



DCAF REGIONAL PROGRAMMES

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF) წარმოადგენს საერთაშორისო ფონდს, რომელიც დაარსდა 2000 წლის ოქტომბერში შვეიცარიის მთავრობის ინიციატივითა და საქმიანობს შვეიცარიაში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი დღეს მსოფლიოში ერთ-ერთ წამყვანი ცენტრია უსაფრთხოების სექტორის რეფორმისა და უსაფრთხოების სექტორის მმართველობის სფეროში. ჟენევის ცენტრის ღონისძიებები მხარს უჭერს ეფექტიან უსაფრთხოების სექტორს, აძლიერებს უსაფრთხოებისა და სამართლის სისტემას ძალადობრივი კონფლიქტების პრევენციის, მდგრადი მშვიდობის, კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის და პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობის მიზნით.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი მოწოდებულია გაატაროს პოლიტიკა, რომელიც მხარს უჭერს მკაცრ ნეიტრალურობას, მიუყვებლობას, სიფრთხილეს, გენდერულ მგრძობელობას და ადგილობრივ მონაწილეობას.

ცენტრის დამფუძნებელი საბჭო შედგება წევრი ქვეყნებისგან და წარმოადგენილია 62 ქვეყნის ხელისუფლებით, ასევე წარმოადგენს ოთხ ქვეყნის ხელისუფლებასა და ორ საერთაშორისო ორგანიზაციას, რომელსაც აქვს მუდმივი დამკვირვებლის სტატუსი.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი მდებარეობს ჟენევაში, მისი მუდმივი ოფისი მუშაობს ბეირუთში, ბრუსელში, ლუბლიანაში, რამალაში, ტრიპოლისა და ტუნისში. ცენტრს აქვს ხუთი საოპერაციო განყოფილება (სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის, შუა აღმოსავლეთის და ჩრდილოეთ აფრიკის, სუბ-საჰარის აფრიკისა და გენდერის და უსაფრთხოების სექტორის რეფორმის, საჯარო-კერძო პარტნიორობის და საერთაშორისო უსაფრთხოების სექტორის მრჩეველთა ჯგუფის- ISSAT განყოფილებები), ასევე კვლევითი განყოფილება. შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრში მუშაობს 130 თანამშრომელი დაახლოებით 40 ქვეყნიდან.

კავკასიაში და სხვა რეგიონებში შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის საქმიანობის შესახებ დამატებითი ინფრომაციისათვის შეგიძლიათ მიმართოთ შემდეგ მისამართს:

<http://www.dcaf.ch/Project/Caucasus>

საქართველოს თავდაცვის სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა

თამარ პატარაია (რედ.)



The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

საქართველოს თავდაცვის სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობა

თამარ პატარაია

*სამოქალაქო საბჭოს თავდაცვის და უსაფრთხოების
საკითხებში მხარდაჭერით*
თეონა აქუბარდია, ირაკლი მჭედლიშვილი, შორენა
ლორთქიფანიზე

ჟენევა-თბილისი, 2014

ამ წიგნის გამოცემა დაფინანსებულია შვეიცარიის თავდაცვის, სამოქალაქო დაცვის და სპორტის ფედერალური დეპარტამენტის უსაფრთხოების პოლიტიკის დირექტორატის (SIPOL) მიერ.

© Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2014

შინაარსი

წინათქმა	5
შესავალი	7
მიზნები	7
მეთოდოლოგია	9
ანგარიშის სტრუქტურა	10
1. პარლამენტის როლი პოლიტიკურ სისტემაში	11
1.1 ძალაუფლების განაწილება აღმასრულებელ ხელსუფლებაში საქართველოს კონსტიტუციაში შესული ცვლილებების მიხედვით	11
<i>საპრეზიდენტო ძალაუფლება საკონსტიტუციო ცვლილებების წინ</i>	<i>11</i>
<i>2010 წ. საკონსტიტუციო ცვლილებები</i>	<i>13</i>
<i>დასკვნა და სხვა ქვეყნების საუკეთესო გამოცდილების მაგალითები</i>	<i>17</i>
1.2 თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული კონტროლის წინაშე არსებული გამოწვევები: საკანონმდებლო მიმოხილვა	18
<i>ცვლილებები კანონმდებლობაში</i>	<i>18</i>
1.2.1 <i>საგანგებო მდგომარეობა</i>	<i>18</i>
1.2.2 <i>ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ ..</i>	<i>20</i>
1.2.3 <i>სხვა საკანონმდებლო ცვლილებები</i>	<i>22</i>
2. საპარლამენტო ძალაუფლება და უსაფრთხოების სექტორის მართვა	24
2.1. საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოების და თავდაცვის სექტორის ინსტიტუტებზე: პლენარული სესია	24
<i>პარლამენტის უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობები</i>	<i>24</i>
<i>პარლამენტის რეგლამენტი</i>	<i>25</i>
<i>სახელმწიფო ბიუჯეტი</i>	<i>26</i>
<i>სახალხო დამცველი</i>	<i>28</i>
<i>სტრატეგიული დოკუმენტები</i>	<i>29</i>
<i>სატელევიზიო ეთერი</i>	<i>29</i>
<i>თავდაცვა</i>	<i>30</i>
<i>დასკვნა და საუკეთესო გამოცდილება</i>	<i>31</i>

2.2. თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობის პრაქტიკა: პლენარული სესია	32
საპარლამენტო ზედამხედველობის ნაკლოვანებები	32
თანამშრომლობა სამოქალაქო საზოგადოებასთან	36
თანამშრომლობის სხვა ფორმები.	37
დასკვნა და კარგი გამოცდილება	38
3. პარლამენტის ზედამხედველობა: კომიტეტები	41
3.1 კანონმდებლობის მიმოხილვა	41
საპარლამენტო კომიტეტების როლი	41
თავდაცვის და უსაფრთხოების სტრუქტურების საბიუჯეტო და ფინანსური კონტროლი	42
საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება	45
ადამიანის უფლებების დაცვა	46
3.2. საზედამხედველო უფლებამოსილების განხორციელების პრაქტიკა: კომიტეტები	46
ნდობის ჯგუფი	49
დასკვნა და საუკეთესო გამოცდილება	50
4. პარლამენტის წარმომადგენლობითობა	53
4.1. პარლამენტის ინდივიდუალური წევრების როლი	53
ერთი პარტიის მმართველობა 1995-2004	54
ოპოზიციის გაძლიერება 2008 წლიდან	55
ანგარიშვალდებულება	59
ქალთა წარმომადგენლობა პარლამენტში	61
4.2 გამჭირვალობა, და პარლამენტის ხელმისაწვდომობა	64
მედიის თავისუფლება	64
დასკვნა და საუკეთესო გამოცდილება	68
რეკომენდაციები	70

წინათქმა

დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ საქართველო ცდილობს გაატაროს ფუნდამენტური რეფორმები უსაფრთხოების სექტორში, რომელიც მიმდინარე დემოკრატიული პროცესის მნიშვნელოვანი შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს. ახალი მთავრობის მოსვლის და პარლამენტის განახლებული შემადგენლობის ჩამოყალიბების შემდეგ, ჟენევის შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრის მხარდაჭერით განხორციელდა საქართველოს პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციების განხორციელების ნორმებისა და პრაქტიკის შესწავლა და საჭიროებების გამოვლენა. აღნიშნული კვლევა მიზნად ისახავდა უახლოეს წლებში საქართველოსათვის ტექნიკური დახმარებისა და შესაძლებლობების განვითარების განსაზღვრას და მხარდაჭერას.

საქართველოს თავდაცვის სფეროზე საპარლამენტო ზედამხედველობის მიმოხილვა განუთვნილია პარლამენტარებისათვის, თავდაცვის სფეროს წარმომადგენლებისა და სამოქალაქო სექტორის ორგანიზაციებისათვის. წარმოდგენილი ანგარიშის მიზანია საქართველოს პარლამენტის საზედამხედველო პრაქტიკისა და პროცედურების შესწავლა, კონსტიტუციაში შესული ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ მოქმედი სამართლებრივი ჩარჩოს შეფასება, და ევროპული ქვეყნების საუკეთესო გამოცდილების მიმოხილვა.

უსაფრთხეების სექტორში მიმდინარე რეფორმების მიმართ ეროვნული თანამონაწილეობის კონსოლიდირების მიზნით მნიშვნელოვანი იყო წარმოდგენილი კვლევის ჩატარება, რომელიც ზოგად წარმოდგენას ქმნის საქართველოში მიმდინარე პროცესებზე. ჟენევის შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ცენტრი დიდ მადლობას უხდის კვლევის ავტორებს და მონაწილეებს, კერძოდ, თამარ პატარაიას და თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებში სამოქალაქო საბჭოს სხვა წევრებს აღნიშნული კვლევის დროის მოკლე შუალედში ჩატარებისათვის, ისევე როგორც ბატონ ირაკლი სესიაშვილს, პარლამენტის თავდაცვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის თავმჯდომარეს, პარლამენტის სხვა წევრებს, თავდაცვის სამინისტროს წარმომადგენლებს და სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი იმედოვნებს, რომ აღნიშნული კვლევა დაეხმარება თავდაცვის სა-

მინისტროს გააგრძელოს ინიცირებული რეფორმები უწყებაში. კერძოდ, ეს რეფორმების ეხება საქართველოს მიერ არსებულ ვალდებულებებს დაამკვიდრონ გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება თავდაცვის სექტორში. აღნიშნული ვალდებულებები დასტურდება საქართველოს თავდაცვის მინისტრის, ირაკლი ალასანიას, მინისტრის მოადგილის, თამარ ქაროსანიძის და მათი გუნდის აქტიური მონაწილეობით ნატოს კეთილსინდისიერების დამკვიდრების ინიციატივაში.

უფრო მეტიც, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრი იმედოვნებს, რომ წარმოდგენილი კვლევა ხელს შეუწყობს ინტენსიური რეფორმების განხორციელებას არა მხოლოდ თავდაცვის სექტორში, ასევე, სამართალდამცავ და დაზვერვის სექტორში, სადაც მნიშვნელოვანი გამოწვევებია ზედამხედველობის და ანგარიშვალდებულების მიმართულებით.

დამოუკიდებელი კომენტარები საქართველოს საკანონმდებლო ჩარჩოს შესახებ უსაფრთხოების სექტორის მმართველობის საკითხებზე მომზადდება და გავრცელდება წარმოდგენილი ნაშრომის პარალელურად.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის შენევის ცენტრს ასევე სურს დიდი მადლობა გადაუხადოს ქალბატონ ლიდია ამბერგს ანგარიშის ინგლისურ ენაზე რედაქტირებისათვის

დოქტორი ფილიპ ფლური

დირექტორის მოადგილე
შეიარაღებულ ძალებზე
დემოკრატიული კონტროლის
შენევის ცენტრი DCAF

იდენ კოლი
ახალი დამოუკიდებელი
ქვეყნების პროგრამის
ხელმძღვანელი
შეიარაღებულ ძალებზე
დემოკრატიული კონტროლის
შენევის ცენტრი DCAF

თებერვალი 2014

შესავალი

სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედი თანამედროვე პარლამენტი დგას რთული გამონვევის წინაშე, უზრუნველყოს უსაფრთხოების სექტორის, მათ შორის, თავდაცვის, სამართალდამცველების, ან სადაზვერვო სამსახურების გამჭვირვალობა და ანგარიშგაღებულება. მოქმედმა საკანონმდებლო ჩარჩომ უნდა უზრუნველყოს, რომ სახელმწიფო სამსახურებს შეუძლიათ მანდატის შესრულება, და ამავე დროს საზოგადოებაში სახის შენარჩუნება, ისევე როგორც ძალაუფლების გადაჭარბების შემთხვევების აღკვეთა, როგორცაა სამოქალაქო და ადამიანის უფლებების დარღვევა. ძირითადი მიზანს წარმოადგენს იმგვარი უსაფრთხოები სტრუქტურების ჩამოყალიბება, რომელიც, თავის მხრივ, არ გახდება ქვეყანაში საფრთხის და არასტაბილურობის წყარო.¹

მსგავსი ამოცანები შეიძლება წარმატებულად გადაიჭრას პოლიტიკურ სისტემებში, სადაც პარლამენტის საკმარისად ძლიერია და შეუძლია, რომ წარმატებულად განახორციელოს მისთვის მინიჭებული სამი უფლებამოსილება: ხალხის წარმომადგენლობა; კანონმდებლობის შექმნა/განვითარება; აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი. უფრო მეტიც, როგორც წარმომადგენლობითმა ორგანომ, პარლამენტმა, უნდა დააბალანსოს და აკონტროლოს აღმასრულებელი ხელისუფლება საპარლამენტო ზედამხედველობის სამ დონეზე: პლენარულ სესიაზე, კომიტეტებში და პარლამენტის ინდივიდუალური წევრების დონეზე. დასავლური გამოცდილება აჩვენებს რომ „პარლამენტი იმ უფლებამოსილებას ფლობს, რომელიც სურს რომ ფლობდეს. და ის ძალაუფლება, რომელიც პარლამენტს აკლია – ფაქტიურად თვითშეზღუდვის შედეგია“.

მიზნები

წარმოდგენილი კვლევის მიზანია საქართველოს პარლამენტში თავდაცვის პოლიტიკისა და პრაქტიკის საზედამხედველო შესაძლებლობების შე-

¹ Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF Parliamentary Programmes, 2011, p.28 <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Powers-in-Security-Sector-Governance> (N.B. The Georgian language version of this book will be available in mid-2014.)

სახებ დისკუსიის მხარდაჭერას. კვლევა ხელს შეუწყობს დისკუსიის გაფართოებას პარლამენტის როლის შესახებ უსაფრთხოების სექტორის მმართველობის სფეროში, რომელშიც საქართველოს მხრიდან ჩართულნი არიან თავდაცვის, სამართალდამცავი და სადაზვერვო სამსახურები, ამ უწყებების მიერ გატარებული პოლიტიკის და პრაქტიკის ზედამხედველობით დაინტერესებული მხარეები. ასევე, კვლევა საშუალებას იძლევა განისაზღვროს საჭირო ტექნიკური დახმარება პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციების გაძლიერების მიზნით უსაფრთხოების სექტორის მმართველობის სფეროში.

წარმოდგენილ კვლევაში საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის ფარგლებში იგულისხმება შემდეგი სამთავრობო ინსტიტუტები: თავდაცვის სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საზღვრის დაცვის დეპარტამენტი, რომელიც შინგან საქმეთა სამინისტროს ქვედანაყოფს წარმოადგენს; ასევე, დაზვერვის და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური, რომელიც პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარებაშია. აღნიშნული უწყებების მიმართ პარლამენტს აქვს ზედამხედველობის განხორციელების უფლება-მოვალეობა, რადგანაც უწყებებში მომუშავე ადამიანების უმრავლესობას აქვს უფლება ატარონ და გამოიყენონ იარაღი, ისევე როგორც გამოიყენონ სხვა ძალისმიერი შესაძლებლობები მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში.

ანგარიში აღწერს და აფასებებს საქართველოში უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის მახასიათებლებს და დამკვიდრებულ პრაქტიკას აღიარებულ საერთაშორისო ნორმებს და სტანდარტებს ადარებს. უპირველეს ყოვლისა ანგარიში მიმოიხილავს საქართველოს საკანონმდებლო ჩარჩოს და რეგულირების მექანიზმებს, რომელიც ქმნის უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის განხორციელების საფუძვლებს; ნაშრომში მიმოიხილულია გასულ წლებში დემოკრატიული ზედამხედველობის სფეროში პარლამენტის როლი და საქართველოში დამკვიდრებული პრაქტიკა. ანგარიში წარმოადგენს მცდელობას, შეაფასოს საპარლამენტო შესაძლებლობები მისი ძირითადი პასუხისმგებლობის განსახორციელებლად, როგორცაა მიაწოდოს მოქალაქეებს ინფორმაცია და გაანათლოს ისინი.“

„ყოველდღიურად პოლიტიკური ელიტები ინსტიტუციური სწავლების პროცესში არიან ჩართულნი. ისინი წარმოადგენენ საზოგადოების პირველ ჯგუფს, რომელიც პრაქტიკაში ნერვავს დემოკრატიულ ღირებულებებს და ამტკიცებს მათ სიცოცხლისუნარიანობას მანამ, ვიდრე ხდება მისი გაზიარება საზოგადოების მიერ (...) საპარლამენტო დებატებმა უნდა გაანათლოს, ასწავლოს და

ინფორმაცია მიაწოდოს ხალხს მიმდინარე მნიშვნელოვანი საკითხების შესახებ.²“

პარლამენტის საქმიანობის შეფასება და მისი მიმართება საერთაშორისო კრიტერიუმებთან ჩაატარეს საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა, რომელებიც მუშაობენ პოლიტიკურ მეცნიერებების, საგარეო პოლიტიკის და უსაფრთხოების სექტორის დეოკრატული მმართველობის სფეროში, ასევე იკვლევენ საქართველოს პერსპექტივებს ევროპული და ევრო-ატლანტიკური თანამშრომლობის შესახებ.

მეთოდოლოგია

წარმოდგენილი ანგარიშზე მუშაობისას მკვლევარებმა მოიძიეს დოკუმენტები, შეისწავლეს მიმდინარე პოლიტიკური პროცესები, ჩაატარეს პერსონალური ინტერვიუები პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლებთან, პარლამენტის წევრებთან და ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოს წარმომადგენლებთან. მკვლევართა ჯგუფმა სხვადასხვა წყაროს მონაცემებზე დაყრდნობით ჩამოაყალიბა ზოგადი წარმოდგენა საპარლამენტო საქმიანობის შესახებ საქართველოში და შეაფასა მისი მიმართება დემოკრატიული ქვეყნების პარლამენტებში დამკვიდრებული პრაქტიკის და ნორმების მიმართ. მეთოდოლოგია ეფუძნება თვითშეფასების სახელმძღვანელოს, რომელიც შემუშავებული იყო დევიდ ბითჰემის მიერ ევროპის საპარლამენტთაშორისო გაერთიანების მხარდაჭერით (IPU).³

ანგარიშზე მუშაობისას მკვლევარების ჯგუფმა ჩაატარა ინტერვიუ ყოფილ და მოქმედ პარლამენტარებთან, უსაფრთხოების და თავდაცვის სტრუქტურების ყოფილ და მოქმედ წარმომადგენლებთან, და დამოუკიდებელ ექსპერტებთან, რომელიც მუშაობენ უსაფრთხოების და თავდაცვის საკითხებზე. რესპოდენტებმა გამოხატეს თავისი მოსაზრებები პარლამენტის საქმიანობის შესახებ თვითშეფასების სახელმძღვანელოში მოცემულ ექვს ძირითად სფეროში:

- 1) პარლამენტის წარმომადგენლობითობა;
- 2) პარლამენტის ზედამხედველობა აღმასრულებელი ხელისუფლებაზე;
- 3) პარლამენტის საკანონმდებლო შესაძლებლობები;

² Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF Parliamentary Programmes, 2011, p.30

³ *Evaluating Parliament, a Self-Assessment Toolkit for Parliaments*, Inter-Parliamentary Union, 2008. <http://www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf>

- 4) პარლამენტის გამჭვირვალობა და ხელმისაწვდომობა;
- 5) პარლამენტის ანგარიშვალდებულება;
- 6) პარლამენტის ჩართულობა საერთაშორისო პოლიტიკაში.

ანგარიშის სტრუქტურა

მკვლევართა ჯგუფმა მიმოიხილა და გაანალიზა პარლამენტარებსა და პოლიტიკოსებთან ჩატარებული ინტერვიუების შედეგები და თითოეული თვითშეფასების სახელმძღვანელოს ცალკეული მიმართულებებისათვის შეარჩია 2 ყველაზე მნიშვნელოვანი პრიორიტეტი რეფორმებისათვის.

ანგარიშის პირველი ნაწილი მიმოიხილავს საქართველოს პარლამენტის როლს პოლიტიკურ სისტემაში და აფასებს სისტემაში მოქმედ ძალთა ბალანსს. მეორე ნაწილი იკვლევს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში საპარლამენტო ზედამხედველობის შესაძლებლობებს პლენარული სხდომების დონეზე. კერძოდ, ეს ნაწილი აანალიზებს, თუ როგორ ხდება კანონების, პოლიტიკური დეკლარაციების მიღება და სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრა საქართველოს პარლამენტში. ანგარიშის მესამე ნაწილი მიმოიხილავს პარლამენტში საკომიტეტო საქმიანობის განსაკუთრებულობებს და შესაძლებლობებს, პარლამენტის კომიტეტის წევრების უნარებს გააკონტროლონ უსაფრთხოების ინსტიტუტები, გახადონ ისინი უფრო ანგარიშვალდებული და გაჭვირვალე, და შეაფასონ საქართველოს პარლამენტში არსებული ექსპერტიზა და გამოცდილება ამ მიმართულებით. ნაშრომის მეოთხე ნაწილი ეხება პარლამენტის წარმომადგენლობითობის დონის შეფასებას. დასკვნის სახით ანგარიშში წარმოდგენილია რეკომენდაციები, რომელიც გამიზნულია პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციების გაუმჯობესებისაკენ.

1. პარლამენტის როლი პოლიტიკურ სისტემაში

1.1 ძალაუფლების განაწილება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში საქართველოს კონსტიტუციაში შესული ცვლილებების მიხედვით

დღეს საქართველო პოლიტიკური განვითარების მნიშვნელოვან ეტაპზე იმყოფება. 2013 წ. 27 ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ საქართველოს პოლიტიკური სისტემა ცენტრალიზებული საპრეზიდენტო ხელისუფლების მოდელიდან შეიცვალა მმართველობის შერეული სისტემით. ახალმა საკონსტიტუციო მოწყობამ, ერთის მხრივ, გააფართოვა პარლამენტის ძალაუფლება, მეორეს მხრივ, შეზღუდა პირდაპირი წესით არჩეული პრეზიდენტის უფლებამოსილება. ახალი ცვლილებების მიხედვით რეალური ძალაუფლება გადავიდა აღმასრულებელი ორგანოს, მთავრობის ხელში, პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით. აღნიშნულმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სექტორის მართვის სისტემაში მანამდე დამკვიდრებულ ნორმებსა და პროცედურებზე.

ნაშრომის წარმოდგენილი თავი მიმოიხილავს უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სფეროში პრეზიდენტის, მთავრობისა და პარლამენტის კომპეტენციებს; ისევე როგორც საქართველოში აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო ზედამხედველობის სპეციფიკას, რომელიც განისაზღვრება ახალ კონსტიტუციაში დამკვიდრებული პოლიტიკური სისტემით.

