრუნველყოფს შინაარსობრივად და ეფექტიანად საკითხის გარშემო აზრთა მიმოცვლას. ეს არის ინდივიდუალური გამოსვლები და არა ერთ პრობლემაზე ორიენტირებული დებატი. ამდენად, ერთ პროცედურაზე უარის თქმით ზიანდება როგორც მეორე პროცედურის მიმდინარეობა, ისე საჯარო ინტერესი – განხილულ იქნას მნიშვნელოვანი საკითხები დებატის რეჟიმში და სა-

18 იხ.: წინამდებარე ანგარიშის თავი 2.5.3.

19 პარლამენტის რეგლამენტის 93-ე მუხლი.

20 დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო პარლამენტის საქმიანობას 2019 წლის ოქტომბრიდან აკვირდება.

21 პარლამენტის რეგლამენტის 94-ე მუხლი.

ზოგადოებამ იცოდეს, თუ როგორი ხედვა აქვს ამა თუ იმ პოლიტიკურ პარტიას კონკრეტულ თემასთან მიმართებაში.

1.3. პარლამენტის წევრის კითხვა

საანგარიშო პერიოდში,²² საქართველოს პარლამენტის 33 წევრმა გააგზავნა 1024 წერილობითი კითხვა. მათგან პასუხი გაეცა 836 კითხვას დადგენილ ვადაში. ვადის გადაცილებით პასუხი გაეცა 69 კითხვას. ხოლო 119 კითხვაზე პასუხი ჯერ წარმოდგენილი არ არის.²³

გასული სესიის მსგავსად, უმრავლესობასთან შედარებით, ოპოზიციის წევრები უფრო აქტიურები იყვნენ წერილობითი კითხვების მექანიზმის გამოყენებისას. ეს გამოიხატა, როგორც დეპუტატთა რაოდენობით, რომლებმაც გააგზავნეს წერილობითი კითხვები, აგრეთვე, გაგზავნილი წერილების ოდენობით. 33 დეპუტატიდან, რომელთაც ისარგებლეს აღნიშნული ბერკეტით, 21 ოპოზიციის წევრი იყო, ხოლო 12 – უმრავლესობის. საერთო ჯამში, უმრავლესობის წევრებმა 256 კითხვა, ხოლო ოპოზიციამ – 768 კითხვა გააგზავნა სხვადასხვა უწყებასა თუ თანამდებობის პირთა მისამართით. 116 დეპუტატმა არ გამოიყენა წერილობითი კითხვის დასმის უფლებამოსილება.²⁴

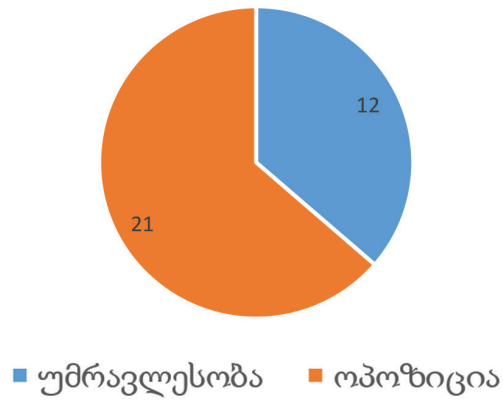
22 2022 წლის 3 აგვისტოდან 31 დეკემბრის ჩათვლით პერიოდში.

23 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 2 თებერვლის 905/2-7/22 წერილი. წერილში დაშვებულია არითმეტიკული შეცდომა, რომლის მიხედვითაც, რეგლამენტით განსაზღვრულ ვადაში გაცემული პასუხის რაოდენობა არ შეესაბამება მათ მიერ მოწოდებულ სხვა მონაცემებს. შესაბამისად, 838-ის ნაცვლად მითითებული უნდა იყოს 836.

24 1. ამილახვარი გიორგი; 2. ახვლედიანი არმან; 3. ბაქრაძე დავით; 4. ბენაშვილი გია; 5. ბეჟაშვილი ლევან; 6. ბერაია ირაკლი; 7. ბერაია ირაკლი (დაჩი); 8. ბერაძე რამინა; 9. ბითაძე მაია; 10. ბოლქვაძე ანზორ; 11. ბოლქვაძე ელისო; 12. ბოტკოველი გიორგი; 13. ბოჭორიშვილი მაკა; 14. გოდაბრელიძე გიორგი; 15. გოცირიძე ელგუჯა; 16. დავითულიანი ბექა; 17. დალაქიშვილი ალექსანდრე; 18. დარგალი ზაურ; 19. დასენი ისკო; 20. დუგლაძე ზაალ; 21. დუმბაძე ქეთევან; 22. ენუქიძე ავთანდილ; 23. ენუქიძე გოჩა; 24. ვარშალომიძე ლევან; 25. ვაშაძე გიორგი; 26. ვაშაძე გრიგოლ; 27. ვოლსკი გიორგი; 28. ზავრადაშვილი ირმა; 29. ზარქუა ირაკლი; 30. ზილფიმიანი დავით; 31. თალაკვაძე არჩილ; 32. თოლორაია ედიშერ; 33. ინჯია ფრიდონ; 34. იობაშვილი ნინო; 35. ისმაილოვი აბდულა; 36. კაჭარავა დავით; 37. კახაძე ვლადიმერ; 38. კახიანი გიორგი; 39. კახიშვილი კახა; 40. კერესელიძე შალვა; 41. კვიჟინაძე პაატა; 42. კვირკველია მანუჩარ; 43. კვიციანი ხათუნა; 44. კიკაბიძე ვახტანგ; 45. კიურელიანი სუმბატ; 46. კობახიძე ირაკლი; 47. კობიაშვილი ლევან; 48. კოვზანაძე ირაკლი; 49. კუჭავა კახაბერ; 50. ლაშხი მარიამ; 51. ლილუაშვილი ბექა; 52. ლომინაძე ზაზა; 53. მათიკაშვილი დავით; 54. მამულაშვილი ნონა; 55. მანუკიანი სამველ; 56. მაჭარაშვილი გურამ; 57. მაჭუტაძე ნიკა; 58. მაგალობლიშვილი ლევან; 59. მდინარაძე მამუკა; 60. მეზურნიშვილი ირაკლი; 61. მენაღარიშვილი მაია; 62. მეშველიანი გოგი; 63. მეძმარიაშვილი ირაკლი; 64. მინაშვილი აკაკი; 65. მირზოევი სავალან; 66. მიქაძე გელა; 67. მიქელაძე ზაალ; 68. მოწერელია ალექსანდრე; 69. ნათელაშვილი შალვა; 70. ნაყოფია კობა; 71. ნიკოლაიშვილი რამან; 72. ოდიშარია ბექა; 73. ოქრიაშვილი კახაბერ; 74. ოხანაშვილი ანრი; 75. საბო ჰერმან; 76. სამადაშვილი სალომე; 77. სამხარაული გელა; 78. სამხარაძე დიმიტრი; 79. სანიკიძე გუბან; 80. სანიკიძე ვიქტორ; 81. სერგეენკო დავით; 82. სეფაშვილი ეკა; 83. სიბაშვილი სულხან; 84. სონდულაშვილი დავით; 85. სუბარი სოზარ; 86. ტაბატაძე ალექსანდრე; 87. ტალიაშვილი თამარ; 88. ტურძელაძე ნოდარ; 89. უდუმაშვილი ზაალ; 90. ქადაგიშვილი ირაკლი; 91. ქარდავა ბაჩუკი; 92. შავგულიძე შალვა; 93. ჩანქსელიანი გოდერძი; 94. ჩარკვიანი თამარ; 95. ჩაჩიბაია

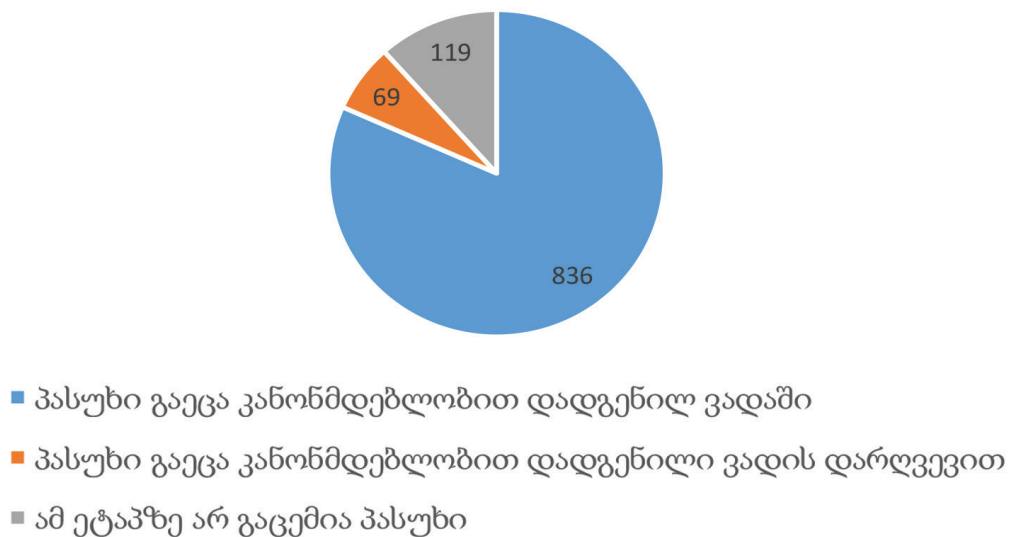
სქემა N 1

იმ დეპუტატთა რაოდენობა, რომლებმაც გამოიყენეს
დეპუტატის კითხვის მექანიზმი უმრავლესობისა და
ოპოზიციის წევრობის მიხედვით



სქემა N 2

პარლამენტის წევრის წერილობით კითხვებზე
პასუხების მონაცემები



ვლადიმერ; 96. ჩიგოგიძე ვასილ; 97. ჩიქოვანი ირაკლი; 98. ჩოჩელი ცეზარ; 99. ჩხეიძე ნატო; 100. ჩხეიძე როსტომ; 101. წაქაძე ბეჟან; 102. წითლიძე ანა; 103. წილოსანი ხატია; 104. ჭანკოტაძე დევი; 105. ჭიჭინაძე გივი; 106. ხაბარელი შოთა; 107. ხაბეიშვილი ლევან; 108. ხაბუღიანი დილარ; 109. ხახუბია ირაკლი; 110. ხელაშვილი გიორგი; 111. ხერხეულიძე ეკატერინე; 112. ხოშტარია ელენე; 113. ხოჯევანიშვილი გიორგი; 114. ხუნდაძე დიმიტრი; 115. ჯანაშია თეიმურაზ; 116. ჯაფარიძე ვიქტორ.

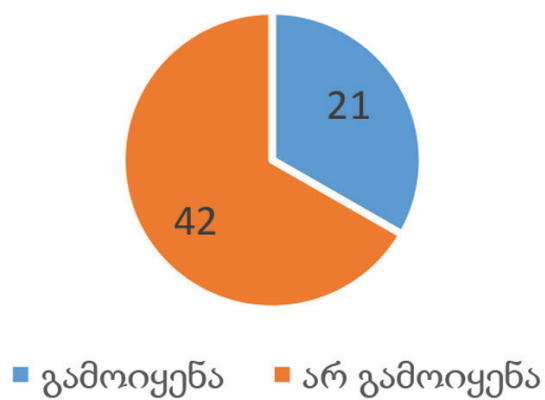
ოპოზიციის წევრების მიერ გაგზავნილი კითხვების რაოდენობა ამგვარად გამოიყუ-
რებოდა:

სქემა N 3

N	გვარი, სახელი	კითხვების რაოდენობა	N	გვარი, სახელი	კითხვების რაოდენობა
1	აქუბარდია თეონა	138	12	მეგრელიშვილი ვახტანგ	2
2	ბოკუჩავა თინათინ	1	13	ნაკაიძე ტარიელ	2
3	ბურუკური ანა	3	14	ნაცვლიშვილი ანა	26
4	გოცირიძე რომან	123	15	რაქვიაშვილი ალექსანდრე	6
5	დაუშვილი მიხეილ	1	16	სამნიძე ხათუნა	94
6	დეკანოიძე ხატია	14	17	უსუფაშვილი დავით	4
7	ელისაშვილი ალექსანდრე	6	18	ხაზარაძე მამუკა	3
8	იოსელიანი ლევან	225	19	ხვიჩია იაგო	17
9	კირკიტაძე დავით	3	20	ჭაფარიძე ბადრი	2
10	კორძაია თამარ	81	21	ხაჭიშვილი დავით	16
11	მანჯგალაძე პაატა	1			

სქემა N 4

ოპოზიციის აქტივობა დეპუტატის
კითხვის მექანიზმის გამოყენების
მიხედვით



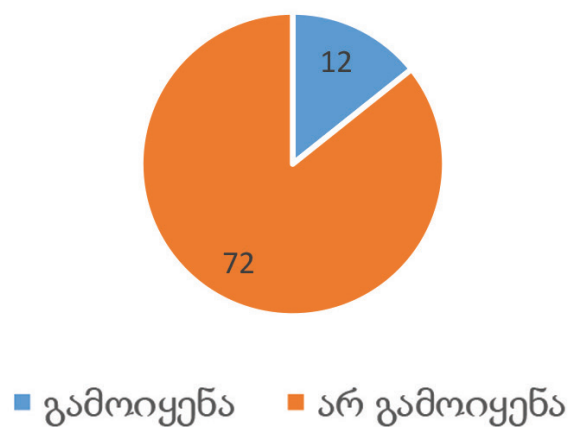
უმრავლესობის წევრთა მიერ გაგზავნილი კითხვების რაოდენობა ამგვარად გამოიყურებოდა:

სქემა N 5

№	გვარი, სახელი	კითხვების რაოდენობა	N	გვარი, სახელი	კითხვების რაოდენობა
1	იონათამიშვილი რატი	1	7	სამხარაძე ნიკოლოზ	10
2	კონცელიძე რესან	14	8	სარჯველაძე მიხეილ	215
3	ლაცაბიძე ნინო	1	9	ქარუმიძე ლევან	3
4	მიქანაძე გივი	5	10	დუდუშაური ალუდა	1
5	ობოლაშვილი ანტონ	1	11	ყაველაშვილი მიხეილ	1
6	პაპუაშვილი შალვა	1	12	წილოსანი ნინო	3

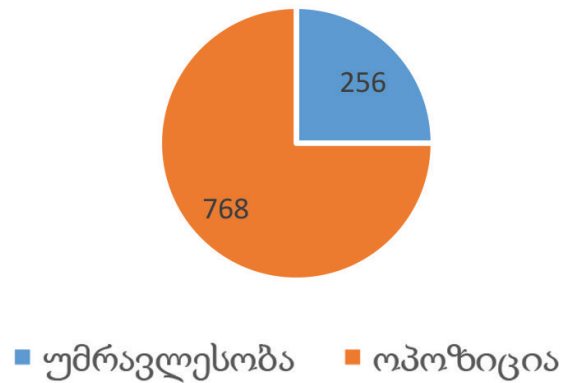
სქემა N 6

უმრავლესობის აქტივობა დეპუტატის კითხვის მექანიზმის გამოყენების მიხედვით



სქემა N 7

კითხვების თანაფარდობა უმრავლესობასა და ოპოზიციას შორის

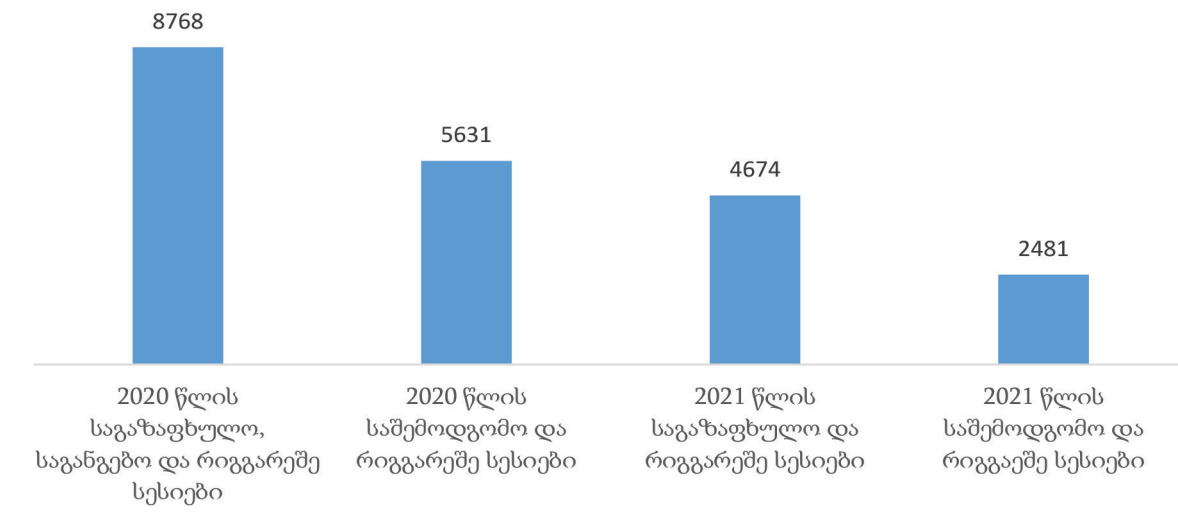


1.4. მოქალაქეთა განცხადებები

საანგარიშო პერიოდში²⁵ დეპუტატების სახელზე შესულია 2481 განცხადება.²⁶ პარლამენტში შენარჩუნდა მოქალაქეთა განცხადებების კლების ტენდენცია წინა წლებთან მიმართებით.

სქემა N 8

მოქალაქეთა განცხადებების რაოდენობა სესიების მიხედვით



25 2021 წლის 8 აგვისტოდან 31 დეკემბრამდე პერიოდი.

26 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 25 იანვრის N653/2-7/22 წერილის დანართი N1.

მოქალაქეთა წერილები ძირითადად ეხებოდა შემდეგ საკითხებს:

სქემა N 9

საკითხი	სულ განცხადება/წერილი	პროცენტული შემადგენლობა
ჯანდაცვა და სოციალური საკითხები	742	9,31%
უფლებების დაცვა	597	7,49%
სამართლებრივი საკითხები	2427	30,45%
საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა	15	0,19%
განათლება, მეცნიერება, კულტურა, სპორტი	105	1,31%
გარემოს დაცვა, ეკონომიკა და ინფრასტრუქტურული საკითხები	117	1,47%
შეხვედრის მოთხოვნა	106	1,33%
დეპუტატების მიერ გაგზავნილ წერილებზე პასუხები	84	1,05%
საინფორმაციო და შემოსული პასუხები	3148	39,5%
სხვა საკითხები	630	7,9%

პარლამენტის საორგანიზაციო დეპარტამენტს არ გააჩნია პროგრამა, რომელიც დეპუტატების მიერ მოქალაქეთა წერილების სხვა უწყებებისთვის გაგზავნის შემთხვევებს გამოყოფდა იმ სხვა კორესპონდენციისგან, რომლებსაც დეპუტატი საკუთარი ინიციატივით აწარმოებს. შესაბამისად, შეუძლებელია დეპუტატების რეაგირების განსაზღვრა მოქალაქეთა განცხადებებზე, მათ შორის, მოქალაქეთა მხრიდან შესული განცხადებებიდან რამდენი გადამისამართდა სხვა უწყებაში.²⁷

თავი 2 კომიტეტები

1.1. საკანონმდებლო წინადადება

მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში საქართველოს პარლამენტში 39 საკანონმდებლო წინადადება დარეგისტრირდა. თუ სტატისტიკას გასულ სესიებს შევადარებთ 2020 წლის საშემოდგომო სესიაზე საქართველოს პარლამენტში 22, 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიაზე ყველაზე მეტი – 54 საკანონმდებლო წინადადება იქნა წარდგენილი.

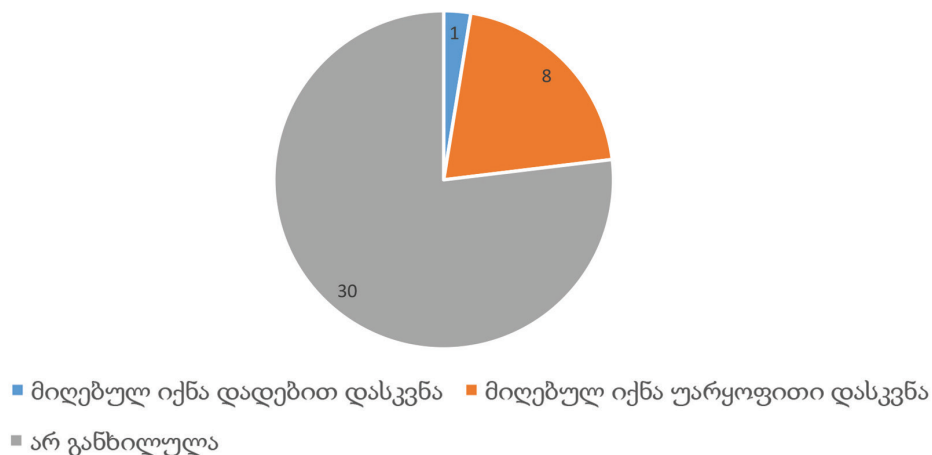
²⁷ იხ. „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა, 2020, 8. https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/php2TwBwK.pdf [03.02.2022]

წინა სესიების მსგავსად, საკანონმდებლო წინადადებებს რეალური შედეგი არ მოჰყოლია და ისინი კანონებად არ ქცეულა. 39 საკანონმდებლო წინადადებიდან 30 არ განხილულა. 1 შემთხვევაში სუბიექტმა მისი წინადადების განუხილველად დატოვება მოითხოვა, ხოლო 29 საკანონმდებლო წინადადების განხილვა წამყვანმა კომიტეტებმა გადაავადეს ან/და ჯერაც არ განუხილავთ. განხილული 9 წინადადებიდან წამყვანმა კომიტეტებმა მხოლოდ 1 შემთხვევაში მიიღო დადებითი დასკვნა, 8 შემთხვევაში კი უარყოფითი.

დადებითი დასკვნა იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა შპს „ალმას“ მიერ წარდგენილ საკანონმდებლო წინადადებაზე მიიღო. მისი შინაარსი ეხებოდა საარჩევნო სფეროში სიძულვილის ენის შემცველი, საზოგადოების პოლარიზაციისა და მასში აგრესიის გამომწვევი, არაეთიკური და შეურაცხმყოფელი პოლიტიკური სარეკლამო ბანერების მუნიციპალიტეტებში განთავსების თავიდან აცილებას. საქართველოს პარლამენტში იდენტური შინაარსის შემცველი საკანონმდებლო ინიციატივა დეპუტატების მიერ დარეგისტრირდა, კანონპროექტის ინიცირებას სამოქალაქო სექტორისა და ოპოზიციის წინააღმდეგობა მოჰყვა და ის არაერთგვაროვნად და ბუნდოვნად შეაფასეს.²⁸ პროექტს კანონის სახე არ მიუღია.

სქემა N10

საკანონმდებლო წინადადებები

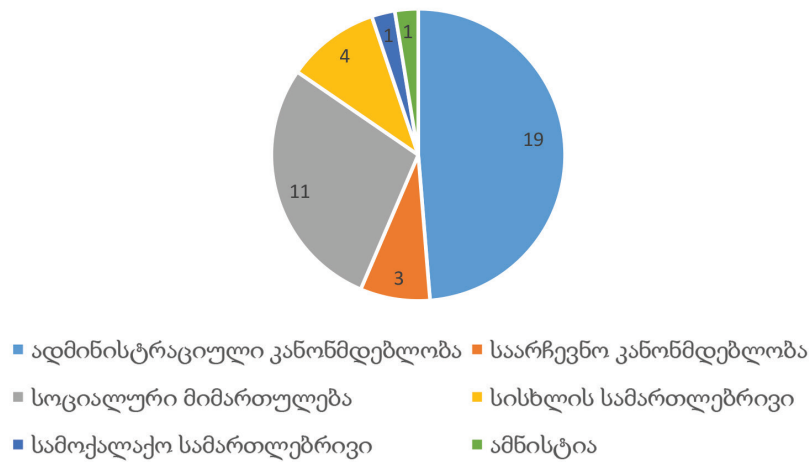


რაც შეეხება საკანონმდებლო წინადადებების შინაარსობრივ მხარეს, სუბიექტები ითხოვდნენ ცვლილებებს შემდეგ საკითხებში: ყველაზე მეტი – 19 წინადადება შეეხო ადმინისტრაციულ კანონმდებლობას, 11 – სოციალურს, 4 – სისხლის სამართლებრივს, 3 – საარჩევნოს, 1 – სამოქალაქო სამართლებრივს. ერთი საკანონმდებლო წინადადებით სუბიექტები ითხოვდნენ ამნისტიის გამოცხადებას.

28 „კოლაიცია მედიის ადვოკატირებისთვის“ 2021 წლის 20 ოქტომბრის განცხადება – <https://www.transparency.ge/ge/post/koalicia-mediis-advokatirebisatvis-kanonmdeblobashi-axali-cnebis-ec-uarqopiti-damokidebulebis> [10.03.2022]

სქემა N11

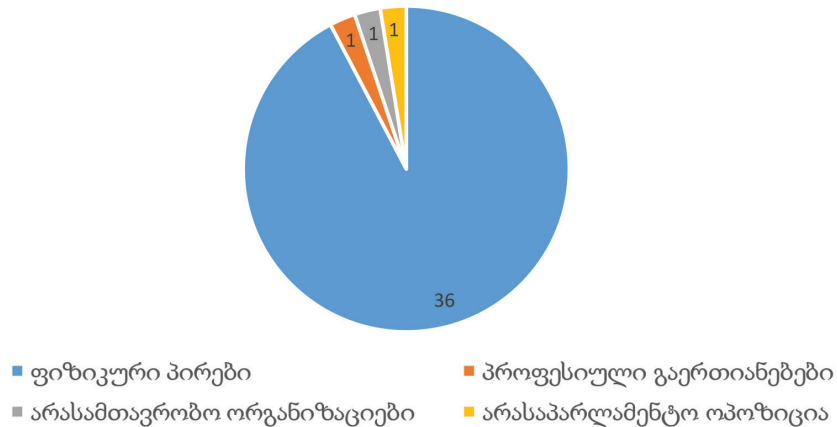
საკანონმდებლო წინადადებების შინაარსი



საკანონმდებლო წინადადებების ინიციატორი სუბიექტები 39-იდან 36 შემთხვევაში ფიზიკური პირები იყვნენ. 1 წინადადება პროფესიული გაერთიანების წარმომადგენლებს, 1 არასამთავრობო ორგანიზაციას, 1 კი - არასაპარლამენტო ოპოზიციას ეკუთვნოდა.

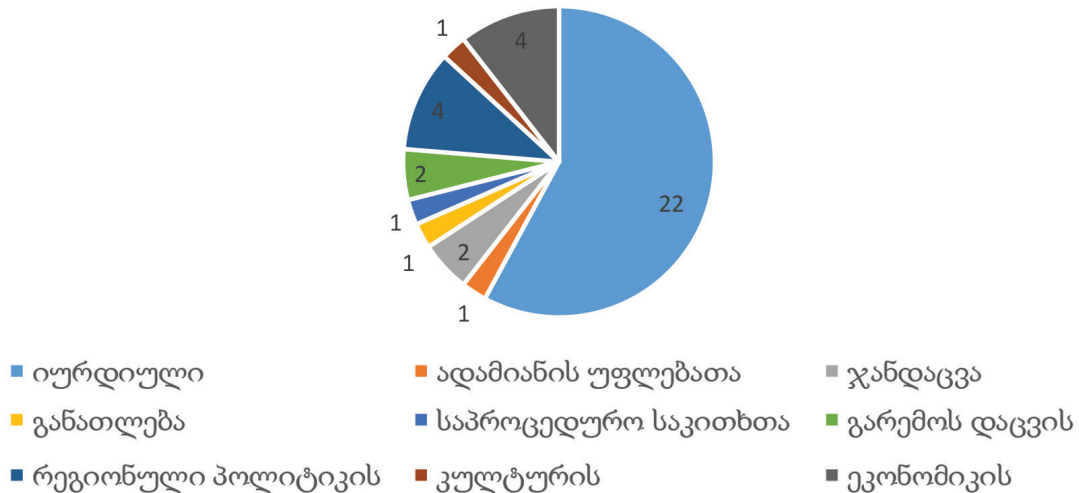
სქემა N12

საკანონმდებლო წინადადებების ავტორები



განხილული 38 წინადადებიდან, წამყვან კომიტეტად, პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით, უმრავლეს შემთხვევაში, 22 საკითხზე იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი განისაზღვრა, 4-ზე რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის, 2-ზე ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი, 2-ზე გარემოს დაცვის, 4-ზე დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, თითო-თითოზე კი - კულტურის, განათლებისა და მეცნიერების, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტები განისაზღვრა.