საპრეზიდენტო ძალაუფლება საკონსტიტუციო ცვლილებების წინ

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველოს პარლამენტმა 1995 წელს კონსტიტუცია მიიღო. სახელმწიფო მშენებლობის აღნიშნულ პერდიოში ქვეყნის მართვის საპრეზიდენტო მოდელი სახელმწიფო მართვის ყველაზე შესაბამის მოდელად იქნა აღიარებული. მიუხედავად იმისა, რომ უსაფრთხოების სექტორის მართვა ფორმალურად გაიყო ხელისუფლების სამ შტოს შორის, პრეზიდენტს ამ სფეროში განსაკუთრებული უფლებამოსილება მიენიჭა. აღნიშნული სისტემა არ აღმოჩნდა ბოლომდე კონტროლითა და ბალანსით უზრუნველყოფილი: სისტემის

მოქმედების პირველი 8 წლის მანძილზე, პრეზიდენტს, როგორც უმაღლეს მთავარსარდალს, მიენიჭა უფლებამოსილება, მთავრობის ხელმძღვანელობის გარეშე განეხორციელებინა ქვეყნის უსაფრთხოების, თავდაცვისა და საგარეო პოლიტიკა, დაენიშნა ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები, რომელიც შეიქმნა 1996 წელს. ეროვნული უშიშროების საბჭო შეიქმნა როგორც პრეზიდენტის სათათბირო უწყება ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში, საბჭოს თავმჯდომარეობდა საქართველოს პრეზიდენტი. მისი ხელმოწერით ძალაში შედიოდა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები. ამავე დროს პრეზიდენტს ჰქონდა კონსტიტუციური უფლებამოსილება ხელი მოეწერა საერთაშორისო შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებებისათვის, მათ შორის უსაფრთხოების პოლიტიკის საკითხებზე, (აღნიშნულ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს ძალაში შესასვლელად ესაჭიროებოდათ პარლამენტის მიერ რატიფიცირება), შეიარაღებული ძალების სტრუქტურის განსაზღვრა (შეიარაღებული ძალების რიცხოვნობა განისაზღვრებოდა ეროვნული უშიშროების საბჭოს მიერ, რომელსაც სჭირდებოდა პარლამენტის მიერ დამტკიცება), და საგანგებო ან სამხედრო მდგომარეობის გამოცხადება (საჭიროებდა პარლამენტის მიერ დასტურს უახლოესი 48 საათის მანძილზე). უსაფრთხოების სექტორში საპრეზიდენტო ძალაუფლების აღნიშნული მოდელი საქართველოში მოქმედებდა 2004 წლამდე.

2004 წ. კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილებები, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა მოქმედი პრეზიდენტის ძალაუფლება. ახალი ნორმების მიხედვით პრეზიდენტი გახდა სახელმწიფოს მეთაური და შეინარჩუნა უფლება აერჩია პრემიერ-მინისტრი. თავად პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა შეიქმნა 2004 წ. კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების თანახმად.

2004 წ. საკონსტიტუციო ცვლილებებმა პრეზიდენტს მიანიჭა უფლებამოსილება აერჩია უმაღლესი სამხედრო და სამართალდამცავი თანამდებობის პირი, თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა მინისტრები, ორივე თანამდებობა პრეზიდენტის პირდაპირ დაქვემდებარებაში დარჩა. ასევე, პრეზიდენტს მიენიჭა უფლებამოსილება მისი პირადი ინიციატივის საფუძველზე, ან კონსტიტუციით განსაზღვრულ სხვა პირობებში, გადაეყენებინა მთავრობა, ასევე თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა მინისტრები. უფრო მეტიც, მთავრობას სჭირდებოდა პრეზიდენტის თანხმობა იმისათვის რომ წარედგინა ბიუჯეტის კანონპროექტი პარლამენტში. პრეზიდენტი, როგორც შიარაღებული ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი, უფლებამოსილი იყო დაენიშნა და გადაეყენებია გაერთანებული შტაბის უფროსი, და სხვა უმაღლესი სამხედრო ჩინის მქონე თანამდებობის პირი, სარდალი. პრეზიდენტს ჰქონდა უფლებამოსილება შეენყვიტა ან გაეუქმებინა სამთავრობო ნორმატიული აქტები, და სხვა აღმასრულებელი უწყებების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, თუ ისინი

ენინაალმდეგებოდნენ კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს და კანონმდებლობას (წინა კონსტიტუციის ფარგლებში აღნიშნული უფლებამოსილება საკონსტიტუციო სასამართლოს პასუხისმგებლობა იყო), ასევე პრეზიდენტს ჰქონდა უფლებამოსილება გამოეცა საპრეზიდენტო ნორმატიული აქტები.

საპრეზიდენტო ძალაუფლება კიდევ უფრო გაძლიერდა უსაფრთხოების სექტორის მმართველობის სფეროში მოქმედი სპეციალური კანონმდებლობით, მათ შორის კანონი თავდაცვის დაგეგმვაზე (2006), თავდაცვის შესახებ (პირველად მიღებულია 1997 წ.) სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ და ა.შ. ეს კანონები ანიჭებდნენ უფლებამოსილებას საქართველოს პრეზიდენტს, რომ პარლამენტში დასამტკიცებლად წარედგინა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია,

კანონმდებლობის თანახმად პრეზიდენტი ამტკიცებდა, ასევე, ეროვნულ სამხედრო სტრატეგიას და ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში სხვა სტრატეგიული დონის დოკუმენტებს (საპარლამენტო კომიტეტი მხოლოდ იხილავდა აღნიშნულ დოკუმენტებს), ასევე ამტკიცებდა სამხედრო ოპერატიულ გეგმებს.

კანონებმა არ შეცვალა პრეზიდენტის როლი სახელმწიფო პოლიტიკაში საიდუმლოების შესახებ. პრეზიდენტს, სხვა უმაღლეს თანამდებობის პირთან ერთად, ჰქონდა ძალაუფლება განესაზღვრა – რა ინფრომაცია უნდა გასაიდუმლოებულიყო, დაემტკიცებინა სახელმწიფო უწყებებში ოფიციალურ პირთა ნუსხა, რომელთაც მიენიჭათ სახელმწიფო საიდუმლოებაზე ხელმისაწვდომობა, ან თავად სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებულ საკითხთა ნუსხა და შემოელო რეგულაციები ინფორმაციის მარკირებისა და დეკლასიფიცირების შესახებ. პრეზიდენტს, მთარობას და პარლამენტის კომიტეტებსა და წევრ დეპუტატებს, ასევე 30,000-მდე ამომრჩეველს ჰქონდა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება.

2010 წ. საკონსტიტუციო ცვლილებები

ცვლილებებმა საქართველოს კონსტიტუციაში, რომელიც პარლამენტმა დაამტკიცა 2010 წ. 15 ოქტომბერს, მნიშვნელოვნად შეცვალა საპრეზიდენტო ძალაუფლება ადამიანის უფლებების დაცვის, სასამართლო სისტემის და მთავრობის კონტროლისა და ბალანსის სისტემის საკითხების სფეროში. მან შეასუსტა პრეზიდენტის და გაზარდა პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილება. ახალი კონსტიტუციის თანახმად პრეზიდენტი კვლავაც აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭსყრით 5 წლის ვადით. თუმცა, მას აღარ აქვს უფლებამოსილება წარმართოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკა დამოუკიდებლად, გადააყენოს მთავრობა და ახალი

საკანონმდებლო ინიციატივით შევიდეს პარლამენტში. პრეზიდენტი აღარ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური.

ამავე დროს, პრეზიდენტის როლი ქვეყნის ყოველდღიური მართვის საკითხებში შეიზღუდა. პრეზიდენტმა შეინარჩუნა პარლამენტის მიერ მიღებულ ახალ კანონსა და საკანონმდებლო ცვლილებებზე ვეტოს დადების უფლება, თუმცა პარლამენტს, უმრავლესობის მხარდაჭერით, აქვს შესაძლებლობა დაძლიოს ვეტო (წინა კონსტიტუციის მიხედვით ვეტოს დაძლევა პარლამენტის 60% მხარდაჭერას საჭიროებდა).

კონსტიტუციაში შეტანილია ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად გაზარდა საპარლამენტო ძალაუფლება. პრეზიდენტს შეეზღუდა გადანყვეტილების მიღების უფლება დაშალოს პარლამენტი გარდა განსაკუთრებული შემთხვევებისა: კონსტიტუციის მიხედვით პრეზიდენტს მხოლოდ მაშინ შეუძლია პარლამენტის ვადამდე დათხოვნა, თუ პარლამენტმა ვერ მოახერხა წესის დაცვით წარდგენილი ბიუჯეტის მიღება სამი თვის განმავლობაში.

2010 წ. კონსტიტუცია პრეზიდენტს აღიარებს როგორც სახელმწიფოს მეთაურს, ქვეყნის ერთიანობის და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტს. პრეზიდენტს, ასევე, როგორც საქართველოს სამხედრო ძალების მთავრსარდალს, აქვს უფლებამოსილება გამოაცხადოს საომარი ან საგანგებო მდგომარეობა, გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დეკრეტები, რომელიც მოქმედებს შესაბამისად საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე. დეკრეტები წარედგინება პარლამენტს, როცა ის შეიკრიბება.

2010 წ. მიღებული კონსტიტუცია ძალაში შევიდა 2013 წ. 17 ნოემბერს ახლადარჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების შემდეგ. ახალმა საკონსტიტუციო ნორმებმა გააძლიერა პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილება საპრეზიდენტო ძალაუფლების შეზღუდვის ხარჯზე, კერძოდ, პრემიერ-მინისტრი გახდა აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს, საქართველოს მთავრობის მეთაური. პრემიერ-მინისტრი თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის წევრებს, თავად მთავრობა ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე.

ამავე დროს, პრემიერ-მინისტრი ახდენს პრეზიდენტის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტების, გარდა საომარი მდგომარეობის დროს გამოცემული აქტებისა, კონტრასიგნაციას. (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პარ 1).

კონტრასიგნაციას არ საჭიროებს ის საპრეზიდენტო სამართლებრივი აქტები, რომელიც უკავშირდება კანონის ხელმოწერას, კანონპროექტის პარლამენტში შენიშვნებით დაბრუნებას, კონსტიტუციით გასაზღვრულ თანამდებობის პირთა წარდგენას, დანიშვნას, გაათავისუფლებას

და გადაყენებას, სახელმწიფო ჯილდოებისა და სპეციალური ნოდებების, ასევე მოქალაქეობის მინიჭებას,

კონტრასიგნაციის შემთხვევაში სამართლებრივ აქტზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მთავრობას.

საქართველოს პარლამენტს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების შესახებ მიმართავს საქართველოს მთავრობა, ხოლო იმ შემთხვევაში, როდესაც ხელშეკრულება დადებულია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, საქართველოს პრეზიდენტი, რაც საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 65, პარ. 1)

აღნიშნული ცვლილებების მიღებამდე პრეზიდენტი იყო უფლებამოსილი შეერჩია პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა, მთავრობის წევრები და წარედგინა მთავრობის სტრუქტურა პარლამენტში დასამტკიცებლად. კონსტიტუციის 79-ე მუხლი აღიარებს პრემიერ-მინისტრს, როგორც მთავრობის მეთაურს, მაშინ როდესაც ძველი რედაქციით პრემიერ-მინისტრი მხოლოდ მთავრობის თავმჯდომარე იყო. პრემიერ-მინისტრის ფუნქციებიც შესაბამისად გაფართოვდა. კონსტიტუციის შეცვლილი 79-ე მუხლის მიხედვით, პრემიერ-მინისტრი „განსაზღვრავს მთავრობის საქმიანობის მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, ახორციელებს მთავრობის წევრთა საქმიანობის კოორდინაციას და კონტროლს“. ცვლილებების მიღების შემდეგ პრემიერ-მინისტრი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე, განსხვავებით წინა კონსტიტუციისგან, როდესაც საქართველოს პრემიერ-მინისტრი თავისი საქმიანობით პასუხისმგებელი იყო, ასევე, საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. გარდა ამისა, პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილება გაზრდილია მთავრობის წევრების დანიშვნა-გათავისუფლების სფეროში, ის თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის წევრებს საკუთარი გადაწყვეტილების თანახმად.

კონსტიტუციაში შესულმა ცვლილებებმა შეზღუდა პრეზიდენტის უფლებამოსილება გააუქმოს ან გააბათილოს მთავრობის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტები, იმ შემთხვევაში თუ ისინი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, საერთაშორისო ხელშეკრულებებს ან პრეზიდენტის მიერ გამოცემულ სამართლებრივ აქტებს. უფრო მეტიც, კონტრასიგნირების მექანიზმი, რომელიც ახალი კონსტიტუციით მკვიდრდება საქართველოს მმართველობით სისტემაში, უფრო მეტად ზღუდავს პრეზიდენტის უფლებამოსილებას.

პრეზიდენტი და მთავრობა ინანილებენ უფლებამოსილებას წარმართონ ქვეყნის საგარეო და თავდაცვის პოლიტიკა. ერთს მხრივ, მთავრობა ახორციელებს საგარეო პოლიტიკას, პრეზიდენტი მთავრობასთან შეთანხმებით აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და

საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს, მთავრობის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებას საქართველოს ელჩებს და სხვა დიპლომატიურ წარმომადგენლებს; მთავრობასთან შეთანხმებით იღებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73, პარ. 1 ა))

მიუხედავად იმისა, რომ პრეზიდენტს კვლავაც შეუძლია მოითხოვოს ცალკეულ საკითხთა მთავრობის სხდომაზე განხილვა და მონაწილეობა მიღება ამ განხილვაში, ის აღარ შეიძლება თავმჯდომარეობდეს მთავრობის სხდომებს. მთავრობას უწყდება უფლებამოსილება, როგორც კი მოხდება ახლადარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობა, ასევე, საქართველოს პრეზიდენტს აქვს უფლება გაუხანგრძლივოს ყოფილ მთავრობას ვადა მანამ სანამ ახალი მთავრობის ფორმირება მოხდება.

პრეზიდენტი ირჩევს პარლამენტის არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას, რომელიც, თავის მხრივ, ვალდებულია 7 დღის ვადაში შეარჩიოს და წარუდგინოს პარლამენტს მთავრობის შემადგენლობა ნდობის მისაღებად. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატმა პარლამენტს უნდა წარუდგინოს სამთავრობო პროგრამა. წინა კონსტიტუციის მიხედვით პრეზიდენტი პარლამენტისგან დამოუკიდებლად ირჩევდა პრემი-მინისტრის კანდიდატურას და შემდეგ მთავრობას თავად წარუდგენდა პარლამენტს დასამტკიცებლად.

ამგვარად, 2012 წლამდე საქართველოს პოლიტიკური სისტემა ხასიათდებოდა ძლიერი საპრეზიდენტო ძალაუფლებით, რამაც საშუალება მისცა პრეზიდენტს სრული კონტროლი დაემყარებინა სახელმწიფო მართვის სხვა შტოებზე, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებებზე. ძალაუფლების განაწილების მოდელი არ იყო დაბალანსებული, რადგანაც საკონსტიტუციო ნორმები არ უზრუნველყოფდა კონტროლსა და ნონასწორობის ეფექტიან მექანიზმების არსებობას. შედეგად, პრეზიდენტს მიენიჭა უფლებამოსილება ერთპიროვნულად დაეშალა პარლამენტი ან დაეთხოვა მთავრობა, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრების ჩათვლით. თუმცა, ახალი კონსტიტუციის მიხედვით, უაღრესად ცენტრალიზებული პოლიტიკური სისტემა შეიცვალა სახელმწიფო მართვის შერეული მოდელით, სადაც აღამასრულებელი ხელისუფლება კონცენტრირებულია პარლამენტის მიმართ ანგარიშვალდებული მთავრობის ხელში.⁴

⁴ ვენეციის კომისიის წინასწარი მოსაზრება კონსტიტუციის პროექტის შესახებ: იხ. 'Venice Commission on Georgia's New Constitution', *Civil.ge*, 3 September 2010. Available at <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22638>

დასკვნა და სხვა ქვეყნების საუკეთესო გამოცდილების მაგალითები⁵

2013 წ. ნოემბრის შემდეგ საქართველოს პოლიტიკური სისტემა ძლიერი საპრეზიდენტო სისტემა (მხგავსი სისტემები დამკვიდრებულია ლათინური ამერიკის, აფრიკის კონტინენტის ქვეყნებში, ასევე ყოფილ საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკებში ბალტიისპირეთის ქვეყნების გარდა, ინდონეზიაში, ფილიპინებსა და სამხრეთ კორეაში, ასევე აშშ-ში) შეიცვალა შერეული სისტემით, რომლისთვისაც დამახასიათებელია საპრეზიდენტო და საპარლამენტო სისტემის თავისებურებები და სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული მთავრობის ხელშია.

სხვადასხვა ქვეყანაში პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის ძალაუფლება სხვადასხვაგვარადაა განაწილებული. ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელში, პრემიერ-მინისტრი და მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, რომელსაც შეუძლია დაითხოვოს მთავრობა ნდობის გამოუცხადებლობის ვხით. პარლამენტის ძალაუფლება ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემაში შეზღუდულია საპარლამენტო სისტემასთან შედარებით.

საფრანგეთი ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემის წარმომადგენელი ქვეყანაა. ასეთი ტიპის სისტემა პოპულარულია ასევე პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებშიც, როგორცაა პოლონეთი, რუმინეთი. მოლდოვა, მონღოლეთი ან უკრაინა. ამ ქვეყნების პოლიტიკური სისტემებისათვის დამახასიათებელია პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ძალაუფლებისათვის კონკურენცია. განზოგადება რთულია, თუმცა ნებისმიერ სისტემაში პარლამენტის როლის შეფასება უნდა მოხდეს საკონსტიტუციო ნორმების მიმოხილვის საფუძველზე, ინსტიტუციურ სტრუქტურაში დამკვიდრებული ურთიერთობების და ცალკეული უწყებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილების ანალიზით.

საპრეზიდენტო ძალაუფლება ნახევრად-საპრეზიდენტო მოდელში მნიშვნელოვნად იზღუდება მაშინ, როდესაც საპრეზიდენტო და საპარლამენტო ძალაუფლება კონტროლდება სხვადასხვა ოპოზიციური პარტიების მიერ, ამ შემთხვევაში ადგილი აქვს „კოჰაბიტაციას“ პრემიერ-მინისტრსა და პრეზიდენტს შორის.

გამოცდილება აჩვენებს, რომ შერეული სისტემისათვის დამახასიათებელია საპრეზიდენტო სისტემის შემდგომი გაძლიერება და ტრანსფორმაცია „სუპერ-საპრეზიდენტო“ სისტემად. შესაბამისად, სახელისუფლო შტოებს შორის ბალანსის დაცვის მიზნით, საქართველოსათვის მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო ნორმების ზუსტად დაცვა და იმის უზრუნველყოფა, რომ პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის უფლებამოსილებების განხორციელება მოხდეს საკონსტიტუციო ნორმების ფარგლებში, ისე, რომ დაცული იყოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლების შტოებს შორის ძალთა წონასწორობა. ამასთან ერთად, მნიშვნელოვანია, რომ თავიდან იყოს აცილებული პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის უფლებამოსილების გადაფარვის შესაძლებლობები იმ სამართლებრივ აქტებში, რომელიც 2013 წ. ნოემბრის შემდეგ შევიდა ძალაში.

⁵ Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF Parliamentary Programmes, 2011, p.5

1.2 თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული კონტროლის წინაშე არსებული გამოწვევები: საკანონმდებლო მიმოხილვა

ცვლილებები კანონმდებლობაში

საკონსტიტუციო ცვლილებებმა საქართველოში მოქმედ კანონმდებლობა გამოწვევების წინაშე დააყენა, რაც საჭიროებდა ახალი საკონსტიტუციო ნორმების ასახვას მოქმედ კანონმდებლობაში. ამ მიზეზით, საქართველოს პარლამენტმა ინიცირება გაუკეთა საკანონმდებლო ცვლილებების მიღებას ორგანულ კანონში „უშიშროების საბჭოს შესახებ“, ასევე კანონებში „საგანგებო მდგომარეობის შესახებ“, „საიდუმლოების შესახებ“, „თავდაცვის შესახებ“ და „თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ“. მიუხედავად იმისა, რომ 2013 წლის მანძილზე საქართველოს პარლამენტმა დაახლოებით 42-ზე მეტი საკანონმდებლო ცვლილება მიიღო თავდაცვისა და უშიშროების საკითხებზე, წლის ბოლოსათვის კანონმდებლობაში ჯერ კიდევ უხვად იყო ურთიერთსაინანაღმდეგო ნორმები, რომელიც საჭიროებდა შემდგომ დახვეწას.

1.2.1 საგანგებო მდგომარეობა

საგანგებო მდგომარეობის შესახებ მოქმედი კანონის მიუხედავად საგანგებო მდგომარეობა შესაძლებელია გამოცხადდეს ომიანობის თუ მასობრივი არეულობის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის ხელყოფის, სამხედრო გადატრიალებისა და შეიარაღებული ამბოხის, ეკოლოგიური კატასტროფების და ეპიდემიების დროს ან სხვა შემთხვევებში, როცა ხელისუფლების ორგანოები მოკლებულნი არიან კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა ნორმალური განხორციელების შესაძლებლობას. კონსტიტუციის 73.1 მუხლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციაში შედის საგანგებო მდგომარეობის, ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, ან მის რომელიმე ნაწილში, და ეს გადაწყვეტილება პრეზიდენტს არა უგვიანეს 48 საათისა, შეაქვს პარლამენტში დასამტკიცებლად. გარდა ამისა, პრეზიდენტს აქვს უფლებამოსილება გამოსცეს კანონის ძალის მქონე დეკრეტები, ბრძანებულებები და განკარგულებები, რომელიც მოქმედებს საგანგებო მდგომარეობის დამთავრებამდე.

ასევე, კონსტიტუციის 46-ე მუხლის მიხედვით საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს ქვეყანაში ან მის რომელიმე ნაწილში შეზღუდოს ადამიანის უფლებები, მისი პირადი და საკუთრების უფლება, გადაადგილების თავისუფლება,

მედიასთან დაკავშირებული საყოველთაო თავისუფლებები, ისევე როგორც შეკრების, გამონახვის უფლებები და სხვ. მათ შორის მხოლოდ საგანგებო მდგომარეობის დროს მიღებულ ბრძანებულებებს არ სჭირდებათ პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაცია. საგანგებო მდგომარეობის შესახებ კანონში შეტანილი ცვლილებებით, რომელიც 6 სექტემბერს 2013 დაამტკიცა პარლამენტმა, პრეზიდენტის მიერ მიღებული ბრძანებულება, რომელიც საგანგებო მდგომარეობას აცხადებს, საჭიროებს კონტრასიგნაციას, რაც არ არის აღნიშნული კონსტიტუციაში. ამგვარად, პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის უფლებების ნათლად გადანაწილება მნიშვნელოვანი ფაქტორია საგანგებო მდგომარეობის პირობებში ქვეყნის მართვის დროს.

კონსტიტუცია, ასევე, ანიჭებს პარლამენტს მნიშვნელოვან როლს საგანგებო და საომარი მდგომარეობის გამოცხადების პირობებში, რადგანაც გამოცხადების შესახებ ბრძანებულება პარლამენტმა არა უგვიანეს 48 საათის განმავლობაში უნდა დაამტკიცოს. პარლამენტის გადაწყვეტილება მიიღება პარლამენტის ნევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტმა მხარი არ დაუჭირა პრეზიდენტის გადაწყვეტილებას შემოღებული იყოს, ან გახანგრძლივდეს საგანგებო ან საომარი მდგომარეობა, პრეზიდენტის ბრძანებულება ძალდაკარგულად ჩაითვლება. ასევე, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ დათხოვნილი პარლამენტი (იმ შემთხვევაში, თუ ამოქმედებულია დათხოვნის შესახებ პრეზიდენტის ბრძანებულება) ვალდებულია შეიკრიბოს მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების/გაგრძელების საკითხის გადასაწყვეტად. თუ პარლამენტი არ შეიკრიბა 5 დღის განმავლობაში, ან არ დაამტკიცა პრეზიდენტის ბრძანებულება საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, მაშინ გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობა უქმდება.

პარლამენტს ასევე გააჩნია დამატებითი უფლებამოსილება – გააკონტროლოს აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილება სამხედრო ძალების გამოყენების შესახებ. პარლამენტის თანხმობის გარეშე სამხედრო ძალების გამოყენების უფლება აღმასრულებელ უწყებებს არ აქვთ, მსგავსი რეგულაციები უზრუნველყოფენ საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების გადამეტების შემთხვევის თავიდან აცილებას. ამგვარად, კანონი საგანგებო მდგომარეობის შესახებ პარლამენტს ანიჭებს უფლებას დაამტკიცოს საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადება/ გაუქმება, პარლამენტი ასევე ამტკიცებს პრეზიდენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს, რომელიც თავის მხრივ საჭიროებს კონტრასიგნაციას პრემიერ-მინისტრის მხრიდან. თუმცა, გაურკვეველი რჩება, სჭირდება თუ არა პრეზიდენტის მიერ გამოცხადებულ საგანგებო მდგომარეობას პრემიერ-

მინისტრის კონტრასიგნაცია, რადგანაც კანონის მოთხოვნა ეწინააღმდეგება შესაბამის საკონსტიტუციო ნორმას.

1.2.2 ორგანული კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ

ეროვნული უშიშროების საბჭო საქართველოში შეიქმნა 1996 წელს და მას შემდეგ ორგანულ კანონში ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ მრავალი ცვლილება იყო შეტანილი. კანონი არეგულირებს ეროვნული უშიშროების საბჭოს, როგორც პრეზიდენტის უმაღლეს სათათბირო ორგანოს, საქმიანობას ქვეყნის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საგარეო და პოლიტიკის საკითხებზე. კონსტიტუციის 99 მუხლის მიხედვით, საბჭო შექმნილია სამხედრო აღმშენებლობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზებისათვის და მას ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტი.

2011 წელს კანონში „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ ცვლილებები შევიდა, რომელმაც მნიშვნელოვნად გაზარდა საბჭოს უფლებამოსილება. ცვლილებებით საბჭომ მიიღო უფლებამოსილება მონაწილეობა მიიღოს უმაღლესი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში ქვეყნის უსაფრთხოების სფეროში და ეროვნული ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვის მიზნით, კოორდინაცია გაუწიოს ეროვნული ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვას უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე.

კანონის თანახმად ეროვნული უშიშროების საბჭოს აპარატის საქმიანობას საქართველოს პრეზიდენტის თანაშემწე ეროვნული უშიშროების საკითხებში – ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი წარმართავს. საბჭოს მუდმივმოქმედი წევრები არიან: საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საგარეო საქმეთა, შინაგან საქმეთა, თავდაცვის მინისტრები, ასევე ფინანსთა მინისტრი და ეროვნული უშიშროების საბჭოს მდივანი. საბჭოს მუშაობაში მონაწილეობს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე. საჭიროების შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილებით, ეროვნული უშიშროების საბჭოს სხდომაზე დასასწრებად შეიძლება მოწვეული იქნენ სხვა პირები.

მოქმედი კანონი საბჭოს აძლევს უფლებამოსილებას ძირითადი ამოცანების შესაბამისად შექმნას მუდმივი ან დროებითი საუნწყებათმორისი კომისიები, რომელსაც ხელმძღვანელობს ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრი ან საქართველოს პრეზიდენტის მიერ უფლებამოსილი პირი. 2008 წლის შემდეგ შემდეგი კომისიები შეიქმნა საქართველოს წინაშე არსებული უსაფრთხოების გამონვევებზე საპასუხოდ:

- სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების ობიექტების ნუსხისა და შესყიდვების განხორციე-

ლების წესის შემუშავებელი დროებითი საუწყებათაშორისო კომისია (შეიქმნა 11 აპრილს, 2014 წ.)

- კრიზისების მართვის ერთიანი სისტემის შემუშავების მაკოორდინირებელი დროებითი საუწყებათაშორისი კომისია (შეიქმნა 2010 წ., გაუქმებულია 25 მარტის 2014 პრეზიდენტის ბრძანებულებით),
- სახელმწიფო საზღვრის რეფორმის ხელშემწყობი დროებითი საუწყებათაშორისი კომისია (შეიქმნა 2006 წ, ცვლილებები შევიდა 2007-2009 წწ. კომისია გაუქმებულია პრეზიდენტის 25 მარტის 2014 ბრძანებულებით),
- ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების მაკოორდინირებელი მუდმივმოქმედი საუწყებათაშორისი კომისია (2008 წ., რომელიც კვლავაც აგრძელებს ფუნქციონირებას).

გასული წლების მანძილზე 2008-2014 წწ. ეროვნული უშიშროების საბჭო ჩართული იყო უსაფრთხოების კონცეფციის შემუშავებაში, თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებზე მიმდინარე დებატებში. საბჭომ შეიმუშავა რეკომენდაციები საერთაშორისო ორგანიზაციებთან საქართველოს თანამშრომლობის გაღრმავებისათვის, მიიღო მონაწილეობა დისკუსიაში საქართველოს სამხედრო ძალების საზღვარგარეთ განთავსების მიზანშეწონილობის შესახებ, ასევე კოორდინაციას უწევდა საუწყებათაშორისო თანამშრომლობას.

2010 წ. ეროვნულმა უშიშროების საბჭომ მოამზადა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია ეროვნული უსაფრთხოების მიმოხილვის პროცესის ფარგლებში. აღნიშნული პროცესი უზრუნველყოფს უსაფრთხოების ეროვნული პოლიტიკის ჩამოყალიბებას ე.წ ერთიანი-მთავრობის მიდგომის დახმარებით.⁶ ეროვნული უსაფრთხოების მიმოხილვის პროცესი დაიწყო 2010 წ. აპრილში და მოიცავდა შემდეგ ეტაპებს: სტრატეგიული კონცეპტუალური დოკუმენტების განვითარება, ღია დისკუსიების ხელშეწყობა უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის საკითხებზე, პროცესში ჩართული ორგანიზაციების უნარების გაძლიერება. 2010-2013 წწ. საუწყებათაშორისო საბჭომ, რომელიც შეიქმნა უშიშროების საბჭოსთან, დაიწყო მუშაობა კონცეპტუალურ და სტრატეგიულ დოკუმენტებზე, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციასა და საფრთხეების შეფასების დოკუმენტზე. ეს უკანასკნელი დოკუმენტი (საფრთხეების შეფასების დოკუმენტი) საუწყებათაშორისო კომისიის მიერ დამტკიცებული იყო 2010 წ. ივნისს, ხოლო პარლამენტმა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია საბოლოოდ დაამტკიცა 2011 წ. 23 დეკემბერს. საქარ-

⁶ <http://www.nsc.gov.ge/eng/NationalSecurityReview.php#>

თველოს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის მოკლე, არა-საიდუმლო ვერსია პრეზიდენტის ბრძანებულების N707 თანახმად გამოქვეყნდა 2010 წ. 2 სექტემბერს.

საკონსტიტუციო ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ 2013 წ. 29 სექტემბერს პარლამენტში ინიცირებული იყო ცვლილებები ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ კანონში. ცვლილებები გულისხმობდა საკონსტიტუციო მოთხოვნების ასახვას ახალ კანონმდებლობაში. ახალი პროექტის მიხედვით, საპრეზიდენტო უფლებამოსილება შეიზღუდა თავდაცვისა და სამხედრო სფეროს ფარგლებში, ამასთან, პრეზიდენტი კონსტიტუციით კვლავაც რჩებოდა როგორც ქვეყნის სამხედრო ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და შესაბამისად, უშიშროების საბჭოს უფლებამოსილება ექსკლუზიურად თავდაცვის სფეროთი იზღუდებოდა. სხვა სიტყვებით, შემოთავაზებული პროექტის თანახმად ეროვნული უშიშროების საბჭოს პასუხისმგებლობაში აღარ ხვდებოდა საუწყებათაშორისო თანამშრომლობის მხარდაჭერა, ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციისა და სხვა სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება.

ამასთან ერთად, უშიშროების საბჭოს შესახებ კანონში შესატანი ცვლილებების პროექტი პრეზიდენტს აძლევს უფლებამოსილებას აირჩიოს არა უმეტეს სამი ახალი წევრისა მთავრობის წევრებიდან და განსაზღვროს გადანაცვეტილების მიღების პროცედურები უშიშროების საბჭოში. თუმცა, ორგანულ კანონში ცვლილებების ინიცირება პარლამენტში 2013 წ. სექტემბერში მოხდა და პარლამენტში კანონპროექტის განხილვა პირველი მოსმენის შემდგომ იქნა შეჩერებული.

ასევე, პრეზიდენტთან არსებული ეროვნული უშიშროების საბჭო ვალდებულია საერთაშორისო სამშვიდობო მისიებში მონაწილეობის წინადადება შეიტანოს პარლამენტში დასამტკიცებლად, ისევე როგორც შეიმუშაოს წინადადება საქართველოს სამხედრო ძალების რაოდენობის შესახებ და წარადგინოს ის პარლამენტში დასამტკიცებლად. ეს უკანასკნელი პარლამენტს დასამტკიცებლად უნდა წარედგინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად ყოველი ფისკალური წლის ბოლოს. ყველაზე ბოლო წინადადება სამხედრო ძალების რაოდენობის შესახებ, პარლამენტს წარედგინა 2013 წ. 24 დეკემბერს და ხანმოკლე განხილვის შემდეგ დამტკიცდა.

1.2.3 სხვა საკანონმდებლო ცვლილებები

2012-2013 წწ. საკონსტიტუციო ნორმებთან შესაბამისობაში მოსვლის მიზნით სხვადასხვა კანონში განსხვავებული ცვლილებები შევიდა. გარკვეული ცვლილებები შევიდა კანონებში სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ, საქართველოს სამხედრო ძალების საზღვარგარეთ სამშვიდო-

ბო მისიებში მონაწილეობის შესახებ, სამხედრო სამსახურის შესახებ, სამხედრო რეზერვის და თავისუფლების ქარტიის შესახებ. საიდუმლოების შესახებ კანონში შეტანილი ცვლილებებით გასაიდუმლოებულ საკითხთა ნუსხისა და იმ პირთა ნუსხის განსაზღვრის უფლება, რომელსაც აქვთ ხელმისაწვდომობა, გადავიდა პრეზიდენტიდან პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარებაში.

ბოლო ცვლილებები კანონში სამხედრო სამსახურისა და სამხედრო რეზერვების შესახებ, ასევე, თავისუფლების ქარტიის კანონის თანახმად, სამხედრო სამსახურის და რეზერვის სფეროში საპრეზიდენტო კომპეტენციები, ასევე უშიშროების საბჭოს კომპეტენციები ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის კოორდინირების შესახებ გადაეცა პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარებაში არსებულ ახალ უწყებებს.

2013 წ. 16 დეკემბერს მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება ეროვნული უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნის თაობაზე პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარებაში, რომლის მიზანიც განისაზღვრა, როგორც ეფექტიანი კრიზისების მენეჯმენტის სისტემის შექმნა და საუწყებათაშორისო კოორდინაცია ბუნებრივი კატასტროფებისა და საგანგებო სიტუაციების დროს. ახალ საბჭოს თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი, საბჭო იკრიბება სულ მცირე თვეში ერთხელ. საბჭოს მუდმივი წევრები არიან ეროვნული უშიშროების საბჭოს წევრები, პრემიერ-მინისტრი, ფინანსთა, თავდაცვის, შინაგან საქმეთა მინისტრები, უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მდივანი. აღნიშნული ინიციატივის სამართლებრივად ლეგალიზება მოხდა 2014 წ. 6 იანვარს, როდესაც მთავრობამ გამოსცა N38 ბრძანებულება, საბჭოს საქმიანობის მისიასა და საქმიანობის წესის შესახებ. ამ გადაწყვეტილებით მთავრობამ მთავრობის საუწყებათაშორისო თანამშრომლობის ფუნქციის კონსოლიდაცია მოახდინა პრემიერ-მინისტრის ოფისთან, შეზღუდული საპარლამენტო მონაწილეობით, მთავრობის ბრძანებულების მიხედვით, პრემიერ-მინისტრს აქვს უფლებამოსილება მოიწვიოს პარლამენტის თავმჯდომარე საბჭოს საქმიანობაში მონაწილეობის მისაღებად.

ამგვარად, ეროვნული უსაფრთხოებისა და კრიზისების საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა კვლავაც ჩამოყალიბების პროცესშია. კვლავაც დღის წესრიგში რჩება პრეზიდენტის, ეროვნული უშიშროების საბჭოს, პრემიერ-მინისტრისა და თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორზე მომუშავე სამთავრობო უწყებებს შორის პასუხისმგებლობების გადანაწილება, ისევე როგორც მნიშვნელოვანია პროცესის ისე წარმართვა, რომ თავიდან იყოს აცილებული ამ უწყებების უფლებამოსილებების ურთიერთგადაფარვა და მოხდეს უწყებათაშორისი კოორდინაციის ინსტიტუციური მექანიზმების დახვეწა.

2. საპარლამენტო ძალაუფლება და უსაფრთხოების სექტორის მართვა

2.1. საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოების და თავდაცვის სექტორის ინსტიტუტებზე: პლენარული სესია

პარლამენტის უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობები

პლენარულ სესიაზე მიღებული გადაწყვეტილებების მიხედვით პარლამენტს შეუძლია თავდაცვისა და უსაფრთხოების ინსტიტუტების ეფექტიანი ზედამხედველობა გასწიოს. მოქმედი კონსტიტუციის და შესაბამისი კანონების თანახმად, საქართველოს პარლამენტს გააჩნია ფართო უფლებამოსილება გააკონტროლოს და ზედამხედველობა გაუწიოს აღმასრულებელ ინსტიტუტებს, თუმცა ამავდროულად მნიშვნელოვანია შეფასდეს, თუ რამდენად ექვემდებარებიან უსაფრთხოების ინსტიტუტები დემოკრატიულ კონტროლს საქართველოში. საქართველოში მოქმედ სამართლებრივი ნორმების მიხედვით, პარლამენტს გააჩნია შემდეგი უფლებამოსილებები აღმასრულებელი ხელისუფლების წინაშე:

- მიიღოს კანონები თავდაცვის და უსაფრთხოების ინსტიტუტების ფუნქციონირების შესახებ;
- განსაზღვროს ქვეყნის საშინაო, საგარეო, თავდაცვის პოლიტიკის პრიორიტეტები,
- მოახდინოს რატიფიცირება, დენონსირება ან გააუქმოს საერთაშორისო შეთანხმებები და ხელშეკრულებები, სამხედრო კონტრაქტები;
- დაამტკიცოს მთავრობის სტრუქტურა და მთავრობის სახელმწიფო პროგრამები, სამოქმედო გეგმა;
- მოითხოვოს მთავრობის პროგრამების განხორციელების შესახებ არსებული შეფასება და მოაწყოს საპარლამენტო მოსმენები ამ თემებზე
- იმსჯელოს და დაამტკიცოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, თავდაცვის ხარჯების ჩათვლით;

- დაამტკიცოს საქართველოს სამხედრო სტრატეგია და სამხედრო ძალების განვითარების კონცეფცია;
- დაამტკიცოს სამხედრო ფიცი;
- დაამტკიცოს სამხედრო ძალების ოდენობა;
- დაამტკიცოს პრეზიდენტის განკარგულება საქართველოს ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნის სამხედრო ნაწილების განთავსების, დარჩენის ან გასვლის თაობაზე;
- დაამტკიცოს პრეზიდენტის ბრძანება სამხედრო ან საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ;
- დაამტკიცოს პრეზიდენტის გადაწყვეტილება სახელმწიფო ძალების გამოყენების შესახებ საგანგებო ან სამხედრო მდგომარეობის დროს.

უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტი ფორმალურად არ მონაწილეობს თავდაცვის სამინისტროს მაღალი რანგის სამხედრო თანამდებობის პირთა დანიშვნაში /გადაყენებაში. საკონსტიტუციო ცვლილებების თანახმად, თავდაცვის მინისტრს ირჩევს პრემიერ-მინისტრი პრეზიდენტის თანხმობით. პარლამენტი ნდობას უცხადებს ერთიანად მთავრობას. თავდაცვის მინისტრის მოადგილეებს ირჩევს პრემიერ-მინისტრი თავდაცვის მინისტრის წარდგინებით და პრეზიდენტის თანხმობით.

თავდაცვის სამინისტროს გარდა, პარლამენტს შეუძლია განახორციელოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს და პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარების ქვეშ არსებული სადაზრევო სამსახურების საქმიანობის ზედამხედველობა. აღნიშნული საქმიანობა პარლამენტს შეუძლია შესაბამისი კანონმდებლობის ინიცირებით, და მიღებით, პოლიტიკაზე ზეგავლენით, საბიუჯეტო პროცესის კონტროლითა და ნდობის გამოცხადებით ზემოთ ჩამოთვლილი უწყებების ხელმძღვანელების მიმართ, ისევე როგორც ქვეყნის სამხედრო ძალების საერთაშორისო მისიებში მონაწილეობისათვის მხარდის დაჭერით.

პარლამენტის რეგლამენტი

საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად (პარლამენტის რეგლამენტი) პარლამენტის წევრი უფლებამოსილია:

- 1) სათათბირო ხმის უფლებით მიიღოს მონაწილეობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობაში და მათ წინაშე დასვას საქართველოს კანონებისა და სხვა აქტების დარღვევების საკითხები;
- 2) კითხვით მიმართოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს, საქართველოს მთავრობას, საქართველოს მთავრობის

- წევრს, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს, მიიღოს და შეაფასოს პასუხები;
- 3) 10 კაციან ჯგუფს, ფრაქციას, უფლება აქვს შეკითხვით მიმართოს, ხოლო ანგარიშვალდებული ორგანო ვალდებულია პასუხი გასცეს პლენარულ სხდომაზე, შეკითხვებს უპასუხოს ყოველი თვის ბოლო პარასკევს სამთავრობო საათის დროს. თანამდებობის პირს უფლება აქვს შეკითხვას პასუხი არ გასცეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ინფორმაცია სახელმწიფო საიდუმლოებას შეიცავს.
 - 4) რეგლამენტით დადგენილი წესით შესაბამისი ორგანოების წინაშე დასვას საქართველოს კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების შესრულების შემონმების საკითხი.
 - 5) შეუფერხებლად შევიდეს ყველა სახელმწიფო ორგანიზაციაში, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი გამონაკლისი შემთხვევებისა; შეხვდეს საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ და სხვა თანამდებობის პირებს.
 - 6) უშუალოდ მიიღოს მონაწილეობა მის მიერ დასმული საკითხების განხილვაში.
 - 7) ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემონმების შედეგად საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების დარღვევების გამოვლენილ ფაქტებზე შეიმუშავოს და საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას გაუგზავნოს რეკომენდაციები.

შესაბამისად, ყველა თანამდებობის პირი, რომლის დანიშვნაზედაც თანხმობა მისცა პარლამენტმა, მოთხოვნის შემთხვევაში, ვალდებულია დაესწროს პარლამენტის, კომიტეტის, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიის, უმრავლესობის, უმცირესობის სხდომას, წარმოადგინოს შესაბამისი დოკუმენტები, დასკვნები, სხვა მასალები, და განმარტება მისცეს განსახილველ საკითხებზე.

საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, მთავრობის წევრის, გენერალური აუდიტორის, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს.

სახელმწიფო ბიუჯეტი

ყოველწლიურად ბიუჯეტის დამტკიცება პარლამენტისათვის საზედამხედველო უფლებამოსილების განხორციელების მნიშვნელოვანი ბერკეტიცაა. საქართველოში წლიური ბიუჯეტის კანონს პარლამენტი ამტკიც-

ცებს, თუმცა მას არ აქვს უფლებამოსილება თავად შეცვალოს მთავრობის მიერ წარმოდგენილი ფინანსების ხარჯვის გეგმა. მას შემდეგ რაც მთავრობა წარუდგენს პარლამენტს ბიუჯეტის პროექტს, საქართველოს პარლამენტს შეუძლია მხოლოდ დაამტკიცოს ან უარყოს ბიუჯეტი მთლიანად. პარლამენტის წევრებს არ შეუძლიათ მოითხოვონ ბიუჯეტის კონკრეტული მუხლის ცვლილება, ისევე, როგორც მათ არ აქვთ ნდობა უფრო დეტალურად განერილ ბიუჯეტზე, არ მონაწილეობენ რესურსების მენეჯმენტის ციკლის სხვა ეტაპზე, მისი მომზადებისას, მთავრობაში განხილვისას.

კონსტიტუციის თანახმად, მთავრობა ვალდებულია პარლამენტს წარუდგინოს მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტი არა უგვიანეს სამი თვისა საბიუჯეტო წლის დამთავრებამდე მიმდინარე წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშთან ერთად. მთავრობის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია ბიუჯეტის პროექტში ცვლილებების შეტანა. თუ ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში პარლამენტი ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება მთავრობის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად. თუ შესაბამისი ვადის გასვლისათვის პარლამენტი ვერ გამოუცხადებს უნდობლობას მთავრობას, მაშინ პრეზიდენტი ვალდებული ხდება ვადის ამოწურვიდან 3 დღეში დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. ამგვარად, იმ შემთხვევაში თუ პარლამენტის უმრავლესობა იზიარებს აღმსრულებელი ხელისუფლების ხედვას ქვეყნის მმართველობაზე და უცხადებს ნდობას, პარლამენტი იძულებული ხდება ბრმად დაუჭიროს მხარი მთავრობის მიერ წარდგენილ ბიუჯეტს მხოლოდ მისი ზოგადი პარამეტრების განხილვის საფუძველზე.

ამასთან, პარლამენტს გააჩნია შეზღუდული შესაძლებლობა უზრუნველყოს მონიტორინგი ბიუჯეტის განხორციელების პერიოდში. კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტი უფლებამოსილია გააკონტროლოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერება და დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს. საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია განახორციელოს დამტკიცებული ბიუჯეტის ხარჯვაზე კონტროლი მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ბიუჯეტი შესრულებულია, მისი პოსტ-ფაქტუმ კონტროლის შესაძლებლობა ენიჭება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, რომლის თავმჯდომარესაც ირჩევს პარლამენტი და რომელიც პასუხისმგებელია პარლამენტს ყოვეწლიურად წარუდგინოს ბიუჯეტის ხარჯვის ანგარიში. კანონმდებლობის მიხედვით საქართველოს პარლამენტს აქვს უფლებამოსილება მოითხოვოს ქვეყნის მთავარი აუდიტორული სამსახურისგან სამართალდამცავი და სამხედრო უწყებების მიერ გაწეული ხარჯების მიზნობრიობის და მიზანშეწონილობის სრულყოფილი შეფა-

სება და განახორციელოს ეფექტიანი საბიუჯეტო კონტროლი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური წელიწადში ორჯერ წარადგენს მოხსენებას საქართველოს მთავრობის ანგარიშის თაობაზე, ხოლო წელიწადში ერთხელ, არა უგვიანეს საანგარიშო წლის მომდევნო წლის 1 ივნისისა, – თავისი საქმიანობის ანგარიშს. ამ ანგარიშის განხილვის შემდეგ პარლამენტი იღებს შესაბამის დადგენილებას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავისი საქმიანობის გეგმის შედგენისას ვალდებულია გაითვალსწინოს პარლამენტის კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების წინადადებები, პარლამენტისა და დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიმართვის საფუძველზე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ატარებს არაგეგმიურ აუდიტსა და შემოწმებას. ის უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია, პარლამენტის შესაბამის კომიტეტსა და დროებით საგამოძიებო კომისიას გადასცეს რევიზიისა და შემოწმების მასალები. პარლამენტს გააჩნია აუდიტის სამსახურის შემოწმების საკანონმდებლო ბერკეტები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობას ამოწმებს პარლამენტის გადაწყვეტილებით შექმნილი დროებით კომისია, რომელსაც პარლამენტი ქმნის არა უგვიანეს 1 დეკემბრისა.