კომიტეტები, რომელთაც გაუნაწილდათ
საკანონმდებლო წინადადებები



საკანონმდებლო წინადადებების დიდი ნაწილის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტისთვის განაწილება, წინა ანგარიშებშიც დაფიქსირდა. 2020 წლის საშემოდგომო სესიაზე წარდგენილი 22 საკანონმდებლო წინადადებიდან 20 იურიდიულ კომიტეტს გადაეცა, 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიაზე 54 საკანონმდებლო წინადადებიდან 34 იურიდიულ კომიტეტს გაუნაწილდა. ორგანიზაციამ მოუწოდა პარლამენტს გადატვირთვის აღმოსაფხვრელად წინადადებები სხვა კომიტეტებისთვისაც გაენაწილებინა.²⁹

ტენდენცია აჩვენებს, რომ პირების უფლება, მონაწილეობა მიიღონ საკანონმდებლო პროცესში წინადადებათა წარდგენით, ფაქტობრივად, ფორმალურია და მას რეალური შედეგი არ მოჰყვება.

2.2. პეტიციები

პეტიცია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე პარლამენტისთვის მოქალაქეთა გაერთიანებული მიმართვის ფორმაა. მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში პარლამენტში 6 პეტიცია იქნა წარდგენილი. მათგან, კომიტეტებში განიხილეს 5 პეტიცია, 1 შემთხვევაში კომიტეტმა არ გაიზიარა მოთხოვნა, 4 შემთხვევაში კი საკითხი განსახილველად სამინისტროებს გადაეგზავნა.

პეტიციების განხილვის პროცესის შესწავლისას გამოიკვეთა, რომ კომიტეტები პეტიციების განხილვას, ხშირ შემთხვევაში, აჭიანურებენ, რაც იწვევს თემის აქტუალობის დაკარგვას. მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში კომიტეტებში განხილული

29 „დემოკრატიის ინდექსი საქართველოს“ 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიების მუშაობის შეფასება https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/php2TwBwK.pdf, გვ. 34, 2020. [10.03.2022]

5 პეტიციიდან 2 დავიანებით განიხილეს, როცა საკითხი პრობლემური უკვე აღარ იყო. გარდა ამისა, პეტიციებით მოთხოვნილი საკითხების გადაწყვეტაში კომიტეტი მნიშვნელოვან როლს არ ასრულებს და მათ განსახილველად აღმასრულებელ ხელისუფლებას უგზავნის.

პეტიციები ეხებოდა ჯანდაცვის პროგრამის შემოღების საკითხს, ე.წ. მწვანე პასპორტების გაუქმებას, ექსპრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილის სამოქალაქო კლინიკაში გადაყვანას, ქართული სალიტერატურო ენის პოპულარიზებისა და კონკრეტულ მუზეუმებთან დაკავშირებულ აქტუალურ თემებს.

2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიაზე პეტიციის ავტორები 6-იდან 5 შემთხვევაში იყვნენ საზოგადოებრივი ორგანიზაციები და საინიციატივო ჯგუფები, ერთ შემთხვევაში კი – ინდივიდუალური მოქალაქეები.

პარლამენტის ბიურომ პეტიციები გადაანაწილა კულტურის, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და განათლების კომიტეტებზე.

პარლამენტის მოწოდებული ინფორმაციით,³⁰ ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტისთვის განაწილებული პეტიციები განხილულ იქნა, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში, შემუშავდა კომიტეტის დასკვნა. ე.წ. მწვანე პასპორტების წინააღმდეგ პეტიციის უშუალო შესწავლა და განხილვა ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტმა მიზანშეწონილად მიიჩნია,³¹ ხოლო, ექსპრეზიდენტ სააკაშვილის პატიმრობასთან დაკავშირებული საკითხის შესწავლა და განხილვა – არა.³² ხანგრძლივი განუხილველობის შემდეგ, როგორც ერთ, ისე მეორე შემთხვევაში, პეტიციით მოთხოვნილმა საკითხებმა აქტუალობა დაკარგეს.

ჯანდაცვის კომიტეტში განიხილეს კონკრეტული ჯანდაცვის პროგრამის შემოღების საკითხი. კომიტეტის გადაწყვეტილებით, აღნიშნული პეტიცია გადაეგზავნა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს.

კულტურის კომიტეტში განხილულ იქნა შალვა ამირანაშვილის სახელობის საქართველოს ხელოვნების მუზეუმთან დაკავშირებული მოთხოვნა, რითაც პეტიციის სუბიექტები ითხოვდნენ პარლამენტის დაინტერესებასა და მის მიერ საკონტროლო ფუნქციების გამოყენებას, აგრეთვე აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან კონკრეტული ღონისძიებების გატარებას. მიმართვის საფუძველად ავტორები მიიჩნევდნენ ეროვნული მუზეუმის, როგორც ერთიანი ეროვნული საგანძურის დაშლისკენ მიმართული გადაწყვეტილების საფუძველიანობის შესწავლას.³³ კულტურის კომი-

30 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 17 თებერვლის 148/2/-7/22 წერილი.

31 ადამიანის უფლებათა კომიტეტის სხდომის ოქმი – <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/294112> [10.03.2022]

32 ადამიანის უფლებათა კომიტეტის სხდომის ოქმი – <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/294080> [10.03.2022]

33 პეტიცია – <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/282622?> [10.03.2022]

ტეტმა განხილვის შედეგად პეტიცია კულტურის სამინისტროს გადაუგზავნა და მას აღნიშნულ საკითხზე ინფორმაციის წარმოდგენა დაავალა.³⁴ იმავე შინაარსის წარდგენილი კიდევ ერთი პეტიცია, რომლითაც სუბიექტები საკითხის შესწავლისა და, შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით, თემატური მოკვლევის ჯგუფის შექმნას ითხოვდნენ, მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში კომიტეტს არ განუხილავს.

პეტიცია „ქართული სალიტერატურო ენის შესახებ – ვილაპარაკოთ ქართულად“, განათლების კომიტეტს გაუნაწილდა. კომიტეტმა სხდომაზე პეტიციის შინაარსის გაცნობის გარეშე, ის განსახილველად აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადაუგზავნა.

2.3. ლობიზმი

ლობიზმი დიდი ხანია თითქმის ყველა დემოკრატიული ქვეყნის პოლიტიკური ცხოვრების ნაწილი გახდა. დროთა განმავლობაში მისი აქტუალობა კიდევ უფრო იზრდება. საზოგადოების წევრთა სხვადასხვა ინტერესი ინვესტს სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფის გაჩენას, რომელთა მიზანი ამა თუ იმ გადაწყვეტილების მათთვის სასარგებლო ფორმით მიღება ხდება. კანონების მიღების ლობირების გამჭვირვალობა პოლიტიკური კორუფციის პრევენციის მნიშვნელოვანი მექანიზმია.

საქართველოში ლობიზმი ნაკლებადაა განვითარებული, საპარლამენტო ცხოვრებაში ლობისტური საქმიანობით ერთეულები ინტერესდებიან. 2021 წლის საგაბაფხულო და რიგგარეშე სესიების პერიოდისგან განსხვავებით, როცა სულ 3 ლობისტი დარეგისტრირდა, მიმდინარე საანგარიშო პერიოდისთვის ეს რაოდენობაც შემცირდა და სესიის განმავლობაში მხოლოდ 1 ლობისტი, „სავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონის პროექტზე დარეგისტრირდა.

2.4. თანამშრომლობა სამოქალაქო საზოგადოებასთან (მათ შორის ჩრდილოვანი ანგარიშების განხილვისას გამოკვეთილი ტენდენციები)

პარლამენტის საქმიანობაზე დაკვირვების შედეგად, გამოიკვეთა სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის მკაფიო მაგალითები, როგორც საკანონმდებლო ინიციატივების განხილვაში ჩართულობის, ისე საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიმართულებით. ამის ფონზე, არსებითი მნიშვნელობის საკითხებზე მწვავე პროტესტის საპასუხოდ, პარლამენტი ხშირად იგნორირების გზას ირჩევს.

პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს აღმასრულებელი ხელისუფლების რამდენიმე სახის ანგარიშის მიმართ დაინტერესებულ პირთა ალტერნატიული მოსაზრებების/შეფასებების – ე.წ. ჩრდილოვანი ანგარიშების წარდგენის შესაძლებლობას.³⁵

34 კულტურის კომიტეტის სხდომის ოქმი – <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/285614> [10.03.2022]

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

2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიისგან განსხვავებით, მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში ე.წ ჩრდილოვანი ანგარიშები არასამთავრობო სექტორის მხრიდან არ წარდგენილა. ალტერნატიული ანგარიში მხოლოდ საქართველოს სახალხო დამცველმა წარუდგინა ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს 2020 წლის ანგარიშზე „ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ საქართველოს მიმართ მიღებული გადაწყვეტილებების/განჩინებების აღსრულების მდგომარეობის შესახებ“. კომიტეტზე არც ალტერნატიული და არც იუსტიციის სამინისტროს ანგარიში არ განხილულა.

უკანასკნელად, კომიტეტებზე ჩრდილოვანი ანგარიშების მოსმენა 2020 წლის საგაზაფხულო სესიაზე დეპუტატების მინიმალური დასწრებით გაიმართა. ამგვარი განხილვა მეტწილად ფორმალურ და არაარსებით ხასიათს ატარებს. საანგარიშო პერიოდში კომიტეტებზე ჩრდილოვანი ანგარიშების მოსმენა არ გამართულა. მათ შორის, არ განიხილეს არც 2021 წლის საგაზაფხულო სესიაზე ადამიანთა უფლებების კომიტეტისთვის წარდგენილი ორი ჩრდილოვანი ანგარიში.³⁶

სამოქალაქო საზოგადოების პროტესტი კონკრეტული პირების მაღალ თანამდებობაზე არჩევის წინააღმდეგ, პარლამენტის მიერ იგნორირებული იყო.

მაუწყებლობის შესახებ კანონში ცვლილება³⁷

მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში, საპარლამენტო უმრავლესობის წევრების მიერ ინიცირებულ იქნა კანონპროექტი, რომელიც საარჩევნო კამპანიისას პოლიტიკური სუბიექტის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულების შემქმნელი სააგიტაციო და სარეკლამო მასალის გავრცელების აკრძალვას ითვალისწინებდა. სამოქალაქო სექტორის პოზიციით, პროექტი ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ გამოხატვის თავისუფლების მაღალ სტანდარტს, არ იყო განჭვრეტადი და არ ემსახურებოდა საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებას.³⁸ საქართველოს პარლამენტში კანონის პროექტის განხილვა არ გაგრძელებულა, რაც სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან წინააღმდეგობის შედეგად შეიძლება ჩაითვალოს.

ცესკოს დაკომპლექტების წესის ცვლილება

2021 წლის საგაზაფხულო სესიაზე, შარლ მიშელის შეთანხმების „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“ საფუძველზე, ცესკოს თავმჯდომარისა და წევრების არჩევის უფრო პროგრესული და დემოკრატიული წესი იქნა შემოღებული, რაც გულისხმობდა

36 იხ. „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა, 2021, 28. https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [03.02.2022]

37 კანონის პროექტი „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/22919> [10.03.2022]

38 „კოლაიცია მედიის ადვოკატირებისთვის“ 2021 წლის 20 ოქტომბრის განცხადება – <https://www.transparency.ge/ge/post/koalicia-mediis-advokatirebisatvis-kanonmdeblobashi-axali-cnebis-ec-uargopiti-damokidebulebis> [10.03.2022]

პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონსულტაციების შედეგად, კონსენსუსის გზით ცესკოს თავმჯდომარისა და წევრების არჩევას.³⁹ მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში, საშემოდგომო სესიის ბოლო კვირაში პარლამენტმა დაიქარებული წესით ცვლილება შეიტანა აღნიშნულ წესში. ცვლილების შედეგად, ცესკოს თავმჯდომარე და წევრები, პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონსულტაციის გარეშე, კვლავ ერთპარტიულად იქნებიან არჩეული.⁴⁰

ინიცირებული კანონპროექტის შინაარსი არსებული წესის გაუარესებად შეფასდა სა-
მოქალაქო სექტორის მხრიდან.⁴¹ კრიტიკული გამოხმაურებების მიუხედავად, საქა-
რთველოს პარლამენტმა მრავალპარტიული ჩართულობის გარეშე კანონპროექტი
დაიქარებული წესით მიიღო, რასაც ამერიკის საელჩო განცხადებით გამოეხმაურა
და აღნიშნული ცვლილებების მიღებას „არასაჭირო ნაბიჯი“ უწოდა.⁴²

საკრებულოებში თანამდებობების გაზრდა

საქართველოს პარლამენტმა დაიქარებული წესით განიხილა საკანონმდებლო
ინიციატივა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ ცვლილებების შეტა-
ნის თაობაზე, რომლის თანახმადაც, საკრებულოებში თანამდებობის პირთა რაო-
დენობა გაიზარდა, კერძოდ: ცვლილებების შედეგად, საკრებულოს თავმჯდომარეს
ყველა მუნიციპალიტეტში ერთი ნაცვლად ეყოლება სამი მოადგილე. საკრებულოს
ფრაქციის თავმჯდომარე, რომელსაც ჰყავდა ერთი მოადგილე, ფრაქციის ყოველ 3
წევრზე უფლებამოსილი იქნება ჰყავდეს დამატებით ერთი მოადგილე. გარდა ამისა,
ცვლილებების საფუძველზე, ერთი პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეულ სა-
კრებულოს წევრებს ერთზე მეტი ფრაქციის შექმნის უფლება არ ექნებათ.⁴³

ინიცირებული პროექტის შინაარსი უარყოფითად შეფასდა არასამთავრობო სექტო-
რის მხრიდან. მიუთითეს, რომ თანამდებობების გაზრდა საკრებულოებში ბუნდო-
ვანი და დაუსაბუთებელია. განმარტებითი ბარათით კი ვერ მტკიცდება ცვლილე-

39 საკანონმდებლო ინიციატივა: „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ იხ.: <https://info.parliament.ge/?fbclid=IwAR3I5yaxsaPzRje0Vol7cGdxqXtNd9rggfSnjyl8ErA9nOg1qXX8Yrv8HQ0#law-drafting/21736> [28.03.2022.]

40 დეტალურად ცვლილების შესახებ იხ. წინამდებარე ანგარიშის 3.3.2. თავში.

41 დემოკრატიის ინდექსი – საქართველოს განცხადება ცესკოს დაკომპლექტების წესში ცვლილებებზე – https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=11 [10.03.2022]

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს განცხადება ცესკოს დაკომპლექტების წესში ცვლილებებზე –

<https://transparency.ge/ge/post/mmartveli-partia-ceskos-tavmjdomaris-da-cevrebis-archevis-cess-auaresebs-rac-19-aprilis> [10.03.2022]

42 აშშ-ის საელჩოს 2021 წლის 17 დეკემბრის განცხადება ცესკოს დაკომპლექტების წესში ცვლილებებზე – <https://ge.usembassy.gov/ka/u-s-embassy-statement-on-central-election-commission-rule-revisions-ka/> [10.03.2022]

43 კანონპროექტი: „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის თაობაზე“ – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/22966> [10.03.2022]

ბების მიღების საჭიროება. გაკეთდა მოწოდება პარლამენტისადმი, უარი ეთქვა საკრებულოში თანამდებობების ხელოვნურ გაზრდაზე.⁴⁴ მიუხედავად პროტესტისა, პარლამენტმა სამოქალაქო სექტორის რეკომენდაციები უგულებელყო.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმება

საქართველოს პარლამენტმა საანგარიშო პერიოდის ბოლოს, დაჩქარებული წესით, წინასწარი კონსულტაციებისა და საკითხის საფუძვლიანი შესწავლის გარეშე განიხილა საკანონმდებლო პაკეტი, რომლის თანახმადაც გაუქმდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და მის ნაცვლად შეიქმნა ორი სტრუქტურა: სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური.⁴⁵

არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები და სახელმწიფო ინსპექტორი აქტიურად ჩაერთვნენ პარლამენტში მიმდინარე დაჩქარებულ განხილვებში და გამოხატეს მწვავე პროტესტი ცვლილებების მიმართ. მიუთითეს, რომ საკანონმდებლო პაკეტი საკითხის შესწავლის გარეშე იქნა ინიცირებული, პროცესის დაჩქარებული წესით მიმდინარეობა გაუმართლებელია და პროცედურა არ პასუხობს პარლამენტის გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპებს.⁴⁶

საზოგადოების მწვავე წინააღმდეგობისა და პროტესტის მიუხედავად, პარლამენტმა არ გაითვალისწინა მათი პოზიციები და რეფორმა ერთპარტიული მხარდაჭერით მიიღო.

განხორციელებული ცვლილებები ამერიკის საელჩომ კრიტიკულად შეაფასა და მმართველი პარტიის ქმედებებს მთავრობის ანგარიშვალდებულებებისთვის ძირის გამოთხრა უწოდა.⁴⁷

აზარტული და მომგებიანი თამაშების შესახებ კანონმდებლობაში ცვლილებები

პარლამენტმა სესიის ბოლო კვირაში დაჩქარებული წესით განიხილა აზარტული და

44 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ 2021 წლის 18 ნოემბრის განცხადება საკრებულოებში თანამდებობის პირთა რაოდენობის გაზრდის შესახებ – <https://transparency.ge/ge/post/sakrebulo-tanamdebobis-pirta-raodenoba-ar-unda-gaizardos> საიას 2021 წლის 18 ნოემბრის შეფასება საკრებულოებში თანამდებობის პირთა რაოდენობის გაზრდასთან დაკავშირებით – <https://www.gyla.ge/ge/post/saia-sakrebuloebshi-tanamdebobis-pirta-raodenobis-khelovnurad-gazrdas-ar-etankhmeba#sthash.NttYyeRG.umHJmgUZ.dpbs> [10.03.2022]

45 ცვლილებების შესახებ იხ.: წინამდებარე ანგარიშის თავი 3.3.2.

46 16 არასამთავრობო ორგანიზაციის 2021 წლის 26 დეკემბრის ერთობლივი განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების შესახებ – <https://www.gyla.ge/ge/post/saia-sakrebuloebshi-tanamdebobis-pirta-raodenobihhttps://bit.ly/3rY2m5Is-khelovnurad-gazrdas-ar-etankhmeba#sthash.NttYyeRG.LrfCPsKq.dpbs> [10.03.2022]

„დემოკრატიის ინდექსი საქართველოს“ 2021 წლის 29 დეკემბრის განცხადება დამოუკიდებელი ინსტიტუტების შესუსტების შესახებ – https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=10 [10.03.2022]

47 აშშ-ის საელჩოს 2022 წლის 3 იანვრის განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ – <https://ge.usembassy.gov/ka/u-s-embassy-statement-on-the-ruling-partys-rushed-end-of-year-legislation-ka/> [10.03.2022]

მომგებიანი თამაშების შესახებ კანონმდებლობაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები,⁴⁸ რამაც სფეროს მიმართ სახელმწიფოს მიდგომა არსებითად გაამკაცრა.⁴⁹ გარდა მოთამაშეთა შეზღუდვისა, ცვლილებებით მნიშვნელოვან ფინანსურ დარტყმას მიიღებს მედია საშუალებები, ვინაიდან იზღუდება აზარტული და მომგებიანი თამაშების რეკლამირება. ცვლილების განხილვას დიდი წინააღმდეგობა მოჰყვა აზარტული და სათამაშო სფეროსა და მედიასაშუალებების მხრიდან, რომლებმაც წარადგინეს საკუთარი არგუმენტაცია, თუმცა კანონპროექტის ინიციატორი, ხშირ შემთხვევაში, დასმულ შეკითხვებსა და კრიტიკას არ პასუხობდა.

მიუხედავად წინააღმდეგობისა, პარლამენტმა დაიქარებული წესით, საფუძვლიანი განხილვების გარეშე განახორციელა სისტემური რეფორმა, ამგვარი პროცედურით კანონპროექტების განხილვა პროცესს ხდის არადემოკრატიულს და ხელს უშლის საკითხებზე სიღრმისეული მსჯელობით გადაწყვეტილებების მიღებას.

საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილებები

საქართველოს პარლამენტმა საანგარიშო პერიოდის ბოლო კვირაში, დაიქარებული წესით დააინიცირა „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებები,⁵⁰ რითაც მნიშვნელოვნად შემცირდა ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის საკანონმდებლო გარანტიები. ამასთან, გაიზარდა სასამართლოში არსებული გავლენიანი ჯგუფის მიერ მოსამართლეებთან დაკავშირებით თვითნებური გადაწყვეტილებების მიღების საფრთხე.⁵¹

ცვლილებების განხილვის დაიქარებულ პროცესში აქტიურად მონაწილეობდა სამოქალაქო საზოგადოება, კანონპროექტი უარყოფითად შეფასდა მოქმედ მოსამართლეთა მიერაც,⁵² რომელთა ნაწილმა ღია წერილი გამოაქვეყნა და მიმართა პარლამენტს თავი შეეკავებინა დაგეგმილი ცვლილებებისგან.

უკიდურესი პროტესტისა და წინააღმდეგობის მიუხედავად, პარლამენტმა დაიქარებული პროცედურა არ შეაჩერა და ცვლილებები ერთპარტიული მხარდაჭერით მიიღო, მმართველი პარტიის ეს ნაბიჯი როგორც საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, ისე აშშ-ის საელჩოს მხრიდან უარყოფითად შეფასდა.⁵³

48 კანონპროექტი: „სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23205> [10.03.2022]

49 კანონპროექტი: „სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23205> [10.03.2022]

50 კანონპროექტი : „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23324> [10.03.2022]

51 ცვლილებების შესახებ, ასევე, იხილეთ წინამდებარე ანგარიშის 3.3.2. თავი

52 მოსამართლეთა ნაწილის ღია წერილი საქართველოს პარლამენტს – https://www.interpressnews.ge/ka/article/690264-mosamartleta-nacili-sakartvelos-parlaments-giacerilit-mimartavs-da-saerto-sasamartloebis-shesaxeb-kanonshi-inicirebuli-cvilebebis-shesaxeb-ganmartebes-itxovs/?fbclid=IwAR1794AXeAd7xvshnSzGJW83mdl9KW6smfP_oKYQGF3kiCoD9lv2yLfr6Dc

53 აშშ-ის საელჩოს 2022 წლის 3 იანვრის განცხადება საერთო სასამართლოების შესახებ ორ-

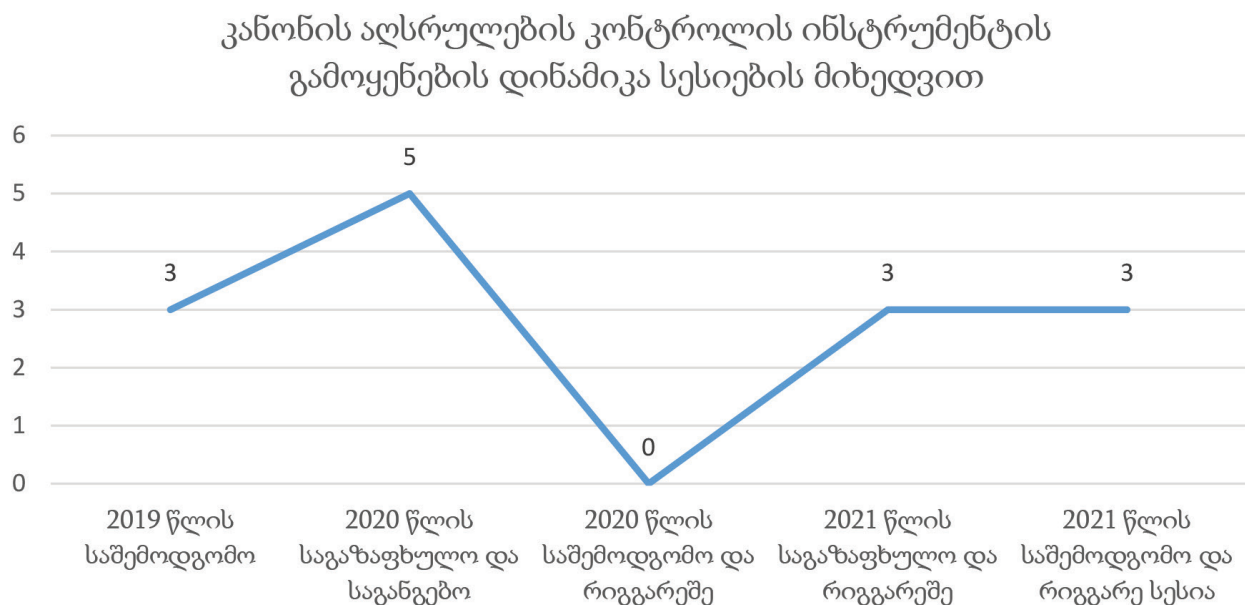
2.5. საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება კომიტეტების მიერ

2.5.1. ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი

ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის მექანიზმი გამოიყენება პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის ეფექტიანობის შესაფასებლად. კომიტეტები შეისწავლიან და აანალიზებენ შესაბამისი სფეროს მარეგულირებელი კანონების შესრულებას და შეუსრულებლობის მიზეზებს. განიხილავენ გამოვლენილი პრობლემების აღმოსაფხვრელად საჭირო ღონისძიებებს, ნორმატიული აქტების ყოველდღიურ ცხოვრებაში ეფექტიანი მოქმედების სხვადასხვა ხელშეშლელ გარემოებას.⁵⁴

კომიტეტების მიერ კანონების აღსრულების კონტროლის გამოყენების შემთხვევები იშვიათია. 2019 წლის საშემოდგომო სესიაზე ეს მექანიზმი სამმა კომიტეტმა გამოიყენა, 2020 წლის საგაზაფხულო და საგანგებო სესიაზე ხუთმა, იმავე წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიებზე კომიტეტებს საერთოდ არ გამოუყენებიათ ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი. გასულ, 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიაზე ისევ, როგორც მიმდინარე საანგარიშო პერიოდისთვის, ეს ფუნქცია 16 კომიტეტიდან სამმა გამოიყენა, სულ ოთხ სხვადასხვა საკითხზე.

სქემა N14



განულ კანონში ცვლილებებზე – <https://ge.usembassy.gov/ka/u-s-embassy-statement-on-the-ruling-partys-rushed-end-of-year-legislation-ka/> [10.03.2022]

„დემოკრატიის ინდექსი საქართველოს“ განცხადება საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანულ კანონში ცვლილებებზე 30.12.2021 – https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=9 [10.03.2022]

54 პარლამენტის რეგლამენტის 38-ე მუხლის 1-ელი ნაწილი.

აგრარულ საკითხთა კომიტეტმა „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის შესახებ“ საქართველოს კანონის აღსრულების კონტროლი დაიწყო.

ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტმა მოიხილა მუნიციპალიტეტებში მიმდინარე სოციალურ მუშაობასთან დაკავშირებით „სოციალური მუშაობის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და ბავშვის უფლებათა კოდექსის შესაბამისი ნორმების იმპლემენტაციის პროცესი. ამავე კომიტეტმა შეისწავლა „შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონის აღსრულების მდგომარეობა.

ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტმა დაიწყო ნორმატიული აქტის აღსრულების კონტროლი საკითხზე – „ბავშვთა ბუნებრივი კვების დაცვისა და ხელშეწყობის, ხელოვნური საკვების მოხმარების შესახებ“.