სახალხო დამცველი

საქართველოში ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში მონიტორინგის განსახორციელებლად პარლამენტი ირჩევს სახალხო დამცველს 5 წლის ვადით. წელიწადში ერთხელ, კალენდარული წლის მარტში, საქართველოს სახალხო დამცველი პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, აგრეთვე წელიწადში ერთხელ – სპეციალურ მოხსენებას, რომელთა განხილვის საფუძველზედაც პარლამენტი იღებს დადგენილებას ან რეზოლუციას.

საქართველოს არ ჰყავს სამხედრო ომბუდსმენი, და ამიტომ ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტებზე რეაგირება სახალხო დამცველის ოფისის უფლებამოსილებაში შედის. ოფისის წარმომადგენლები არიან აღჭურვილნი უფლებით ნებისმიერ დროს შევიდნენ სამხედრო ნაწილებში, და გამოიკვლიონ ფაქტები, ან მოიპოვონ ინფორმაცია უფლებების დარღვევის შესახებ. სახელმწიფო ოფიციალური პირები ვალდებული არიან მხარი დაუჭირონ სახალხო დამცველს და მისი ოფისის წარმომადგენლებს სრულყოფილად გამოიყენონ თავისი უფლებამოსილებები.

სახალხო დამცველს აქვს უფლება გასცეს რეკომენდაცია საკანონმდებლო ინიციატივის შესახებ კანონმდებლებს ხარვეზების აღმოსახვ-

რელად, ასევე რეკომენდაცია მისცეს სახელმწიფო უწყებებს – ინიცირება გაუწიოს კრიმინალურ და კონსტიტუციურ სამართალდარღვევებს სასამართლოში. მას შეუძლია ასევე მიმართოს პრეზიდენტს ან პარლამენტს ადამიანის უფლებების მიმდინარე დარღვევების შესახებ.

სახალხო დამცველს აქვს უფლებამოსილება ხელი შეუწყოს უსაფრთხოების სექტორის გამჭვირვალობას წლიური ანგარიშის პრეზენტაციის დროს ან მედიის დახმარებით მიმართს საზოგადოებას. თუმცა კანონის, სახალხო დამცველის შესახებ, მიხედვით ეს გადანყვეტილებები არ არის სავალდებულო შესასრულებლად.

სტრატეგიული დოკუმენტები

საქართველოს პარლამენტის მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებებიდან აღსანიშნავია მისი როლი საპარლამენტო სესიაზე გაეცნოს და იმსჯელოს უსაფრთხოების პოლიტიკის სტრატეგიული დოკუმენტების შესახებ, როგორცაა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, თავდაცვის მიმოხილვა ან თეთრი წიგნი, რომელიც თავდაცვის განვითარების გრძელვადიან გეგმებს მოიცავს (კანონი თავდაცვის შესახებ). მსგავსი დოკუმენტები იქმნება საფრთხეების შეფასების დოკუმენტის საფუძველზე, რომლის შემუშავების ვალდებულება 2013 წ. მოქმედი კონსტიტუციის ფარგლებში მთავრობის პასუხისმგებლობაში გადავიდა (მანამდე დოკუმენტს ბრძანებულებით ამტიკიცებდა საქართველოს პრეზიდენტი.)

როგორც წესი, სტრატეგიულ დოკუმენტების გარშემო, რომელიც შემუშავებულია მთავრობის და აღამსრულებელი უწყებების მიერ, იმართება საპარლამენტო დებატები. აღნიშნული დებატების ფარგლებში პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა გავლენა მოახდინოს პოლიტიკის შემუშავებაზე, საზოგადოებრივ განწყობებზე; გაზარდოს/ან შეასუსტოს საზოგადოების მხარდაჭერა მთავრობის მიერ მიღებულ გადანყვეტილებებზე, ისევე როგორც უზურნველყოს სტრატეგიული დოკუმენტების მაღალის/ან დაბალი ლეგიტიმაცია.

სატელევიზიო ეთერი

ამგვარად, პარლამენტი გავლენას ახდენს მომავალი პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე, შეუძლია გაზარდოს დოკუმენტის მიმართ სამოქალაქო მხარდაჭერა და დემოკრატიული ლეგიტიმაცია. საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით მსგავსი დებატები გადაიცემა ტელევიზიით პირდაპირ ეთერში. საზოგადოებრივი მაუწყებლის მეორე სატელევიზიო არხს 2010 წლიდან აქვს კანონით მინიჭებული ვალდებულება ასახოს საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესები სარედაქ-

ციო ჩარევის გარეშე.⁷ მეორე არხის ფუნქციონირება უზრუნველყოფს გამჭირვალობის მაღალ დონეს, ზრდის საზოგადოების ცნობიერებას და ინტერესს პოლიტიკის მიმართ. მეორე არხმა განახლებული ფორმატით მაუწყებლობა დაიწყო 2010 წლის 1 მარტიდან და ფარავს მოსახლეობის 65%-ს. არხი ტრანსლირდება ინტერნეტით. საეთერო დრო 15 საათი დღე-ღამეში.

თავდაცვა

პარლამენტის სხვა უფლებამოსილებიდან აღსანიშნავია კანონი საქართველოს შეიარაღებული ძალების მონაწილეობის შესახებ სამშვიდობო მისიებში, რომელიც მიიღეს 1999 წელს და ბოლო შესწორება მასში 2013 წ. სექტემბერში იქნა შეტანილი. კანონის თანახმად, გადანყვეტილება საქართველოს შეიარაღებული ძალების მონაწილეობის შესახებ საზღვარგარეთ სამშვიდობო ოპერაციებში უნდა განიხილოს და შეთანხმებას რატიფიცირება გაუკეთოს პარლამენტმა.

ხელისუფლების აღმასრულებელი შტო პასუხისმგებელია განსაზღვროს საზღვარგარეთ გასაგზავნი ნაწილი, რაოდენობა, მათი განთავსების ადგილ-მდებარეობა, ამოცანები და მონაწილეობის წესები და პირობები. უპირველეს ყოვლისა, საგარეო საქმეთა სამინისტრო და თავდაცვის სამინისტრო იღებს გადანყვეტილებას ჯარების გაგზავნის თაობაზე ქვეყნის მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების მიზნით. შემდეგ, მთავრობა იღებს შესაბამის გადანყვეტილებას, რომელსაც ძალაში შესასვლელად სჭირდება პარლამენტის თანხმობა. მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტს არ აქვს უფლებამოსილება უკან გამოიწვიოს სამხედრო ნაწილები, წელიწადში ერთხელ, საგარეო და თავდაცვის მინისტრები ვალდებული არიან წარადგინონ პარლამენტში ანგარიში საქართველოს სამხედრო ძალების საერთაშორისო სამშვიდობო მისიებში მონაწილეობის შესახებ.

ამას გარდა, საქართველოში არ მოქმედებს კანონი, რომელიც დაარეგულირებდა საქართველოს ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნის ჯარების განთავსებასა და გადაადგილებას, თუმცა პარლამენტის თანხმობა აუცილებელია იმისათვის, რომ საქართველოს მთავრობამ გაცეს ნებართვა საქართველოს ტერიტორიის გავლით მოხდეს უცხო ქვეყნის ჯარების ნაწილების ან შეიარაღების გადაადგილება, ან ტრანზიტი.

და ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ საპარლამენტო ზედამხედველობის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია კანონები, რომელიც გან-

⁷ მაუწყებლობის სპეციალიზებული ფორმიდან გამომდინარე, არხისთვის სავალდებულოა მხოლოდ „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლის ა) ბ) ე) ვ) კ) და მ) მუხლებით განსაზღვრული შინაარსობრივი ვალდებულება.

მარტავს თავდაცვისა (თავდაცვის სამინისტრო) და უსაფრთხოების სტრუქტურებში მომუშავე (შინაგან საქმეთა სამინისტრო) თანამდებობის პირთა და მომსახურე პერსონალის, ასევე, მათ დაქვემდებარებაში არსებული სამხედრო თუ პოლიციური ძალების დანიშნულებასა და მისიას, ქცევის კოდექსს, უწყებების დაქვემდებარებაში არსებული სხვა სახელმწიფო საწარმოთა და დანესებულებათა უფლებამოსილებას.

კანონის „თავდაცვის შესახებ“ მიხედვით, საქართველოს პარლამენტი უფლებამოსილია დაამტკიცოს საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია და განსაზღვროს სახელმწიფო პოლიტიკა თავდაცვის სფეროში; დაამტკიცოს საქართველოს სამხედრო დოქტრინა და სამხედრო ძალების აღმშენებლობის კონცეფცია, დაამტკიცოს სამხედრო ძალების რაოდენობა, სამხედრო ფიცი. პარლამენტს ასევე აქვს უფლებამოსილება განიხილოს და დაამტკიცოს თავდაცვის ბიუჯეტი სახელმწიფო ბიუჯეტთან ერთად; მოახდინოს სამხედრო ხასიათის საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირება, დენონსირება და გაუქმება; განახორციელოს კონტროლი თავდაცვის სფეროში საქართველოს სამხედრო ძალების აღმშენებლობასა და საქართველოს კანონმდებლობის შესრულებაზე.

კანონი თავდაცვის შესახებ ასევე განმარტავს საქართველოს სამხედრო ძალების დანიშნულებას. კანონის თანახმად, სამხედრო ძალების დანიშნულებაა საქართველოს დამოუკიდებლობის, სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვა, აგრეთვე საქართველოს მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულება. შესაბამისად, კანონი განმარტავს, რომ პარლამენტის თანხმობის გარეშე დაუშვებელია სამხედრო ძალების გამოყენება საგანგებო მდგომარეობის დროს ან საერთაშორისო ვალდებულებათა შესასრულებლად. ამის გარდა კანონში ნათლადაა განმარტებული, რომ საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი თავდაცვის სფეროში ახორციელებს ზედამხედველობას.

დასკვნა და საუკეთესო გამოცდილება⁸

დემოკრატიული საპარლამენტო ზედამხედველობის თვალსაზრისით, საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი გვაჩვენებს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა აკმაყოფილებს საერთაშორისოდ აღიარებულ ნორმებსა და პრაქტიკას პლენარული სესიების დონეზე, რადგანაც მას აქვს უფლებამოსილება გამართოს დებატები და მიიღოს სამთავრობო პოლიტიკური დადგენილებები; გამართოს დებატები და მიიღოს კანონები; დაამტკიცოს ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯები, დაამტკიცოს ქვეყნის მონაწილეობა საერთაშორისო მისიებში, მოსთ-

⁸ იხ. Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF Parliamentary Programmes, 2011

ხოვოს მთავრობას სამთავრობო პროგრამების შესახებ ანგარიშების წარადგენა, ასევე კენჭი უყაროს სამთავრობო პროგრამების მიმართ დნობის გამოცხადებას ან შეწყვეტას. საქართველოს პარლამენტი ნაკლებად ერევა თავდაცვის სექტორში უმაღლესი თანამდებობის პირების დანიშვნაში, მას აღარ აქვს უფლებამოსილება გავლენა მოახდინოს ან მიიღოს დეტალური ინფორმაცია თავდაცვის ხარჯების გეგმების შესახებ. შესაბამისად, ბიუჯეტის შემუშავების პროცესი ხასიათდება პარლამენტის შეზღუდული უფლებამოსილებით.

ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში პარლამენტის გავლენის ძირითადი ინდიკატორია ის, თუ რამდენად ახდენს ზემოქმედებას ბიუჯეტის შესწორებების პროცესზე. არსებობს სამი მოდელი, რომელიც ასახავს პარლამენტის უფლებამოსილების სამართლებრივ მექანიზმს: 1) შეუზღუდავი უფლებამოსილებები 2) შეზღუდული უფლებამოსილებები და 3) ბიუჯეტის შესწორების შეზღუდული უფლებამოსილებები.

სახელმწიფოში, რომლებშიც პარლამენტს აქვს ბიუჯეტის შესწორების შეზღუდული უფლებამოსილება დემოკრატიულ ქვეყნებს შორის მხოლოდ რამდენიმეა. ვესტმინისტერის ტიპის პარლამენტები ამ მოდელის გამოხატულებაა. ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის წარმატებული შესწორება უტოლდება უნდობლობის გამოცხადების აქტს აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი, რაც შეიძლება მთავრობის გადადგომით დასრულდეს (კანადა, გაერთიანებული სამეფო, ავსტრალია, ინდოეთი, ახალი ზელანდია, სამხრეთი აფრიკა, ზამბია). როდესაც პარლამენტს არა აქვს კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილება ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესში, ეს კომპენსირდება მისი ჩართულობით ბიუჯეტის შემუშავების ციკლის სხვადასხვა სტადიაზე.

გაერთიანებულ სამეფოში თემთა პალატის სახელით, სახელმწიფო აუდიტის უწყება ახორციელებს ფინანსურ აუდიტს მთავრობის ყველა უწყებაში და გარდა ამისა, მას აქვს უფლებამოსილება შეამოწმოს ამ უწყებების მიერ რესურსების ხარჯვის ეკონომიურობა, ეფექტურობა და ეფექტიანობა. დანახარჯების დეტალური შემოწმების შედეგად პარლამენტს წლის განმავლობაში წარედგინება 50 -მდე ანგარიში. ძირითად წლიური ანგარიშში კი, წარმოდგენილია თავდაცვის სამინისტროს 25 ყველაზე დიდი შესყიდვის დეტალებში. თავდაცვის უწყება ასევე წარუდგენს პარლამენტს 20 ახალი პროექტის შესახებ წლიურ მოხსენებას.

2.2. თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო ზედამხედველობის პრაქტიკა: პლენარული სესია

საპარლამენტო ზედამხედველობის ნაკლოვანებები

უკანასკნელი წლების მანძილზე საქართველოს პარლამენტი განსხვავებული წარმატებით ახორციელებდა ზედამხედველობას აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე პლენარული სესიის ფარგლებში. მოქმედი ნორმებით, პარლამენტს აქვს უფლებამოსილება გააკონტროლოს

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება, ჩაერთოს უსაფრთხოების და თავდაცვის სფეროს დებატებში, აირჩიოს პოლიტიკური პასუხისმგებელი პირები და მოითხოვოს მათი ანგარიშვალდებულება. თუმცა, პარლამენტის წევრები, რომელიც მონონილობას იღებდნენ წარმოდგენილი ანგარიშზე მუშაობისას ჩატარებულ გამოკითხვაში, აღიარებენ, რომ პლენარულ დონეზე საზედამხედველო საქმიანობა ნაკლებად ეფექტიანია. შეიძლება გამოიყოს რამდენიმე ნაკლოვანებაც, რომელიც დაკავშირებულია ეროვნული სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებასთან, საბიუჯეტო პროცესსა და ხელმწიფო აუდიტის სამსახურთან, ასევე პოლიტიკური პასუხისმგებელი პირების ანგარიშვალდებულებასთან.

ზოგადად პარლამენტს აქვს უფლებამოსილება მონაწილეობა მიიღოს ეროვნული დონის სტრატეგიული დოკუმენტების გარშემო გამართულ დებატებში, მოიწონოს ან შენიშვნები შეიტანოს მასში. გასულ წლებში პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ეროვნული დონის სტრატეგიული დოკუმენტებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანია ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, რომლის ბოლო ვერსია პარლამენტმა დაამტკიცა 2011 წლის 23 დეკემბერს. კონცეფციის ადრინდელი ვერსია 2005 წელს დამტკიცდა. ორივე დოკუმენტზე მუშაობა საჯარო განხილვების და პარლამენტში მიმდინარე დებატების ფონზე მიმდინარეობდა. 2012 წელს ახალი პოლიტიკური ძალა მოვიდა ქვეყნის სათავეში. მოსალოდნელია, რომ ახალი ხელისუფლების პოლიტიკური შეხედულებები და პრიორიტეტები ასახული იქნება სტრატეგიულ დოკუმენტებში, რაც გააძლიერებდა დოკუმენტების ლეგიტიმაციას. თუმცა დღევანდელ პარლამენტს არ გამოუხატავს თავისი დამოკიდებულება მოქმედი სტრატეგიული დოკუმენტების მიმართ, ისევე როგორც არ მოუხდენია ახალი სტრატეგიული დოკუმენტების შექმნის ინიცირება. როგორც დასავლური გამოცდილება აჩვენებს, რამდენიმე ნატოს წევრ ქვეყანაში, სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების ვადებს არეგულრებს კანონმდებლობა და ეს პროცესი დაკავშირებულია ახალი პოლიტიკური ციკლის დაწყებასთან. სასურველი იქნება თუ საქართველოს პარლამენტი გამოთქვამს თავის დამოკიდებულებას ამ საკითხის მიმართ.

ასევე, პარლამენტს არ აქვს ხელმისაწვდომობა თავდაცვის უწყების დეტალურ ბიუჯეტთან. ბიუჯეტის კანონპროექტში, რომელიც შედის პარლამენტში, არ არის დეტალურად განერილი თავდაცვისა და სხვა სამართალდამცავი უწყებების ხარჯები. გარდა ამისა, პარლამენტს არ აქვს უფლებამოსილება რაიმე ცვლილებების შეიტანოს კანონპროექტში. მას შეუძლია მხოლოდ ერთიანად მოიწონოს, ან, შენიშვნების არსებობის შემთხვევაში უკან დაუბრუნოს მთავრობას პროექტი გადასამუშავლად და ცვლილებების შესატანად. პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის, და კონკრეტულად, უსაფრთხოების სისტემების ინსტიტუტების მიერ ბიუჯეტე-

ბის ხარჯვის კონტროლი ხორციელდება აუდიტის სამსახურის მეშვეობით. ის ყოველწლიურად უნდა ახერხებდეს სამართალდამცავი და სამხედრო უწყებების მიერ განეული ხარჯების მიზნობრიობის და მიზანშეწონილობის სრულყოფილ შეფასებას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა უსაფრთხოებისა და თავდაცვის უწყებების კონტროლის თვალსაზრისით, დღეისათვის ვერ ჩაითვლება ეფექტიანად, რადგანაც გასული ცხრა (2004-2012) წლის მანძილზე მხოლოდ რამდენიმე დეპარტამენტისა თუ უსაფრთხოების უწყებების დაქვემდებარებაში არსებული სამსახურის აუდიტორული შემოწმება მოხდა.

2010 წლიდან აუდიტის სამსახურში ხორციელდება რეფორმა, 2010-2012 წწ. შემუშავდა სამსახურის განვითარების სტრატეგია, რომელიც მიზნად ისახავდა საჯარო სექტორის თანამედროვე, დამოუკიდებელ აუდიტორულ მომსახურებას, რომელიც საერთაშორისო სტანდარტებს შეესაბამება და მოქალაქეთა ნდობით სარგებლობს. მათ შორის დაიგეგმა, უსაფრთხოების სფეროს მართვა და ამ სფეროში მოქმედი ინსტიტუტების მიერ საბიუჯეტო ხარჯების განკარგვის აუდიტი. არსებული რეგულაციების თანახმად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ყოველი წლის დასაწყისში ადგენს თავისი აუდიტორული საქმიანობის პრიორიტეტს საჯარო ინტერესთა ნუსხის საფუძველზე, რომელიც, თავის მხრივ, დიდი მოცულობის საბიუჯეტო თანხის ან ხარისხობრივად მაღალი რისკიანობის საქმიანობის კრიტერიუმით განისაზღვრება. მაგალითად, აუდიტის სამსახურის 2010 წ. ოფიციალურ ანგარიშში 2011 წლის პრიორიტეტულ სფეროებს შორის აღნიშნული იყო აუდიტის ჩატარება საზოგადოებრივი წესრიგისა და თავდაცვის სფეროს ფინანსური მართვის შემოწმების მიზნით. განვითარების სტრატეგიის ფარგლებში დასახული გეგმების განხორციელება მომდევნო წლებში უნდა დაწყებულიყო.

2011-2013 წწ. მანძილზე სახელმწიფო აუდიტის ოფისი ბოლომდე ვერ ახერხებს დაგეგმილი ღონისძიებების გატარებას, თავდაცვის უწყების აუდიტი არ მოხვდა არც 2011, არც 2012 და არც 2013 წ. აუდიტის ანგარიშში. მსგავს სიტუაციებზე რეაგირებისათვის პარლამენტს აქვს უფლებამოსილება, რომ ინტერესის შემთხვევაში მოსთხოვოს აუდიტის სამსახურს უსაფრთხოების სტრუქტურების აუდიტის ჩატარება და ანგარიშის წარდგენა პარლამენტის სესიაზე. თუმცა დღეისათვის ასეთი ინტერესი არ იყო გამოხატული პარლამენტის მხრიდან.

საქართველოში არსებული გამოცდილების გათვალისწინებით შეიძლება ითქვას, რომ საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების მიზნით, აუცილებელია პარლამენტი უფრო მომთხოვნი გახდეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიმართ და მოსთხოვოს მას კომპეტენციის ფარგლებში და აუდიტის საერთაშორისო ნორმების გათვალისწინებით

ყოველწლიურად საზოგადოებრივი წესრიგისა და თავდაცვის სფეროში მოქმედი პროგრამების დაფინანსების სავალდებულო გეგმიური აუდიტის ჩატარება პოლიტიკური კონტექსტისაგან დამოუკიდებლად. პარლამენტს გააჩნია აუდიტის სამსახურის შემოწმების საკანონმდებლო ბერკეტებიც. შესაბამისად, არსებობს შესაძლებლობა, რომ პარლამენტმა მოითხოვოს აუდიტის სამსახურისგან კონკრეტული უწყებების შემოწმება საჭიროების შემთხვევაში, რადგანაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შემოწმება შეუძლია პარლამენტის გადაწყვეტილებით შექმნილ დროებით კომისიას.

ამასთან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავისი საქმიანობის გეგმის შედგენისას ვალდებულია გაითვალისწინოს პარლამენტის კომიტეტების, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების წინადადებები, პარლამენტისა და დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიმართვა, რომელთა საფუძველზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ატარებს არაგეგმიურ აუდიტსა და შემოწმებას.

პარლამენტის სახედამხედველო ფუნქციის განხორციელებას არ უწყობს ხელს ასევე ის საკანონმდებლო ნორმა, რომლის თანახმადაც პარლამენტი არ არის ვალდებული განიხილოს ცალკეულ სამთავრობო პოსტზე წარდგენილი ყველა კანდიდატის პროფესიული უნარები, სამუშაო გამოცდილება, პირადი თვისებები და კანდიდატის სხვა შესაძლებლობები. პარლამენტი, როგორც წესი, პრაქტიკულად დებატების გარეშე ამტკიცებს მთავრობის შემადგენლობას, რომელსაც წარადგენს პრემიერ-მინისტრი. ზემოთ აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ პარლამენტის დამოუკიდებლობის და თავისუფლების ხარისხი შეზღუდულია და აღმასრულებელი ხელისუფლება გავლენას ახდენს პარლამენტის საქმიანობაზე.

საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ კონსტიტუციის ცვლილებების ძალაში შესვლასთან დაკავშირებით, 2012-2013 წწ. დაახლოებით 42-მდე საკანონმდებლო ცვლილება განხორციელდა უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სფეროში. კონკრეტული ნაბიჯები კვლავაც უნდა გადადგას პარლამენტმა იმისათვის, რომ დახვეწოს და დასავლეთის დემოკრატიულ ნორმებთან შესაბამისობაში მოიყვანოს მოქმედი კანონმდებლობა.

პარლამენტის სახედამხედველო ფუნქციების შესწავლის მიზნით პარლამენტარებსა და სხვა ექსპერტებს შორის ჩატარებულმა გამოკვითხვამ აჩვენა, რომ არაერთი ექსპერტის აზრით, პარლამენტში მომუშავე კადრების პროფესიონალიზმის და ცოდნის დონე არ არის დამაკმაყოფილებელი. ამას გარდა, კადრების გადინების დონე პარლამენტიდან საკმაოდ მაღალია, რისი მიზეზიც მართვის პრობლემები და შეუსაბამო ინფრასტრუქტურაა. მაგალითად პარლამენტის თბილისიდან ქუთაისში გაატანამ გამოიწვია პროფესიული კადრების გადინება და მათ მოუმზა-

დებელი კადრებით შეესება. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტს ემსახურება არასაკმარისად მრავალრიცხოვანი კვლევითი ჯგუფი და მისი რესურსები უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის განსახორციელებლად შეზღუდულია. ასევე, პარლამენტის წევრები უმეტესად სარგებლობენ მთავრობის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით და ნაკლებ ყურადღებას უთმობენ დამოუკიდებელი წყაროებიდან გავრცელებულ ინფორმაციას, როგორცაა არასამთავრობო სექტორი, საერთაშორისო ადამიანის უფლებადაცვითი ორგანიზაციები.

ამგვარად, საზედამხედველო ფუნქციების გაძლიერების მიზნით პარლამენტს აქვს პოტენციალი გააძლიეროს ზედამხედველობის მექანიზმები, ერთის მხრივ კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანის გზით, და მეორეც, პარლამენტმა შეიძლება უფრო აქტიურად იზრუნოს თანამშრომელთა შესაძლებლობების გაზრდაზე, გააძლიეროს პარლამენტის დაქვემდებარებაში არსებული ბიბლიოთეკები და საინფორმაციო რესურსები და კვლევითი დეპარტამენტი.

ასევე, პარლამენტს შეუძლია ითანამშრომლოს სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, რომლებიც აქტიურად საქმიანობენ როგორც ქვეყნის უსაფრთხოების პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და განვითარებაში, ასევე მის განხორციელების მონიტორინგში და დასავლური სტანდარტების დამკვიდრების პროცესში საქართველოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების ინსტიტუტების მმართველობაში.

თანამშრომლობა სამოქალაქო საზოგადოებასთან

საქართველოს აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას წლების მანძილზე დაუდგროვა სამოქალაქო სექტორთან თანამშრომლობის გამოცდილება. 2004 წ. შემდეგ სამოქალაქო სექტორი ხელისუფლებამ მიიწვია უსაფრთხოების სტრატეგიული პოლიტიკის განხილვის პროცესში, რის შედეგადაც 2005 და 2011 წწ. ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია პარლამენტმა განიხილა სამოქალაქო სექტორის აქტიური მონაწილეობით, რამაც აღნიშნული დოკუმენტების ლეგიტიმაცია აამაღლა.

ასევე მნიშვნელოვანია თანამშრომლობის ფორმატები სამოქალაქო სექტორს, თავდაცვის სამინისტროს, ასევე პარლამენტს შორის, რომელიც 2005 წლიდან დღემდე უწყვეტად გრძელდება, და რომლის ფარგლებშიც იმართება ერთობლივი შეხვედრები, დისკუსიები, მუშავდება რეკომენდაციები. 2007 და 2009 წელს ხელი მოეწერა ურთიერთგაგების მემორანდუმს თავდაცვის სამინისტროსა და არასამთავრობო ორგანიზაცია სამოქალაქო საბჭოს თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებში შორის. 2013 წელს უკვე პარლამენტის თავდაცვისა და უსაფრთხოების

კომიტეტმა სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებთან ერთად მოეწერა ხელი ურთიერთგაგების მემორანდუმს, რომელმაც საფუძველი შეუქმნა საკომიტეტო დონეზე თანამშრომლობის მექანიზმების ამუშავებას. ასევე, ეროვნული და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრთან შექმნილია არასამთავრობო სექტორთან თანამშრომლობის ორი ფორუმი – რომელიც მოქმედებს ერთი ნატოსთან თანამშრომლობის მიმართულებით, ხოლო მეორე ევროპული ინტეგრაციის მიმართულებით. მიუხედავად თანამშრომლობის არსებული არხებისა აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის, პარლამენტს კვლავაც შეუძლია უფრო გრძელვადიან თანამშრომლობას ჩაუყაროს საფუძველი სამოქალაქო სექტორსა და ხელისუფლების სტრუქტურებს შორის, რაც შეიძლება გამოვლიდეს ამ თანამშრომლობის არხების შემდგომ ინსტიტუციონალიზაციაში.

თანამშრომლობის სხვა ფორმები.

დასავლური გამოცდილების გაზიარებისათვის და ქართველი პარლამენტარების აქტიური საზედამხედველო საქმიანობის განსახორციელებლად ძალიან მნიშვნელოვანია ქართველი პარლამენტარების მონაწილეობა საერთაშორისო ან რეგიონული ინტერსაპარლამენტო ასამბლეის მუშაობაში. ასეთი თანამშრომლობის ფორმატები მოქმედებს EURONEST-თან⁹ და ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეასთან, ასევე ნატოს საპარლამენტო ასამბლეასთან¹⁰, პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით საპარლამენტო დელეგაციები უმეტესად შედგებიან როგორც უმრავლესობის, ასევე უმცირესობის წევრებისაგან. როგორც კანონი განმარტავს, მათი რაოდენობა განისაზღვრება პროპორციული კვოტებით. გარდა ამისა, საქართველოს პარლამენტში შემნილია რამდენიმე მეგობართა ჯგუფი, რომელთა მიზანია ხელი შეუწყოს სხვა ქვეყნის პარლამენტებთან თანამშრომლობას. მსგავსი ფორმატები ასევე მნიშვნელოვანია იმ მხრივ, რომ ხელს უწყობს ისეთი ქვეყნების პარლამენტებთან ურთიერთობას, რომელთაც საკმაოდ შეზღუდული დიპლომატიური ურთიერთობები აქვთ საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან.

ზოგადად, უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სექტორის ეფექტიანი საპარლამენტო ზედამხედველობა საჭიროებს ექსპერტიზასა და დამატებით რესურსებს პარლამენტის შიგნით. როგორც წესი, მსგავსი რე-

⁹ EURONEST საპარლამენტო ასამბლეა წარმოადგენს პარლამენტარების ფორუმს, რომელიც მიზნად ისახავს პოლიტიკური ასოციაციის და ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობას ევროკავშირსა და აღმოსავლეთ ევროპის პარტნიორ ქვეყნებს შორის. <http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/cms/home>

¹⁰ ნატოს საპარლამენტო ასამბლეა შეიქმნა 1995 წელს.

სურსები საკმაოდ შეზღუდულია დასავლეთის დემოკრატიული ქვეყნების პარლამენტებშიც კი. ამის გამო აღიარებულია, რომ პარლამენტისათვის აუცილებელია მიიღოს ალტერნატიული ინფორმაცია, რომელიც მომდინარეობს უპირველეს ყოვლისა სამოქალაქო საზოგადოებიდან, საერთაშორისო ანალიტიკური კვლევით ცენტრებიდან და საერთაშორისო საპარლამენტთაშორისო ფორუმებიდან; პარლამენტში აუცილებელია ასევე პარლამენტის თანამშრომელთა უნარებისა და ცოდნის გაღრმავება; კვლევითი რესურსების, ბიბლიოთეკებისა და სამეცნიერო კვლევითი კავშირების, საკონფერენციო ფორმატების გაფართოება და გაძლიერება.

მსგავსი მცდელობები ეხმარება ეროვნულ პარლამენტს, მათ შორის დაეხმარება საქართველოს პარლამენტსაც ძირითადი პრობლემის გადაწყვეტაში. პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ პარლამენტის მიერ მიღებული ინფორმაცია ძირითადად მომდინარეობს მთავრობასა და სამხედროებიდან. მათ მიერ მიწოდებული ინფორმაცია ქმნის ცნობილ „ინფორმაციის ასიმეტრიულობაზე დამოკიდებულ ურთიერთობას პარლამენტს, მთავრობას და სამხედროს შორის“¹¹. შესაბამისად, ყველა ქვეყნის პარლამენტმა უნდა გაითვალისწინოს მსგავსი საფრთხის არსებობა და ზედამხედველობის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით გაააქტიუროს თანამშრომლობა, ერთის მხრივ, ეროვნულ არასამთავრობო სექტორის ორგანიზაციებთან, კვლევით ინსტიტუტებსა თუ საგანმანათლებლო ცენტრებთან, და მეორეს მხრივ, საერთაშორისო ორგანიზაციების, ფორუმებისა თუ საპარლამენტთაშორისო თანამშრომლობის ხელისშემწყობ ინიციატივებთან.

დასკვნა და კარგი გამოცდილება¹²

2012 წ. საპარლამენტო არჩევნებზე მმართველი პოლიტიკური ძალა ჩაანაცვლა ახალმა კოალიციამ, რომელიც 6 პოლიტიკური პარტიისგან შედგებოდა. კოალიციამ შექმნა ახალი უმრავლესობა პარლამენტში და გამოუცხადა ნდობა პრემიერ-მინისტრსა და მის მიერ წარდგენილ მთავრობის შემადგენლობას. ამასთან, საკონსტიტუციო ცვლილებებით გაიზარდა პარლამენტის პასუხისმგებლობა, არსებული ძალთა ბალანსი პოლიტიკურ სისტემაში.

შესაბამისად, მოსალოდნელია, რომ ახალი მთავრობის პოლიტიკური შეხედულებები და პრიორიტეტები ასახული იქნება ახლად ჩამოყალიბებულ სტრატეგიულ დოკუმენტებში: ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციაში და საფრთხეების შეფასების დოკუმენტში. თუმცა, მოქმედი საკანონმდებლო ნორ-

¹¹ Hans Born, Learning from the Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector, in *Oversight and Guidance: the Relevance of Parliamentary Oversight for Security Sector*, DCAF, Geneva 2010. p. 39

¹² იხ. Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF Parliamentary Programmes, 2011.

მებით პარლამენტს არ აქვს ვალდებულება სტრატეგიული დოკუმენტების მიმოხილვისა და განახლების პროცესის ინიცირება მოახდინოს. დასავლური გამოცდილება აჩვენებს, რომ რამდენიმე ქვეყანაში უსაფრთხოების სტრატეგიული დოკუმენტების მიმოხილვის პერიოდი რეგულირდება კანონით და ეს პროცესი რალაცნაირად დაკავშირებულია ახალი პოლიტიკური ციკლის დაწყებასთან.

მაგალითად, რუმინეთში მოქმედებს კანონი თავდაცვის დაგეგვის შესახებ, რომელიც თანახმადაც, პრეზიდენტის ინაუგურაციის შემდეგ 6 თვის მანძილზე პრეზიდენტი ვალდებულია პარლამენტს წარუდგინოს ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია. დოკუმენტის განხილვა მისი დამტკიცების მიზნით რუმინეთის პარლამენტის ორ პალატაში მიმდინარეობს.¹³ ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის მოქმედების საშუალო ვადას წარმოადგენს 5 წელი, და მის მანძილზე უნდა მოხდეს დასახული ეროვნული და კოლექტიური თავდაცვის და უსაფრთხოების მიზნების განხორციელება. საქართველომ შეიძლება განიხილოს რუმინეთის გამოცდილების გაზიარების მიზანშეწონილობა და დააწესოს სტრატეგიული დოკუმენტების მოქმედების ვადა პოლიტიკური ციკლთან მიმართებაში.

ასევე, დასავლური გამოცდილების გათვალისწინებით, უსაფრთხოების სექტორის ეფექტიანი საპარლამენტო ზედამხედველობა საჭიროებს ექვემდებარებას და შესაბამისი რესურსების არსებობას პარლამენტში, ან მსგავსი ადამიანური პოტენციალის არსებობას პარლამენტის გარეთ. უმეტეს შემთხვევაში პარლამენტის მცირერიცხოვანი კვლევითი ჯგუფი არ არის საკმარისი მზარდი მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად. ასევე, პარლამენტი ძირითადად სარგებლობს ინფორმაციით, რომელსაც მას აწვდის მთავრობა და სამხედროები, რაც ქმნის ე.წ. „პარლამენტს, მთავრობასა და სამხედროებს შორის ასიმეტრიულ დამოკიდებულებას.“¹⁴ საპარლამენტო ზედამხედველობის საუკეთესო გამოცდილების შესახებ არსებული ლიტერატურის თანახმად, ეფექტიანი პარლამენტი აყალიბებს სტრატეგიას და გეგმავს ღონისძიებებს, რომ თავი დააღწიოს მსგავს წამებთან სიტუაციას და მიაღწიოს შემდეგს:

- 1) საპარლამენტო მოსმენებსა და განხილვებში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჩართვა და მათი ადამიანური რესურსის ეფექტიანად გამოყენება.
- 2) საერთაშორისო საპარლამენტო ასამბლეის და საერთაშორისო კვლევითი ცენტრებისგან მზარდაჭერის მიღება, სხვა ქვეყნის პარლამენტარების გამოცდილების და შეხედულებების გასაზიარებლად;
- 3) ინდივიდუალურად პარლამენტარისათვის პროფესიული სამსახურის განვითარებით პარლამენტის თანამშრომელთა შესაძლებლობების გაზრდა;

¹³ Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF Parliamentary Programmes, 2011, p. 10 <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Powers-in-Security-Sector-Governance>

¹⁴ Hans Born, *Learning from the Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector*, in *Oversight and Guidance: the Relevance of Parliamentary Oversight for Security Sector*, DCAF, Geneva 2010. p. 39

- 4) პარლამენტარების და პარლამენტის თანამშრომლებისათვის საერთაშორისო სემინარებზე და სასწავლო ტურებში მონაწილეობის უზრუნველყოფა, საპარლამენტო ბიბლიოთეკებისა და კვლევით რესურსების გაძლიერება.¹⁵

ამგვარად, საქართველოს პარლამენტის ინტერესებშია, მოახერხოს სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობის ინსტიტუციონალიზაცია, და მხარი დაუჭიროს მათ შინაარსიან და სტრუქტურულ მონაწილეობას ეროვნული სტრატეგიული დოკუმენტების განვითარებაში, რაც თავის მხრივ, ასევე, ხელს შეუწყობს ინკლუზიური პოლიტიკის შემუშავების პროცესს ხელისუფლებაში.

¹⁵ Ibid.

3. პარლამენტის ზედამხედველობა: კომიტეტები

3.1 კანონმდებლობის მიმოხილვა

საქართველოს კანონმდებლობით (პარლამენტის რეგლამენტი, კომიტეტის დებულებები), საპარლამენტო კომიტეტები უფლებამოსილია უზრუნველყონ მთავრობის საქმიანობის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. უსაფრთხოების სექტორში მომუშავე კომიტეტი ფლობს რამდენიმე მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს საპარლამენტო ზედამხედველობის განსახორციელებლად.

საპარლამენტო კომიტეტების როლი

ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი კომიტეტისათვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებაა. მისი საშუალებით კომიტეტს შეუძლია ხელი შეუწყოს პარლამენტის ზედამხედველობის საშუალებების განვითარებას და დარეგულირებას უსაფრთხოების სექტორის საქმიანობის ძირითად პრინციპებზე, ცალკეული უწყებების ორგანიზაციული მოწყობის სამართლებრივ საფუძვლებზე და მათი საქმიანობის წესზე.

კომიტეტს ასევე აქვს უფლებამოსილება წინასწარ შეთანხმებული სამოქმედო გეგმის ან შესაბამისი პეტიციის საფუძველზე შეისწავლოს აღმასრულებელი უწყებების საქმიანობა, საჭიროების შემთხვევაში გამოითხოვოს მასალები და დასკვნა განსახილველად წარუდგინოს პარლამენტს. პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირები, მთავრობის წევრები, კომიტეტის მოთხოვნის შემთხვევაში, ვალდებული არიან კომიტეტის მიერ დადგენილ ვადაში წარადგინონ შესაბამისი დოკუმენტები, დასკვნები. (სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოების შემცველი ცნობების წარდგენა ხდება პარლამენტის თავდაცვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის წევრი პარლამენტარებით შექმნილი ნდობის ჯგუფისათვის, რომლის საქმიანობის წესიც განისაზღვრება კანონით ნდობის ჯგუფის შესახებ). ამასთან მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობის წევრი, ან პარლამენტის მიერ არჩეული თანამდებობის პირი, უფლებამოსილია, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია, დაესწროს კომიტეტის სხდომებს, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარადგინოს განუყოფი საქმიანობის ანგარიში. კომიტეტი ვალდებულია თანამდებობის პირს მოთხოვნისთანავე მოუსმინოს.

პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, საპარლამენტო კომიტეტი შედგება არანაკლებ 10 პარლამენტის წევრისაგან, კომიტეტის სხდომების გამართვის პერიოდულობას განსაზღვრავს კომიტეტი, თუმცა სასესიო პერიოდში უნდა გაიმართოს თვეში არანაკლებ 2 სხდომისა (სესიებს შორის პერიოდში კომიტეტი არ არის ვალდებული, გამართოს სხდომა). სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება კომიტეტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა, ხოლო გადანყვეტილება მიიღება დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით ღია კენჭისყრით. ხმების თანაბრად გაყოფისას გადამწყვეტია სხდომის თავმჯდომარის ხმა. კანონი განსაზღვრავს კომიტეტის სხდომის გამართვის შესახებ ინფორმაციის გავრცელებასაც, 1 დღით ადრე ინფორმაცია კომიტეტის სხდომის გამართვის შესახებ უნდა განთავსდეს ვებგვერდზე, რადგანაც კომიტეტის სხდომა საჯაროა (თუმცა განსაკუთრებულ შემთხვევებში კომიტეტი მართავს დახურულ სხდომებს).

კომიტეტის სხდომაზე განიხილება კანონპროექტები, აგრეთვე სხვა საკითხები, რის საფუძველზეც კომიტეტი იღებს (1) რეკომენდაციას, (2) დასკვნას, (3) წინადადებას, რომელიც წარედგინება პარლამენტის ბიუროს, პარლამენტის პლენარულ სხდომას.

4 საპარლამენტო კომიტეტს გააჩნია უსაფრთხოების სექტორის სამთავრობო უწყებებზე კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა, ესენია:

- 1) საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი,
- 2) თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი,
- 3) იურიდიულ საქმეთა კომიტეტი,
- 4) ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი.

თავდაცვის და უსაფრთხოების სტრუქტურების საბიუჯეტო და ფინანსური კონტროლი

საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი განიხილავს ბიუჯეტის პროექტს, შეიმუშავებს დასკვნას, ორგანიზებას უწევს მის განხილვასა და შეთანხმებას სხვა კომიტეტებსა და ფრაქციებში. ამასთან საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი პასუხისმგებელია აკონტროლოს კანონების და პარლამენტის მიერ მიღებული სხვა გადანყვეტილებების შესრულება, ისევე როგორც განახორციელოს კონტროლი ანგარიშვალდებული ორგანოებისა და მთავრობის საქმიანობაზე, საჭიროების შემთხვევაში შესაბამისი დასკვნა წარუდგინოს პარლამენტს. კომიტეტის წევრები ვალდებული არიან მიაწოდონ ინფორმაცია მოსახლეობას ქვეყნის საფინანსო-

საბიუჯეტო სფეროში შექმნილ მდგომარეობაზე, სამომავლო გეგმებსა და განხორციელებულ ღონისძიებებზე.

საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისათვის კანონმდებლობით მინიჭებული ყველაზე ფართო უფლებამოსილება გააჩნია თავდაცვისა და უსაფრთხოების კომიტეტს. თავდაცვის კომიტეტს გააჩნია თავდაცვის და უსაფრთხოების სფეროში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ის შეიმუშავებს დასკვნებს და წინადადებებს პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ. გარდა ამისა, კანონის თანახმად (კანონი „თავდაცვის შესახებ“ და „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“), თავდაცვის სამინისტრო და დაზვერვის დეპარტამენტი ანგარიშვალდებულია კომიტეტის წინაშე. თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი მონაწილეობს თავდაცვის პოლიტიკის განვითარებაში, ზედამხედველობს კანონით და პოლიტიკის დოკუმენტებით გათვალისწინებული ღონისძიებების განხორციელებას და საჭიროების შემთხვევაში ფლობს საშუალებას მიმართოს პარლამენტს.

საპარლამენტო ზედამხედველობის ყველაზე ეფექტური ფორმა თავდაცვის და უსაფრთხოების სტრუქტურების საბიუჯეტო კონტროლია. ამ მიზნით საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში იქმნება ნდობის ჯგუფი, რომლის ამოცანაა აღმასრულებელი უწყებების სპეციალური პროგრამების და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო კონტროლი. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონი ნდობის ჯგუფის შესახებ ეხება აღმასრულებელი ხელისუფლების საბიუჯეტო კონტროლს ყველა იმ უწყებას, რომელიც ახორციელებს სპეციალურ პროგრამებსა და საიდუმლო საქმიანობას. საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებიდან ნდობის ჯგუფის ზედამხედველობის ქვეშ ხვდება თავდაცვის სამინისტრო და დაზვერვის სამსახური.

დაზვერვის სამსახურის შესახებ კანონის თანახმად, დაზვერვის სამსახურის საპარლამენტო კონტროლს ახორციელებს საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი. სამსახურის საიდუმლო საქმიანობის, სპეციალური პროგრამებისა და ამ საჭიროებისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების ხარჯვის კონტროლი ხორციელდება „ნდობის ჯგუფის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.

ნდობის ჯგუფი შედგება 5 წევრისაგან, მას თავმჯდომარეობს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე. ნდობის ჯგუფის სხვა წევრებს შორის არიან ერთი უმრავლესობის წევრი, ერთი მაჟორიტარული წესით არჩეული პარლამენტარების შეთანხმებით წარდგენილი მაჟორიტარი პარლამენტარი, ხოლო ორი – უმცირესობის ან იმ ფრაქციის წევრი, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში.

აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყებების ხელმძღვანელები ვალდებული არიან წელიწადში ერთხელ მაინც წარუდგინონ მოხსენება განუვლი და მიმდინარე საქმიანობის შესახებ ნდობის ჯგუფს, და ასევე თავად ნდობის ჯგუფის მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებული არიან დადგენილ ვადაში წარუდგინონ მოთხოვნილი მასალები. ნდობის ჯგუფს გააჩნია უფლებამოსილება, რომ მის მიერ მომზადებული დასკვნა წარუდგინოს ან პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს, ან იმ შემთხვევაში, თუ მიიჩნევს, რომ შესაბამისი ორგანო არღვევს კანონმდებლობას, საქართველოს პარლამენტის წინაშე გააკეთოს წარდგინება საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ, ან წერილით მიმართოს პრემიერ-მინისტრს ამ ინფორმაციისათვის სახელმწიფო საიდუმლოების გრიფის მოხსნის მოთხოვნით.