პარლამენტიდან მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით,⁵⁵ საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა შეაფასა პარლამენტის რეგლამენტის აღსრულების მდგომარეობა, გააანალიზა გამოვლენილი ხარვეზები და მოახდინა მათზე სათანადო რეაგირება.

გარდა ამისა, მსგავსად გასული სესიისა, ახლაც, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის პასუხში⁵⁶ ჩვენს კითხვაზე მითითებულია, რომ მათ ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის ფარგლებში მოისმინეს და განიხილეს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშები. დასახელებული პროცედურები რეგლამენტის მიხედვით, წარმოადგენენ კომიტეტების რუტინულ საკონტროლო საქმიანობას. რაც შეეხება კანონის აღსრულების კონტროლს, ის რეგლამენტით განსაზღვრული ცალკე პროცედურაა, რომლითაც კომიტეტები, საკუთარი ინიციატივით, შეისწავლიან სხვადასხვა ნორმატიული აქტის აღსრულების მდგომარეობას.⁵⁷ პარლამენტიდან მიღებული პასუხი ტოვებს განცდას, რომ კარგად არ არის გააზრებული ამ მექანიზმის, როგორც კანონმემოქმედებითი საქმიანობის, ეფექტიანობის საზომის არსი.

ნორმაქმედებითი საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს კომიტეტის მხრიდან სასამართლო პრაქტიკის შესწავლა.⁵⁸ ასეთი პრაქტიკის გაცნობა ბევრად გაუმარტივებს კომიტეტებს ნორმატიული აქტების აღსრულებაზე კონტროლს.⁵⁹

კომიტეტები სასამართლო პრაქტიკის შესწავლის ინსტრუმენტს იშვიათად იყენებენ. 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიაზე მექანიზმი არცერთხელ გამოყე-

55 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 17 თებერვლის 148/2/-7/22 წერილი.

56 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 17 თებერვლის 148/2/-7/22 წერილი.

57 პარლამენტის რეგლამენტის 38-ე მუხლის 1-ელი ნაწილი.

58 პარლამენტის რეგლამენტის 38-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

59 კახაბერ ურიადმყოფელი, ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი. გამკვეთი პარლამენტისთვის, 2019. 29. [22.09.2021]

ნებულა, მიმდინარე საანგარიშო პერიოდისთვის კი, მხოლოდ ერთ შემთხვევაში, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის მიერ ბავშვის საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვის მარეგულირებელი ნორმების გამოყენებასთან დაკავშირებით დაიწყო, რომელიც ჯერ არ დასრულებულა.⁶⁰

2.5.2 კანონქვემდებარე აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმება

კომიტეტი უფლებამოსილია შეამოწმოს საქართველოს მთავრობის, მინისტრის, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობა, მათი შესრულების მდგომარეობა. იგი შეისწავლის და აანალიზებს ამ ნორმატიული აქტების მოქმედების პერიოდში გამოვლენილ ხარვეზებს და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რომლებსაც უგზავნის შესაბამის უწყებას.⁶¹

მსგავსად გასული სესიებისა, კანონქვემდებარე აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმების მექანიზმი კომიტეტებს მიმდინარე საანგარიშო პერიოდშიც არ გამოუყენებიათ.⁶²

2.5.3. კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირების სავალდებულო დასწრება

საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მექანიზმს, თანამდებობის პირების კომიტეტის სხდომებზე, სავალდებულო დასწრების მექანიზმი წარმოადგენს.⁶³ კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირის დაბარების ინიციატორი შეიძლება იყოს როგორც კომიტეტი, ისე ფრაქცია. საპარლამენტო საქმიანობის პრაქტიკაში მისი გამოყენება იშვიათად ხდება. საანგარიშო პერიოდში კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირის სავალდებულო დასწრების პროცედურა სულ 3 შემთხვევაში იქნა მოთხოვნილი, მათგან 2 ოპოზიციის, 1 კი უმრავლესობის მიერ. კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირი მხოლოდ უმრავლესობის ინიციატივის შემთხვევაში გამოცხადდა. ოპოზიციის მოთხოვნების მიუხედავად, თანამდებობის პირთა საკომიტეტო მოსმენები არ შემდგარა. არსებული პრაქტიკა, როცა ოპოზიციური ფრაქციების მოთხოვნის მიუხედავად, თანამდებობის პირები კომიტეტის სხდომაზე არ ცხადდებიან, მიმდინარე საანგარიშო პერიოდშიც გაგრძელდა. პარლამენტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, ანგარიშვალდებული პირების გამოუცხადებლობის მიზეზები არასათანადოდაა დასაბუთებული.⁶⁴

60 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 17 თებერვლის 148/2/-7/22 წერილი.

61 პარლამენტის რეგლამენტის 39-ე მუხლის 1-ელი ნაწილი.

62 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 17 თებერვლის 148/2/-7/22 წერილი.

63 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-40 მუხლის 1-ელი პუნქტი.

64 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 17 თებერვლის 148/2/-7/22 წერილი.

გასული სესიისგან განსხვავებით, როცა არცერთ კომიტეტს თავისი ინიციატივით არ მოუთხოვია ანაგრიშვალდებული პირის კომიტეტზე სავალდებულო დასწრება, მიმდინარე საანგარიშო პერიოდისთვის ეს მექანიზმი მხოლოდ ერთმა – საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტმა გამოიყენა.⁶⁵

წინა სესიასთან შედარებით, ოპოზიციური ფრაქციების მხრიდან თანამდებობის პირთა კომიტეტის სხდომაზე დაბარების მაჩვენებელი 5-იდან 2-ამდე შემცირდა.⁶⁶

გასული სესიების მსგავსად, ოპოზიციური ფრაქციების: „ლელო – პარტნირობა საქართველოსთვის“ და „შარლ მიშელის რეფორმების ჯგუფის“ მიერ მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში დაბარებული მინისტრების მოსმენები არც ახლა გამართულა.

მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში, ფრაქციამ „ლელო – პარტნირობა საქართველოსთვის“ კულტურის კომიტეტზე საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის მინისტრის დაბარება მოითხოვა. პარლამენტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით,⁶⁷ კომიტეტის სხდომაზე მინისტრის მოსმენა აღარ შედგა, ვინაიდან პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მინისტრის საათის ფორმატში მინისტრმა იმ საკითხებზე ისაუბრა, რომელთა შესახებაც მოითხოვეს ინფორმაცია. მინისტრის საათის ფორმატი აბსოლუტურად სხვა ტიპის საკონტროლო მექანიზმია,⁶⁸ რაც არათუ კონკრეტული საკითხის სიღრმისეულ განხილვას, არამედ მინისტრის ყოველწლიური მოხსენების მოსმენას ემსახურება. საპარლამენტო ფრაქციის უფლებამოსილებათა თანამდებობის პირი დაიბაროს კომიტეტის სხდომაზე, დაბარებული პირი კი ვალდებულია რეგლამენტით დადგენილი წესით დაესწროს კომიტეტის სხდომას, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინოს გაწეული საქმიანობის ანგარიში.⁶⁹

მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში ფრაქციამ „შარლ მიშელის რეფორმების ჯგუფი“ ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტზე საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის დაბარება მოითხოვა. ოპოზიციური ფრაქციის მოთხოვნის მიუხედავად, ანგარიშვალდებული პირი კომიტეტზე არ გამოცხადებულა. პარლამენტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით,⁷⁰ მიზეზი არასათანადოდაა დასაბუთებული, მითითებულია, რომ მიმდინარეობდა კონსულტაცია თარიღთან დაკავშირებით, თუმცა ზემოაღნიშნული ფრაქციის გაუქმების გამო, საკითხი დარჩა ღია.

65 რეგლამენტის მე-40 მუხლით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში, საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტმა საკუთარი ინიციატივით, საგარეო საქმეთა მინისტრის პირველი მოადგილე ლაშა დარსალია და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სპეციალური წარმომადგენელი რუსეთთან ურთიერთობების საკითხებში ზურაბ აბაშიძე დაიბარა. სხდომა დახურულ რეჟიმში ჩატარდა.

66 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 17 თებერვლის 148/2/-7/22 წერილი.

67 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 17 თებერვლის 148/2/-7/22 წერილი.

68 იხ.: წინამდებარე ანგარიშის 3.4. ქვეთავი.

69 პარლამენტის რეგლამენტის მე-40 მუხლის 1-ელი ნაწილი.

70 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 17 თებერვლის 148/2/-7/22 წერილი.

პრობლემურია, რომ რეგლამენტი არ აკონკრეტებს პირის დაბარების შემთხვევაში მისთვის მოწვევის გაგზავნის ვადებს, რაც კომიტეტის თავმჯდომარეს შესაძლებლობას აძლევს საკითხის ინიცირების შემდეგ, თავის შეხედულებისამებრ, ნებისმიერ დროს გაუგზავნოს თანამდებობის პირს მოწვევა.⁷¹ ვადის განუსაზღვრელობა ეფექტიანობას უკარგავს საპარლამენტო კონტროლის ამ მექანიზმს, რადგან პროცედურის გაჭიანურებასთან ერთად, განსახილველი საკითხის აქტუალობა კლებულობს.

2.5.4. ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულება

რეგლამენტის თანახმად,⁷² მთავრობის წევრი, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირი, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს ხელმძღვანელი კომიტეტის მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია წარადგინოს შესაბამისი დოკუმენტები, დასკვნები და სხვა საჭირო მასალა.

პარლამენტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით,⁷³ გასულ, 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიაზე, კომიტეტების მიერ ინფორმაციის გამოთხოვის უფლებამოსილება მხოლოდ ერთმა – საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტმა გამოიყენა. მიმდინარე საანგარიშო პერიოდისთვის საპარლამენტო კონტროლის აღნიშნული მექანიზმი გაცილებით მეტმა, 5-მა კომიტეტმა გამოიყენა:

- აგრარულ საკითხთა კომიტეტმა სხვადასხვა დოკუმენტაცია გამოითხოვა გარემოს დაცვის ზედამხედველობის დეპარტამენტიდან, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროდან და სოფლის განვითარების სააგენტოდან.
- ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი დაინტერესდა პენიტენციურ სისტემაში არსებული საკითხებით და ინფორმაციის წარმოდგენა იუსტიციის სამინისტროს მოსთხოვა.
- განათლებისა და მეცნიერების კომიტეტმა საკუთარი პროფილის სამინისტროს მიმართა კონკრეტული საკითხების შესახებ.
- დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტმა ეკონომიკის სამინისტროსა და მთავრობისაგან მოითხოვა დარგობრივ საკითხებზე დოკუმენტაციის მიწოდება.
- საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტმა კი 25-ჯერ სხვადასხვა უწყებიდან კომიტეტის მიერ დამტკიცებული რეკომენდაციების შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის წარდგენა და საკანონმდებლო წინადადებასა და კომიტეტში შესულ განცხადებებზე სხვადასხვა უწყების პოზიციების მიწოდება მოითხოვა

71 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-40 მუხლის მე-4 ნაწილი.

72 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 41-ე მუხლი.

73 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 24 თებერვლის 177/6/2-7/22 წერილი.

2.5.5. თემატური მოკვლევის ჯგუფი

თემატური მოკვლევის ჯგუფი, კომიტეტის ან პარლამენტის მუდმივმოქმედი საბჭოს გადანყვეტილებით, შეიძლება აქტუალური საკითხის შესწავლისა და შესაბამისი გადანყვეტილების პროექტის მომზადების მიზნით შეიქმნას.⁷⁴

ჩატარებული თემატური მოკვლევების შესწავლით იკვეთება, რომ არ არსებობს ქმედითი მექანიზმი, რითაც პარლამენტი თემატური მოკვლევის შედეგად გაცემული რეკომენდაციების შესრულებას გააკონტროლებს. აღნიშნულის არარსებობის პირობებში თემატური მოკვლევა რჩება მხოლოდ კვლევის ინსტრუმენტად და, ფაქტობრივად, დაცლილია პოლიტიკისგან თუ ზედამხედველობისგან. ასევე, პრობლემაა, რომ არ ქვეყნდება იმ სუბიექტთა ვინაობა, რომლებსაც გაეგზავნათ მონვევა თემატური მოკვლევის ფარგლებში დაინტერესებული პირის მოსაზრების წარდგენის შესახებ. ცნობილია მხოლოდ იმ სუბიექტთა ვინაობა, რომლებმაც საკუთარი მოსაზრება წარუდგინეს თემატური მოკვლევის ჯგუფს. აღნიშნული შეუძლებელს ხდის შეფასდეს, თუ რამდენად სწორად იყვნენ შერჩეული დაინტერესებული პირები, რომელთაც თემატური მოკვლევის ჯგუფისთვის მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა მიეცათ. პარლამენტის ვებგვერდზე თემატურ მოკვლევებთან დაკავშირებული ინფორმაცია არასრულად ქვეყნდება. არსებობს საჭიროება, რომ თემატური მოკვლევის ყველა ჯგუფში იყოს წარმოდგენილი საპარლამენტო ოპოზიცია, ასევე, ოპოზიცია უფრო დიდი რაოდენობით იყოს წარმოდგენილი ჯგუფების მუშაობაში.

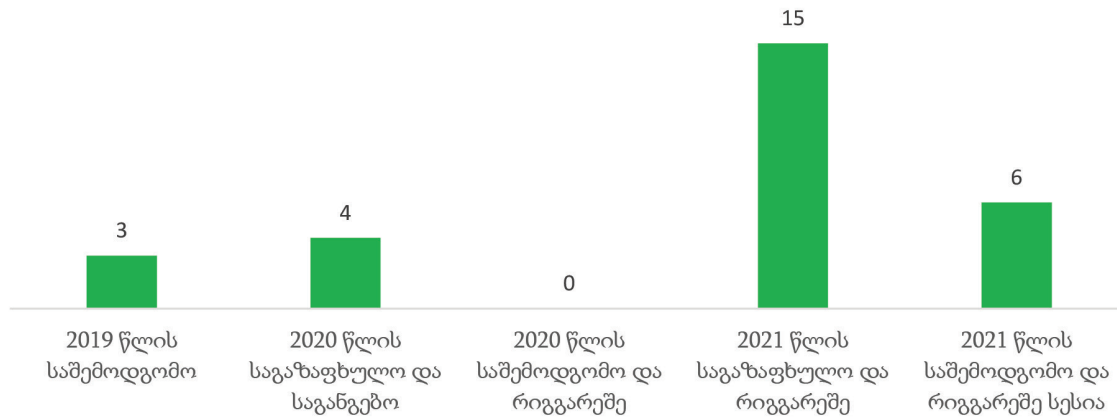
სხვა საპარლამენტო მექანიზმებისგან განსხვავებით, თემატური მოკვლევის ჯგუფების საქმიანობა, შედარებით აქტიურია.

საანგარიშო პერიოდში, 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიასთან შედარებით, თემატური მოკვლევის მექანიზმის გამოყენების სიხშირე შემცირდა. თუ გასულ – 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიაზე, 15 თემატური მოკვლევის ჯგუფმა დაიწყო მუშაობა, მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში ეს ციფრი 6-ამდე შემცირდა და თითქმის გაუთანაბრა 2019 და 2020 წლებში შემქნილ თემატურ ჯგუფთა რაოდენობას.

74 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 155-ე მუხლი.

სქემა N15

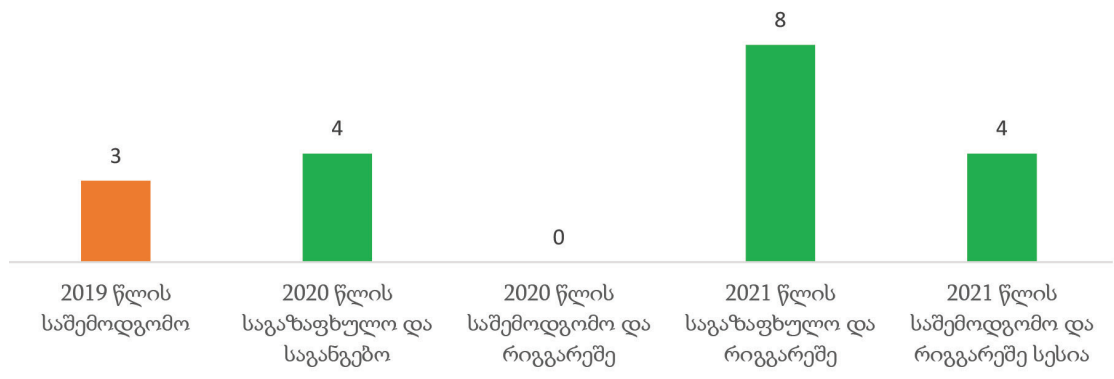
დაწყებული თემატური მოკვლევები სესიების მიხედვით



საანგარიშო პერიოდში თემატური მოკვლევები 4 კომიტეტში დაიწყო, ერთი კი – პარლამენტის მუდმივმოქმედ საბჭოში.⁷⁵

სქემა N16

კომიტეტების რაოდენობა, რომლებმაც დაიწყეს თემატური მოკვლევები სესიების მიხედვით



75 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 2 თებერვლის 907/2-7/22 წერილი. საანგარიშო პერიოდში კომიტეტებში შექმნილი თემატური მოკვლევები შეეხებოდა შემდეგ საკითხებს: დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში ორი თემატური მოკვლევების ჯგუფი შეიქმნა: 1. „კრიზისულ და პოსტკრიზისულ პერიოდში ტურიზმის სექტორის განახლებული სტრატეგია და მისი ეკონომიკური შედეგები“. 2. „მენარმეობის მხარდამჭერი სახელმწიფო პროგრამების ხელმისაწვდომობასა და ეფექტიანობასთან დაკავშირებით „ანარმოე საქართველოში“ პროგრამების ეფექტიანობის შესახებ“. ორივე შემთხვევაში ტექნიკური პირობები და დაინტერესებული პირებისგან მიღებული მოსაზრებები პარლამენტის ვებგვერდზე ხელმისაწვდომია.

ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტში შეიქმნა ჯგუფი „COVID-19-ის გამოწვევებზე საპასუხოდ, აღმასრულებელი უწყებების მიერ გატარებული ღონისძიებების გავლენა ქვეყნის სოციალური დაცვის სისტემის ეფექტიანობაზე“.

ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტში შეიქმნა თემატური მოკვლევების ჯგუფი – „საჯარო დანახვებების მიერ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ამსახველი ანგარიშების წარდგენაზე საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანობა“.

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტში – „საქართველოში ინერტული ნარჩენების მდგრადი მართვა“ – თემატური მოკვლევების ჯგუფი შეიქმნა.

გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოში შექმნილი თემატური მოკვლევა შეეხებოდა საკითხს: „გენდერული თანასწორობის საკითხების მენისტრიმინგი სამთავრობო პოლიტიკაში“.

საანგარიშო პერიოდში შექმნილი თემატური მოკვლევების შესახებ დეტალური ინფორმაცია პარლამენტის ვებგვერდზე სრულად ხელმისაწვდომი არ არის. ყველა შემთხვევაში ხელმისაწვდომია მიღებული მოსაზრებები და ტექნიკური პირობები. გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტში შექმნილი თემატური მოკვლევის შესახებ შექმნის თარიღი და დროში განერილი გეგმა ატვირთულია. გარემოს დაცვის კომიტეტში შექმნილი მოკვლევისთვის საიტზე ხელმისაწვდომია ჯგუფის მუშაობის განერილი გეგმა. დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში შექმნილი მენარმეობის მხარდამჭერი სახელმწიფო პროგრამების ხელმისაწვდომობასა და ეფექტიანობასთან დაკავშირებით, „ანარმოე საქართველოში“ პროგრამების ეფექტიანობის შესახებ თემატურ მოკვლევაზე, ხელმისაწვდომია შექმნის თარიღი და დროში განერილი გეგმა. ჯანდაცვის კომიტეტებსა და ეკონომიკის კომიტეტში შექმნილი „კრიზისულ და პოსტკრიზისულ პერიოდში ტურიზმის სექტორის განახლებული სტრატეგია და მისი ეკონომიკური შედეგები“ მოკვლევების შემთხვევებში ძალზე მწირი ინფორმაციაა ხელმისაწვდომი, კერძოდ: არ იძებნება ჯგუფის მუშაობის დროში განერილი გეგმა და შექმნის თარიღი.

საანგარიშო პერიოდში შექმნილ თემატური მოკვლევის ჯგუფში, რომელიც ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტზე შეიქმნა, მხოლოდ „ქართული ოცნებაა“ წარმოდგენილი. მუდმივმოქმედ საბჭოში შექმნილი ჯგუფის 6-წევრიან შემადგელობაში მხოლოდ ერთია ოპოზიციონერი; გარემოს დაცვის კომიტეტზე შექმნილი ჯგუფი 11 წევრისგან შედგება, ეკონომიკის კომიტეტში შექმნილი ჯგუფები 8 და 9 წევრისგან, ჯანდაცვის კომიტეტზე შექმნილი ჯგუფი კი 4 წევრისგან, ყველა მათგანში მხოლოდ ერთი ოპოზიციონერი დეპუტატია წარმოდგენილი.

საანგარიშო პერიოდში დასრულდა 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიაზე შექმნილ 6 თემატურ მოკვლევაზე მუშაობა – 5 სხვადასხვა კომიტეტში და ერთ საპარლამენტო საბჭოში.⁷⁶

76 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 02 თებერვლის 907/2/-7/22 წერილის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდში დასრულებული თემატური მოკვლევები შეეხებოდა შემდეგ საკითხებს: აგრარულ საკითხთა კომიტეტში: 1. „სასოფლოსამეურნეო პროდუქტის ექსპორტის გამოწვევები და შესაძლებლობები ევროპის ბაზარზე“. 2. „COVID-19 პანდემიის გავლენა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტის წარმოებისა და რეალიზაციის შესახებ“; განათლებისა და მეცნიერების კომიტეტში – „COVID-19 პანდემიის გავლენა ზოგადი განათლების სისტემაზე საქართველოში“; დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში: 1. „მცირე და საშუალო ბიზნესის ძირითადი გამოწვევები და ხელშეწყობის მექანიზმები კრიზისულ და პოსტკრიზისულ პერიოდში“. 2. „განახლებადი ენერგეტიკის განვითარების პრობლემებთან დაკავშირებით“; სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტში – „ახალგაზრდების დასაქმების ხელშეწყობა“.

საანგარიშო პერიოდში დაასრულა მუშაობა გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოში შექმნილმა „ქალთა უფლებები არაფორმალურ ეკონომიკაში და COVID-

საანგარიშო პერიოდში დასრულებული აგრარულ საკითხთა კომიტეტის თემატური მოკვლევების შექმნის შესახებ კომიტეტის სხდომის ოქმი, მოკვლევის ანგარიში და ტექნიკური პირობები პარლამენტის ვებგვერდზე ხელმისაწვდომია, თუმცა არ იძებნება თემატური მოკვლევის ჯგუფის დროში განერილი გრაფიკი.⁷⁷ განათლებისა და სპორტის კომიტეტებში შექმნილი თემატური მოკვლევებისთვის არ იძებნება ჯგუფის შექმნის თარიღი. ატვირთულ დოკუმენტაციაში მოკვლევის ანგარიში, მიღებული დოკუმენტაცია და ტექნიკური პირობები ხელმისაწვდომია.⁷⁸ ყველაზე მწირი ინფორმაცია იძებნება დარგობრივი ეკონომიკის და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში შექმნილი თემატური მოკვლევებისთვის. ვებგვერდზე არაა განთავსებული თემატური მოკვლევის ჯგუფების ანგარიშები, არსად ჩანს ჯგუფების შექმნის თარიღი და დროში განერილი გრაფიკები.⁷⁹

დასრულებული თემატური მოკვლევებიდან, განათლების კომიტეტში შექმნილი ჯგუფი იყო ოპოზიციის მონაწილეობის გარეშე დაკომპლექტებული, სხვა შემთხვევებში ჯგუფების მუშაობაში პარლამენტის ოპოზიციონერი წევრებიც მონაწილეობდნენ.

საანგარიშო პერიოდში გრძელდება 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიაზე შექმნილი სულ 5 თემატური მოკვლევის ჯგუფის მუშაობა. მათ შორის, 4 კომიტეტების მიერაა შექმნილი, ერთი კი – საპარლამენტო საბჭოში.⁸⁰

პარლამენტის ვებგვერდზე ატვირთულ დოკუმენტაციაში ჯგუფების შექმნის თარიღები და დროში განერილი გრაფიკები არცერთ შემთხვევაში არ არის ხელმისაწვდომი, რაც შეუძლებელს ხდის განვსაზღვროთ დაცულია თუ არ თემატური მოკვლევის ჯგუფების მუშაობისთვის არსებული ვადები.

19-ის გავლენა“ თემატური მოკვლევის ჯგუფმა.

77 თემატური მოკვლევების შესახებ დოკუმენტაცია – <https://bit.ly/3hXSleK> [10.03.2022]

78 თემატური მოკვლევების შესახებ დოკუმენტაცია – <https://bit.ly/3hXSleK> [10.03.2022]

79 თემატური მოკვლევების შესახებ დოკუმენტაცია – <https://bit.ly/3hXSleK> [10.03.2022]

80 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 02 თებერვლის 907/2/-7/22 წერილის მიხედვით, გასულ, 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიაზე შექმნილი, საანგარიშო პერიოდში გაგრძელებული თემატური მოკვლევის ჯგუფები შეეხებება შემდეგ საკითხებს: რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტში – „მუნიციპალიტეტების საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის მდგომარეობის შესწავლის შესახებ“ ჯგუფი; ევროინტეგრაციის კომიტეტში – „ევროკავშირის შრომით ბაზარზე ინტეგრაციის შესაძლებლობები და გამოწვევები“; დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში 1. „პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები – არსებული გამოწვევები და განვითარების პერსპექტივები“. 2. „თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებებიდან მიღებული სარგებლის, არსებული სიტუაციის და სამომავლო განვითარების პერსპექტივები“. გრძელდება გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედ საპარლამენტო საბჭოში „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის პრევენციის და აღკვეთის შესახებ“ ევროპის საბჭოს კონვენციის (სტამბულის კონვენცია) აღსრულების ეფექტიანობის შესახებ“ მოკვლევა, რომელიც 2021 წლის საგაზაფხულო სესიაზე დაიწყო.

საანგარიშო პერიოდში გაგრძელებული, კომიტეტებში შექმნილი ჯგუფების შემადგენლობებში არიან როგორც უმრავლესობის, ისე ოპოზიციის წარმომადგენლები.

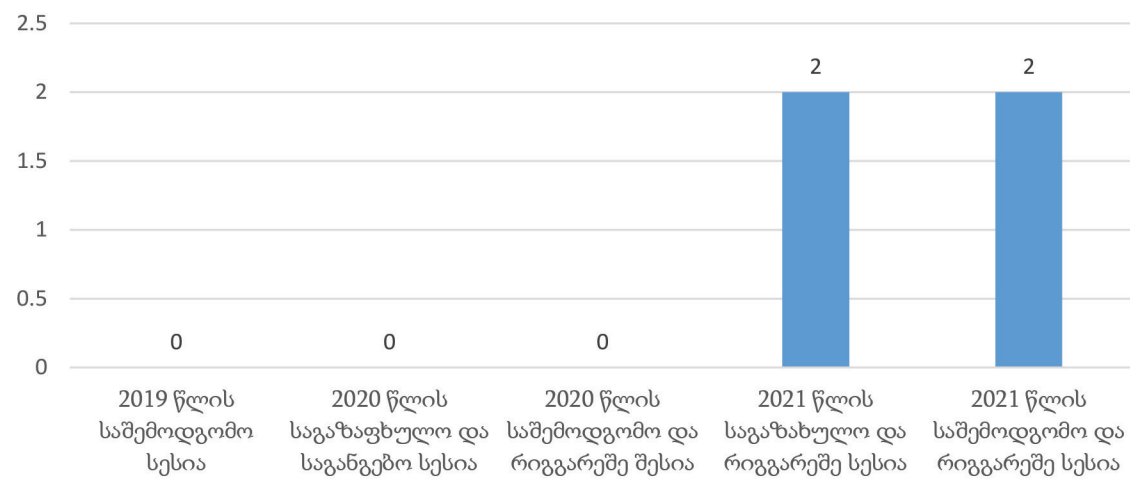
2.5.6. ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობის შესწავლა

კომიტეტი საკუთარი ინიციატივით ან შესაბამისი განცხადების, მიმართვის, პეტიციის საფუძველზე, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში შეისწავლის ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობას, საჭიროების შემთხვევაში გამოითხოვს შესაბამის მასალებს და დასკვნას განსახილველად წარუდგენს პარლამენტს.⁸¹ მოცემული შესაძლებლობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტია.

ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობის შესწავლის უფლებამოსილებას კომიტეტები იშვიათად იყენებენ. მსგავსად, გასული, 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიისა, მიმდინარე საანგარიშო პერიოდშიც, მხოლოდ ორი კომიტეტის მიერ მოხდა ამ უფლებამოსილების გამოყენება. მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში აღნიშნული უფლებამოსილება დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკისა და გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტებმა გამოიყენეს.⁸²

სქემა N17

კომიტეტების მიერ ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობის შესწავლის სტატისტიკა სესიების მიხედვით



დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტმა 7 სხვადასხვა საკითხზე განახორციელა ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის შეს-

81 პარლამენტის რეგლამენტის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

82 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 03 თებერვლის 948/2-7/22 წერილი.

წავლა. კერძოდ, კომიტეტის მხრიდან საპარლამენტო კონტროლის ეს მექანიზმი გამოყენებულ იქნა: საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიასა და ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელ ეროვნული კომისიის საქმიანობაზე.⁸³ გარდა ამისა, ამ მექანიზმის გამოყენებით, კომიტეტის ინიციატივით შესწავლილ იქნა: საქართველოს რეგიონებში (მუნიციპალიტეტებში) მოსახლეობის 2020–2021 წლებში წყლით უზრუნველყოფის ღონისძიებებისა და სამომავლო გეგმების შესახებ საკითხი; ქვეყნის საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების საქმეში, 2020–2021 წლებში გაწეული სამუშაოებისა და სამომავლო გეგმების შესახებ საკითხი და ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების სექტორში მომხმარებელთა უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ საზოგადოებრივი დამცველის 2020 წლის ანგარიში.⁸⁴

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტმა ამ ფორმატში საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს საქმიანობა შეისწავლა შემდეგი სამი მიმართულებით: საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2020 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის, გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენციის პარიზის შეთანხმების შესაბამისად შემუშავებული ეროვნულ დონეზე განსაზღვრული წვლილის განახლებული დოკუმენტის (NDC) და კლიმატის ცვლილების 2030 წლის სტრატეგიისა და 2021–2023 წლების სამოქმედო გეგმის შესრულება.

2.5.7. გარდამავალი დებულებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლი

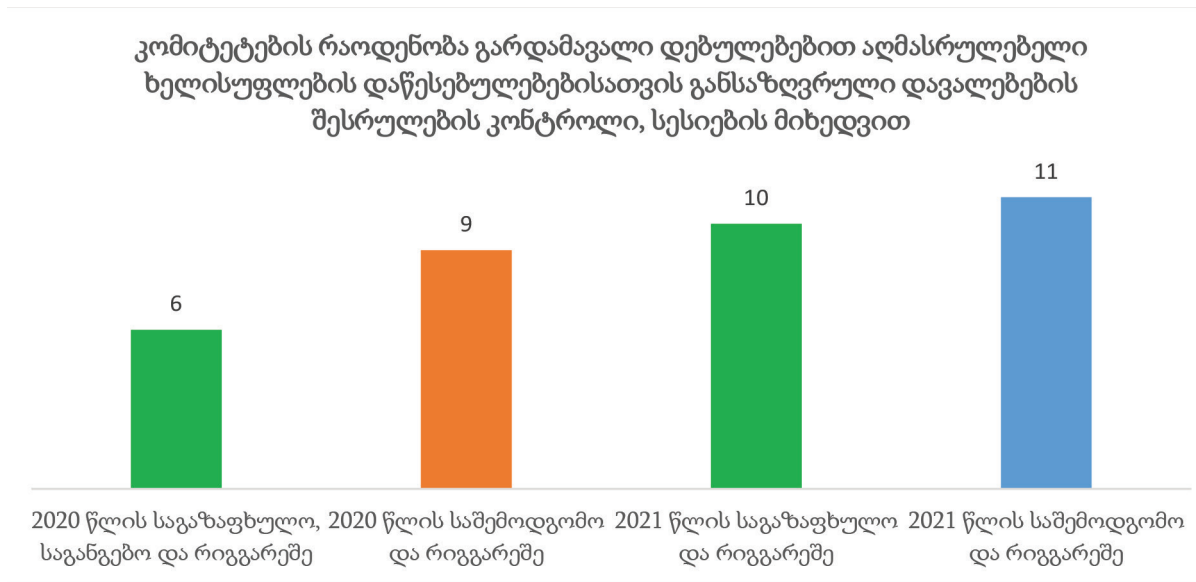
კომიტეტები მისი გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ სფეროში ამოწმებენ პარლამენტის ნორმატიული აქტების გარდამავალი დებულებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულებას.⁸⁵

83 კომიტეტზე განხილულ იქნა ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის საქმიანობის შესახებ 2020 წლის წლიური ანგარიში და დამოუკიდებელი აუდიტორის დასკვნა ფინანსურ ანგარიშგებებზე; საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის 2019 წლისა და 2020 წლის საქმიანობის ანგარიში და აგროდაზღვევის ბაზრის მიმოხილვა.

84 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 03 თებერვლის 948/2-7/22 წერილი.

85 პარლამენტის რეგლამენტის 39-ე მუხლის მე-2 ნაწილი

სქემა N18



გასულ სესიებთან შედარებით, საანგარიშო პერიოდში ყველაზე მეტმა კომიტეტმა – 11-მა გამოიყენა აღნიშნული მექანიზმი. ესენია:

- აგრარულ საკითხთა კომიტეტი;
- ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი;
- გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი;
- დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი;
- კულტურის კომიტეტი;
- იურიდიული კომიტეტი;
- საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი;
- რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტი;
- საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი;
- სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტი;
- ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი.

👁️ თავი 3 პლენარული სხდომები

წინამდებარე თავი აფასებს პარლამენტის პლენარული სხდომების მიერ საკანონმდებლო და მაკონტროლებელი ფუნქციების განხორციელებას.

კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ჭრილში ყურადღება გამახვილებულია ტენდენციებზე, ასახულია სტატისტიკური მონაცემები და შეფასებულია პროცედურების დაცვა. ცალკე ქვეთავში ასევე, გადმოცემულია იმ კანონპროექტების შინაარსობრივი შეფასება, რომელიც საზოგადოების განსაკუთრებული ყურადღების ცენტრში მოექცა

მათი შინაარსისა თუ განხილვის პროცედურების გამო. ყურადღება გამახვილებულია კანონპროექტებზე, რომელთა კონსტიტუციურობა, ორგანიზაციის ხედვით, საეჭვოა, მიზნობრიობა – დაუსაბუთებელი და აუარესებს დემოკრატიულ გარემოს.

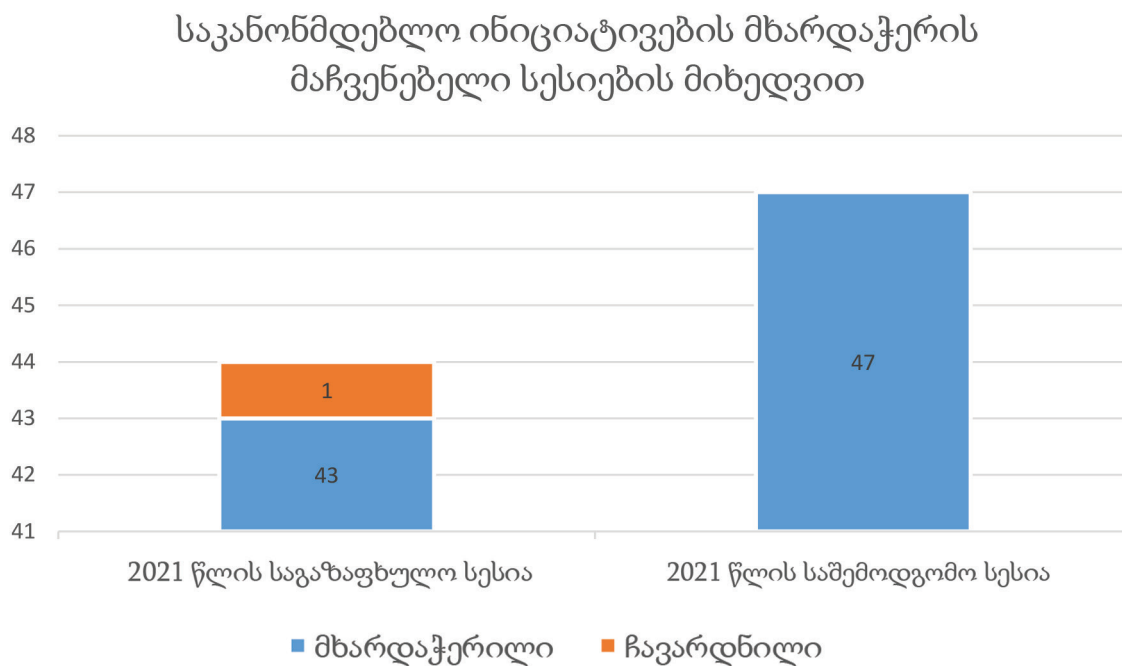
მაკონტროლებელი საქმიანობის ჭრილში განხილულია ის მექანიზმები და მათი გამოყენების ტენდენციები, რომლებიც უზრუნველყოფენ პლენარული სხდომების მიერ მთავრობისა და სხვა ანგარიშვალდებულ სუბიექტებზე ეფექტური კონტროლის განხორციელებას.

3.1. საკანონმდებლო პროცესი და კანონშემოქმედებითი პოლიტიკა

3.1.1. საშემოდგომო სესიაზე წარდგენილი/მხარდაჭერილი/ჩავარდნილი კანონპროექტები

საანგარიშო პერიოდში პარლამენტმა მხარი დაუჭირა ჯამში 47 საკანონმდებლო ინიციატივას,⁸⁶ რომლითაც ცვლილება შევიდა 81 კანონში. მათ შორის, საკანონმდებლო ინიციატივები შედგებოდა 13 პაკეტისა⁸⁷ და 34 ერთეული კანონის პროექტისგან. პარლამენტმა მხარი დაუჭირა პლენარულ სხდომაზე გატანილ ყველა საკანონმდებლო ინიციატივას.⁸⁸

სქემა N 19



86 ინიციატივაში იგულისხმება ერთი კანონის პროექტი ან კანონპროექტთა პაკეტი, რომელიც შეიცავს ძირითად კანონპროექტთან თანდართულ კანონის პროექტ(ებ)ს.

87 რომელშიც შედიოდა ერთზე მეტი კანონის პროექტი.

88 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 25 იანვრის N645/2-7/22 წერილი.

საშემოდგომო სესიის განმავლობაში პარლამენტში დარეგისტრირდა სულ 74 საკანონმდებლო ინიციატივა. მათ შორის, 2 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ, 34 მთავრობისა და 38 საპარლამენტო სუბიექტების მიერ. საპარლამენტო სუბიექტებს შორის წარდგენილი კანონპროექტთა რაოდენობა ასე გადანაწილდა:

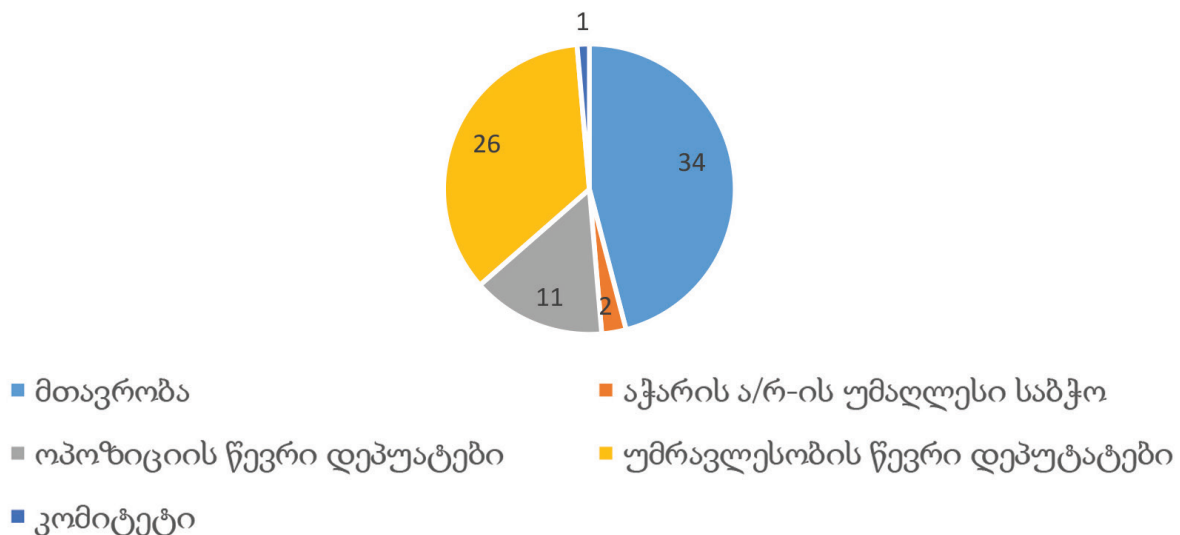
- უმრავლესობის წევრი დეპუტატები – 26;
- ოპოზიციის წევრი დეპუტატები – 11;
- კომიტეტი – 1.

საანგარიშო პერიოდში ფრაქციებს არ წარუდგენიათ საკანონმდებლო ინიციატივა.

გასული სესიისგან განსხვავებით, როდესაც დემოკრატიულ პროცესებზე მაღალი ზემოქმედების 2 საკანონმდებლო ინიციატივა, როგორიც არის საარჩევნო კოდექსში და კონსტიტუციაში ცვლილებები,⁸⁹ პარტიებს შორის კოორდინირებული მუშაობის შედეგად დარეგისტრირდა, საშემოდგომო სესიაზე ოპოზიციასა და უმრავლესობას არ უსარგებლიათ ერთობლივი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებამოსილებით.⁹⁰ უმრავლესობისა და ოპოზიციის წევრი დეპუტატების ერთობლივი ინიციატივების დღის წესრიგიდან გატანა დამატებით ხაზს უსვამს პარლამენტში პოლიტიკურ ძალებს შორის კოორდინირებული მუშაობისა და კონსენსუსის უნარის არარსებობას.

სქემა N 20

2021 წლის საშემოდგომო სესიის განმავლობაში
წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივების
რაოდენობა სუბიექტების მიხედვით



89 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა, 2021, 44 https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [28.04.2022]

90 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 25 იანვრის N645/2-7/22 წერილი.

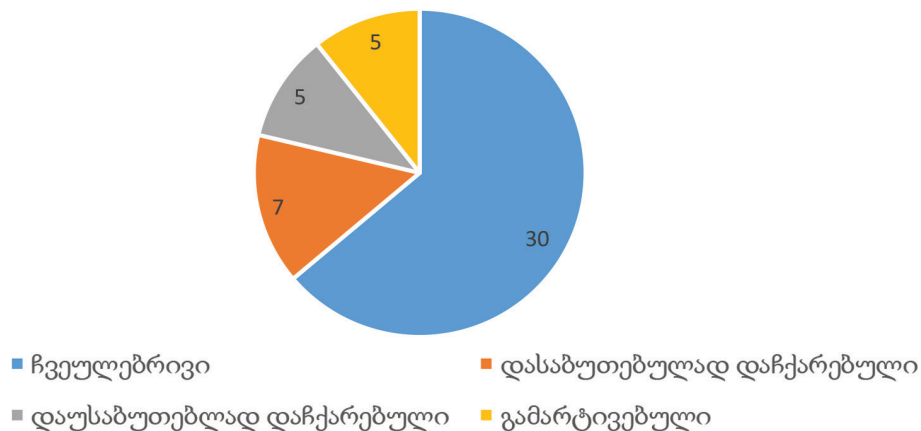
კომიტეტების და ფრაქციების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივების რაოდენობა, საგაზაფხულო სესიასთან შედარებით, საგრძნობლად შემცირებულია. გასულ სესიაზე ფრაქციებმა 9, ხოლო კომიტეტებმა 4 საკანონმდებლო ინიციატივა წარადგინეს,⁹¹ საშემოდგომო/რიგგარეშე სესიაზე აღნიშნული მაჩვენებელი კომიტეტების შემთხვევაში შემცირდა 1-ამდე, ხოლო ფრაქციების – 0-ამდე. 16 კომიტეტის და 3 ფრაქციის არსებობის პირობებში, მხოლოდ ერთხელ კანონის ინიცირება, საკმაოდ დაბალი მაჩვენებელია. შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საკანონმდებლო საქმიანობა არ მიმდინარეობს პარლამენტის წევრებს შორის კოორდინირებულად. შედეგად, კომიტეტებისა და ფრაქციების, როგორც პარლამენტის კოლევგიური ორგანოების როლი შემცირებულია და უპირატესობა ენიჭება მთავრობისა და ინდივიდუალური დეპუტატების ინიციატივებს.

3.1.2. კანონპროექტების დაჩქარებული წესით განხილვის ტენდენცია

საშემოდგომო სესიაზე მხარდაჭერილი 47 ინიციატივიდან 12 განხილულ იქნა დაჩქარებული, ხოლო 5 გამარტივებული წესით.⁹² დაჩქარებული წესით განხილული კანონპროექტებიდან, საგაზაფხულო სესიის მსგავსად, მხოლოდ ერთ შემთხვევაში იყო ინიციატორი ოპოზიცია.⁹³ დანარჩენ 11 შემთხვევაში გრძელდება წინა სესიებზე დამკვიდრებული ტენდენცია და დაჩქარებული წესით განხილვის მოთხოვნის ავტორი უმრავლესობის წევრი დეპუტატები ან მთავრობა იყო.

სქემა N 21

მხარდაჭერილ საკანონმდებლო ინიციატივათა რაოდენობა განხილვის წესის მიხედვით



91 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა, 2021, 44 https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [28.04.2022]

92 პარლამენტის ვებ. გვერდზე განთავსებული ინფორმაცია: info.parliament.ge [26.01.2022]

93 საქართველოს პარლამენტის წევრების თეონა აქუბარდიას, სალომე სამადაშვილისა და პაატა მანჯგალაძის ინიციატივა „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ (07-3/129/10) <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23148> [29.04.2022]

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. 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 და, ცხადია, ეს, თავის მხრივ, გემოქმედებს საკანონმდებლო პაკეტის ხარისხზე. აღნიშნულს ადასტურებს ვენეციის კომისიაც თავის მოსაზრებაში საპარლამენტო უმრავლესობისა და ოპოზიციის ურთიერთობის პარამეტრებზე.⁹⁴

შესაბამისი განმარტებითი ბარათების შესწავლით დგინდება, რომ 12-იდან 5 შემთხვევაში, ბიუროს გადაწყვეტილება კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის შესახებ დაუსაბუთებელი იყო. ინიციატორები არ უთითებდნენ კონკრეტულ მიზეზს – თუ რატომ არის საჭირო ინიციატივის შეზღუდულ ვადებში განხილვა. ისინი მხოლოდ ცვლილების მიღების მიზანშეწონილობას უსვამენ ხაზს.⁹⁵

მაგალითისთვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ რამდენიმე ინიციატივა, რომელიც მოხვდა ზემოთ დასახელებულ სტატისტიკაში. დაუსაბუთებლად დაჩქარებული წესით პარლამენტმა განიხილა:

- „ლატარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ კანონში ცვლილებები (1083-VIმს-Xმპ). ინიციატორები განმარტებით ბარათში არ უთითებდნენ, თუ კონკრეტულად რა პრობლემას შექმნიდა მათ მიერ ინიცირებული პროექტის სტანდარტული წესით განხილვა,⁹⁶ იმ ფონზე, როდესაც ცვლილებების მიღებამდე არსებული მოწესრიგებით არაერთი წლის განმავლობაში მუშაობდა ბიზნესი;
- „საქართველოს სახელმწიფო ჯილდოებისა და პრემიების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებები (1167-VIმს-Xმპ). ბიუროს გადაწყვეტილება დაეყრდნო ინიციატორის წერილს,⁹⁷ რომლის მიხედვითაც, ცვლილების დაჩქარებული

94 Venice Commission, Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist, CDL-AD(2019)015 , 2019, 74-76, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-e) [29.04.2022]

95 დასახელებული საკანონმდებლო ინიციატივებია: 1. საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ 1031-VIმს-Xმპ; 2. „ლატარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 1083-VIმს-Xმპ; 3. „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ 1153-VIმს-Xმპ; 4. „საქართველოს სახელმწიფო ჯილდოებისა და პრემიების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 1167-VIმს-Xმპ; 5. „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ 1170-VIმს-Xმპ.

96 განმარტებითი ბარათი კანონის პროექტზე „ლატარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ , გვ.4, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/277224> [29.04.2022]

97 საქართველოს პარლამენტის წევრის ირაკლი ქადაგიშვილისა და გურამ მაჭარაშვილის 2021 წლის 13 დეკემბრის N2-15891/21 წერილი

წესით მიღების მიზანშეწონილობა მისი მაღალი მნიშვნელობიდან გამომდინარეობდა, სხვა რაიმე კონკრეტული გარემოებების მითითების გარეშე.

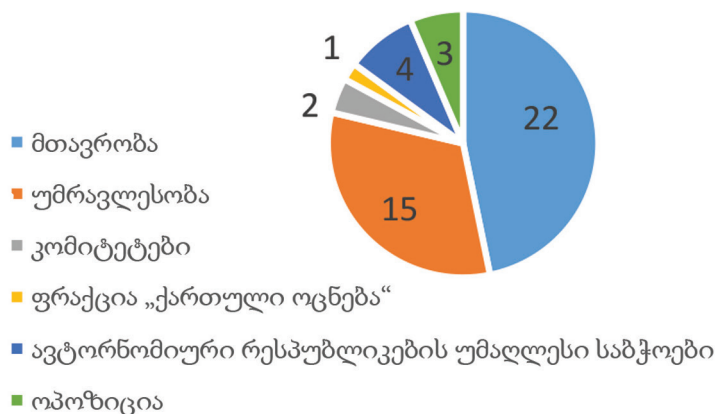
დასაბუთებულად დაჩქარებული წესით პარლამენტმა განიხილა:

- „მინის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ კანონში ცვლილებები (1168-VIმს-Xმპ). ინიციატორის მითითებით, თუ კი სტანდარტული წესით მოხდებოდა პროექტის განხილვა, არსებული შეღავათები მოქალაქეებს მოეხსნებოდათ, რაც მინის რეგისტრაციის რეფორმას შეაფერხებდა;⁹⁸
- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ცვლილებები (1163-VIმს-Xმპ). ინიციატორის მითითებით, აუცილებელი იყო დაჩქარებული წესით განხილვა, რათა შესაძლებელი გამხდარიყო 2021 წლის მუნიციპალური ორგანოთა არჩევნების შემდგომ მუნიციპალიტეტის საკრებულოების თავმჯდომარეების უფლებამოსილებათა განსაზღვრა და კომისიების შემადგენლობათა დაკომპლექტება, ასევე მუნიციპალიტეტების საკრებულოების უმრავლესობისა და ოპოზიციის ფორმირება.⁹⁹

3.1.3. მხარდაჭერილი საკანონმდებლო ინიციატივები სუბიექტების მიხედვით

სქემა N2

მხარდაჭერილი საკანონმდებლო ინიციატივების რაოდენობა ინიციატორების მიხედვით



<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/288326> [29.04.2022]

98 განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „მინის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ გვ. 7-8, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/287850> [29.04.2022]

99 განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“ (07-3/135/10), გვ. 2, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/287924> [29.04.2022]

მხარდაჭერილი ინიციატივებიდან, წინა სესიის მსგავსად, უმრავლესობა საპარლამენტო უმრავლესობის წევრი დეპუტატების ან მათი ფრაქციის მიერ იყო წარდგენილი. ოპოზიციის ინიციატივების წილმა, რომელმაც კანონის სახე მიიღო, 6%/. შეადგინა, როდესაც უმრავლესობის ინიციატივები (მათ შორის მთავრობის) 85% იყო.

ოპოზიციის წევრი დეპუტატების 3 საკანონმდებლო ინიციატივა იქცა კანონად. მათ შორის, საპარლამენტო ჯგუფ „მოქალაქეების“ წევრების 2 ინიციატივა, რომლებიც ცვლილება შევიდა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში და „საგზაო მოძრაობის შესახებ“ საქართველოს კანონში და დამძიმდა საგზაო მოძრაობის წესებთან დაკავშირებული სანქციები.¹⁰⁰ აგრეთვე, მხარდაჭერა მოიპოვა ფრაქცია „ლელო პარტნიორობა საქართველოსათვის“ წევრი სალომე სამადაშვილისა და საპარლამენტო ჯგუფ „რეფორმების“ შემადგენლობაში მყოფი დეპუტატების – თეონა აქუბარდიასა და პაატა მანჯგალაძის ინიციატივამ, რომლითაც ცვლილება შევიდა პარლამენტის რეგლამენტში და პოლიტიკური ჯგუფების შექმნის წესი გამარტივდა.¹⁰¹

3.1.4. რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (RIA)

რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (Regulatory Impact Assessment – RIA) რეგულაციის მოქმედების მოსალოდნელი – დადებითი და უარყოფითი გავლენის შეფასების სისტემური ჩარჩოა და საერთაშორისო პრაქტიკით განიხილება, როგორც პოლიტიკის შემუშავების მტკიცებულებაზე დაფუძნებული მიდგომის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტი.¹⁰² ამიტომ, კანონშემოქმედებაში RIA-ს ეფექტიანი გამოყენება კარგი მმართველობის ერთ-ერთი წინაპირობათაგანია.

47 მხარდაჭერილ საკანონმდებლო ინიციატივიდან, მხოლოდ ერთს ახლდა რეგულირების ზეგავლენის შეფასება. პარლამენტმა RIA-ს თანხლებით მიიღო „ქარსაფარი (მინდორდაცვითი) ზოლის შესახებ“ კანონი.¹⁰³ დასახელებულ ინიციატივასთან დაკავშირებით, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა RIA-ს მომზადების ვალდებულებას. შესაბამისად, დადებითად შესაფასებელია აღნიშნული ნაბიჯის გადადგმა. დანარჩენ 46 საკანონმდებლო ინიციატივას შორის არ ყოფილა ისეთი კანონპროექტი, რომლის მისაღებადაც კანონმდებლობა სავალდებულოდ ითვალისწინებს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მომზადებას.

პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის მონიტორინგისას გამოიკვეთა, რომ მიუხედავად RIA-ს საკანონმდებლო დონეზე არსებობისა, მისი პრაქტიკული გამოყენება არ ხდება. საგაზაფხულო სესიაზე, როდესაც პარლამენტმა 43 საკანონმდებლო ინიციატივას დაუჭირა მხარი, საშემოდგომო სესიის მსგავსად, არც ერთ მა-

100 აღნიშნული ინიციატივებია: საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ 927-VIმს-Xმპ და „საგზაო მოძრაობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 928-VIმს-Xმპ.

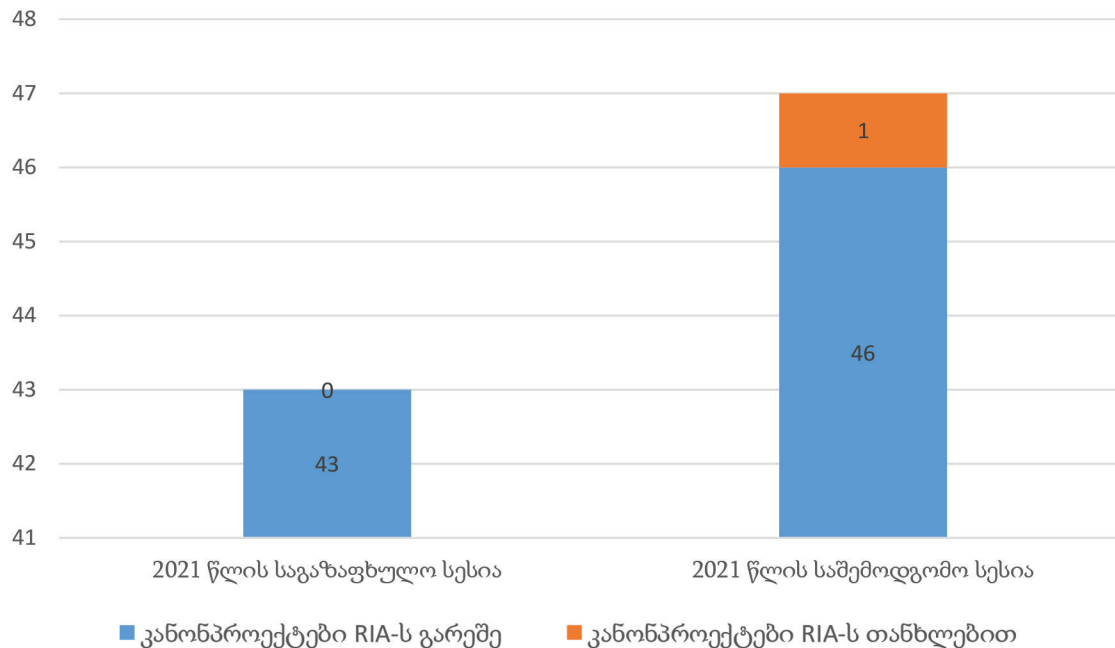
101 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ 1153-VIმს-Xმპ.

102 რეგულირების გავლენის შეფასება, ნაწილი 1, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, შესავალი, გვ.4.

103 ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21883> [10.03.2022]

თვანზე კანონმდებლობით არ იყო გათვალისწინებული RIA-ს სავალდებულო წესით მომზადება. აუცილებელია საკანონმდებლო ორგანოში კვლევაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებათა სრულყოფა, ამ მიზნით, უნდა გაფართოვდეს RIA-ს დაქვემდებარებულ კანონპროექტთა წრე.

სქემა N23



3.1.5. ევროკავშირთან დაახლოება

პარლამენტმა მხარი დაუჭირა მხოლოდ ერთ საკანონმდებლო ინიციატივას, რომლის მიღების საფუძვლად, ინიციატორთა მხრიდან მითითებულია ეროვნული კანონმდებლობის დაახლოება ევროპის კავშირის რეგულაციებთან.

„საგზაო მოძრაობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი, ინიციატორის მითითებით, ითვალისწინებდა „მართვის მოწმობების თაობაზე“ 2006 წლის 20 დეკემბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2006/126/EC დირექტივის ჰარმონიზაციას.¹⁰⁴

აგრეთვე, ევროკავშირთან ურთიერთობის კონტექსტში, აღსანიშნავია „ამნისტიის შესახებ“ საქართველოს კანონი (925-VIმს-Xმპ), რომელიც გამომდინარეობდა პარტიებს შორის ევროპის მედიაციის შედეგად დადებული ხელშეკრულებისგან „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“.¹⁰⁵

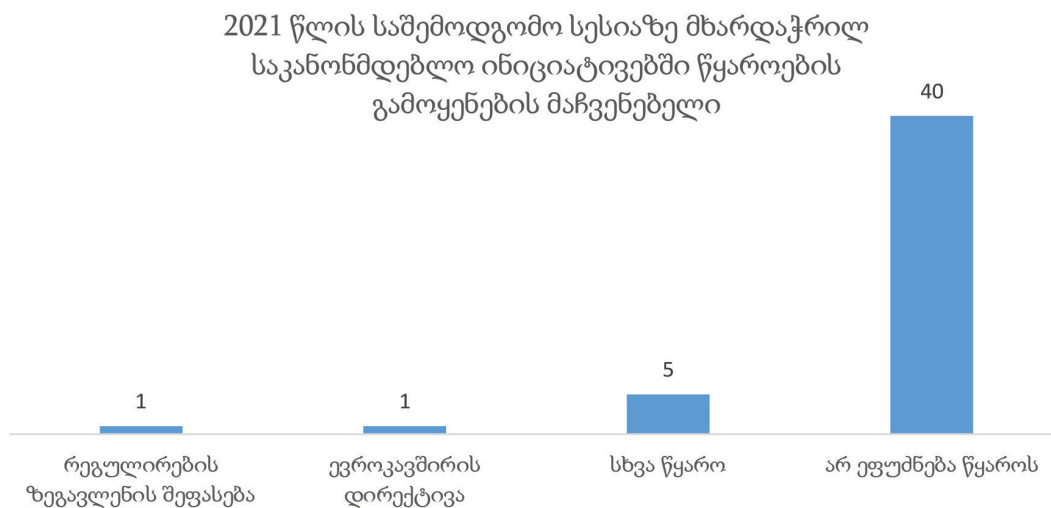
104 განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საგზაო მოძრაობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, გვ. 1, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/18245> [26.01.2022]

105 „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“ (არაოფიციალური თარგმანი), გვ. 2, <https://bit.ly/3KNVlgf> [27.01.2022]

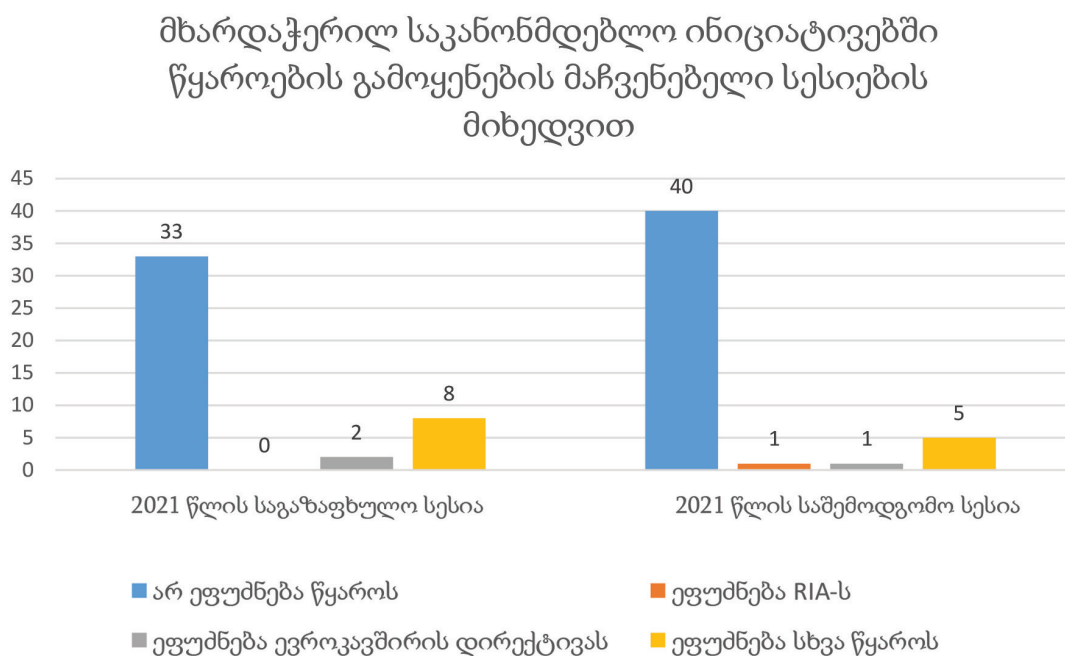
3.1.6. საკანონმდებლო ინიციატივების კვლევითი დასაბუთება

მხარდაჭერილი საკანონმდებლო ინიციატივების ნაწილი, ინიციატორთა მითითებით, დაფუძნებული იყო საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებზე, ნაწილი საერთაშორისო თუ ადგილობრივი სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე, ან საერთაშორისო აქტებზე. ჯამში ამ ტიპის საკანონმდებლო ინიციატივებმა, სადაც წყაროდ მითითებული იყო სხვადასხვა კვლევა თუ აქტები, 47-იდან 5 შეადგინა. დანარჩენ 2 შემთხვევაში ასეთი წყარო არ იყო მითითებული, თუმცა ერთ შემთხვევაში ინიციატივას ახლდა RIA, ხოლო მეორე შემთხვევაში ინიციატივა გამომდინარეობდა ევროკავშირის დირექტივიდან.

სქემა N24



სქემა N25



3.2. რიგგარეშე სესიაზე განხორციელებული საკანონმდებლო ინიციატივები

რიგგარეშე სესია, თავისი არსით, პარლამენტის საგამონაკლისო საქმიანობის ფორმაა. კონსტიტუცია მკაცრად განსაზღვრავს პროცედურებს თუ ვის აქვს უფლება მოსილება მოითხოვოს სესიის მოწვევა, აგრეთვე, რომელმა თანამდებობის პირმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება და რამდენ ხანში უნდა შეიკრიბოს პარლამენტი.¹⁰⁶ როგორც წინა ანგარიშში აღინიშნა, პარლამენტის რიგგარეშე სესიაზე საქმიანობა ინდიკატორია, ერთი მხრივ, თუ რამდენად მოხდა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მორიგი სესიის ეფექტიანად გამოყენება, ხოლო, მეორე მხრივ, დღის წესრიგში მოხვედრილი საკითხების პრიორიტეტულობაზე უსვამს ხაზს. ამ პერიოდში, როგორც წესი, პარლამენტის საქმიანობა შეჩერებულია და დეპუტატები საკუთარ პოლიტიკურ საქმიანობას უნდა უთმობდნენ ამომრჩეველთან კომუნიკაციას და სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს.¹⁰⁷

პარლამენტში კვლავ გაგრძელდა ტენდენცია, რომლის მიხედვითაც, პროაქტიურად არ ქვეყნდება პარლამენტის თავმჯდომარის პრეზიდენტისადმი მართვა, რომლის საფუძველზეც, სახელმწიფოს მეთაურმა გამოსცა განკარგულება რიგგარეშე სხდომების მოწვევის შესახებ.¹⁰⁸ ასეთი მიდგომა ხელს უშლის საზოგადოებას წინასწარ იყოს ინფორმირებული პარლამენტის საქმიანობის შესახებ. რეგლამენტის თანახმად, მიმართვას თან უნდა ახლდეს რიგგარეშე სესიის სავარაუდო საკითხთა ნუსხა.¹⁰⁹ სამოქალაქო საზოგადოება არ არის წინასწარ ინფორმირებული თუ რატომ იკრიბება საკანონმდებლო ორგანო რიგგარეშე სესიაზე.¹¹⁰

3.2.1. კანონპროექტების ინიციატორები რიგგარეშე სესიაზე

რიგგარეშე სესიაზე პარლამენტმა 16 ინიციატივას დაუჭირა მხარი, რომლითაც ცვლილება შევიდა 61 კანონში. რიგგარეშე სესიაზე არ გამოვლენილა ისეთი ინიციატივები ან მათი ცალკეული კანონპროექტები, რომლებმაც ვერ მოიპოვეს საკმარისი მხარდაჭერა.¹¹¹

მხარდაჭერილი კანონპროექტების უმრავლესობა იყო მთავრობისა და უმრავლესობის წარდგენილი. 16-იდან მხოლოდ ერთი მხარდაჭერილი ინიციატივა დაფიქსირდა, რომელიც ერთობლივად წარადგინეს უმრავლესობისა და ოპოზიციის წევრებმა.

106 საქართველოს კონსტიტუციის 44-ე მუხლის მეორე პუნქტი.

107 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა, 2021, 50 https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [28.04.2022]

108 საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23286> [29.04.2022]

109 პარლამენტის რეგლამენტის 82-ე მუხლის მერვე პუნქტი.

110 აღნიშნული პრობლემა საგაზაფხულო სესიაზეც დაფიქსირდა. „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა, 2021, 50, https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [28.04.2022]

111 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 25 იანვრის N651/2-7/22 წერილი.

სქემა N26

რიგგარეშე სესიაზე მხარდაჭერილი საკანონმდებლო ინიციატივების რაოდენობა ინიციატორების მიხედვით



ოპოზიციასა და უმრავლესობას შორის პოლიტიკური კონსენსუსის საფუძველზე მიღებული ერთადერთი ინიციატივით ცვლილება შევიდა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში და სანქცია დაწესდა ევროპის კავშირის, ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის ან სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის ოფიციალური სიმბოლოს შებღალვისთვის.¹¹² ინიციატივა დღის წესრიგში დადგა ძალადობრივი ჯგუფების მიერ 2021 წლის 5-6 ივლისს საქართველოს პარლამენტის სასახლის წინ ევროპის კავშირის დროში დაწვის შემდგომ. მისასალმებელია აღნიშნულ საკითხზე პარლამენტში მრავალპარტიული მხარდაჭერის არსებობა.

3.2.2. დაჩქარებული/გამარტივებული განხილვები

რიგგარეშე სესიაზე მხარდაჭერილი 16-დან 10 ინიციატივა დაჩქარებული, ხოლო 2 გამარტივებული წესით იქნა განხილული. განსხვავებით, 2021 წლის საგაზაფხულო სესიის შემდგომ რიგგარეშე სესიისა, როდესაც მხოლოდ ფაქტობრივად გვექონდა შემჭიდროვებული ვადები, მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამისი დაჩქარებული პროცედურა არ იყო განსაზღვრული კანონპროექტების განხილვისთვის,¹¹³ მიმდინარე რიგგარეშე სესიაზე აღნიშნული ფორმალურადაც იყო უზრუნველყოფილი. დაჩქარებული წესით განხილული 10 ინიციატივიდან, 7 შემთხვევაში პროცედურა დაუსაბუთებელი იყო.

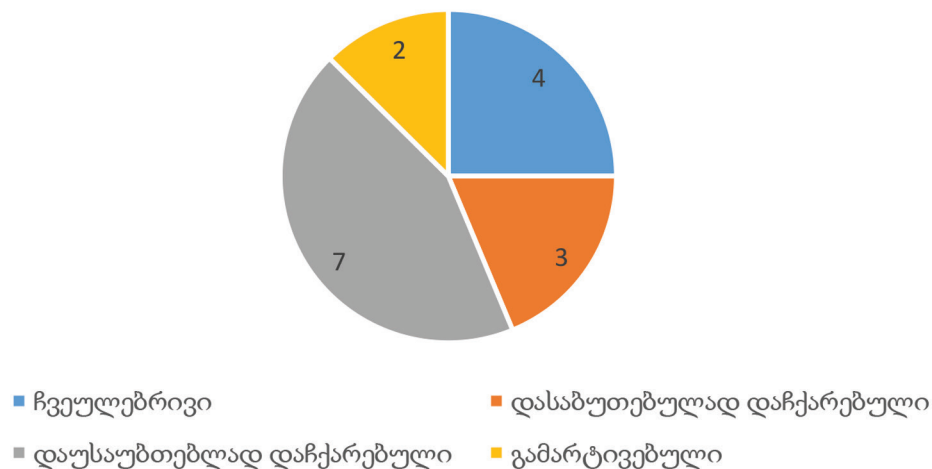
112 „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 1347-VIIრს-Xმპ. – <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/291950> [29.04.2022]

113 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა, 2021, 51, https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [28.04.2022]

რიგგარეშე სესიაზე დაჩქარებული პროცედურით კანონპროექტების განხილვის ტენდენცია განსაკუთრებით დამაზიანებელი გამოდგა დემოკრატიული პროცესებისთვის. აღნიშნული შეეხებოდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებას, საარჩევნო კოდექსში და „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში ცვლილებებს, რომელიც საპარლამენტო ოპოზიციის გარდა, არაერთი ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციის კრიტიკის ობიექტი გახდა.¹¹⁴

სქემა N27

რიგგარეშე სესიაზე მხარდაჭერილ საკანონმდებლო ინიციატივათა რაოდენობა განხილვის წესის მიხედვით



3.2.3. ევროკავშირთან დაახლოება/რეგულირების ზეგავლენის შეფასება

მხარდაჭერილი 16 საკანონმდებლო ინიციატივიდან არც ერთს ახლდა რეგულირების ზეგავლენის შეფასება და არ ითვალისწინებდა ევროპის კავშირის რეგულაციებთან ჰარმონიზაციას.

დაფიქსირდა შემთხვევა, როდესაც RIA-ს შედგენის ვალდებულების სავარაუდო თავიდან არიდების მიზნით, საქართველოს მთავრობის მიერ მომზადებული საკანონმდებლო ინიციატივა დაარეგისტრირეს უმრავლესობის დეპუტატებმა. აღნიშნული ეხება „ლათარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონის პროექტსა და პაკეტი შემავალ სხვა პროექტებს (07-3/137/10) ¹¹⁵.

114 დეტალურად, იხ.: წინამდებარე ანგარიშის 3.3.2. თავი.

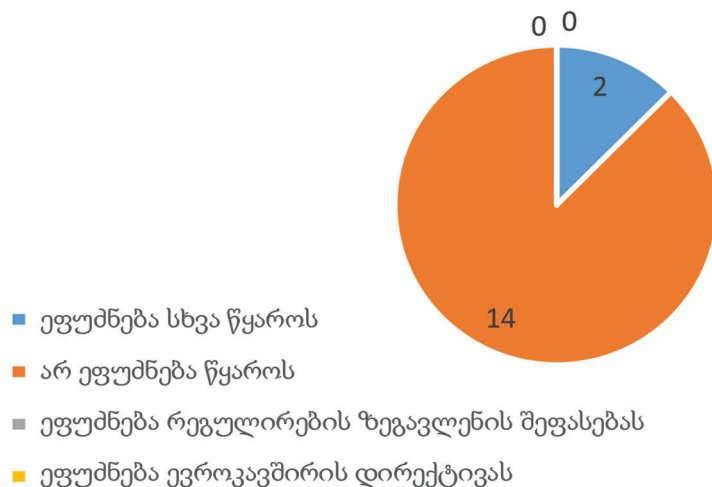
115 პარლამენტის ვებგვერდი - <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23222> [29.04.2022]

3.2.4. კვლევების გამოყენება საკანონმდებლო ინიციატივებში

რიგგარეშე სესიაზე 16-იდან 2 საკანონმდებლო ინიციატივა, ინიციატორის მითითებით, ეფუძნებოდა სხვადასხვა საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების დასკვნა/რეკომენდაციებს. აღნიშნულ სტატისტიკაში არ შედის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონი, რომელსაც შესაბამისი კანონმდებლობის საფუძველზე თან ერთვის სხვადასხვა ფინანსური დოკუმენტი.

სქემა N28

რიგგარეშე სესიაზე მხარდაჭერილ საკანონმდებლო ინიციატივებში წყაროების გამოყენების მაჩვენებელი



3.2.5. რიგგარეშე სესიაზე წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივები

რიგგარეშე სესიაზე პარლამენტში წარედგინა საერთო ჯამში 13 საკანონმდებლო ინიციატივა. მათ შორის, 8 საპარლამენტო სუბიექტების, 4 მთავრობისა და 1 აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ (რომელიც ხარვეზის საფუძველზე ბიურომ უკან დაუბრუნა ინიციატორს).¹¹⁶

116 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 25 იანვრის N651/2-7/22 წერილი.

რიგგარეშე სესიის განმავლობაში წარდგენილი
საკანონმდებლო ინიციატივების რაოდენობა
სუბიექტების მიხედვით



3.3. პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის შინაარსობრივი ნაწილი

3.3.1 დადებითი ტენდენციები:

- „ამნისტიის შესახებ“ (925-VIმს-Xმპ) და „ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობისგან განთავისუფლების შესახებ“ (926-VIმს-Xმპ) კანონების მიღება განპირობებული იყო ევროპის კავშირის მედიაციის შედეგად პარტიებს შორის დადებული შეთანხმებით „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“. მიუხედავად იმისა, რომ ამ კანონის მიღების საკითხზე ოპოზიციის და უმრავლესობის თანმხვედრი ნება არსებობდა, სამწუხაროდ, კანონი მხოლოდ უმრავლესობის მხარდაჭერით იქნა მიღებული, მის შინაარსზე შეუთანხმებლობის გამო. ოპოზიციურმა ფრაქციამ „ნაციონალური მოძრაობა ძალა ერთობაშია“ წარადგინა ალტერნატიული კანონპროექტი.¹¹⁷ ოპოზიციის მხრიდან უმრავლესობის ინიციატივის მხარდაჭერაზე უარის თქმის საფუძველი გახდა ამნისტირებული მუხლების ამომწურავი ჩამონათვალის არარსებობა და ამნისტიის წინაპირობად დაზარალებულთა ნების გაუთვალისწინებლობა;¹¹⁸

117 პარლამენტის ვებგვერდი – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/22432> [29.04.2022]

118 ინტერპრესნიუსი, პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა „ამნისტიის შესახებ“ „ქართული ოცნების“ მიერ მომზადებულ კანონპროექტს დაუჭირა მხარი, 24.05.2021, <https://www.interpressnews.ge/ka/article/657528-parlamentis-iuridiul-sakitxta-komitetma-amnistiis-shesaxe-kartuli->

- „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონის (978-VIმს-Xმპ) მიღებით პარლამენტმა გაიზიარა ორგანიზაციის რეკომენდაცია¹¹⁹ კანონპროექტის დროულ განხილვასა და მხარდაჭერასთან დაკავშირებით. ამ კანონის მიღება გახდება საკანონმდებლო საფუძველი განახლდეს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია;
- „პატიმრობის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონის (979-VIმს-Xმპ) მიღება, პარლამენტმა გაიზიარა სახალხო დამცველის მოსაზრება და ბრალდებულებს/მსჯავრდებულებს მოუხსნა ყოველგვარი შეზღუდვა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის, საქართველოს სახალხო დამცველისა და საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის ცხელ ხაზზე დაკავშირებისთვის. ლიმიტების არსებობის თაობაზე საკანონმდებლო ცვლილების საჭიროების აუცილებლობის საკითხი წამოიწია სახალხო დამცველის მხრიდან. ამ უკანასკნელმა კონსტიტუციური სარჩელით¹²⁰ მიმართა სასამართლოს. დადებითად უნდა შეფასდეს პარლამენტის რეაგირება. მან სახალხო დამცველის სარჩელი მიიჩნია კანონპროექტზე მსჯელობის საფუძვლად და, საბოლოოდ, აღნიშნული ლიმიტები გააუქმა არა მხოლოდ სახალხო დამცველისთვის, არამედ დამატებით მოიხსნა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისა და გენერალური ინსპექციის ცხელ ხაზზე დაკავშირების შემთხვევებისთვისაც.

3.3.2. უარყოფითი ტენდენციები:

- „ამნისტიის შესახებ“ (923-VIმს-Xმპ) და „ადმინისტრაციული სახდელისგან გათავისუფლების შესახებ“ (923-VIმს-Xმპ) კანონების მიღებით უმრავლესობამ საბიუჯეტო სახსრები წინასაარჩევნო მიზნებისთვის გამოიყენა. 2021 წლის მუნიციპალური ორგანოების არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდში ათასობით მოქალაქე და ორგანიზაცია გათავისუფლდა ჯარიმებისა და სხვა სანქციებისგან, რომელიც მათ ე.წ. კოვიდრეგულაციების დარღვევის გამო ჰქონდათ დაკისრებული. მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტი დარეგისტრირებული იყო 2021 წლის 23 ივნისს, მისი მიღება მოეცა საარჩევნო კოდექსის 49-ე მუხლის მეოთხე ნაწილით განსაზღვრულ არჩევნების დღემდე 60-დღიან ვადაში, რა პერიოდშიც არ შეიძლება რაიმე ახალი შეღავათის დაწესება ამომრჩეველთათვის;
- ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებებით (927-VIმს-Xმპ) გაიზარდა სანქციები ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა

[ocnebis-mier-momzadebul-kanonproekts-dauchira-mxari](#) [29.04.2022]

119 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა, 2021, 86, https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [28.04.2022]

120 იხ.: კონსტიტუციური სარჩელი N1441 „საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

მართვის ან ექსპლოატაციის წესების დარღვევასთან დაკავშირებით, სათანადო კვლევის გარეშე. პარლამენტი, აგრძელებს ტენდენციას, რომლის მიხედვითაც, სამართალდარღვევათა პრევენციას მხოლოდ სანქციების გაზრდაში ხედავს და არ იკვლევს სხვა გარემოებებს თუ რატომ ხდება კონკრეტულ დანაშაულთა თუ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ზრდა საზოგადოებაში და მხოლოდ გაზრდილი სტატისტიკის საფუძველზე, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, ზრდის ჯარიმებსა და სხვა სანქციებს;

- **საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებებით (1170-VIმს-Xმპ) საპარლამენტო უმრავლესობას მიეცა შესაძლებლობა გამარტივებული გზით ერთპარტიულად აირჩიოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკოს) თავმჯდომარე. ხოლო, „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ კანონით (1348-VIIრს-Xმპ) გამოირიცხა ოპოზიციის დანიშნული წევრის მიერ ცესკოს თავმჯდომარის მოვალეობის დროებით შესრულების შესაძლებლობა. მხარდაჭერილი კანონებით, უმრავლესობას მიეცა შესაძლებლობა ერთპარტიული ნების საფუძველზე, 6 თვეში ერთხელ აირჩიოს ცესკოს წევრები და თავმჯდომარე ოპოზიციასთან ყოველგვარი მოლაპარაკებების რაუნდებისა და მათ შორის შუალედის არსებობის გარეშე. გარდა ლეგიტიმაციის შემცირებისა, ამით ძირითადი გამოეთხარა ცესკოს თავმჯდომარისა და პროფესიული წევრების დამოუკიდებლობის ხარისხს. აგრეთვე, თუ ცესკოს მოქმედი თავმჯდომარის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე ცესკოს ახალი თავმჯდომარე არ აირჩა, მოქმედი თავმჯდომარის უფლებამოსილების ვადა გაგრძელდება ცესკოს ახალი თავმჯდომარის არჩევამდე. ცვლილებამდე არსებული წესი უზრუნველყოფდა ოპოზიციის დანიშნული წევრის მიერ თავმჯდომარის უფლებამოსილების შესრულებას. შედეგად, პარლამენტის რეგლამენტში და საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით, გაუქმდა ყველა ის ბერკეტი, რასაც კანონმდებლობა ითვალისწინებდა უმრავლესობასა და ოპოზიციას შორის კომპრომისისთვის, უმრავლესობის სასარგებლოდ. აღნიშნული ნაბიჯით უარი ეთქვა ე.წ. შარლ მიშელის ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ საარჩევნო რეფორმის ძირითად პრინციპს – პარტიათა კონსენსუსის საფუძველზე შერჩეულიყო ცესკოს წევრები და თავმჯდომარე. საკითხი პარლამენტმა დაუსაბუთებლად განიხილა დარჩენილი წესით;¹²¹**
- **სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ 2022 წლის კანონის პროექტის განხილვა მნიშვნელოვანი პროცედურული დარღვევებით მიმდინარეობდა. დეპუტატთა ჩართულობა ბიუჯეტის განხილვაში მინიმალური იყო. კომიტეტებმა დარგობრივად, ძირითადად გაერთიანებულ სხდომებზე განიხილეს პროექტი, ხოლო სამინისტროების ხელმძღვანელები არ ასრულებენ რეგლამენტით განსაზღვრულ**

121 დაწვრილებით იხ.: „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, პარლამენტის წევრებმა მხარი არ უნდა დაუჭირონ ცესკოს თავმჯდომარის არჩევის წესში ცვლილებას, 15.12.2021, https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=11 [28.04.2022]

ვალდებულებას და არ წარდგებიან კომიტეტის წინაშე ბიუჯეტის ხარჯვასთან დაკავშირებული მოხსენებით;¹²²

- **„ლატარიების, აზარტული და მომგებიანი თამაშობების მოწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (1185-VIIრს-Xმპ) კანონითა და თანდართული ცვლილებებით, წინასაახალწლო პერიოდში, დაუსაბუთებლად დაჩქარებული პროცედურით, რიგგარეშე სესიაზე პარლამენტმა განიხილა და მიიღო სათამაშო ბიზნესისთვის და მედია მაუწყებელთათვის მკაცრი რეგულაციები. მონიტორინგმა გამოკვეთა საკანონმდებლო საქმიანობაში არაერთი ხარვეზი:**
 - პარლამენტმა კანონპროექტი წარმოუდგენლად მოკლე ვადაში, საკითხის ბიუროზე გატანიდან 10 დღეში მიიღო. ამ ნაბიჯით კიდევ ერთხელ მიმართა მავნე პრაქტიკას და სრულიად დაუსაბუთებლად დაჩქარებული წესით განიხილა დემოკრატიული პროცესებისთვის მაღალი მნიშვნელობის საკითხი.;
 - კომიტეტების ჩართულობა პროცესში იყო ფორმალური. 5-იდან 4-მა კომიტეტმა,¹²³ რომელიც განსხვავებული დარგობრივი მიმართულებით საქმიანობენ, პარლამენტში ინიციატივის რეგისტრაციიდან მეორე დღეს ერთი გაერთიანებული სხდომა ჩაატარეს, რამაც პრაქტიკულად გამორიცხა 8 კანონპროექტის სრულყოფილი პროფილური შესწავლა;
 - სფეროს წარმომადგენლებთან კონსულტაცია არ მიმდინარეობდა. მონიტორინგისას დამატებით გამოიკვეთა, რომ კანონპროექტის მომზადების პროცესში არ იყო ჩართული არც სათამაშო ბიზნესი, არც მედია და არც სხვა ადრესატები ან მათი გაერთიანებები;
 - პარლამენტის მიერ საკითხის შესწავლის გარეშე მხარდაჭერას ხაზს უსვამს ის ფაქტი, რომ კანონპროექტი წარდგენილი იყო რეგულირების ზემოქმედების შეფასების ჩატარების გარეშე. მიუხედავად იმისა, რომ ინიციატივა უშუალოდ პრემიერ-მინისტრის დავალებით, ფინანსთა სამინისტრომ მოამზადა,¹²⁴ კანონპროექტის ინიციატორებად პარლამენტის წევრები მოგვევლინენ. ინიციატივის დეპუტატების მიერ პარლამენტში წარდგენის გზით, მთავრობამ თავი აარიდა კანონმდებლობის მოთხოვნას და არ განახორციელა ინიციატივის სრულყოფილი შესწავლა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მექანიზმის გამოყენებით.
- **„სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის შესახებ“ (1193-VIIრს-Xმპ) კანონის**

122 დანვრილებით იხ.: ანგარიშის 3.4.3. ქვეთავი.