2008 წლამდე კანონი ნდობის ჯგუფის შესახებ მოითხოვდა ნდობის ჯგუფის წევრების შეკრებას სხდომაზე არანაკლებ ერთჯერ თვეში, თუმცა 2008 წელს მიღებული შესწორებებით ნდობის ჯგუფის სხდომა უნდა გამართოს არანაკლებ ერთჯერ 6 თვეში, რამაც მნიშვნელოვნად შეასუსტა ნდობის ჯგუფის საქმიანობის ინტენსივობა. გარდა ამისა, ნდობის ჯგუფის წევრებს აქვთ უფლება მოითხოვონ სხდომის ჩატარება თუ მას წევრთა უმრავლესობა უჭერს მხარს. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ ნდობის ჯგუფის სხდომები დახურულია და ყველა საკითხს, რომელიც ზვდება ნდობის ჯგუფის კომპეტენციაში და იხილება პარლამენტის პლენარულ სესიაზე, თან უნდა ახლდეს შესაბამისი ნდობის ჯგუფის რეზოლუცია.

2013 – 2014 წწ. ნდობის ჯგუფის შესახებ კანონში დამატებითი ცვლილებები შევიდა. 2014 წ. იანვარში ინიცირებული კანონპროექტის თანახმად, შეიცვალა ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების წესი – ნდობის ჯგუფში დასახელებული პირების წარდგენის შემდეგ ნდობის ჯგუფის შემადგენლობას ცნობად მიიღებს საქართველოს პარლამენტი, რაც გაფორმდება საოქმო ჩანაწერით. ამასთან ნდობის ჯგუფის აპარატის დაკომპლექტება აღარ მოხდება საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის აპარატის თანამშრომლებისგან.

და ბოლოს, ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილებაში ცვლილება შევიდა მას შემდეგ, რაც 2013 წ. ივნისში პარლამენტმა მიიღო თავდაცვის სამინისტროს ახალი ინიციატივა. კანონში შეტანილი ცვლილებების თანახმად, თავდაცვის სამინისტრო იღებს ვალდებულებას ნდობის ჯგუფს წარუდგინოს ინფორმაცია განსახორციელებელი საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ, თუ შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება აღემატება 2 მლნ ლარს, ხოლო შესასყიდი სამშენებლო სამუშაოს სავარაუდო ღირებულება 4 მლნ ლარს. აღნიშნულმა კანონმა ფორმალურად ნდობის ჯგუფის ზედამხედველობის შესაძლებლობები მნიშვნელოვნად გაზარდა.

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის პასუხისმგებლობა რამდენიმე ასპექტით ფარავს უსაფრთხოების სექტორის სხედამხედველო საქმიანობას. იურიდიული კომიტეტი პარლამენტში წარმოადგენს ერთ-ერთ მთავარ კომიტეტს, რომელიც სხდომებისათვის ამზადებს კანონებს კონსტიტუციური სამართლის, ადმინისტრაციული სამართლის, საპროცესო კანონმდებლობის თუ საერთაშორისო სამართლის სფეროში; უზრუნველყოფს საკონსტიტუციო სასამართლოს, საერთო სასამართლოების, პროკურატურის, ადვოკატურის, სამართალდამცავი ორგანოების ორგანიზაციის და საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირებას, განიხილავს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს და ამზადებს დასკვნას. ამ ვალდებულებებით იურიდიული კომიტეტი აქტიურად არის ჩართული, როგორც სამართალდამცავი უწყებების მარეგულირებელ საკანონმდებლო საქმიანობაში, ასევე თავდაცვის და დაზვერვის უწყებებისაც.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ იურიდიული კომიტეტის პასუხისმგებლობაში შედის საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირების, დენონსირების და გაუქმების შესახებ პარლამენტისათვის წინადადებების წარდგენა, რაც თავისთავად გულისხმობს სამხედრო და ზოგადად ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებზე აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გლობალურ და რეგიონულ დონეზე დადებულ მრავალმხრივ თუ ორმხრივ ხელშეკრულებების განხილვას, მათ შორის ნატოსა და ევროკავშირთან თანამშრომლობის ხელშეკრულებების ჩათვლით. იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი ასევე ზრუნავს საერთაშორისო სამართლის ნორმებთან საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციაზე, რაც ასევე მნიშვნელოვანია უსაფრთხოების სექტორში დემოკრატიული მმართველობის დამკვიდრებისათვის. აღნიშნული საქმიანობა ეხება კანონებს თავდაცვისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის, საომარი მდგომარეობის და რეზერვის სისტემის სამსახურის, სამხედრო ვალდებულების და ალტერნატიული სამხედრო სამსახურის, იარაღის და ორმაგი დანიშნულების პროდუქციის იმპორტის და ექპორტის და სხვ. კანონმდებლობის დასავლურ ნორმებთან თავსებადობას. იურიდიული კომიტეტი ასევე პასუხისმგებელია აღმასრულებელი უწყების საქმიანობის შესწავლაზე მოთხოვნის/პეტიციის საპასუხოდ, და საჭიროების შემთხვევაში კომიტეტი წარადგენს პარლამენტში კომიტეტის მიერ შემუშავებულ დასკვნას.

აღსანიშნავია, რომ კანონი არ განმარტავს კონკრეტულ უწყებებს, რომელთაც უნევს ზედამხედველობას იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი.

ადამიანის უფლებების დაცვა

ადამიანის უფლებებისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის უფლებამოსილება ასევე მნიშვნელოვანია უსაფრთხოების სისტემის ინსტიტუტების კონტროლის თვალსაზრისით. სამხედროთა, რეზერვისტთა და ომის ვეტერანთა პოლიტიკურ თუ სოციალურ უფლებადაცვით თემებზე, ასევე საზოგადოებრივი უსაფრთხოების საკითხებზე დროული რეაგირება კომიტეტის მოვალეობაა, ისევე როგორც პოლიციის და სხვა სამართალდამცავთა საქმიანობაში უფლებამოსილების გადამეტებისას ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტებზე დროული რეაგირება.

კომიტეტის დებულების თანახმად, კომიტეტი უშუალოდ აწარმოებს მოქალაქეთა მიღებას, განიხილავს და რეაგირებს ფიზიკური და იურიდიული პირების წერილებსა და განცხადებებზე იმ საკითხებთან მიმართებაში, რომელიც შედის კომიტეტის კომპეტენციაში.

საზედამხედველო საქმიანობის განსახორციელებლად კომიტეტი უფლებამოსილია კომიტეტის სხდომებზე მოიწვიოს მთავრობის წევრი, პარლამენტის მიერ არჩეული თანამდებობის პირი, განიხილოს მათი საქმიანობის ანგარიში. გამოვლენილი კანონდარღვევის შემთხვევაში კომიტეტი შეიმუშავებს და უგზავნის რეკომენდაციას მას, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა ორგანოებს, თანამშრომლობს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მოქმედ არასამთავრობო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან, როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის ფარგლებს გარეთ.

გარდა ამისა, შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის განხორციელება წარმოადგენს სახალხო დამცველის ოფისის მიერ განხორციელებული ზედამხედველობის ერთ-ერთ მექანიზმს. ადამიანის უფლებებისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტს კანონი ანიჭებს უფლებამოსილებასა და პასუხისმგებლობას, რომ მჭიდროდ ითანამშრომლოს სახალხო დამცველის ოფისთან, ისევე როგორც თავდაცვის სამინისტროსთან, და გაუზიაროს მათ ინფორმაცია¹⁶.

3.2. საზედამხედველო უფლებამოსილების განხორციელების პრაქტიკა: კომიტეტები

კონსტიტუცია, პარლამენტის რეგლამენტი, კომიტეტის დებულებები განმარტავს საპარლამენტო კომიტეტების საქმიანობის წესს და რეგულაციებს. ამასთან, წარმოდგენილ ანგარიშზე მუშაობისას გამოკითხულმა

¹⁶ B. S. Buckland, W. McDermott, *Ombudsman Institutions for the Armed Forces : A Handbook*, 2012, p. 36

პარლამენტის წევრებმა და ექსპერტებმა აღნიშნეს, რომ გასული წლებში კომიტეტის უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობების განხორციელება ეფექტიანად არ მომხდარა. მაგალითად, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი იშვიათად აწყობს მოსმენებს და იშვიათად იბარებს თავდაცვისა და უსაფრთხოების ინსტიტუტების ხელმძღვანელ პირებს ანგარიშვალდებულებისათვის. წარსული გამოცდილება აჩვენებს, რომ, როგორც წესი, საპარლამენტო უმრავლესობას არ აქვს ინტერესი მოსმენებზე დაიბაროს მათი პარტიის ლიდერები და შესაბამისად, უმცირესობების მოთხოვნა თანამდებობის პირების დაბარების და მოსმენის მოწყობის შესახებ უმეტეს შემთხვევაში უმრავლესობის მიერ იგნორირებულია.

გასულ წლებში 2004-2013 წწ, მაშინაც კი, როდესაც თავდაცვის უწყების ხელმძღვანელი პირები სტუმრობენ პარლამენტს და მონაწილეობას ლებულობენ საკომიტეტო მოსმენებში, უმრავლესობის წარმომადგენლები არც იმდენად აქტიურად სვამენ კითხვებს ყველაზე აქტუალურ თემებზეც კი. ზომიერად კრიტიკულები იყვნენ უმცირესობის წარმომადგენლებიც. საპარლამენტო მოსმენების უმეტესობის ორგანიზება ხდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ინიციატივით და დღის წესრიგიც, შესაბამისად, აღმასრულებელი უწყების მიერ დგება. მსგავსი პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს ბოლომდე აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებას.

მაგალითად, 2007-2010 წწ. თავდაცვის მინისტრი მხოლოდ ერთხელ დაესწრო თავდაცვისა და უსაფრთხოების კომიტეტის სხდომას. 2009 წ. მაისში თავდაცვის სამინისტრომ კომიტეტის სხდომას თავდაცვის სამინისტროში უმასპინძლა, რომლის დროსაც განხილული იყო თავდაცვის კონცეფცია, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული სიტუაცია და საქართველოს არმიაში მიმდინარე პროცესები. 2010-2012 წწ. პარლამენტს არცერთხელ არ გამოუჩენია ინიციატივა მოეწყო მოსმენები და დაებარებინა თავდაცვის მინისტრი, შესაბამისად მინისტრიც არ დასწრებია კომიტეტის სხდომებს.

მიუხედავად ამისა, პარლამენტში იყო პერიოდები, როდესაც თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი რეგულარულად იღებდა ინფორმაციას თავდაცვის სამინისტროსგან თავდაცვის სექტორში მიმდინარე რეფორმების შესახებ. მხოლოდ 2005 წლის მანძილზე თავდაცვის მინისტრის მოადგილე დაესწრო 5 კომიტეტის სხდომას, სადაც მიიღო მონაწილეობა სხვადასხვა საკითხის განხილვაში.

ასევე, 2005-2006 წწ. ხშირად იმართებოდა ღია საკომიტეტო მოსმენები, რომელიც მიზნად ისახავდა კანონპროექტებისა და რეფორმების შესრულების მიმდინარეობის განხილვას. ღია საკომიტეტო მოსმენებს ესწრებოდა სამინისტროს სამხედრო და სამოქალაქო კადრები, სამოქა-

ლაქო სექტორის წარმომადგენლები, ჟურნალისტები. თუმცა 2007 წ. პრაქტიკა შეიცვალა და მსგავსი ღია საკომიტეტო მოსმენები სულ უფრო იშვიათად იმართებოდა.

დღეს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი შედგება ცამეტი წევრისაგან. კომიტეტს ჰყავს თავმჯდომარე, რომელსაც ირჩევს უმრავლესობა, და მისი სამი მოადგილე. ერთი მოადგილე ოპოზიციას წარმოადგენს, ერთი დამოუკიდებელი დეპუტატია. დღევანდელი შემადგენლობით თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის არაერთ წევრს აქვს უსაფრთხოების სექტორში მუშაობის გამოცდილება. უმცირესობის წარმომადგენლები თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში წინა პარლამენტშიც მუშაობდნენ. კომიტეტის დანარჩენი წევრების საქმიანობა დაკავშირებული იყო ან თავდაცვის სამინისტროსთან, ან მთავრობის სხვა სტრუქტურებთან. შესაბამისად, მათთვის ახალი არაა უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სექტორი ზოგადად, და, ზედამხედველობის განხორციელება ამ სექტორზე, კერძოდ. საკანონმდებლო ბაზა საკმაოდ შესაძლებლობას აძლევს კომიტეტის წევრებს ეფექტიანად აკონტროლონ უსაფრთხოების სექტორის აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების საქმიანობა, თუმცა რამდენიმე ფაქტორის არსებობა ამას ხელს უშლის.

პირველი პრობლემა საბიუჯეტო კანონის შემუშავებას უკავშირდება. გასულ წლებში საქართველოს მთავრობამ არაერთხელ განაცხადა პროგრამულ დოკუმენტებში, რომ დაგეგმვის, პროგრამირების და ბიუჯეტირების სისტემის შემოღება ხელისუფლების პრიორიტეტებში შედიოდა, თუმცა ამის განხორციელება ვერ მოხერხდა. აუცილებელია საკანონმდებლო დონეზე ცვლილებების განხორციელება იმისათვის, რომ ბიუჯეტის კანონის მომზადება დაგეგმვის, პროგრამირებისა და ბიუჯეტირების სისტემის მიხედვით მოხდეს.

გარდა ამისა, დღეს მოქმედი კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკის მინიმიზებას, რაც ასევე სერიოზულ ნუხილებს აღძრავს საზოგადოებაში. მაგალითად, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტს არ აქვს უფლებამოსილება მონიტორინგი გაუწიოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქმიანობას მიუხედავად იმისა, რომ 2004-2012 წწ. შსს-ს მიერ ადამიანის უფლებების დარღვევის არაერთი ფაქტი გამოვლინდა.

როგორც უკანასკნელ პერიოდში გახმაურებული ფაქტები მოწმობენ, გასულ წლებში შსს-ს რამდენიმე დეპარტამენტი, ასევე თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო პოლიციის დეპარტამენტი ჩართული იყო უკანონო მოსმენების და ვიდეოგადაღებების შეგროვებასა და გამოყენებაში. კომიტეტის მოსმენებზე არასოდეს ყოფილა ამ თემებზე საუბარი, თუმცა გახმაურებული ფაქტების საფუძველზე ნათელი გახდა, თუ რამდენ

ნად მნიშვნელოვანია შინაგან საქმეთა სამინისტროზე საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელება. რამდენიმე ფორმალური ბერკეტი ამისათვის არსებობს, მაგალითად, კომიტეტის უფლება საკანონმდებლო ინიციატივის შესახებ. ამ შესაძლებლობის გამოყენების საფუძველზე პარლამენტს აქვს უფლებამოსილება გააძლიეროს საპარლამენტო კონტროლი დახურულ სტრუქტურებზე და გახადოს ისინი უფრო ანგარიშვალდებულნი.

მესამე ფაქტორი, რომელიც ხელს უშლის საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას დაკავშირებულია პარლამენტში ოპოზიციის როლთან. როგორც საქართველოს საპარლამენტო ტრადიცია მოწმობს, პარლამენტში ძირითადად დომინანტური პოლიტიკური ძალა ფლობს არა მხოლოდ უბრალო უმრავლესობას, არამედ საკონსტიტუციო უმრავლესობასაც. წინა მოწვევის პარლამენტებში ოპოზიცია საკამოდ სუსტად იყო წარმოდგენილი, შესაბამისად, მმართველი ძალა არასოდეს იყო დაინტერესებული მთავრობის წევრებისათვის ღია მოსმენები მოეწყოთ. შესამჩნევი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენა საპარლამენტო უმრავლესობის წარმომადგენლებზე, მაგალითად, იყო შემთხვევები, როდესაც საკანონმდებლო ინიციატივა წარდგენილი იყო საპროცედურო კომიტეტის თავმჯდომარის მიერ, თუმცა მისი განხილვის დროს დადასტურდა, რომ მან კანონპროექტის ინიცირება მხოლოდ ფორმალურად მოახდინა, და რომ ინიციატივა რეალურად აღმასრულებელ ხელისუფლებას, შსს-ს ეკუთვნოდა.

ნდობის ჯგუფი

პარლამენტისათვის მინიჭებული უფლებებამოსილების უფრო სრულყოფილად გამოყენების შესაძლებლობას იძლევა ნდობის ჯგუფის საქმიანობა.

ნდობის ჯგუფის სხდომების ჩატარების ვალდებულება გაცილებით ხშირი იყო 2008 წლამდე, თვეში ერთხელ მაინც. თუმცა კანონში 2008 წელს შეტანილი ცვლილებებით ნდობის ჯგუფის სხდომა 6 თვეში ერთხელ მაინც უნდა ჩატარდეს, რაც საკმაოდ იშვიათია. თუმცა, როგორც წარსულის გამოცდილება აჩვენებს, თავად ნდობის ჯგუფის საქმიანობა პარლამენტში მანამდეც არ ყოფილა საკმარისად ეფექტიანი. გასული ათი წლის მანძილზე რთული აღმოჩნდა ნდობის ჯგუფის შემადგენლობის განსაზღვრაც კი, ხშირი იყო შემთხვევა, როდესაც უმრავლესობა არ ემხრობოდა ოპოზიციიდან წარდგენილ კანდიდატურას, რის გამოც ფერხდებოდა ნდობის ჯგუფის ფუნქციონირება.

მაგალითად, 2004-2008 წწ. მოწვევის პარლამენტში, როდესაც კანონი ნდობის ჯგუფის წევრთა რაოდენობას 3 წევრით განსაზღვრავდა, არ მო-

ხერხდა მისი შემადგენლობის დამტკიცება პარლამენტის მიერ, რადგანაც უმრავლესობამ მხარი არ დაუჭირა ოპოზიციურ კანდიდატს. ასევე 2012 წ. მოწვევის პარლამენტში, პირველი ერთი წლის მანძილზე ვერ ხერხდება ნდობის ჯგუფის შეკრება და დაკომპლექტება იმავე მიზეზის გამო. ამიტომ, დღის წესრიგში დგება საკანონმდებლო ნორმის შემუშავება, რომელიც უზრუნველყოფდა ნდობის ჯგუფის საქმიანობის შეუფერხებლად წარმართვას. 2014 წლის 12 იანვარს პარლამენტში შევიდა თავდაცვისა და უშიშროების საბჭოს ინიციატივა, რომლის თანახმადაც, ნდობის ჯგუფის შემადგენლობის დამტკიცების მაგიერ ნდობის ჯგუფში წარდგენილი კანდიდატები პარლამენტმა მხოლოდ ცნობად უნდა მიიღოს (იხ. ზევით). აღნიშნული ნორმა პარლამენტმა 2014 წ. მიიღო და წინასწარ რთულია იმაზე საუბარი, თუ რამდენად ეფექტიან შედეგებს მოიტანს ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების აღნიშნული წესი ზედამხედველობისათვის. ასევე, ნდობის ჯგუფისათვის სავალდებულო შეხვედრათა რაოდენობის გაზრდის ინიციატივამ შეიძლება დადებითად იმოქმედოს ნდობის ჯგუფის და ზოგადად პარლამენტის მიმართ თავდაცვის სამინისტროს ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ხარისხზე

ასევე აღსანიშნავია, რომ ნდობის ჯგუფის სხდომები დახურულია. პარლამენტის პლენარულ სესიაზე ნებისმიერი საკითხის განხილვა, რომელიც ნდობის ჯგუფის კომპეტენციაში შედის, საჭიროებს ნდობის ჯგუფის დასკვნას. ნებისმიერ წევრს აქვს უფლება მოიწვიოს ნდობის ჯგუფის სხდომა, თუ მის ჩატარებას მხარს დაუჭერს ნდობის ჯგუფის წევრთა უმრავლესობა. აღნიშნული ნორმებიდან გამომდინარე შეუძლებელი ხდება, რომ ერთმა საპარლამენტო უმცირესობის წარმომადგენელმა ნდობის ჯგუფის წევრმა პარლამენტარმა მოითხოვოს და უზრუნველყოს მისთვის მნიშვნელოვანი და საჭირობო საკითხის განხილვა პარლამენტის პლენარულ სესიაზე. ნდობის ჯგუფში მოქმედი ნორმების მიხედვით, პრაქტიკულად შეუძლებელია უმცირესობის წარმომადგენლის ინიციატივის გატანა ნდობის ჯგუფის სახელით პარლამენტის პლენარულ სესიაზე, რაც თავის მხრივ მნიშვნელოვანი შემაფერხებელი ფაქტორია საპარლამენტო ზედამხედველობის სრულყოფილად განსახორციელებლად.

დასკვნა და საუკეთესო გამოცდილება¹⁷

თავდაცვისა და უსაფრთხოების შესახებ ინფორმაციაზე პარლამენტის წევრების ხელმისაწვდომობის თემა წუხილებს აღძრავს ბევრ ქვეყანაში. ჯერ ერთ, პარლამენტის წევრები, რომელთაც აქვთ თავდაცვის საკითხების შესახებ ადექვატური ცოდნა და გამოცდილება, საკმაოდ იშვიათია, მეორეც, საიდუმლო ხასიათის

¹⁷ იხ. Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF Parliamentary Programmes, 2011.

გამო მნიშვნელოვან ინფორმაციაზე იზღუდება ხელმისაწვდომობა. მიუხედავად ამისა, განსხვავება უნდა გაკეთდეს საიდუმლო ინფორმაციის მოთხოვნასა და საზოგადოებრივ ინტერესს შორის. არაერთ ქვეყანაში ცდილობდნენ ამ გამოწვევისათვის კანონმდებლობის ცვლილებით ეპასუხათ, რაც გულისხმობდა საიდუმლო ინფორმაციაზე სპეციალიზებული კომიტეტების ხელმისაწვდომობის წესების ნათლად განსაზღვრას

ორი გზა არსებობს იმისათვის, რომ პარლამენტარებს გადაეცეს საიდუმლო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა. ქვეყნების უმეტესობაში მიღებული პრაქტიკით, პარლამენტარების არჩევითობის გამო უნდა ჰქონდეთ ხელმისაწვდომობა საიდუმლო ინფორმაციაზე ყოველგვარი შემონმების გარეშე (ბრიტანეთი, აშშ, გერმანია, საფრანგეთი, პოლონეთი, ჩეხეთი, ესტონეთი, ბულგარეთი, უკრაინა, რუმინეთი, თურქეთი), ეს ხდება მხოლოდ მას შემდეგ, თუ ის იქნება არჩეული თავდაცვის, უსაფრთხოების და დაზვერვის საკითხებზე მომუშავე კომიტეტში.

სხვა პარლამენტებში კომიტეტის წევრებს მხოლოდ მაშინ ეკუთვნით საიდუმლო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა, როდესაც ისინი მიიღებენ დაშვებას (ნორვეგია, სერბეთი, მაკედონია, ლატვია). ამ შემთხვევაში უფლებამოსილი სამთავრობო უწყება ვასცემს ნებართვას, ან დაშვებას საიდუმლო ინფორმაციაზე პიროვნების შესახებ ინფორმაციის შემონმების შემდეგ. ამგვარი შემონმების მოთხოვნის უკან დგას პროცედურების განსაზღვრის ამოცანა, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ახლგაზრდა დემოკრატიებისათვის, როგორცაა საქართველო, სადაც, ერთის მხრივ, პოლიტიკოსებს არ აქვთ საიდუმლოების შენახვის კულტურა, და მეორეს მხრივ, უსაფრთხოების სექტორის წარმომადგენლები არ არიან თანახმა ვასცენ ინფორმაცია. ასეთი ფორმალური შემონმების პროცედურების ვასვლა კანონმდებლებსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს ეხმარება ვალდებულნი ნდობა ერთმანეთის მიმართ, ვააუმჯობესონ კომუნიკაცია და ვააძლიერონ პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის დიალოგი.