123 ესენია: ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი, საფინანსო საბიუჯეტო კომიტეტი და სპორტისა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტი.

124 აღნიშნული განცხადება პრემიერ-მინისტრმა მთავრობის 29 ნოემბრის სხდომაზე განაცხადა, 29.11.2021, <https://bit.ly/3KKpg9b> [15.12.2021]

მხარდაჭერით პარლამენტში კიდევ ერთხელ დაფიქსირდა საგარეუდო პოლიტიკური კორუფციის ნიშნები. საკანონმდებლო ინიციატივის პროექტის თავდაპირველი ვერსია ორგანიზაციის მიერ შეფასდა როგორც კორუფციული რისკების შემცველი, რადგან ლატარიის ბიზნესთან დაკავშირებული საგადასახადო პოლიტიკის შეცვლის ინიციატივაში გაუმჭვირვალე იყო თუ როგორ გამოავლინეს ინიციატორებმა მათ მიერ მითითებული პრობლემები, დოკუმენტი არ შეიცავდა ფინანსურ გაანგარიშებას პრობლემის დასასაბუთებლად და დაუსაბუთებელი იყო კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის პროცედურა.¹²⁵ მიუხედავად იმისა, რომ თავდაპირველი კანონპროექტი გაიხმეს დეპუტატებმა, მოგვიანებით, ზემოთ დასახელებული ინიციატივა იდენტური შინაარსით სხვა საკანონმდებლო ცვლილებათა პროექტებთან ერთად დაარეგისტრირეს და მიიღეს კვლავ დაუსაბუთებლად დაჩქარებული წესით;

- **„სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ კანონით (1312-VIIრს-Xმპ) უმრავლესობამ პარლამენტო მანდატი გამოიყენა დამოუკიდებელ ინსტიტუტზე თავდასასხმელად.**

საკომიტეტო და პლენარულ სხდომაზე საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის ინიციატორების მიერ დასახელებული ძირითადი საჯარო ინტერესი – რატომ ხდებოდა სამსახურის გაუქმება, იყო ინტერესთა შეუთავსებლობა პერსონალური მონაცემების დაცვასა და საგამოძიებო კომპეტენციას შორის. დეპუტატები იშვेलიებდნენ არასამთავრობო ორგანიზაციების დასკვნებს, რომელებსაც თავად ამ ორგანიზაციების წარმომადგენლები მიიჩნევდნენ განხილვის მომენტისთვის არარელევანტურად. მეტიც, შემფოთება გამოთქვეს და მოუწოდეს პარლამენტს შეჩერებულიყო აღნიშნული პროცესი.¹²⁶

ახალშექმნილი ორი უწყებიდან მოქმედ სახელმწიფო ინსპექტორს არც ერთზე არ გაუგრძელდა უფლებამოსილება. იმ ფონზე, როდესაც თანამდებობის დასაკავებლად მოთხოვნილი კვალიფიკაცია არ შეიცვალა, აღნიშნული პროპორციულობის ტესტის დარღვევაზე უსვამს ხაზს. ამ ეტაპზე მოქმედ სახელმწიფო ინსპექტორთან ერთად¹²⁷ სახალხო დამცველის მიერ¹²⁸ კანონი გასაჩივრებულია საკონსტიტუციო სასამართლოში.

125 დაწვრილებით იხ.: „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, პარლამენტში დაფიქსირდა კორუფციული რისკების შემცველი ინიციატივა – https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=14 [28.04.2022]

126 არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ გაუქმებასთან დაკავშირებით, 26.12.2021, https://idfi.ge/ge/ngos_njoint_statement_94625 [29.04.2022]

127 Civil.ge, ლონდა თოლორაიამ ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებაზე პარლამენტის გადანეწყვეტილება საკონსტიტუციოში გაასაჩივრა, 25.01.2022, <https://civil.ge/ka/archives/468679> [29.04.2022]

128 სახალხო დამცველმა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურთან დაკავშირებით, საქართველოს სახალხო დამცველი, 25.01.2022, <https://bit.ly/3HbKPgr> [28.01.2022]

საქართველოს პარლამენტმა ინიციატივა განსაკუთრებული სიჩქარით, 4 დღეში 3 მოსმენით განიხილა და რიგგარეშე სესიის ბოლოს 30 დეკემბერს გააუქმა სახელმწიფო ინსპექტორის აპარატი. კანონი უკან გადადგმულ ნაბიჯად შეაფასეს არა მხოლოდ ოპოზიციამ ან ადგილობრივმა ორგანიზაციებმა, არამედ სტრატეგიულმა პარტნიორებმა და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა.¹²⁹

- **„საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონით (1346-VIIრს-Xმპ) მოსამართლეთა წინააღმდეგ დისციპლინარული წარმოების ახალი წესებით შესუსტდა ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობა და გაძლიერდა სასამართლოში არსებული ე.წ. კლანი.** ხელისუფლებამ უარი თქვა მართლმსაჯულების რეფორმის ე.წ. „ტალღებით“ მიღწეულ შედეგებზე და ამ გზით ცდილობს შეუქმნა კლანს ყველა პირობა მოსამართლეთა მიმართ რეპრესიების გასატარებლად.¹³⁰ აღნიშნული ინიციატივაც, პარლამენტმა განსაკუთრებული სიჩქარით, დაუსაბუთებლად დაჩქარებული პროცედურით, 4 დღეში 3 მოსმენით განიხილა რიგგარეშე სესიის ბოლოს და 30 დეკემბერს დაამტკიცა. ორგანიზაციამ მიმართა პრეზიდენტს გამოყენებინა ვეტო ინიციატივის, როგორც შინაარსობრივი, ასევე განხილვის პროცედურული ხარვეზების საფუძვლით.¹³¹ სამწუხაროდ, პრეზიდენტმა არ გაიზიარა აღნიშნული მოთხოვნა.¹³²
- **„საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონით (1206-VIIრს-Xმპ) პარლამენტმა კიდევ ერთხელ განუსაზღვრელი ძალაუფლება გადასცა მთავრობას ე.წ. კოვიდრეგულაციების შემოღების მიზნით.** ამ ეტაპზე კანონის გახანგრძლივების ვადა 1 წლამდე გაიზარა ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე. პარლამენტი დღემდე თავს არიდებს იმ რეგულაციების ამომწურავი ჩამონათვალის განსაზღვრას, რომლის შემოღებაც, შესაძლოა, მთავრობას დასჭირდეს ვირუსის გავრცელების პრევენციისთვის. პარლამენტის მხრიდან არ გამოყენებულა არც

129 აშშ-ის საელჩო საქართველოში, აშშ-ის საელჩოს განცხადება მმართველი პარტიის მიერ წლის ბოლოს, ნაჩქარევად მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ, 03.01.2022, <https://bit.ly/3u8ikge>, Civil.ge, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების ინიციატივას საერთაშორისო გამოხმაურება მოჰყვა, 29.12.2021, <https://bit.ly/3u87RBI> [28.01.2022]

130 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, დამოუკიდებელი ინსტიტუტების შესუსტება ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას უშლის ხელს, 29.12.2021, https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=10 [28.04.2022] [28.01.2022]

131 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“ „დამოუკიდებელი იურისტების ჯგუფი“ „დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი“, მოუწოდებთ საქართველოს პრეზიდენტს ვეტო დაადოს საერთო სასამართლოების კანონში შესატან ცვლილებებს, ვინაიდან ის მნიშვნელოვნად ზღუდავს ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობას და აუქმებს რეფორმის ოთხი ტალღის შედეგებს, 30.12.2021, https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=9 [28.04.2022] [28.01.2022]

132 საქართველოს პრეზიდენტის ოფიციალური ვებგვერდი, საქართველოს პრეზიდენტის განცხადება, 13.01.2022, https://president.gov.ge/ka/News/Article/sakaryvelos_prezidentis_gantskhadeba_1642077945 [29.04.2022] [28.01.2022]

ერთი კანონმდებლობით დადგენილი შესაძლებლობა ამ მიმართულებით მთავრობის კონტროლის განსახორციელებლად.¹³³

3.3.3. შეჩერებული რეფორმები

- საქართველოს პარლამენტში შეჩერებულია საკონსტიტუციო რეფორმა,¹³⁴ რომელიც გამომდინარეობს ევროპის კავშირის მედიაციით დადებული შეთანხმებიდან „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“¹³⁵ და ითვალისწინებს საარჩევნო ბარიერის შემცირებას შემდგომი პარლამენტის არჩევნებისთვის. აგრეთვე, 2021 წლის 7 სექტემბერს, პირველი მოსმენით განხილვის შედეგად, ორგანიზაციის მოწოდების მიუხედავად,¹³⁶ უარი ეთქვა გენერალური პროკურორის არჩევის წესს, რომელიც დაფუძნებული იქნებოდა კონსენსუსის პრინციპზე. შედეგად, კვლავ შენარჩუნდა გენპროკურორის ერთპარტიული წესით დანიშვნის შესაძლებლობა.

იმ შემთხვევაში თუ ინიციატივა მხოლოდ ერთი პარტიის ნების შედეგად ჩავარდება, აღნიშნული კიდევ ერთხელ შეარყევს ნდობას პოლიტიკურ აქტორებს შორის და გაართულებს სამომავლოდ კომპრომისზე დაფუძნებული პოლიტიკის წარმოებას ქვეყანაში;

- „საერთო სასამართლოების შესახებ“ კანონში 2021 წლის 1 ივლისს ინიცირებული ცვლილებები,¹³⁷ რომელიც ადგენს სასამართლოთა მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გასაჯაროების წესს, დღემდე არ გასულა საკომიტეტო და პლენარულ სხდომაზე განსახილველად. აღნიშნული ინიციატივაც გამომდინარეობს ევროპის კავშირის მედიაციით დადებული შეთანხმებიდან „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“¹³⁸ და ითვალისწინებს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების¹³⁹ აღსრულებას.
- „საერთო სასამართლოების შესახებ“ კანონში ფრაქცია „ლელო-პარტ-

133 აღნიშნულთან დაკავშირებით, იხ.: ორგანიზაციის განცხადება, რომელშიც მიმოხილულია ყველა ის ხარვეზი, რაც ახასიათებს აღნიშნულ კანონს, რომელიც კიდევ ერთხელ გაგრძელდა საანგარიშო პერიოდში. „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, პარლამენტი კვლავ განუსაზღვრელ უფლებამოსილებებს ანიჭებს მთავრობას პანდემიასთან ბრძოლის მიზნით, 22.06.2021, https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=161

134 პარლამენტის ვებგვერდი – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/22492> [29.04.2022]

135 სამომავლო გზა საქართველოსთვის, შეთანხმების არაოფიციალური თარგმანი, გვ. 3. <https://bit.ly/3GfQ5yE> [28.01.2022]

136 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, საპარლამენტო უმრავლესობა ცდილობს სრული კონტროლი შეინარჩუნოს გენერალური პროკურორის შერჩევაზე, 07.09.2021, https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=23 [28.04.2022]

137 პარლამენტის ვებგვერდი – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/22492> [29.04.2022]

138 სამომავლო გზა საქართველოსთვის, შეთანხმების არაოფიციალური თარგმანი, გვ. 5. <https://bit.ly/3GfQ5yE> [28.01.2022]

139 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის №1/4/693,857 გადაწყვეტილება საქმეზე „ა(ა)იპ „მედიის განვითარების ფონდი“ და ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ნიორობა საქართველოსთვის“ და „შარლ მიშელის რეფორმების ჯგუფის“ მიერ 2021 წლის 1 სექტემბერს ინიცირებული ცვლილებები¹⁴⁰ დღემდე არ განხილულა პარლამენტში. ინიციატივა ეხმიანება პარტიებს შორის ევროპის კავშირის მედიაციით დადებულ ხელშეკრულებას „სამომავლო გზა საქართველოსთვის“. აგრეთვე, პარტია „საქართველოსთვის“ წევრი დეპუტატების მიერ 7 ივლისს ინიცირებული „საერთო სასამართლოების შესახებ“ კანონში ცვლილებების პროექტი¹⁴¹ დღემდე არ განხილულა პარლამენტში.

3.4. მთავრობის ნდობის საკითხი, პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების ანგარიშგაღდებულება პარლამენტის წინაშე

3.4.1. მთავრობის ნდობის საკითხი

საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილების მოხსნიდან, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის გადადგომიდან, ან უფლებამოსილების სხვაგვარად შეწყვეტიდან 2 კვირის ვადაში, პარლამენტი ნდობას უცხადებს საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტიის მიერ წამოყენებული პრემიერმინისტრობის კანდიდატის წარდგენილ საქართველოს მთავრობას.¹⁴² პარლამენტის ნდობის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.¹⁴³ საანგარიშო პერიოდში არცერთი ზემოხსენებული გარემოება არ დამდგარა, შესაბამისად, მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების საჭიროება არ ყოფილა.

3.4.2. პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური მოხსენება და ანგარიში

პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური მოხსენება პარლამენტში იმართება საგაზაფხულო სესიაზე.¹⁴⁴ პარლამენტს უფლება აქვს სავალდებულო მოხსენების მიღმა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს მოთხოვოს სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის¹⁴⁵ წარდგენა. ამ ანგარიშის წარდგენის მოთხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებას პარლამენტი იღებს კომიტეტის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე, პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა.

საანგარიშო პერიოდში პრემიერმინისტრის მიმართ ანგარიშის მოთხოვნას ადგილი არ ჰქონია,¹⁴⁶ შესაბამისად საანგარიშო პერიოდში იგი მოხსენებით პარლამენტის წინაშე არცერთ ფორმატში არ წარმდგარა.

140 პარლამენტის ვებგვერდი - <https://bit.ly/3IRJLyI> [02.02.2022]

141 პარლამენტის ვებგვერდი - <https://bit.ly/3HmMY9r> [02.02.2022]

142 პარლამენტის რეგლამენტის 160-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

143 პარლამენტის რეგლამენტის 160-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

144 პარლამენტის რეგლამენტის 150-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

145 პარლამენტის რეგლამენტის 151-ე მუხლი.

146 საქართველოს პარლამენტის აპარატის 2022 წლის 1 თებერვლის N851/2-7/22 წერილი.

3.4.3. კანონი 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ

საქართველოს პარლამენტმა 2022 წლის ბიუჯეტი რეგლამენტით გათვალისწინებული პროცედურების დაცვით მიიღო. დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ 2021 წლის ბიუჯეტის მიღების პროცესისგან განსხვავებით, ადგილი არ ჰქონია განხილვის ვადების დარღვევას და განხილვის რომელიმე ეტაპის გამოტოვებას¹⁴⁷. ბიუჯეტის განხილვის პერიოდში პოლიტიკური ოპოზიციის დიდი ნაწილი ბოიკოტის რეჟიმში იმყოფებოდა, რის გამოც, კანონის მიღება სრულფასოვანი ჩართულობის გარეშე, ფაქტობრივად, ერთპარტიული განხილვითა და მხარდაჭერით განხორციელდა. პარლამენტის რეგლამენტი ყველა კომიტეტსა და ფრაქციას ავალდებულებს ბიუჯეტის განხილვას.¹⁴⁸ ამის მიუხედავად, ბიუჯეტის განხილვის პროცესში მონაწილეობა არ მიუღია ყველა საპარლამენტო სუბიექტს. ბიუჯეტის პროექტი განიხილეს „ლელო – პარტნიორობა საქართველოსთვის“ და „მარლ მიშელის რეფორმების ჯგუფი“ საპარლამენტო ფრაქციებმა და საპარლამენტო პოლიტიკურმა ჯგუფებმა – „ევროპელი სოციალისტები“ და „გირჩი“. განხილვა არ გამართულა ყველაზე მრავალრიცხოვან ოპოზიციურ ფრაქციაში „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა – გაერთიანებული ოპოზიცია – ძალა ერთობაშია“, რომელიც, საანგარიშო პერიოდში საპარლამენტო საქმიანობას ბოიკოტს უცხადებდა. ბიუჯეტის პროექტი არც ფრაქცია „ქართული ოცნებას“ განუხილავს.

კომიტეტებსა და პლენარულ სხდომებზე განხილვა არ მიმდინარეობდა სიღრმისეული მსჯელობისა და დისკუსიის ფონზე.

იურიდიულ, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ევროინტეგრაციის კომიტეტებმა, გარემოს დაცვისა და აგრარულ საკითხთა კომიტეტებმა, აგრეთვე, სპორტისა და კულტურის კომიტეტებმა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი, გაერთიანებულ სხდომებზე განიხილა. ბიუჯეტის პროექტის გაერთიანებულ სხდომებზე განხილვა ნაკლებად იძლევა საკითხებზე დარგობრივი მსჯელობის საშუალებას.

ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა, განათლებისა და მეცნიერების კომიტეტების მიერ კანონპროექტი ცალ-ცალკე იქნა განხილული და რეკომენდაციების ძირითადი ნაწილიც ამ სხდომებზე გაუღერდა.

ბიუჯეტის განხილვის პროცესში საკმარისად ვერ წარმოჩინდა პარლამენტის როლი.

საპარლამენტო უმრავლესობის მხრიდან რამდენიმე რეკომენდაცია იქნა ინიცირებული. საპარლამენტო ოპოზიციიდან მხოლოდ ალექსანდრე ელისაშვილისა და ლევან იოსელიანის რეკომენდაციები იქნა ასახული გადამუშევრებულ ვერსიაში, რომლებიც უმრავლესობის წევრების მხრიდან გაუღერებულ საკითხებს დაემთხვა და შეეხებოდა კულტურის სფეროში ხელფასებისა და ვეტერინართათვის პენსიე-

147 დეტალურად ამ საკითხის შესახებ იხილეთ „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველოს“ ანგარიში „საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა“, 2020, 31. https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpPIWrZH.pdf [03.02.2022]

148 პარლამენტის რეგლამენტის 136 მუხლის მე-4 ნაწილი.

ბის ზრდის საკითხს. გარდა ამ უკანაცხელისა, ოპოზიციის მხრიდან დასმული საკითხები¹⁴⁹ ბიუჯეტის გადამუშავებულ ვერსიაში მთავრობის მხრიდან არ იქნა გათვალისწინებული.

დარგობრივი სამინისტროების ხელმძღვანელი პირები ყველა კომიტეტის წინაშე მოხსენებით არ წარმდგარან.

პარლამენტის რეგლამენტი ადგენს ვალდებულებას, ფინანსთა მინისტრთან ერთად, კომიტეტების წინაშე მოხსენებით წარდგენდნენ დარგობრივი სამინისტროების წარმომადგენლებიც.¹⁵⁰ აღნიშნული ვალდებულება მხოლოდ რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტზე შეასრულა, როცა კომიტეტის სხდომაზე მოუსმინეს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილეს. არც ერთ სხვა შემთხვევაში კომიტეტებს არ მოუსმენიათ დარგობრივი სამინისტროების ხელმძღვანელი პირების მოხსენება სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვის შესახებ. კომიტეტებს არ შეუფასებიათ რამდენად სწორი პრიორიტეტები აქვს მთავრობას განსაზღვრული კონკრეტულ დარგში.

დეპუტატთა ჩართულობა ბიუჯეტის კანონპროექტის განხილვის პროცესში იყო მინიმალური.

დეპუტატთა ჩართულობა ბიუჯეტის განხილვის პროცესში იყო მინიმალური. 11 საკომიტეტო სხდომადან მხოლოდ სამჯერ დაფიქსირდა შემთხვევა, როდესაც დამსწრე დეპუტატების ნახევარმა მაინც დასვა კითხვები ან დააფიქსირა საკუთარი პოზიცია. სხვა შემთხვევებში, კომიტეტებში ერთეული დეპუტატები სვამდნენ კითხვებს, რაც ხაზს უსვამს ბიუჯეტის განხილვის პროცესის მიმართ კომიტეტის წევრების ზედაპირულ დამოკიდებულებას.

თუ 2021 წლის ბიუჯეტის პროექტის განხილვები, რომლებიც პოლიტიკური ოპოზიციის მხრიდან სრული ბოიკოტის ფონზე, ერთპარტიულ პარლამენტში მიმდინარეობდა, კრიტიკისა და დამაზუსტებელი შეკითხვების გარეშე წარიმართა. წლევანდელ განხილვებში ოპოზიციის მცირედი წარმომადგენლობის პირობებშიც კი, მეტად წამოწეული იყო კრიტიკული და პრობლემებზე ორიენტირებული საკითხების განხილვა, რამაც პროცესი შედარებით აქტიური გახადა.

3.4.4. თანამდებობის პირის პლენარულ სხდომაზე გამოცხადება

თანამდებობის პირის პლენარულ სხდომაზე გამოცხადების¹⁵¹ ინიციატორი შეიძლება იყოს პარლამენტის კომიტეტი ან ფრაქცია, რომელთა მოთხოვნის საფუძველზე, პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის გადაწყვეტილებით, პლე-

149 განათლების მიმართულების დაფინანსების გაზრდა; სკოლის მოსწავლეთა კვებით უზრუნველყოფა.

150 პარლამენტის რეგლამენტის 136-ე მუხლის მე-7 ნაწილი.

151 პარლამენტის რეგლამენტის 152-ე მუხლი.

ნარულ სხდომაზე მოიწვევენ მთავრობის წევრს, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირს, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს ხელმძღვანელს. პირი პარლამენტის წინაშე წარდგება, როგორც წესი, ყოველი თვის პლენარული სხდომების ბოლო კვირის პარასკევს.¹⁵² ამდენად, ინტერპელაციისაგან განსხვავებით, ეს მექანიზმი პერიოდულობით არ არის შეზღუდული.

თანამდებობის პირის პლენარულ სხდომაზე გამოცხადების მექანიზმი საანგარიშო პერიოდში არ გამოყენებულა.¹⁵³ მსგავსი ინიციატივა არც წინა საანგარიშო პერიოდებში დაუყენებიათ პარლამენტში. საპარლამენტო კონტროლის ეს შესაძლებლობა კიდევ ერთია იმ ინსტრუმენტთან, რომელსაც პარლამენტის წევრები არ იყენებენ.

3.4.5. მინისტრის საათი

მინისტრის საათი სავალდებულო ხასიათის რუტინული მექანიზმია, რომელიც წინასწარ დადგენილი გრაფიკის მიხედვით ტარდება. იგი კანონით ზუსტად დადგენილ მიზანს ემსახურება და სამთავრობო პროგრამის შესრულების შესაბამისი მიმართულების შესახებ მოხსენებით გამოსვლას გულისხმობს.

მინისტრის საათის ფარგლებში წელიწადში ერთხელ, პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მთავრობის ცალკეული წევრები (გარდა პრემიერ-მინისტრისა) მოხსენებით წარსდგებიან.¹⁵⁴ მინისტრის საათის გრაფიკს მთავრობის წევრებთან შეთანხმებით და პარლამენტის კომიტეტების ინიციატივების გათვალისწინებით, საგაზაფხულო სესიის დაწყებამდე ადგენს პარლამენტის ბიურო.¹⁵⁵

2021 წლის მინისტრის საათების ჩატარების განრიგი ბიურომ იმავე წლის პირველ თებერვალს დაადგინა.¹⁵⁶ ამის შემდეგ დოკუმენტმა რამდენჯერმე განიცადა ცვლილება. საგაზაფხულო სესიის განმავლობაში ეს 5-ჯერ, ხოლო საშემოდგომო სესიისას 2-ჯერ მოხდა.¹⁵⁷ განხორციელებული ცვლილებები, რიგ შემთხვევებში, თავად მინისტრთა მოთხოვნებს ემყარებოდა.¹⁵⁸ მთელი წლის განმავლობაში 12 მინისტრის საათი გაიმართა. ამდენად, პარლამენტმა წლის განმავლობაში ყველა მინისტრს მოუსმინა.

მინისტრის საათის ჩატარების განრიგი ისე უნდა შედგეს, რომ სულ მცირე პლენარული სხდომების ყოველ 2 კვირაში ერთხელ (გარდა საქართველოს პრემიერ-მი-

152 პარლამენტის რეგლამენტის 152-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

153 საქართველოს პარლამენტის აპარატის 2022 წლის 1 თებერვლის N851/2-7/22 წერილი.

154 პარლამენტის რეგლამენტის 153-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

155 პარლამენტის რეგლამენტის 153-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

156 განრიგი ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://bit.ly/2XG3kbD> [03.02.2022]

157 ინფორმაცია ხელმისაწვდომია პარლამენტის ვებგვერდზე: <https://info.parliament.ge/> [03.02.2022]

158 დეტალურად ამ საკითხის შესახებ იხილეთ „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველოს“ ანგარიში „საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა“, 2021, 83. https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [03.02.2022]

ნისტრის ყოველწლიური მოხსენების მოსმენის კვირისა) გაიმართოს 1 მინისტრის საათი მაინც.¹⁵⁹ თავდაპირველად დადგენილი განრიგის მიხედვით,¹⁶⁰ სასესიო პერიოდის თვეებში, პარლამენტს ერთი მინისტრისთვის მაინც უნდა მოესმინა.

წინა საანგარიშო პერიოდში, საგაზაფხულო სესიაზე 6 მინისტრის საათი ჩატარდა და უმეტესწილად ბიუროს მიერ დადგენილი განრიგი დაცული იყო.¹⁶¹

საგაზაფხულო სესიიდან საშემოდგომო სესიაზე გადაინაცვლა სამმა მინისტრის საათმა, ესენია: შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრი; საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის მინისტრი. თუმცა საშემოდგომო სესიის ნაცვლად საგაზაფხულო სესიაზე ჩატარდა საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრის საათი.