არჩეულ თანამდებობის პირთა მიერ კორუფციული და შეუსაბამო საქციელის მიმართ საზოგადოების წუხილების ვასაძლიერებლად, დასავლეთის პარლამენტებში მოიხმარენ საკანონმდებლო ინსტრუმენტებს იმისათვის რომ კონკრეტული ქცევის სტანდარტები დაანესონ შემდეგი ღონისძიებების დახმარებით: 1) ქცევის კოდექსი (კორუფციულ ქმედება; ხმის მიცემის წესის დარღვევა; საპარლამენტო საქმიანობის თავის არიდება, ვაცდენა; ცრუ ქვორუმიის აღიარება; ინტერესთა კონფლიქტი (ნათესავების დასაქმება მაჟორიტარების ოფისში); საზოგადოებრივი რესურსების ხარჯვა კერძო მიზნებისათვის; არაცივილიზებული ქცევა (ჩხუბი, გინება..); პარლამენტარის სახელის ვამოყენება საპარლამენტო საქმიანობის ვარეთ, რომელიც არ არის დაკავშირებული ოფიციალურ საქმიანობასთან); საკონსტიტუციო ნორმებისა და კანონმდებლობის დარღვევა; 2) დეკლარაციების ვამოქვეყნება, მისი და ოჯახის წევრების პირადი ქონების ვამოქვეყნება (ჩეხეთი, საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, პოლონეთი, რუმინეთი, ესპანეთი, შვეიცარია, ბრიტანეთი, აშშ) 3) კერძო ბიზნესის ინტერესები, ფლობა და მართვა პარლამენტარისა და მისი და ოჯახის წევრების მიერ. საქართველოში პარლამენტის ეთიკის კოდექსი 2004 წლის მონვევის პარლამენტმა მიიღო (12 ოქტომბერი 2004), მას ხელი მოაწერა 148 პარლამენტარმა. მიუხედავად ამისა,

მას შემდეგ საზოგადოებისათვის პარლამენტარების არაეთუური ქცევის არაერთი ფაქტი გახდა ცნობილი, რომელიც დარჩა რეაგირების გარეშე, და რომელიც ენინააღმდეგება დასავლეთის დემოკრატიული ქვეყნის პარლამენტებში დანესებული ქცევის სტანდარტებს. დღეს პარლამენტარები აღიარებენ, რომ პარლამენტარების ქცევის კოდექსისა და პროფესიული სტანდარტების ჩამოყალიბება კვლავაც დღის წესრიგში დგას საქართველოში, რადგანაც 2004 წ. მიღებული ეთიკის კოდექსი ძალადაკარგულია მას შემდეგ, რაც 2004 წლის მონევის პარლამენტმა დაასრულა უფლებამოსილება.

თავდაცვის კომიტეტს განსაკუთრებული როლი ენიჭება რამდენიმე ქვეყანაში, სადაც ის მნიშვნელოვან კონტრაქტებს შესყიდვებზე ამონებს. ასეთი პროცედურები ტარდება ჰოლანდიაში იმ კონტრაქტებისათვის, რომელიც აჭარბებს 2.5 მლნ ევროს, გერმანიაში 25 მლნ ევროს, პოლონეთში 28 მლნ ევროს და ნორვეგიაში 300 მლნ ევროს. სხვა პარლამენტებში, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც თავდაცვის კომიტეტის თანხმობა აუცილებელია, თავდაცვის სამინისტროს აქვს ვალდებულება ინფორმაცია მიანოდოს კომიტეტს და მისცეს დეტალები იმ კონტრაქტების შესახებ, რომელიც აჭარბებს გარკვეულ ღირებულებას (უნგრეთი, შვეიცარია, და ბრიტანეთი). ხანდახან პარლამენტი ან თავდაცვის კომიტეტი ჩართულია შეიარაღების მოთხოვნების დასაბუთებაში, მიმწოდებლის და პროდუქტის შეფასებასა და შერჩევაში, შესყიდვების შემგომი გადახდის წესის ჩამოყალიბებაში (ჩეხეთი, აშშ).¹⁸ სულ ახლახან, 2013-2014 წწ. ცვლილებები შევიდა პარლამენტის რეგლამენტში და ნდობის ჯგუფის შესახებ კანონში, რომელიც თანახმადაც საქართველოში მოქმედი შესყიდვების პროცედურები დაუხანლოვდა შვეიცარიაში, უნგრეთსა და ბრიტანეთში დამკვიდრებულ პროცედურებს, თუმცა გასული დროის სიმცირის გამო რთულია იმაზე საუბარი, გახდის თუ არა ახალი რეგულაციები შესყიდვების სისტემას უფრო გამჭვირვალეს და ეფექტიანს.

¹⁸ Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Sector governance*, DCAF Parliamentary Programmes, 2011

4. პარლამენტის წარმომადგენლობითობა

4.1. პარლამენტის ინდივიდუალური წევრების როლი

საქართველოში პოლიტიკური პარტიების სისტემის განვითარების დინამიკა და ფუნქციონირების ზოგადმა კანონზომიერებებმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა საქართველოს პარლამენტის წარმომადგენლობითობის ხარისხზე.

სხვა ტრანზიციული დემოკრატიების მსგავსად, საქართველოს პოლიტიკური პარტიების სისტემა კვლავაც ხშირად განიცდის ცვლილებას და სუსტად არის ინსტიტუციონალიზებული: არ არსებობს სტაბილურობის განცდა პოლიტიკური სისტემის ძირითადი მოთამაშეების და პოტენციური კონკურენტების შორის, ისევე როგორც არ არის ჩამოყალიბებული ფუნდამენტური წესები პარტიის ქცევისა და კონკურენციის პირობების გარშემო. შესაბამისად, პოლიტიკური პარტიების სისტემა ხასიათდება ცვლილებების მაღალი მოლოდინით, რომელიც ვლინდება პოლიტიკური რეჟიმის, ასევე, ეკონომიკური, ინსტიტუციური და სამართლებრივი გარემოს არანინასწარმეტყველებად ხასიათში. ასევე, სხვა ნაკლებად ინსტიტუციონალიზებული სისტემების მსგავსად, საქართველოში გაურკვევლობის ხარისხი მაღალია ფორმალური ინსტიტუტების ფუნქციონირების წესის შესახებ, მაგალითად დემოკრატიული საარჩევნო კანონმდებლობის, თუ დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის უზრუნველმყოფი, ან სამხედრო-სამოქალაქო ურთიერთობების მარეგულირებელი ნორმების მოქმედება, რაც აძლიერებს საზოგადოების აღქმას ავტორიტარული მმართველობის არსებობის შესახებ. უფრო მეტიც, საქართველოს საბაზრო ეკონომიკური მოდელის ფუნქციონირება ძლიერადაა დამოკიდებული ბაზრის ღიაობაზე და გლობალურ ეკონომიკურ პროცესებზე, რაც ასევე, ზრდის ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების მოწყვლადობის ხარისხს. ამავ დროს, პარტიული პოლიტიკის პიროვნებებზე მიბმულობის მაღალი ხარისხი შეუძლებელს ხდის საქართველოში მოქმედი პარტიებისათვის სტაბილურ ამომრჩეველზე პროეცირება მოახდინოს, რაც არსებულ პარტიულ სისტემას განასხვავებს ინსტიტუციონალიზებული პარტიული სისტემებისაგან.

ერთი პარტიის მმართველობა 1995-2004

უკანასკნელ წლებში საქართველოში განვითარებული პოლიტიკური პროცესები მოწმობს, რომ პოლიტიკური ქცევის წესები და ნორმები ჯერ კიდევ ჩამოუყალიბებელია და ხშირად ექვემდებარება ცვლილებას. პოლიტიკური პარტიები, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მოტივირებულნი არიან, რომ მიიღონ რაციონალური გადაწყვეტილება მხოლოდ მოკლევადიანი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. პარტიები არ ჩქარობენ დაამკვიდრონ დეცენტრალიზაცია, რადგანაც, ერთის მხრივ, მათი სტრატეგიული ხედვის პორიზონტი ძალიან მოკლეა, და მეორეს მხრივ, მნიერი ეკონომიკური რესურსების და წყაროების გამო იქ დამკვიდრებულია პერსონალიზებული გადაწყვეტილებების მიღების ნორმა. მთლიანი საარჩევნო ციკლის მანძილზე მსგავსი სტრატეგია აძლიერებს გაურკვევლობის დონეს.

პარტიული პოლიტიკის კანონზომიერებებზე მომუშავე მეცნიერები აკადემიურ კვლევებში ცდილობენ განაზოგადონ გარდამავალ დემოკრატიებში დამკვიდრებული ქცევის წესები. მათი აზრით, იმ სისტემებში, რომელიც იმართება ავტორიტარული ლიდერებით, როგორც ყოველთვის, არსებობს დინამიკა, პარტია შეუერთდეს ან შერეულ პოლიტიკურ კოალიციას, ან სისტემა გარდაიქმნას ერთი პარტიის მიერ დომინირებულ სისტემად. ორივე შემთხვევაში, სუსტი პარტიები ეძებენ ძლიერ პარტიულ პარტნიორს და ირჩევენ მათ მიდევნების პოლიტიკას. ასევე, არის შეთხვევები, როდესაც პარტიები ერთიანდებიან კოალიციაში იდეოლოგიური ერთიანობის გარეშე. მართლაც, 1995, 1999, 2004 და 2008 წლებში საქართველოს პარლამენტის არჩევნების შემდეგ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებაში დომინირებდა ერთი პარტია, რომელიც ამავე დროს ფლობდა საკონსტიტუციო უმრავლესობას პარლამენტში და შესაბამისად, შეუძლებელი ხდებოდა მმართველი პარტიის საქმიანობის განსხვავება აღმასრულებელი მმართველობის და საჯარო სექტორში ჩატარებული ღონისძიებებისაგან.

როგორც საქართველოს საკითხებზე მომუშავე მრავალი ანალიტიკოსი აღნიშნავს, 2012 წლამდე მმართველი პარტიის მიერ შემუშავებული პოლიტიკა პრაქტიკულად ალტერნატივის გარეშე ტარდებოდა. მარგინალიზებული ოპოზიციას ნაკლები უნარი და მოტივაცია ჰქონდა, რომ ძვირადღირებული და ხანგრძლივი მომზადების საჭიროების მქონე ინიციატივები წამოეწია. თუმცა, სიტუაცია შეიცვალა 2012 წ. საარჩევნო კამპანიის შემდეგ, როდესაც ოპოზიციამ მოახდინა თავისი ძალების კონსოლიდაცია და ძლიერი ფინანსური რესურსების მხარდაჭერით ჩამოაყალიბა ექვსი პოლიტიკური პარტიისგან შექმნილი კოალიცია. აღნიშნულმა მნიშვნელოვნად გაზარდა არჩევნების კონკურენტუნარიანობის დონე და ოპოზიციამ შეძლო გამარჯვების მოპოვება.

ოპოზიციის გაძლიერება 2008 წლიდან

2012 წ. საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, პოლიტიკური ოპოზიცია ბევრად უფრო ძლიერადაა წარმოდგენილი ახლადარჩეულ პარლამენტში, ვიდრე ეს 2012 წლამდე იყო. ყოფილმა მმართველმა პარტიამ, ნაციონალურმა მოძრაობამ, მიიღე ხმათა 40.4% მიიღო, ხოლო გამარჯვებულმა კოალიციამ, ქართულმა ოცნებამ, მოიგო საპარლამენტო უმრავლესობა ხმათა 54.9%-ით. გამარჯვებამ შესაძლებლობა მისცა მოგებულ ძალას დაესახელებინა პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურა და ჩამოეყალიბებინა ახალი მთავრობა, მიუხედავად იმისა, რომ ის არ ფლობდა საკონსტიტუციო უმრავლესობას.

დღეს საპარლამენტო ოპოზიცია მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის პოლიტიკურ დღის წესრიგზე. ხოლო, საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, საქართველოში ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის შემსწავლელი არაერთი კვლევა, ასევე, ადასტურებს იმ ფაქტს, რომ არასაპარლამენტო პარტიების რეიტინგი არ აღემატება 4.5%. მსგავსი სიტუაცია შედარებით ახალი რეალობაა საქართველოს პოლიტიკური პარტიების სისტემაში. 1995 წლიდან საქართველოში გამართულ ყველა ლეგიტიმურ არჩევნებში უპირატესობა ცალსახად ერთი რომელიმე პოლიტიკური მოთამაშის მხარეს ფიქსირდებოდა.

ქართველი ექსპერტები, რომელიც მონაწილეობას იღებდნენ წარმოდგენილი ანგარიშის მომზადებისას ჩატარებულ გამოკითხვაში (პარლამენტის წევრები, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები, არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები), აღნიშნავენ, რომ როგორც წინა 2008 წ. პარლამენტში, ასევე, 2012 წ. არჩეულ პარლამენტშიც პარტიული/საზოგადოებრივი წარმომადგენლობითობა დამაკმაყოფილებელ დონეს აღწევს და ბოლო წლებში ოდნავ გაუმჯობესდა კიდევაც. აღნიშნულის მიზეზად რესპოდენტებმა მოიყვანეს ის ფაქტი, რომ ძირითადი პოლიტიკური პარტიული სუბიექტები პარლამენტში წარმოდგენილები არიან. უნდა აღინიშნოს, რომ არსებობს სხვა ობიექტური მაჩვენებლებიც, რომელიც მიანიშნებს, რომ წარმომადგენლობითობის დონე 2012 წლის პარლამენტში ოდნავ გაუმჯობესდა წინა წლებთან შედარებით.

უპირველეს ყოვლისა, ამის დასტურია ის ფაქტი, რომ საერთაშორისო სადამკვირვებლო მისიებმა წინასაარჩევნო გარემო დამაკმაყოფილებლად შეაფასა. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო დელეგაციამ როგორც კონკურენტული, თუმცა პოლარიზებული. ეუთომ წინასაარჩევნო გარემოს როგორც პოლარიზებული, ხოლო ორი ძირითადი პოლიტიკური ძალის ქმედებებს უწოდა „კონფრონტაციული და უხეში“.

მეორეც, 2012 წ. არჩევნები ჩატარდა ახალი, დემოკრატიული ნორმებთან შედარებით შესაბამისობაში მყოფი საარჩევნო კანონმდებლობით, რომელიც მიღებული იყო 2011 წ. დეკემბერში, და ბოლო ცვლილებები შევიდა 20 ივნისს 2012. კოდექსის მიხედვით პარლამენტში 150 დეპუტატი აირჩა, რომელთაგან 73 მაჟორიტარული, 77 კი პროპორციული წესით იყო არჩეული. პარტიებს 73 მაჟორიტარულ ოლქში ჰყავდათ წარდგენილი კანდიდატები. ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თანახმად, არჩევნებში მონაწილე „საარჩევნო სუბიექტებიდან“, 2 საარჩევნო ბლოკი და 16 პოლიტიკური პარტია იყო დარეგისტრირებული. საარჩევნო კომისიამ არჩევნებში მონაწილეობისათვის ასევე დარეგისტრირა 4 დამოუკიდებელი კანდიდატი.¹⁹

საარჩევნო კანონმა ასევე შეამცირა 21 წლამდე წლოვანების მინიმალური ზღვარი, რომლის ქვემოთაც კანდიდატებს არ ეძლეოდათ უფლება კენჭი ეყარათ საპარლამენტო არჩევნებში, თუმცა მაჟორიტარულ არჩევნებში ახალგაზრდა კანდიდატები მაინც არ იყო წარმოდგენილი. ყველა პარტიას ჰყავდა ახალგაზრდა კანდიდატი წარმოდგენილი საარჩევნო სიაში, სულ 151 კანდიდატი 25 წელს ქვემოთ, რამაც, შეიძლება ითქვას გავლენა იქონია წარმომადგენლობითობის დონის გაუმჯობესებაზე 2012 წ. პარლამენტში.

მიუხედავად დადებითი ტენდენციებისა, თვითშეფასების მეთოდით ანგარიშის მომზადებისას ჩატარებულ გამოკითხვაში ექსპერტებმა მიუთითეს იმ პრობლემებზე, რომელთა დაძლევაც საჭირო იქნება მომავალში პარლამენტის წარმომადგენლობითობის დონის გასაზრდელად. გამოკითხულ რესპოდენტთა აზრით საარჩევნო კანონმდებლობაში დარჩენილი ხარვეზები, ისევე როგორც პოლიტიკური პარტიების უუნარობა, მუდმივი კავშირი დაამყარონ საკუთარ ამომრჩეველთან, გავლენას ახდენს წარმომადგენლობითობაზე.

თითოეულ ოლქში 2-დან 10 კანდიდატამდე მონაწილეობდა. მხოლოდ ორმა სუბიექტმა, „ნაციონალურმა მოძრაობამ“ და „ქართულმა ოცნებამ“, წარადგინა ყველა ოლქში საკუთარი კანდიდატურა. თითქმის ყველა ოლქში ჰყავდათ საკუთარი კანდიდატები წარდგენილი „ქრისტიან-დემოკრატებს“, „მემარჯვენეებსა“ და „ლეიბორისტებს“. „ქართულმა დასმა“ ერთის გარდა, ყველა მაჟორიტარობის კანდიდატი მოხსნა „ქართული ოცნების“ სასარგებლოდ. მაჟორიტარობის კანდიდატები „ქართული ოცნების“ სასარგებლოდ ასევე მოხსნა „თავისუფალმა საქართველომ“. ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა, კოალიცია საქართველოს ოცნება, ქრისტიანულ-დემოკრატიული მოძრაობამ და ახალმა მემარჯ-

¹⁹ NDI Long-Term Election Observation 2012 Parliamentary Elections in Georgia, Interim Report, August 2012

ვენეებმა ასევე წამოაყენეს საკუთარი კანდიდატურა პრემიერ-მინისტრის პოსტზე²⁰.

მაჟორიტარი პარლამენტარების შემადგენლობა უზრუნველყოფს, რომ პარლამენტში იყოს რეგიონების წარმომადგენლობითობა ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქებიდან (73 ადგილი პარლამენტში), თუმცა უნდა აღნიშნოს, რომ როგორც წინა პარლამენტში, ასევე, ახალშიც არის მანდატის წონის პრობლემა, მაგალითად კრწანისის მაჟორიტარი პარლამენტში 95,000 ამომრჩევლის ხმით შედის, ხოლო გლდანის წარმომადგენელი კი 140,000 ხმის მიცემის საფუძველზე. პარლამენტში არიან წარმომადგენლები ბიზნესის ინტერესების დამცველი პარტიიდან, ასევე ქალთა პარტიიდან, თუმცა ძალიან მცირე რაოდენობით, ხოლო საქართველოს სამხედრო ვეტერანები წუხან, რომ პარლამენტში არ არსებობს ვეტერანთა უფლებების დაცვის პრაქტიკა და პიროვნება, რომელიც ამ საკითხით ინტერესდება.

აღნიშნული, და სხვა მნიშვნელოვანი ხარვეზების გამო ევროპული საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის თანამომხსენებლების მიერ მონიტორინგის კომიტეტის მიმართ მომზადებულ ანაგარიში მითითებული იყო, რომ „ახალი საარჩევნო სისტემა (საქართველოში) არ არის სრულად თავსებადი ევროპულ სტანდარტებთან.

არის კიდევ ერთ მიზეზი, რის გამოც საზოგადოებრივი ინტერესები, შეიძლება ითქვას, რომ ნაკლებად არის გამოხატული პარლამენტში. აშშ ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის დაკვეთით 2013 წლის ნოემბერში საქართველოს მასშტაბით ჩატარებული კვლევის თანახმად საზოგადოებას არ აქვს ნათელი წარმოდგენა, თუ ვინ არის მისი წარმომადგენელი პარლამენტში, 45% არ იცის თავისი მაჟორიტარის სახელი, და მხოლოდ გამოკითხულთა 40% ამბობს რომ დარწმუნებულია, მაჟორიტარი პარლამენტარი გამოხატავს მის ინტერესებს და არა პარტიის ან პირად ინტერესებს.

ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ თვითშეფასების მეთოდით გამოკითხული ექსპერტების აზრით, საშუალო სტატისტიკური პიროვნებისათვის პარლამენტში არჩევის სიტემა რთულია, მიუხედავად იმისა, რომ ახალგაზრდას 21 წლის ასაკში შეუძლია გახდეს პარლამენტის წევრი, არჩევნებში გამარჯვება დაკავშირებულია პარტიულ ინფრასტრუქტურასთან და არა დამსახურებებთან. ის, რომ პარტიული პოლიტიკური სისტემა პერსონიფიცირებულია, და შიდა დემოკრატიული პრინციპები რთულად მკვიდრდება, გავლენას ახდენს პარტიულ სიებზე, რომელიც ერთი ლიდერის ინტერესებისა და მოტივაციების საფუძველზე დგება,

²⁰ NDI Long-Term Election Observation 2012 Parliamentary Elections in Georgia, Interim Report, August 2012

ხშირ შემთხვევაში პიროვნებისადმი ერთგულების პრინციპით. ასევე, პრობლემურია, და რთულია მაჟორიტარულ არჩევნებში გამარჯვებაც. მაჟორიტარულ არჩევნებში აუცილებელია როგორც პარტიული ინფრასტრუქტურის მხარდაჭერა, ასევე ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების მხარდაჭერა. ამის გარეშე პარლამენტში მოხვედრა პრაქტიკულად შეუძლებელია.

თვითშეფასების კვლევისას გამოკითხული პარლამენტარები, აღმასრულებელი ხელისუფლების და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები იზიარებენ აზრს იმის შესახებ, რომ არსებული რეალობა საზოგადოების გამოწვევაა, რადგანაც პარლამენტის წარმომადგენლობითობის დონის გაზრდაზე არავინ არ ფიქრობს და არ ზრუნავს. არცერთი წინა მონვევის პარლამენტის ფუნქციონირების დროს მსგავსი კითხვები არ დაისვა – თუ როგორ გამოსწორდეს პარლამენტის წარმომადგენლობითობაში არსებული დისბალანსი, როგორ იყოს უზრუნველყოფილი ოპოზიციის და უმცირესობის ან არასაპარლამენტო ოპოზიციის თუ სხვა ინტერესთა ჯგუფების ეფექტური მონაწილეობა პარლამენტის საქმიანობაში, როგორ მოხდეს პოლიტიკური ლიდერების ნახალისება იმისათვის, რომ მჭიდროდ ითანამშრომლონ პარლამენტთან საზოგადოების ფართო ფენებს მიწვდომის მიზნით. ეს კითხვები არც საზოგადოებაში ჩნდება.

რესპოდენტები ასევე მიუთითებენ, რომ წინა პარლამენტი არ უწყობდა ხელს ოპოზიციის ან უმცირესობის პარტიების ან ჯგუფების ეფექტური მონაწილეობას საპარლამენტო საქმიანობაში, უმეტეს შემთხვევაში აფერხებდა კიდევაც მათ ინიციატივებს და ზღუდავდა მათი გამოხატვის საშუალებებს სხვადასხვა მეთოდებით: მაგალითად, ხშირი იყო, როდესაც არასაპარლამენტო ოპოზიციური პარტიები მიმართავდნენ ქუჩის აქციებს, შიმშილობას, რადგანაც მათი ხმა პარლამენტში პრაქტიკულად უგულვებელყოფილი იყო. მმართველი პარტია წინა ორ პარლამენტში, ფლობდა კონსტიტუციურ უმრავლესობას, შესაბამისად, მმართველი გუნდა არ ხედავდა საჭიროებას ანგარიში გაენია უმცირესობების მოთხოვნებისათვის.