პარლამენტს მინისტრის საათის ფორმატში მინისტრების მოსმენის 2021 წლის განრიგით 16-19 მარტს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრისთვის უნდა მოესმინა. 2021 წლის 17 მარტის ბიუროს სხდომაზე გადაწყდა, რომ მინისტრ ჩვენკელს არ მოუსმენდნენ. მოხსენების გაუქმების ერთ-ერთ მიზეზად, სამინისტროს გაყოფა დასახელდა.¹⁶² ამდენად, ორი მინისტრის საათმა საშემოდგომო სესიაზე გადმოინაცვლა. რაც შეეხება შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრს, მან ითხოვა მინისტრის საათის გრაფიკში ცვლილებები და მოხსენების წლის ბოლოს გადატანა. ეს განპირობებული იყო იმით, რომ მზადდებოდა სამოქალაქო თანასწორობისა და ინტეგრაციის სახელმწიფო სტრატეგია და სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა. ამგვარად, სახელმწიფო მინისტრის მოსაზრებით, სამთავრობო პროგრამის ფარგლებში გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯებისა და მიღებული შედეგების თაობაზე „მინისტრის საათის“ ფარგლებში ანგარიშის წარსადგენად მიზანშეწონილი იყო წლის ბოლო.¹⁶³

დადგენილი გრაფიკით, სექტემბერში ორი მინისტრის – იუსტიციის და საგარეო საქმეთა მინისტრების საათი უნდა გამართულიყო. ბიუროს გადაწყვეტილებით, საგარეო საქმეთა მინისტრის მოსმენა ნოემბერში, ხოლო იუსტიციის მინისტრის საათი დეკემბერში ჩატარდა.¹⁶⁴ აღნიშნულის თაობაზე მინისტრებს მოთხოვნით არ მიუმა-

159 პარლამენტის რეგლამენტის 153-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

160 დეტალურად იხ.: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/21351> [03.02.2022]

161 დეტალურად ამ საკითხის შესახებ იხილეთ „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველოს“ ანგარიში „საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა“, 2021, 70. https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [03.02.2022]

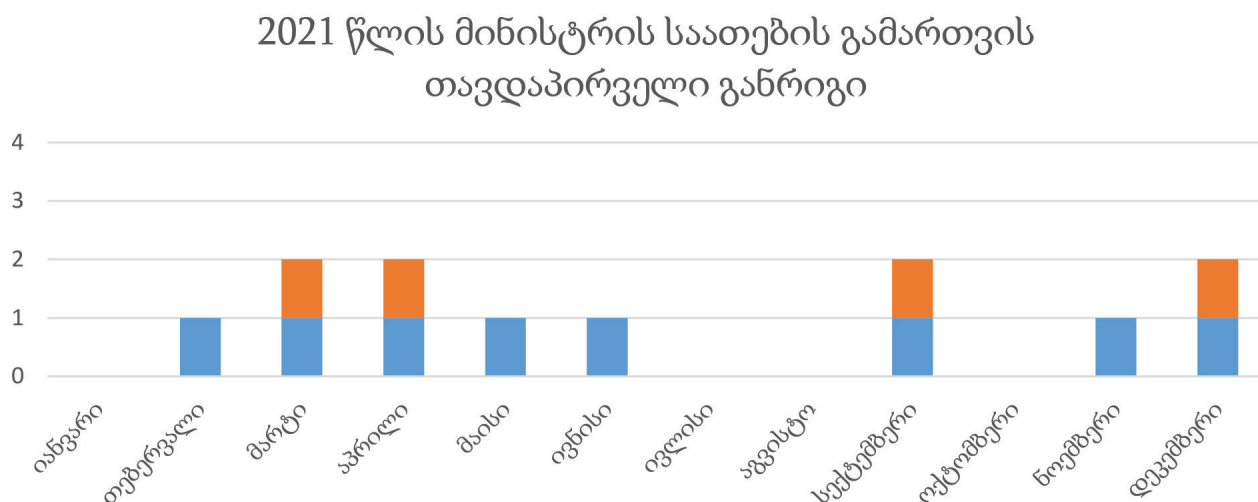
162 დეტალურად ამ საკითხის შესახებ იხ. „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველოს“ ანგარიში „საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა“, 2021, 70. https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [03.02.2022]

163 შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის წერილი, იხ.: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/271572>; [18.02.2022]

164 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 1 თებერვლის N851/2-7/22 წერილი.

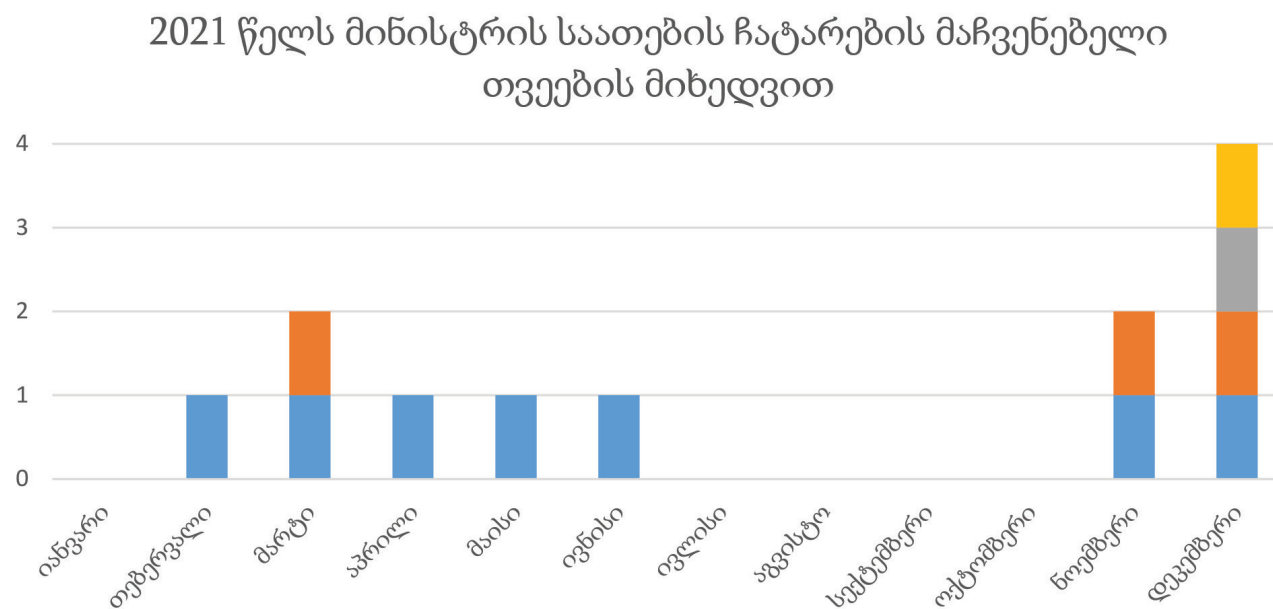
რთავთ წინა შემთხვევებისაგან განსხვავებით. სავარაუდოა, რომ ეს ცვლილებები წინასაარჩევნო პერიოდის გამო განხორციელდა.

სქემა N30



საბოლოოდ, ცვლილებების შედეგად საშემოდგომო სესიაზე მინისტრის საათები მხოლოდ ნოემბერსა და დეკემბერში ჩატარდა. ამან განაპირობა ის, რომ დეკემბრის თვეში ოთხი მინისტრის საათი გაიმართა.

სქემა N31



საანგარიშო პერიოდში სულ 6 მინისტრის საათი გაიმართა.

საგარეო საქმეთა მინისტრი – საგარეო საქმეთა მინისტრის, დავით ბაღვალიანის მოსმენა 19 ნოემბერს გაიმართა. მინისტრის საათი 3 საათსა და 50 წუთს გაგრძელდა, მათ შორის 1 საათი და 28 წუთი მინისტრის მოხსენებას დაეთმო.

მინისტრს 22-მა დეპუტატმა მიმართა კითხვით, მათგან 14 უმრავლესობის, 8 კი ოპოზიციის წარმომადგენელი იყო. დეპუტატებმა მინისტრს ჯამში 41 კითხვა დაუსვეს. 25 მათგანის ავტორი უმრავლესობა, 16-ის კი ოპოზიცია იყო. დამაზუსტებელი კითხვის უფლება 1-მა ოპოზიციონერმა დეპუტატმა გამოიყენა. მინისტრის მიმართ არ დასმულა კონკრეტული ინიციატივის შემცველი კითხვები და დაისვა სულ 1 ზოგადი ხასიათის შეკითხვა.

უმრავლესობის წევრების კითხვებში იგრძნობოდა მათი სურვილი – პ[რემიერ]მინისტრი და საგარეო პოლიტიკა პოზიტიურ ჭრილში წარმოეჩინათ. 6-მა დეპუტატმა საკუთარი დროის დიდი ნაწილი მინისტრის პირდაპირ ქებას დაუთმო, მათ შორის 4 იყო უმრავლესობის, 2 კი ოპოზიციის წარმომადგენელი.¹⁶⁵ მინისტრს მნიშვნელოვანი შეკითხვები პასუხის გარეშე არ დაუტოვებია.

განათლების და მეცნიერების მინისტრი – მიხეილ ჩხენკელის მოსმენა 1 დეკემბერს გაიმართა. იგი 5 საათსა და 13 წუთს გაგრძელდა, მათ შორის 1 საათი და 22 წუთი მინისტრის მოხსენებას დაეთმო.

განათლებისა და მეცნიერების მინისტრს მიხეილ ჩხენკელს 34-მა დეპუტატმა მიმართა კითხვით, მათგან 20 უმრავლესობის, 14 კი ოპოზიციის წარმომადგენელი იყო.

დეპუტატს სულ 51 შეკითხვა დაუსვეს, აქედან 28 შეკითხვის ავტორი უმრავლესობის წარმომადგენლები, ხოლო 23 შეკითხვის ავტორი ოპოზიციის წარმომადგენლები იყვნენ.

დეპუტატებმა მიხეილ ჩხენკელს სულ 2 ზოგადი ხასიათის შეკითხვა დაუსვეს, მათგან ორივე ოპოზიციონერ დეპუტატებს ეკუთვნოდათ.

კონკრეტული ინიციატივის შემცველი კითხვა განათლებისა და მეცნიერების მინისტრს მხოლოდ ერთი დაუსვეს. მინისტრის ქებაზე ორიენტირებული კითხვები 3-მა დეპუტატმა დასვა, მათგან 1 ოპოზიციონერი, „ევროპელი სოციალისტების“ წევრი დავით ბილფიმიანი იყო.

დამაზუსტებელი კითხვის უფლება 5-მა დეპუტატმა გამოიყენა, მათგან მხოლოდ 1 იყო უმრავლესობის წევრი.

კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის მინისტრი – თეა წულუკიანის მოსმენა 3 დეკემბერს გაიმართა. იგი 7 საათსა და 25 წუთს გაგრძელდა, აქედან მინისტრის მოხსენებას 57 წუთი დაეთმო.

თეა წულუკიანს 37-მა დეპუტატმა დაუსვა შეკითხვა. მათგან 26 უმრავლესობის, 11 კი ოპოზიციის წევრი იყო. დეპუტატებმა წულუკიანს 69 კითხვა დაუსვეს. აქედან 46 უმრავლესობის წევრების მიერ იქნა დასმული, ხოლო 23 ოპოზიციის.

165 დავით ბილფიმიანი დავით ბალკალიანს – „ამ კედლებში მოსმენილი ერთ-ერთი საუკეთესო ანგარიშია ეს“. სხდომის ვიდეო ჩანაწერი იხ: <https://www.facebook.com/parliamentgeo/videos/413005353737216>

თეა წულუკიანს სულ ხუთმა დეპუტატმა დაუსვა ზოგადი ხასიათის შეკითხვები, მათგან სამი უმრავლესობის, ორი კი ოპოზიციის წარმომადგენელი იყო. მინისტრისთვის კონკრეტული ინიციატივის შემცველი კითხვით არავის მიუმართავს. მთავრობის წევრის ქებისთვის კითხვის უფლება უმრავლესობის სამმა დეპუტატმა გამოიყენა. მათგან 1-ს კითხვა საერთოდ არ დაუსვამს, საკუთარი დრო მხოლოდ მინისტრის ქებას დაუთმო.¹⁶⁶

სულ 6 დამაზუსტებელი კითხვა დაისვა, მათგან არცერთი არ დასმულა „ქართული ოცნების“ წარმომადგენელთა მიერ.

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრი - ნათელა თურნავას მინისტრის საათი 16 დეკემბერს გაიმართა. მინისტრის საათი 4 საათსა და 1 წუთს გაგრძელდა, მათ შორის 55 წუთი მინისტრის მოხსენებას დაეთმო.

მინისტრს 30-მა დეპუტატმა მიმართა კითხვით, მათგან 18 უმრავლესობის, 12 კი ოპოზიციის წარმომადგენელი იყო. დეპუტატებმა მინისტრს ჯამში 68 კითხვა დაუსვეს. 42 მათგანის ავტორი უმრავლესობა, 26-ის კი ოპოზიცია იყო. მინისტრისთვის კონკრეტული ინიციატივის შემცველი კითხვები არ დაუსვამთ.

4-მა დეპუტატმა საკუთარი დროის დიდი ნაწილი მინისტრის პირდაპირ ქებას დაუთმო. მათგან ოთხივე უმრავლესობის წევრი იყო.

დამაზუსტებელი კითხვის უფლება 2-მა დეპუტატმა გამოიყენა, მათგან 1 ოპოზიციონერი 1 კი უმრავლესობის წარმომადგენელი იყო. მინისტრს მნიშვნელოვანი კითხვები პასუხის გარეშე არ დაუტოვებია.

იუსტიციის მინისტრი - რატი ბრეგაძეს საქართველოს პარლამენტმა 17 დეკემბერს მოუსმინა. მინისტრის საათი 5 საათსა და 7 წუთს გაგრძელდა. მინისტრის მოხსენებას 39 წუთი დაეთმო.

კითხვის დასმის უფლება გამოიყენა 32-მა დეპუტატმა, მათგან 23 იყო „ქართული ოცნების“, 9 კი ოპოზიციის წარმომადგენელი. სულ 72 კითხვა დაისვა; 41 უმრავლესობის, 31 კი ოპოზიციის მხრიდან.

დაისვა სულ სამი დამაზუსტებელი შეკითხვა, რომელთა ავტორებიც ოპოზიციის წარმომადგენლები იყვნენ.

კონკრეტული ინიციატივის შემცველი 4 შეკითხვა იქნა დასმული. ამასთან მინისტრს უპასუხოდ არ დაუტოვებია მნიშვნელოვანი კითხვები.

შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხების სახელმწიფო მინისტრი - თეა ახვლედიანი საქართველოს პარლამენტის წინაშე 18 ნოემბერს წარსდგა. მინისტრის საათი 3 საათსა და 30 წუთს გაგრძელდა. მოხსენებას მინისტრმა 32 წუთი დაუთმო.

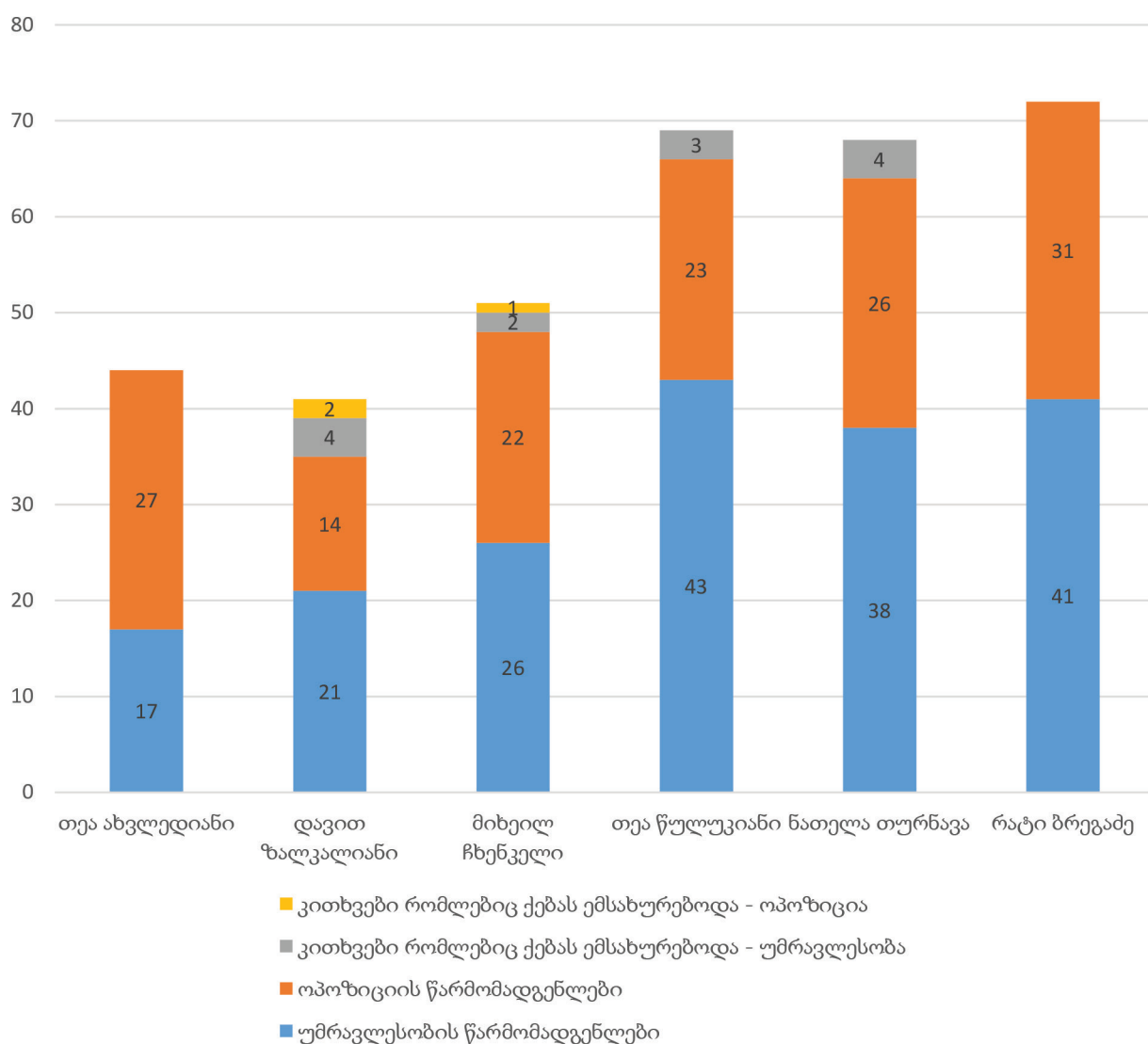
¹⁶⁶ „იმდენად კარგი მინისტრი ხართ კითხვა არ მაქვს“ - ლევან მგალობლიშვილი თეა წულუკიანს. სხდომის ვიდეო ჩანაწერი იხ: <https://www.facebook.com/parliamentgeo/videos/638951687462302>

კითხვის დასმის უფლება გამოიყენა 21-მა დეპუტატმა, მათგან 12 იყო „ქართული ოცნების“, 9-კი ოპოზიციის წარმომადგენელი. მინისტრის საათზე სულ 44 კითხვა დაისვა; 17 უმრავლესობის, 27 კი ოპოზიციის მხრიდან.

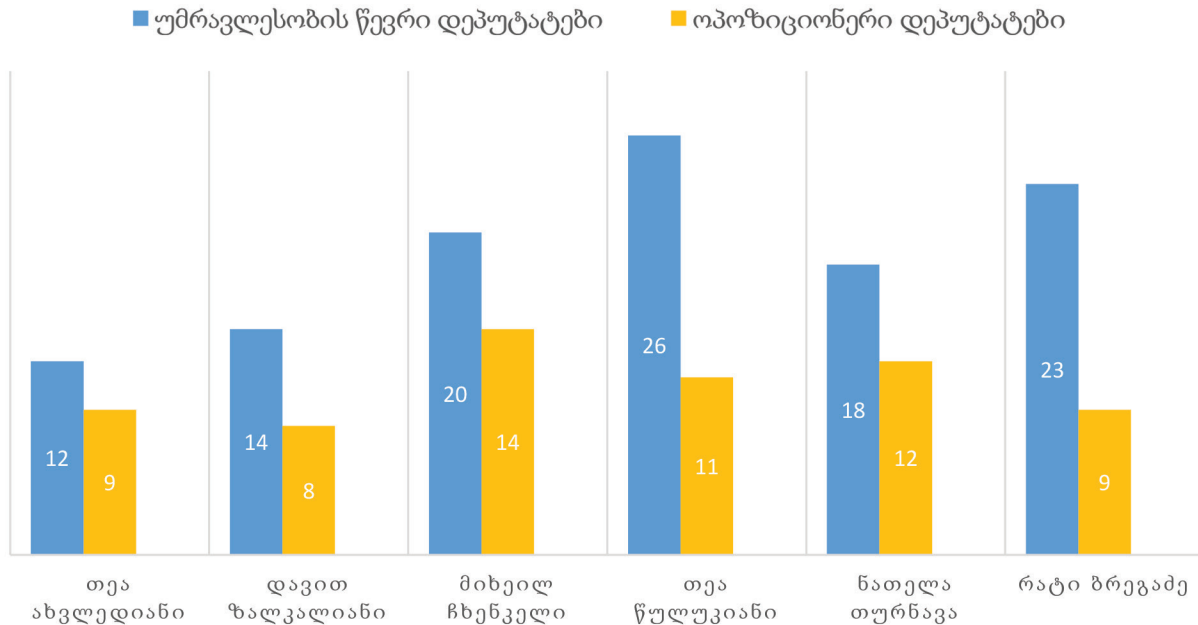
სულ 4-მა დეპუტატმა გამოიყენა დამაზუსტებელი შეკითხვის უფლება. მათგან ყველა იყო ოპოზიციონერი.

სქემა N32

მინისტრებისთვის დასმული შეკითხვების რაოდენობა მინისტრის საათის დროს



ოპოზიციისა და უმრავლესობის წევრი დეპუტატების
აქტიურობა მინისტრის საათებში 2021



„მინისტრის საათების“ მონიტორინგისას გამოვლინდა ხარვეზები, კერძოდ:

მინისტრები ზოგიერთ შემთხვევაში იმაზე მეტ დროს იყენებდნენ მოხსენებისთვის, ვიდრე ეს რეგლამენტითაა დადგენილი – მინისტრის საათი იწყება საქართველოს მთავრობის წევრის სიტყვით გამოსვლით, რისთვისაც მას ეძლევა 45 წუთი.¹⁶⁷ ექვსიდან ოთხ შემთხვევაში მინისტრებმა დადგენილ დროზე მეტი გამოიყენეს. აღნიშნული შესაძლოა მეტყველებდეს იმაზე, რომ რეგლამენტით განსაზღვრული ეს დრო არასაკმარისია იმ მოცულობითი ინფორმაციის წარსადგენად, რომელსაც მინისტრები პლენარულ სხდომას მოახსენებენ.

მეორე მხრივ, ეს შესაძლოა გამომდინარეობდეს იმ გარემოებიდან, რომ მინისტრები რეგლამენტით გათვალისწინებული სხვა არცერთი ფორმატის ფარგლებში არ წარსდგებიან პარლამენტის წინაშე. მინისტრის საათი ერთადერთია, რომლის ფარგლებშიც, მინისტრები ცხადდებიან პარლამენტში და ეს ამ მექანიზმის სავალდებულო ხასიათით არის განპირობებული. წინა საანგარიშო პერიოდში არაერთი მინისტრი იქნა დაბარებული ინტერპელაციის წესით. თითოეული მათგანი ამ ფორმატით დღემდე არ წარმოდგენილა პარლამენტში. მინისტრებს იბარებენ ასევე საკომიტეტო სხდომებზე ცალკეულ პრობლემებთან დაკავშირებით, თუმცა უმეტეს შემთხვევებში მინისტრები კომიტეტზე არ ცხადდებიან.¹⁶⁸

167 პარლამენტის რეგლამენტის 153-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

168 დეტალურად იხილეთ კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირების სავალდებულო დასწრება, წინამდებარე ანგარიშის 2.5.3. თავი

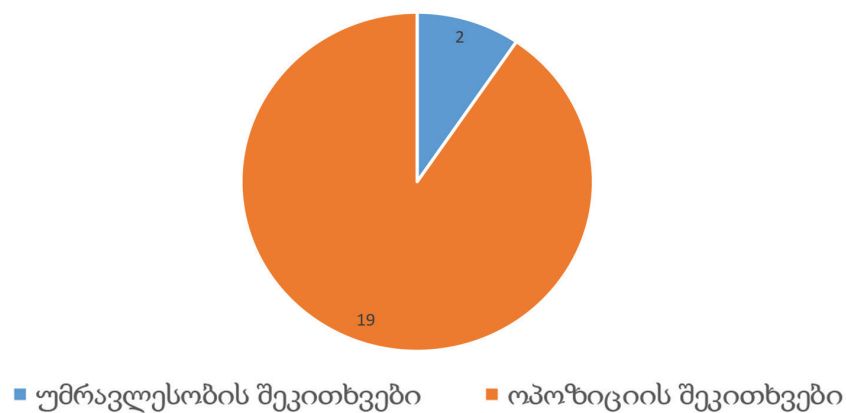
პარლამენტის წინაშე მინისტრების მოსმენის სხვა მექანიზმების¹⁶⁹ ფარგლებში წარდგომის საჭიროებაზე მეტყველებს ისიც, რომ დეპუტატები, გარდა სამთავრობო პროგრამის შესრულების საკითხებისა, რაც მინისტრის საათის მექანიზმის გამოყენებით არის შესაძლებელი, შეკითხვებს სვამენ იმ მომენტისთვის აქტუალურ კონკრეტულ საკითხებზეც. აღსანიშნავია, რომ ამ სესიაზე არ შემდგარა ინტერპელაცია, არ ყოფილან დაბარებული თანამდებობის პირები პლენარულ სხდომაზე. კომიტეტის სხდომაზე დაბარებული მინისტრები პარლამენტში არ გამოცხადებულან.¹⁷⁰

უმრავლესობის წევრთა კითხვები ემსახურებოდა მინისტრის საქმიანობის პოზიტიურად წარმოჩენას – არის შემთხვევები, როდესაც დეპუტატები შეკითხვის დასმისთვის განსაზღვრულ დროს მინისტრის ქებისთვის იყენებენ. გარდა პირდაპირი ქებისა, უმრავლესობის წევრ დეპუტატთა დრო, რიგ შემთხვევაში, ეთმობოდა მინისტრთა საქმიანობის პოზიტიურად წარმოჩენას მიმანიშნებელი კითხვების მეშვეობით.

უმრავლესობის წევრები დამაზუსტებელ კითხვებს იშვიათად სვამდნენ – მინისტრის საათები დამაზუსტებელი შეკითხვების სიმწირით ხასიათდება. ეს მიანიშნებს, რომ დეპუტატებისთვის დამაკმაყოფილებელი და ამომწურავია ის პასუხები, რასაც მინისტრისგან იღებენ. კითხვებს, ძირითად შემთხვევებში, ოპოზიცია აზუსტებს. უმრავლესობა – ამ თვალსაზრისით პასიურობით გამოირჩევა.

სქემა N34

მინისტრის საათებისას დასმული დამაზუსტებელი
შეკითხვების რაოდენობა



მინისტრებმა მნიშვნელოვანი კითხვები უპასუხოდ დატოვეს – განათლების და მეცნიერების მინისტრს პასუხი არ გაუცია დეპუტატთა მნიშვნელოვან კითხვებზე. მან

169 მინისტრების პარლამენტში დაბარების შესაძლებლობას ითვალისწინებს შემდეგი მექანიზმები: ინტერპელაცია (რეგლამენტის 149-ე მუხლი); თანამდებობის პირის პლენარულ სხდომაზე გამოცხადება (რეგლამენტის 152-ე მუხლი); კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირების სავალდებულო დასწრება (რეგლამენტის მე-40 მუხლი).

170 დეტალურად იხილეთ კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირების სავალდებულო დასწრება, წინამდებარე ანგარიშის 2.5.3. თავი

4 კითხვას საერთოდ არ გასცა პასუხი, მათგან 2 ოპოზიციის, 2 კი უმრავლესობის წარმომადგენელს ეკუთვნოდა. პასუხგაუცემელი კითხვების შინაარსი შეეხებოდა სკოლებში კვებისა და სველი წერტილების, საჯარო სკოლების პრესტიჟულობის, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე სწავლებისა და განათლების სისტემის პროგრესულობის პრობლემებს. გარდა ამისა, მინისტრს პასუხი არ გაუცია კითხვაზე, რომელიც შეეხო სასკოლო შეფასების გათვალისწინებას უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში ჩარიცხვისას.

კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის მინისტრმა 4 კითხვას საერთოდ არ გასცა პასუხი, მათგან 3 ოპოზიციის, 1 კი უმრავლესობის წარმომადგენელს ეკუთვნოდა. გარდა ამისა, უმრავლესობის 1 წარმომადგენლის კითხვის შესახებ ისაუბრა, თუმცა კონკრეტულის გარეშე. პასუხგაუცემელი კითხვების შინაარსი შეეხებოდა გელათის მონასტერთან დაკავშირებულ საკითხებს, მცხეთის მორატორიუმისა და ხელოვნების წარმომადგენელთა პოლიტიზირების პრობლემებს. ასევე, ოპოზიციის მიერ საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გამოყენებისას მინისტრის უმოქმედობას. კერძოდ, ფრაქციამ „ლელო“ – პარტნიორობა საქართველოსთვის“ კულტურის კომიტეტზე მინისტრი დაიბარა, თუმცა იგი სხდომაზე არ გამოცხადებულა.¹⁷¹

3.4.6. ინტერპელაცია

ინტერპელაცია პლენარული სხდომის ფორმატში საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური მექანიზმია. პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს, ფრაქციას უფლება აქვს, ინტერპელაციის წესით წერილობით შეკითხვით მიმართოს საქართველოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს ან/და მთავრობის წევრს,¹⁷² მათ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხების თაობაზე. ადრესატი ვალდებულია წერილობითი პასუხი წარუდგინოს პარლამენტს, ასევე პირადად წარდგეს პარლამენტის წინაშე რეგლამენტით განსაზღვრულ კონკრეტულ დროს – როგორც წესი, ყოველი მორიგი სესიის განმავლობაში, ორჯერ – საგაზაფხულო სესიის მარტისა და მაისის და საშემოდგომო სესიის სექტემბრისა და ნოემბრის პლენარული სხდომების ბოლო კვირის პარასკევს.¹⁷³

საანგარიშო პერიოდში პარლამენტის წევრებს არ მიუმართავთ ინტერპელაციის წესით თანამდებობის პირებისათვის. ამისგან განსხვავებით, 2021 წლის საგაზაფხულო სესიისას, მაისში, საპარლამენტო ოპოზიციის მიერ ინტერპელაციის წესით მოთხოვნილი იყო საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, საგარეო საქმეთა მინისტრის, ფინანსთა მინისტრის და განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის პლენარულ

171 დეტალურად იხილეთ კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირების სავალდებულო დასწრება, წინამდებარე ანგარიშის 2.5.3. თავი.

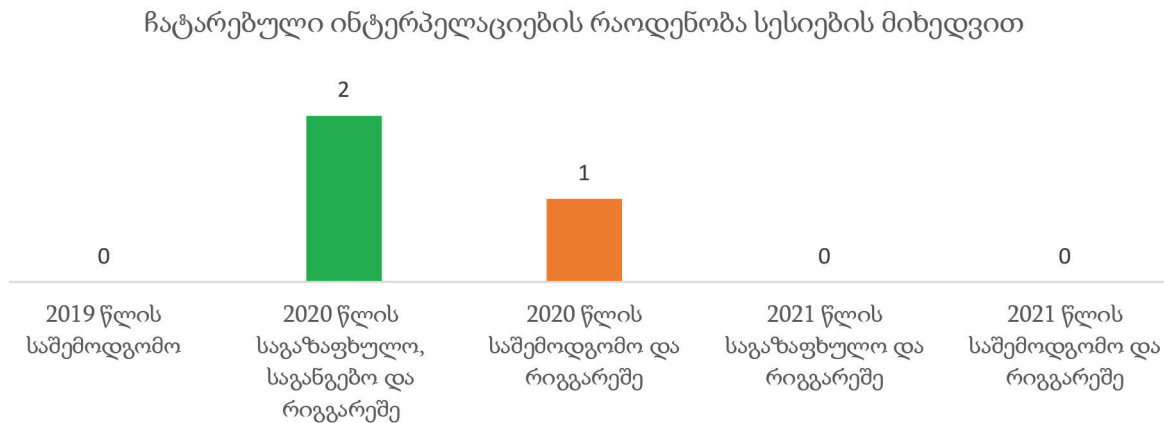
172 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 149-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

173 პარლამენტის რეგლამენტის 149-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

სხდომაზე დასწრება,¹⁷⁴ თუმცა, ბოლო ორი საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში ინტერპელაცია არ შემდგარა.

უკანასკნელი ინტერპელაცია პარლამენტში 2020 წლის სექტემბერში გაიმართა.

სქემა N35



საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით,¹⁷⁵ ინტერპელაციის წესით დაბარებული ზემოხსენებული პირები პარლამენტის წინაშე საშემოდგომო სესიაზე უნდა წარმდგარიყვნენ. მიუხედავად ამისა, ისინი არ გამოცხადებულან პარლამენტში მათთვის გაგზავნილ შევითხვებზე საპასუხოდ. საკითხი დღის წესრიგში არ დამდგარა.

ინტერპელაციის წესით პარლამენტის წინაშე შევითხვებზე პასუხის გაცემა კონსტიტუციით დადგენილი ვალდებულებაა.¹⁷⁶ შესაბამისად, ის გარემოება, რომ ინტერპელაცია ვერ შედგა, კონსტიტუციის დარღვევად უნდა შეფასდეს.

პრობლემა ინტერპელაციის რეგლამენტით დადგენილი შეზღუდვაც. ერთი სესიის განმავლობაში მხოლოდ ორი ინტერპელაციის ჩატარების შესაძლებლობა არ შეესაბამება ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მიზანს. ინტერპელაციის ფორმატში დასმულმა საკითხმა შესაძლოა დაკარგოს აქტუალობა არაგონივრულად მოუქნელი პროცედურის გამო. ეს დამატებით ბარიერს წარმოადგენს საზედამხედველო საქმიანობის განხორციელებაში.

პარლამენტის წევრებმა, ერთი მხრივ, უნდა დაიწყონ მაკონტროლებელი ინსტრუმენტების აქტიური გამოყენება, ხოლო პარლამენტმა დროულად ასახოს დღის წესრიგში შესაბამისი საკითხები.

174 დეტალურად იხილეთ „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველოს“ ანგარიში „საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა“, გვ. 13 – https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [10.03.2022.]

175 საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის 23 აგვისტოს N8899/2-7-1/21 წერილი.

176 კონსტიტუციის 43-ე მუხლის მიხედვით ინტერპელაციის წესით დაბარებული პირი ვალდებულია უპასუხოს დასმულ შევითხვებს პლენარულ სხდომაზე.

3.4.7. მთავრობის წევრისა და სხვა თანამდებობის პირის მოსმენა

საქართველოს მთავრობის წევრს, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირს, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს ხელმძღვანელს, საქართველოს სახალხო დამცველს მოთხოვნისთანავე მოუსმენს პარლამენტი.¹⁷⁷

მიმდინარე საანგარიშო პერიოდში აღნიშნული მექანიზმით გათვალისწინებული პროცედურით თანამდებობის პირის მოსმენა არ ყოფილა.¹⁷⁸

თავი 4 სხვა თემატური საკითხები

4.1. დროებითი საგამოძიებო კომისიები

საანგარიშო პერიოდში არ შექმნილა დროებითი საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისია.¹⁷⁹

დროებითი საგამოძიებო კომისია პარლამენტის საქმიანობის დროებითი სუბიექტია. იგი იქმნება სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევისა და შესაბამისი რეაგირების მიზნით.¹⁸⁰

ოპოზიციის მიერ წინა საანგარიშო პერიოდში ინიცირებული იყო ორი საგამოძიებო კომისია. „2021 წლის 5-6 ივლისს თბილისში განვითარებული მოვლენების შემსწავლელი“ დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატორი ფრაქცია „შარლ მიშელის რეფორმების ჯგუფია“. ხოლო ფრაქცია „ლელო – პარტნიორობა საქართველოსთვის“ მიერ ინიცირებულია „ელიტური კორუფციის შემსწავლელი“ დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხი.¹⁸¹ დღემდე არცერთი მათგანი არაა შექმნილი. ისინი პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრაზე არ დამდგარა.

4.2. თანამდებობის პირების არჩევა/დანიშვნის საკითხები

საქართველოს პარლამენტმა საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში კონსტიტუციით გათვალისწინებული 7 თანამდებობის პირი აირჩია.¹⁸² უზენაესი სასამართლოს მო-

177 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 154-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

178 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 1-ელი თებერვლის N851/2-7/22 წერილი.

179 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 1-ელი თებერვლის N851/2-7/22 წერილი.

180 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 61-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

181 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, „საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა“, 2021, 77. https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [28.01.2022.]

182 საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის 25 იანვრის N644/2-7/22 წერილი და 2021 წლის 12 ნოემბრის N11138/2-7/21 წერილი.

სამართლის თანამდებობაზე უვადოდ გამწესდა 5 მოსამართლე. არჩეული იქნა საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრი. ასევე, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრი.

პარლამენტს ამ დრომდე არ აურჩევია საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არამოსამართლე წევრები. არამოსამართლე წევრებს უფლებამოსილების ვადა 2021 წლის ივნისში ამოეწურათ.¹⁸³ მიუხედავად იმისა, რომ კანონით დადგენილი წესის მიხედვით,¹⁸⁴ კანდიდატები უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე, არაუადრეს 30 და ამ ვადის ამოწურვიდან არაუგვიანეს 7 კალენდარული დღისა უნდა შერჩეულიყვნენ, პროცესი პარლამენტში საანგარიშო პერიოდში არ დაწყებულა. კვორუმი ამ პოზიციებზე პირების არჩევისთვის პარლამენტის შემადგენლობის სამი მეხუთედია (90 ხმა).¹⁸⁵ მოცემულ საპარლამენტო შემადგენლობაში ეს ნიშნავს, რომ ოპოზიციასთან შეთანხმება აუცილებელი წინაპირობაა მმართველი პარტიისთვის ამ თანამდებობაზე პირების გასამწესებლად. იმ ფონზე, როდესაც მეათე მოწვევის განმავლობაში, თანამდებობის პირების არჩევასთან დაკავშირებით, პრაქტიკულად არ ყოფილა ფართო კონსენსუსით მიღებული გადაწყვეტილება, შესაძლოა, სწორედ კონსენსუსის დეფიციტის გამო, რამდენიმე თვეა, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო არამოსამართლე წევრების გარეშე ფუნქციონირებს.

კანდიდატებისთვის მხარდაჭერის ტენდენცია აჩვენებს, რომ საანგარიშო პერიოდში არჩეული შვიდი პირიდან, ფართო კონსენსუსური მხარდაჭერა არცერთ მათგანს არ ჰქონია. კენჭისყრის შედეგების¹⁸⁶ მიხედვით, შერჩეულ კანდიდატებს ძირითადად მხოლოდ პარტია „ქართული ოცნება“ და „ევროპელი სოციალისტების“ ერთი წარმომადგენელი უჭერდა. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრს მხარი ორმა დამოუკიდებელმა პარლამენტის წევრმაც დაუჭირა.

183 საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ოთხ არამოსამართლე წევრს უფლებამოსილების ვადა ამოეწურა, 22.06.2021, <http://www.hcoj.gov.ge/ka/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%A1-%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A3%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A6%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%91%E1%83%AD%E1%83%9D%E1%83%A1-%E1%83%9D%E1%83%97.html> [28.01.2022]

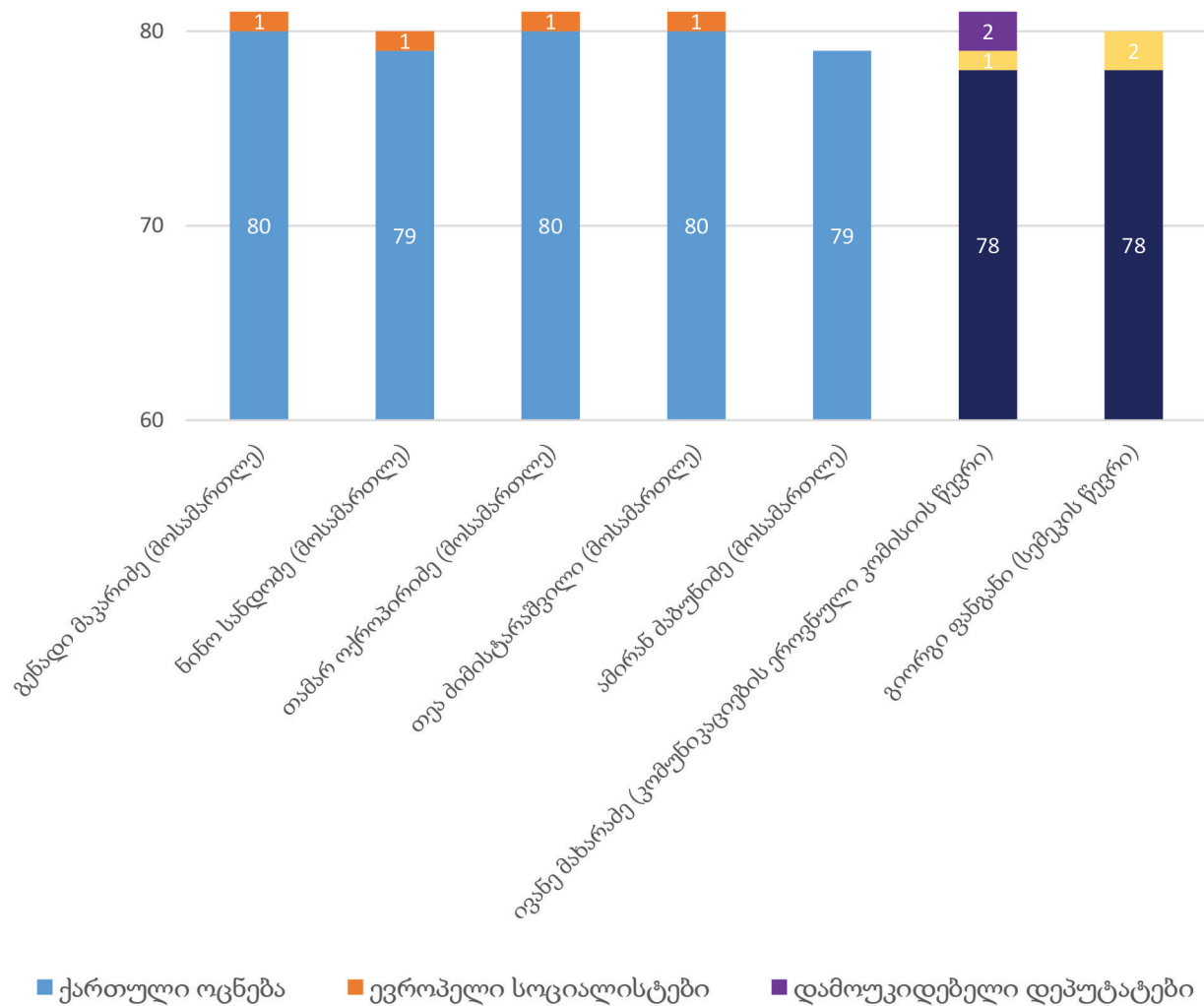
184 პარლამენტის რეგლამენტის 208-ე მუხლის 1-ელი პუნქტი.

185 პარლამენტის რეგლამენტის 208-ე მუხლის მე-12 პუნქტი.

186 იხ.: საქართველოს უზენაესი სასამართლოს წევრების არჩევის საკითხი პლენარული სხდომის კენჭისყრის შედეგები – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23118>; <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23277>. ასევე, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრის არჩევის საკითხი – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/23389> და „გიორგი ფანგანის საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრად არჩევის შესახებ“ – <https://info.parliament.ge/#law-drafting/22921> [28.01.2022]

სქემა N36

არჩეული თანამდებობების პირების მხარდაჭერის მაჩვენებელი
პარლამენტში 2021 წლის საშემოდგომო და რიგგარეშე სესიების
განმავლობაში



კანდიდატების შერჩევის პროცესი კანონის ნორმათა დაცვით წარიმართა. მათი წარდგინებისა და გასაუბრების პროცესი გამჭვირვალედ მიმდინარეობდა. სხდომები გადაიცემოდა პირდაპირ ეთერში. დადგენილი იყო გასაუბრების პროცედურა და დღის წესრიგში დროულად ქვეყნდებოდა ინფორმაცია კანდიდატებთან გასაუბრების შესახებ.

მეათე მოწვევის განმავლობაში თანამდებობაზე შერჩეული ყველა პირის მიმართ მხარდაჭერის მაჩვენებელი პრაქტიკულად საანგარიშო პერიოდის ტენდენციის

მსგავსია.¹⁸⁷ მთელი მოწვევის განმავლობაში სხვადასხვა მნიშვნელოვან თანამდებობაზე 21 პირის გამწესების თაობაზე გადამწყვეტილება პრაქტიკულად ერთპარტიულად მიიღებოდა, იმ რამდენიმე ოპოზიციონერი დეპუტატის გამოკლებით, რომლებიც ოპოზიციური სპექტრის უმცირეს ნაწილს წარმოადგენენ. კონკრეტულად, 5 შემთხვევაში არცერთ ოპოზიციონერ დეპუტატს არ დაუჭერია მხარი კანდიდატისთვის, 9 შემთხვევაში მხოლოდ ერთმა ოპოზიციონერმა გამოხატა მხარდაჭერა, 3 შემთხვევაში მხარდაჭერის მაჩვენებელი ოპოზიციის მხრიდან 2 დეპუტატით გამოიხატა, 3 კანდიდატის მიმართ 3 შემთხვევაში. ყველაზე დიდი მაჩვენებელი, 4 ოპოზიციონერი დეპუტატის მხარდაჭერა მხოლოდ ერთმა პირმა დაიმსახურა.¹⁸⁸

4.2.1. უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატების შერჩევის პროცესი

განსაკუთრებით პრობლემურ საკითხს მეათე მოწვევის პარლამენტში უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა თანამდებობაზე გამწესება წარმოადგენს. მაშინ, როდესაც პირი ინიშნება ისეთ პოზიციაზე, რომელიც არ წარმოადგენს პოლიტიკურ თანამდებობას, მნიშვნელოვანია იგი მაღალი კონსენსუსის საფუძველზე შეირჩეს. საქართველოს პარლამენტმა, მიუხედავად არაერთი მოწოდებისა – შეეჩერებინა პროცესი¹⁸⁹, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის თანამდებობაზე 2021 წლის

187 საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის 12 ნოემბრის N11138/2-7/21 წერილი.

188 კენჭისყრის დეტალური შედეგები იხ.: <https://info.parliament.ge/#law-drafting> [05.04.2020]

189 ევროკავშირის წარმომადგენლობა საქართველოში: „დანიშნები ეწინააღმდეგება 19 აპრილის შეთანხმების საკვანძო დებულებებს, რომელთა თანახმად, უნდა გაკეთდეს პაუზა ყველა მიმდინარე დანიშვნასთან დაკავშირებით, სრულად შესრულდეს ვენეციის კომისიის ყველა რეკომენდაცია და ზოგადად გაიზარდოს მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და ხარისხი ფართომასშტაბიანი, ინკლუზიური და ყველა პარტიის მონაწილეობით შემუშავებული რეფორმის პროცესში“. ევროკომისიის პრეს-სპიკერის განცხადება უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნასთან დაკავშირებით, 14.07.2021., https://www.eeas.europa.eu/eeas/%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%98%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%9E%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%A1-%E1%83%A1%E1%83%9E%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%AA%E1%83%AE%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90-%E1%83%A3%E1%83%96%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%98-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%A1-%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%95%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%9C_ka [08.02.2022.]; ინტერპრესნიუსი, კელი დეგნანი – პარლამენტის ხელშია, ხელი შეუწყო 19 აპრილის შეთანხმებას, რაც ცალსახად გულისხმობს მოსამართლეების შერჩევის პროცესის შეჩერებას – პარლამენტს აქვს შესაბამისი ძალა, რომ ეს პროცესი შეაჩეროს 29.06.2021., <https://www.interpressnews.ge/ka/article/663252-keli-degnani-parlamentis-xelshia-xeli-sheucqos-19-aprilis-shetanxmebas-rac-calsaxad-gulisxmob-mosamartleebis-sherchevis-procesis-shecherebas-parlaments-akvs-shesabamisi-zala-rom-es-procesi-sheacheros> [02.08.2022.]; პირველი არხი, კელი

ივლისში ექვსი, ხოლო დეკემბერში ხუთი მოსამართლე უვადოდ აირჩია. ქვეყნის სტრატეგიული პარტნიორებს მიაჩნდათ, რომ მოსამართლეთა არჩევა მხოლოდ სისტემური რეფორმის შემდეგ უნდა მომხდარიყო, რასაც 19 აპრილის შეთანხმებაც ითვალისწინებდა.

„დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“ მოსამართლეთა არჩევის პროცესის მიმდინარეობას აკვირდებოდა და მოამზადა შესაბამისი ანგარიში.¹⁹⁰ ივლისში მიმდინარე პროცესის ანალოგიურად, რომელის შესახებ მსჯელობა გასული სესიის ანგარიშშია¹⁹¹ წარმოდგენილი, ნოემბერსა და დეკემბერში განხორციელებული შერჩევისასაც შემდეგი მნიშვნელოვანი პრობლემები გამოიკვეთა:

- უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატურების შერჩევის პროცესის არალეგიტიმურობა;
- უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა არჩევის პროცესის პოლიტიზირება;
- პროცესში ჩართულობის პრობლემა და მის მიმართ უნდობლობა;
- კანდიდატებთან გასაუბრებების ფასადური ხასიათი.

დეტალური ინფორმაცია გამოვლენილი მნიშვნელოვანი პრობლემების შესახებ ორგანიზაციამ პარლამენტის წევრებს 2021 წლის პირველ დეკემბერს, კენჭისყრის პროცედურამდე წარუდგინა.¹⁹²

რეკომენდაციები

- პარლამენტმა მხარი უნდა დაუჭიროს შეჩერებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებს საარჩევნო სისტემასთან დაკავშირებით, ორგანიზაციის მიერ წარდგენილი მოსაზრებების გათვალისწინებით;
- დამოუკიდებელი ინსტიტუტების მოწყობასა და მუშაობასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები მიღებულ უნდა იქნას პარტიათაშორის კონსენსუსით;
- დაიწყოს სასამართლოს რეალისტურ რეფორმაზე მუშაობა, მათ შორის, აღსრუ-

დევნანი – „გავიმეორებ, რომ 19 აპრილის შეთანხმებაში ნათლად არის მოცემული ის თანმიმდევრობა, რაც უნდა განხორციელდეს სასამართლო სისტემის რეფორმისთვის. პირველ რიგში, უნდა განხორციელდეს ინკლუზიური, მრავალპარტიული მსჯელობა სასამართლო რეფორმაზე. განხილვისა და პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტის შემდგომ იქნება შესაბამისი დრო უზენაეს სასამართლოში ახალი კანონმდებლობით გათვალისწინებული დანიშვნების განსახორციელებლად“. 4.07.2021. <https://1tv.ge/news/keli-degnani-imed-gvaqvs-uzenaes-sasamartloshi-danishvnebis-gankhorcielebamde-sasamartlo-reformis-inkluziuri-gankhilva-mokhdeba/> [02.08.2022.]

190 დეტალურად იხილეთ ორგანიზაციის მიერ მომზადებული ანგარიში – „პარლამენტის მიერ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა არჩევა, 2021 წლის ივნისი – ივლისი“ – https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpHzFOsg.pdf [09.03.2022.]

191 „დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო“, საქართველოს პარლამენტის 2021 წლის საგაზაფხულო და რიგგარეშე სესიების მუშაობა, 2021, 83. https://democracyindex.ge/uploads_script/studies/tmp/phpbLK1Vd.pdf [28.01.2022]

192 დეტალურად გამოვლენილი მნიშვნელოვანი პრობლემების შესახებ, იხილეთ ორგანიზაციის მოსაზრება: „პარლამენტმა უარი უნდა თქვას უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების არჩევაზე“, 01.12.2021. https://democracyindex.ge/index.php?m=261&news_id=15 [09.03.2022.]

ლდეს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის გადაწყვეტილება N1/4/693,857;

- პოლიტიკური კორუფციის თავიდან აცილების მიზნით, შეწყდეს სახელმწიფო რესურსების წინასაარჩევნო და ვიწროპარტიული, ან კერძო მიზნებისთვის გამოყენება;
- აღმოიფხვრას კანონპროექტების დაჩქარებული წესით განხილვის მანკიერად გამოყენების პრაქტიკა;
- „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ“ კანონის 453 მუხლი მთლიანად რეფორმირდეს და განესაზღვროს მთავრობას კონკრეტული კრიტერიუმები ე.წ. კოვიდრეგულაციების დასადგენად;
- პარლამენტმა გაზარდოს მაკონტროლებელი მექანიზმების გამოყენების სიხშირე და ეფექტიანობა.
- რეგლამენტში ცვლილებებით უნდა შემცირდეს ინტერპელაციის წესით თანამდებობის პირების პარლამენტში გამოცხადების ინტერვალები;
- შემცირდეს თანამდებობის პირის პლენარულ სხდომაზე დაბარებისთვის საჭირო ხმათა რაოდენობა;
- მინისტრის საათის ეფექტიანი გამოყენების მიზნით, დადგინდეს ვალდებულება, რომ მინისტრმა პლენარულ სხდომამდე მინიმუმ ორი დღით ადრე, წარადგინოს წერილობითი მოხსენება, ხოლო პარლამენტმა – დადგენილებით შეაფასოს მოხსენება;
- კონსტიტუციით გათვალისწინებული თანამდებობის პირების და დამოუკიდებელი ორგანოების ხელმძღვანელების არჩევის გადაწყვეტილება პარლამენტმა მაღალი კონსენსუსით, ოპოზიციური პარტიების ფართო ჩართულობით უნდა მიიღოს;
- სამოქალაქო ჩართულობის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით კომიტეტებს განესაზღვროთ ვალდებულება პროაქტიურად გამოაქვეყნონ სამოქალაქო საზოგადოების მოსაზრებები და მიუთითონ მისი გაზიარების ან უარყოფის საფუძვლები კომიტეტის დასკვნაში;
- კომიტეტების აქტიურობის მუდმივი მონიტორინგის მიზნით, ყოველი თვის ბოლოს, პროაქტიურად გამოქვეყნდეს კომიტეტების სხდომათა რაოდენობა;
- ყოველი სესიის დასასრულს პროაქტიურად გამოქვეყნდეს დეტალური ინფორმაცია შემდეგი მექანიზმების თაობაზე:
 - კანონის აღსრულების კონტროლი;
 - კანონქვემდებარე აქტების კანონებთან შესაბამისობის შესწავლა;
 - პარლამენტის ნორმატიული აქტის გარდამავალი დებულებებით აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებისთვის განსაზღვრული დავალებების დადგენილ ვადაში შესრულების კონტროლი;
 - ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის შესწავლა;

- ანგარიშვალდებულ პირთა ანგარიშების მოსმენა;
- სასამართლო პრაქტიკის შესწავლა;
- კომიტეტის სხდომაზე სავალდებულო წესით დაბარებული თანამდებობის პირების გამოცხადება;
- კომიტეტების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივების რაოდენობა;
- პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების რაოდენობა;
- შემუშავდეს თემატური მოკვლევის განმავლობაში შექმნილი დოკუმენტაციის ერთიანი ფორმატი, სადაც მოცემული იქნება თემატური მოკვლევის დაწყების და დასრულების ზუსტი პერიოდები.