დღეისათვის სიტუაცია გაუმჯობესდა, რადგანაც უმრავლესობასა და უმცირესობის წარმომადგენლობითობა პარლამენტში უფრო კონკურენტუნარიანია და საკონსტიტუციო ცვლილებებისათვის შეთანხმების მისაღწევად თანამშრომლობა აუცილებელი ხდება. ამავე დროს, ფორმალურად პარლამენტში აზრის გამოხატვის თავისუფლება დაცულია, თუმცა არაფორმალური გავლენები ძალიან დიდია. მაგალითად საბიუჯეტო განხილვების დროს აზრის გამოხატვისას აშკარაა ამ პროცესზე მთავრობის გავლენა, პარლამენტარებს განაწილებული აქვთ როლები, თუმცა პირდაპირი ნიშანი ასეთი გავლენისა არ ჩანს. ეს ნათლად ჩანს რო-

გორც ძველი ასევე ახალი პარლამენტის მაგალითებზე, თუმცა დღევანდელ პარლამენტში დამოუკიდებლობის ხარისხი უფრო დიდია. ეს ძირითადად იმ მიზეზითაა გამოწვეული, რომ უმცირესობის მონაწილეობა პოლიტიკურ პროცესებში ძალიან ინტენსიურია.

ანგარიშვალდებულება

პარლამენტში მაჟორიტარი წესით არჩეული დეპუტატების უფლებამოსილების განხორციელებისას ანგარიშვალდებულების მექანიზმები განსხვავდება არჩევნებში პარტიული სიით არჩეული დეპუტატისაგან. მხოლოდ მაჟორიტარები არიან პასუხისმგებლები დააკმაყოფილონ ანგარიშვალდებულების ფორმალური მექანიზმები, რომელსაც არეგულირებს კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი. პარლამენტის წევრები ვალდებულები არიან რეგლამენტით დადგენილი პერიოდულობით შეხვედნენ ამომრჩევლებს, გაეცნონ მათ განცხადებებსა და საჩივრებს.

პლენარული სხდომების კვირის მომდევნო კვირის სამშაბათი, ოთხშაბათი და ხუთშაბათი განკუთვნილია პარლამენტის წევრების ამომრჩევლებთან შეხვედრებისთვის. აღნიშნულ შეხვედრებზე წამოჭრილი პრობლემური საკითხები შეიძლება დადგეს შესაბამისი კომიტეტის წინაშე, კომიტეტი რეაგირების შესახებ ინფორმაციას აწვდის პარლამენტის თავმჯდომარეს. ცალკეული პარლამენტის წევრი ანგარიშს ამომრჩეველს ინდივიდუალურად არ წარუგენს, მაგრამ პარლამენტის წევრის მიერ კომიტეტისათვის მიწოდებული ინფორმაცია და კომიტეტის მიერ შესრულებული სამუშაო მათ შორის მოქალაქეებთან შეხვედრების და მათი წერილობითი თუ ზეპირ განცხადებებზე რეაგირების ანგარიში იდება პარლამენტის ვებ-გვერდზე, სადაც დაინტერესებულ ამომრჩეველს შეუძლია მისი გაცნობა.

თვითშეფასების გამოკითხვაში მონაწილე რესპოდენტების შეფასებით მოქმედი მაჟორიტარი პარლამენტარებიდან უმეტესობა არ ასრულებს კანონით მინიჭებულ ვალდებულებებს. 2008-2012 წწ. ეროვნული დემოკრატიის ინსტიტუტმა, რომელიც ახორციელებდა აშშ სახელმწიფო დახმარების პროგრამას პარლამენტის შესაძლებლობების გაძიერების მიზნით, შესთავაზა პარლამენტარებს გაეღრმავებინათ უნარები ამომრჩეველთან კომუნიკაციის სტრატეგიის ჩამოყალიბების მიზნით. უფრო მეტიც, ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის პროგრამა მიზნად ისახავდა პარლამენტარებს შორის დებატების ნახალისებას რეგიონული მნიშვნელობის პრობლემური საკითხებისა და თემების გარშემო, პარლამენტარებს და ჟურნალისტებს შორის ურთიერთთანამშრომლობის და ურთიერთობების გაუმჯობესებას, მედიის ხელმისაწვდომობის გაზრდას პარლამენტის მიმართ.

ამასთან, გამოკითხულმა ექსპერტებმა და რესპოდენტმა პარლამენტარებმა აღიარეს, რომ მიუხედავად განეული ღონისძიებებისა, 2008 და 2012 წელს არჩეული მაჟორიტარი კანდიდატები საკმაოდ იშვიათად ურთიერთობენ საკუთარ რეგიონში მცხოვრებ ამომრჩეველთან, იშვიათად ჩნდებიან ადგილობრივ მედია საშუალებებში. ამის მიზეზი გამოკითხულთა აზრით, ის ფაქტორი გახდა, რომ პიროვნულად ისინი შერჩეულები იყვნენ და არიან პარტიული ლიდერების მიერ ერთგულებისა და პირადი ხასიათის გადანყვეტილებების საფუძველზე, რის გამოც მათ დიდად არ ანუხებთ ამომრჩეველთა ინტერესები და ნუხილები და არ გრძნობენ თავს მათთან ანგარიშვალდებულად.

სხვა სახის ანგარიშვალდებულების მექანიზმები დაკავშირებულია ფინანსური სახის ინტერესთა კონფლიქტთან. ამ მხრივ, დეპუტატების პასუხისმგებლობები განერილია რეგლამენტსა და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში. კანონი საკმაოდ მკაცრია და საქართველოს რეალობას მორგებული. ამავე დროს, პარლამენტარების წლიური შემოსავლების ფინანსური დეკლარაციები ღიაა და ადვილადაა ხელმისაწვდომი ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის ვებ-გვერდის საშუალებით, სამოქალაქო სექტორის ორგანიზაციები აქტიურად მუშაობენ, რომ მაქსიმალურად გახსნან და ხელმისაწვდომი გახადონ პოლიტიკოსების საქმიანობა, პარლამენტში ხმის მიცემის პროცედურების ჩათვლით.

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება, რეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონებით „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ და „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების დაფინანსებაზე ზედამხედველობას და კონტროლს ახორციელებს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, გამჭვირვალობას უზრუნველყოფს თვითონ ცენტრალური საარჩევნო კომისია, მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ზედამხედველობა ადეკვატურად ხორციელდება ზემოაღნიშნული სამსახურების მიერ.

თუმცა ამ ერთ შეხედვით გამართული ფორმალური რეგულირების უკან ადგილი აქვს არც ისე მკაცრ აღრიცხვიანობას, მაგალითად, გამოკითხული ექსპერტების განცხადებით, პოლიტიკური პარტიების ფინანსური ხარჯების შემონმების უფლება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს არ აქვს, პარტიების დაფინანსების გაჭვირვალობა ბოლომდე არაა უზრუნველყოფილი, რადგანაც ცნობილია პარტიის შემოსავლები, მაგრამ მათი გახარჯვის რეგულაციები და შეზღუდვები არ არსებობს, და შესაბამისად, პოლიტიკოსების პარტიული დაფინანსებები პრაქტიკულად აღურიცხავია საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მიერ. ეს იძლევა საშუალებას არსებობდეს უკონტროლოდ ფინანსების ხარჯვის შესაძ-

ლბელობა, თუმცა იმის გამო, რომ არ არის ცნობილი, რაში იხარჯება პარტიის ბიუჯეტში შემოსული თანხები, და მსგავსი ქმედებების შესახებ ინფორმაცია არ არსებობს, რაიმე კონკრეტული მაგალითის მოყვანა ვერ ხერხდება.

ბუნებრივია პარლამენტარები და პარტიები თვალს ადევნებენ მათდამი ნდობის რეიტინგებს, მაგრამ რეიტინგების ანალიზს არ აქვს გამჭვირვალე სახე. საზოგადოებამ არ იცის თუ რა დასკვნებს აკეთებენ პარლამენტარები, მათ ხელთ არსებული რეიტინგებიდან.

ქალთა წარმომადგენლობა პარლამენტში

ქალები არ თამაშობენ ანგარიშგასაწევ და პროპორციულ როლს ქართულ პოლიტიკაში. ქალების წარმომადგენლობითობის დონე ახალ პარლამენტში, ისევე როგორც წინა პარლამენტში, საკმაოდ დაბალია. 2012 წ. მონვევის პარლამენტში ქალების წარმომადგენლობითობა 12.6%%,. წინა პარლამენტში უფრო ნაკლები, 8% იყო (ანუ სულ 9 წალი დეპუტატი). ქართველი პოლიტიკოსები მუდმივად აღნიშნავენ, რომ ქალები “მნიშვნელოვან” როლს თამაშობენ პოლიტიკურ პარტიებში, თუმცა პრაქტიკაში, ძალიან მცირე რამ მიანიშნებს იმაზე, რომ რიტორიკა მართლაც პრაქტიკაში მკვიდრდება და ქალებს ენიჭება აქტიური როლი და თანაბარი წარმომადგენლობითობა პარტიულ პოლიტიკაში.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში პარტიული სიით რეგისტრირებული 2,312 კანდიდატს შორის მხოლოდ 726 ქალი (სულ 31%) მონაწილეობდა, ხოლო მაჟორიტარული წესით არჩევნებში მონაწილე 436 კანდიდატს შორის 68 ქალი (16%) იყო²¹.

2011 წლის 28 დეკემბერს ხელისუფლებამ ახალი ცვლილებები შეიტანა კანონმდებლობაში, რომელსაც უნდა ხელი შეეწყოს ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობისათვის. პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 30-ე მუხლი, პარ. 71 მიუთითებს, რომ ის პოლიტიკური სუბიექტი, რომელიც მიიღებს სახელმწიფო დაფინანსებას, ასევე მიიღებს დამატებით ფინანსებს თუ საარჩევნო კანდიდატთა სიაში სულ ცოტა 20% ქალი იქნება წარდგენილი, ანუ სიაში შესული ყოველ 10 თანამიმდევრობით კანდიდატიდან 2 ქალი იქნება.

განვიხილო არჩევნებში ქრისტიან დემოკრატიულმა მოძრაობამ, ახალმა მემარჯვენეებმა, ქართულმა დასმა, ასევე კახა კუკავა-თავისუფალი საქართველომ, სახალხო პარტიამ და ქართველ სპორტსმენთა პარტიამ წარადგინეს შესაბამისი სია, რის გამოც მათ დამატებითი დაფინანსების შესაძლებლობა მიეცათ. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა

²¹ NDI Long-term election observation 2012 Parliamentary elections in Georgia, Second Interim Report, August 28 – September 12, 2012

ხელისუფლების მიერ იყო ინიცირებული, ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ ვერ შეასრულა აღნიშნულ მოთხოვნა, ისევე როგორც მისმა მთავარმა ოპონენტმა ქართულმა ოცნებამ, ლეიბორისტებმა, ეროვნულ-დემოკრატიულმა პარტიამ და სხვ.²²

ოქტომბრის 2012 საპარლამენტო არჩევნებში ქალების მონაწილეობა ოდნავ უფრო აქტიური იყო, ვიდრე ეს წინა არჩევნების დროს ხდებოდა. ქალების წარმომადგენლობითობის ზრდამ 2012 წლის არჩევნების შემდეგ, რომელმაც 12% მიაღწია, საქართველოს საერთაშორისო რეიტინგებით 134-ე ადგილიდან 105 ადგილზე გადაიყვანა 2013 წლისათვის (მსოფლიოს კლასიფიცირების ინდექსი ქალები ეროვნულ პარლამენტებში).²³

ასევე ასაღნიშნავია. რომ საზოგადოება აქტიურად არ განიხილავს ქალთა პოლიტიკაში ჩართულობის საკითხს საქართველოში. ეროვნული დემოკრატიის ინსტიტუტის (აშშ) მხარდაჭერით 2013 წ. ნოემბერში ჩატარებული გამოკითხვების შედეგების თანახმად, საქართველოს მოსახლეობა ქალთა წარმომადგენლობითობის დონეს დამაკმაყოფილებლად მიიჩნევს, რაც იმას ნიშნავს, რომ საზოგადოებრივი აზრი არ ენდობა ქალ პოლიტიკოსებს და ქალები რჩებიან მეორეხარისხოვან მოთამაშედ პოლიტიკურ პროცესებში. ასევე, ნიშანდობლივია ის ფაქტიც, რომ გენდერული დისკრიმინაცია საქართველოში კვლავაც მიმდინარე საარჩევნო პროცესის ნაწილად რჩება.

ამავე დროს, საქართველოს აქვს გარკვეული პროგრესი გენდერულ საკითხებთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზის განვითარების მიმართულებით. 2010 წელს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ და მიიღო სამოქმედო გეგმა კანონის განხორციელებაზე. საქართველოს პარლამენტმა, ასევე, მოახდინა გაეროს შემდეგი რეზოლუციების რატიფიცირება, რომელიც ეხება უსაფრთხოების სექტორის მართველობას:

- გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია 1325 ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების შესახებ.
- გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია 1820, რომელიც გმობს სექსუალური ძალადობის გამოყენებას, როგორც ომის იარაღს, და რომელიც მოითხოვს, რომ გაუზატიურება და სხვა სახის სექსუალური ძალადობა გახდეს ომის დანაშაული, ადამიანის წინააღმდეგ ჩადენილი დანაშაული, ან გენოციდთან გაიგივებული აქტი.
- გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია 1888, რომელიც მშვიდობის უზრუნველმყოფ მისიას აძლევს მანდატს დაიცვას ქალები

²² ibid

²³ Data compiled by Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

და ბავშვები შეიარაღებული კონფლიქტის დროს გავრცელებული სექსუალური ძალადობისაგან

- გავროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია 1889, რომელიც ზუსტად აკავშირებს სექსუალურ ძალადობას, როგორც ქალებთან ომის ტაქტიკას, ასევე მშვიდობასა და უსაფრთხოების საკითხებთან.
- გავროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია 1960 ქალებზე, მშვიდობასა და უსაფრთხოებაზე.

2011 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო სამოქმედო გეგმა 2012-2015 წლებისათვის გავროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციების 1325, 1820, 1888, 1889 ანდ 1960 შესასრულებლად. აღნიშნულ სამოქმედო გეგმას ხუთი პრიორიტეტული სფერო აქვს. პირველი მათგანი ხაზს უსვამს ქალთა მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომელიც ეხება კონფლიქტების აღმოფხვრას, მის პრევენციასა და მენეჯმენტს. სამოქმედო გეგმის ეს ნაწილი მიზნად ისახავს მიაღწიოს ქალთა გაზრდილ მონაწილეობას და ჩართულობას თავაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში და სამშვიდობო მოლაპარაკებებში. განმახორციელებელი უწყებებია გენდერის თანასწორობის საბჭო, ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, საგარეო საქმეთა სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტრო, შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი. სამოქმედო გეგმის შესრულების უზრუნველსაყოფად ნაწილობრივ გამოყოფილია სახსრები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, დონორების დაფინანსებიდან.

მიუხედავად იმისა, რომ გენდერული თანასწორობის სფეროში ცვლილებების განხორციელება შესაძლებელი, ქალთა და მამაკაცთა როლს შორის ჯერ-ჯერობით მნიშვნელოვანი განსხვავებები არსებობს. საერთაშორისო წყაროების მიხედვით, ქალები სუსტად არიან წარმოდგენილნი პოლიტიკურ ოფისებში როგორც ეროვნულ, ასევე ადგილობრივ დონეზე. საქართველო რეიტინგით მე-60 იყო 86 ქვეყანას შორის 2012 წ. სოციალური ინსტიტუტებისა და გენდერულ ინდექსის მიხედვით, და 33-ე ადგილი დაიჭირა 102 ქვეყანას შორის 2009 წელს სოციალურ ინსტიტუტებსა და გენდერის ინდექსის მიხედვით. ეს რეალურად ნიშნავს, რომ ქალების როლი და წარმომადგენლობითობის დონე თვდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში, ისევე როგორც ფორმალური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, საკმაოდ შეზღუდული იყო.²⁴

მიუხედავად იმისა, რომ ინსტიტუციურად და საკანონმდებლო მექანიზმების დანერგვის მიმართულებით საქართველომ პირველი მნიშვნე-

²⁴ Implementation assessment of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women, research, conducted by Women's Information Centre, 2011

ლოვანი ნაბიჯები უკვე გადადგა, რამაც უნდა უზურნველყოს ქალთა მონაწილეობა უსაფრთხოებასა და თავდაცვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, კვლავაც ბევრი გამოწვევა რჩება, რომელიც საჭიროებს ხელისუფლების მხრიდან ყურადღებას:

- 1) სახელმწიფო სტრუქტურებში, სადაც დღემდე გენდერული საკითხები განიხილება როგორც ფორმალური და გაზვიადებული პრობლემა, გენდერისადმი მგრძობიარე მიდგომების დანერგვა.
- 2) ასევე არსებობს შემთხვევები, როდესაც სპეციალური თანამდებობები იქმნება მამაკაცის სამსახურისათვის.
- 3) ტრადიციული გენდერული სტერეოტიპები სჭარბობს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში, რომელიც დღემდე ერთ-ერთ ყველაზე კონსერვატიულ სფეროდ რჩება. არსებობს რეგულირება, რომელიც ზღუდავს ქალის დანიშვნას აქტიურ სამხედრო სამსახურში, რაც ერთგვარად გამორიცხავს ქალებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესიდან.

ზოგადად, დამატებით საპარლამენტო პროცედურებისა და რეგულაციების შემოღებაა საჭირო, რომ გააქტიურდეს გენდერული თანასწორობის პრინციპების დანერგვა. პარლამენტის წევრები, რომლებიც იცავენ ქალთა უფლებებს პარლამენტში თვლიან, რომ გენდერული თანასწორობა და მონაწილეობა უნდა რეგულირებული იყოს კანონის სპეციალური მუხლებით. 2014 წლის 1 იანვარს ძალაში შევიდა ახალი კანონი შრომითი უფლებების შესახებ, რომელიც გულისხმობს ქალებისათვის სამუშაო პირობების მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას. ცვლილებები შეეხო ანაზღაურების, სოციალური გარანტიების, სამუშაო პირობების განსაზღვრისას გენდერული თანასწორობის პირობების დაცვას.

4.2 გამჭირვალობა, და პარლამენტის ხელმისაწვდომობა

მედიის თავისუფლება

2012 წლის ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებამდე მხოლოდ რამდენიმე მედია-ორგანიზაცია აწვდიდა საქართველოს მოსახლეობას დივერსიფიცირებულ და პოლიტიკურად ნეიტრალურ ინფორმაციას. ამ შედეგებით თავისუფალ წყაროებს შორის იყო ინტერნეტი და რამდენიმე ცენტრალური და რეგიონული დაფარვის არეალის მქონე კერძო გაზეთი. ასეთი ბეჭდური საშუალებები, რომელთაც შედარებით მაღალი სარედაქციო დამოუკიდებლობის მაჩვენებელი ჰქონდათ, ხასიათდებოდნენ ძალიან შეზღუდული ბრუნვით (მოსახლეობის 2%).

„რეპორტიორები საზღვრების გარეშეს“ მსოფლიოში პრესის თავისუფლების 2013 წლის ანგარიშის თანახმად, საქართველოს მიენიჭა მე-100 ადგილი 178 ქვეყანას შორის. მაგალითისთვის, საქართველოს რეგიონულმა პარტნიორებმა, როგორცაა სომხეთ და მოლდოვა, ბევრად უკეთესი შეფასება დაიმსახურეს (მოლდოვა 55-ე და სომხეთი 74-ე ადგილი). ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოში მედიის მდგომარეობა ხასიათდება „ფართო მედია პლურალიზმით და სახელმწიფოს მხრიდან შეზღუდული ცენზურით, თუმცა, მის წინაშე კვლავაც დგას გამოწვევები, რომელიც დაკავშირებულია მედიის დამოუკიდებლობასთან და ჟურნალისტებისათვის სამუშაო გარემოს შექმნასთან“. ანგარიშში ასევე ხაზგასმული იყო, რომ „იმ ქვეყნებში, სადაც შეზღუდულია მედიის თავისუფლების ხარისხი, ზედმეტად პოლარიზებული გარემოს გამო ჟურნალისტები ხდებიან სამიზნე და მათზე ზემოქმედებას სხვადასხვა გავლენის ჯგუფები ცდილობენ.“²⁵

2012 წლის სექტემბერში ორი ცნობილი საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ გამოცემული ანგარიშების მიხედვით (ევროპული საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა) (PACE) და ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (ეუთო) დემოკრატიული ინსტიტუტების და ადამიანის უფლებების ოფისი (ODIHR), საქართველოში წინასაარჩევნო მდგომარეობა 1 ოქტომბრის 2012 საპარლამენტო არჩევნებამდე შეფასდა როგორც „კონკურენტული“, თუმცა „პოლარიზებული“. PACE მიესალმა „მასთ ქერის“ რეგულაციებს, რამაც გააუმჯობესა მედია გარემოს პლურალიზმის ხარისხი. ეუთოს, დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის შუალედური ანგარიში, რომელმაც 22 აგვისტო – 5 სექტემბრის პერიოდი დაფარა, საქართველოში მოქმედი მანუალებების საქმიანობას აფასებს, როგორც „პოლარიზებულს პოლიტიკური შეხედულებების მიხედვით, [...] არ აქვთ დამოუკიდებელი სარედაქციო პოლიტიკა“.²⁶

გასულ წლებში საზოგადოება და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები მუდმივად ახსენებდნენ ხელისუფლებას მიეღო კონკრეტული ზომები და გაეუმჯობესებინა მედიის დამოუკიდებლობის მდგომარეობა, დაწვრილებით ყოფილიყო შესწავლილი ჟურნალისტების წინაღმდეგ განხორციელებული ძალადობის ფაქტები, დაესაჯათ დამნაშავეები. ამ პროცესის მონაწილეებს კარგად ესმოდათ მედიის გავლენის მნიშვნელობა საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბების პროცესში. ეს განსაკუთრებით რელევანტურია საქართველოსათვის, სადაც ტელე-

²⁵ Reporters Without Borders – Freedom of the Press Worldwide 2013 http://fr.rsrf.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf

²⁶ Central Asia Caucasus Institute, CACI Analyst, issue dated: 09/19/2012 <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5843>

ვიზია წარმოადგენს ინფორმაციის მიღების ძირითად წყაროს. 2011-2012 კვლევების თანახმად დედაქალაქში მცხოვრები მოსახლეობის დაახლოებით 80%-ისა, და სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის 92%-ისათვის ტელევიზია წარმოადგენს ინფორმაციის მიღების ძირითად წყაროს. თბილისში მცხოვრებთა 11% აცხადებს, რომ ისინი ძირითად ინფორმაციას ინტერნეტიდან იღებენ²⁷.

2011 წლის მედია კვლევის შედეგები ასევე აჩვენებს, რომ საქართველოს მოსახლეობის დიდი ნაწილი კრიტიკულადაა განწყობილი მედიასივრცეში არსებული მდგომარეობით. საქართველოს ზრდასრული მოსახლეობის დაახლოებით 42% აღნიშნავს, რომ ქართულ მედიაში არ არის გამოხატვის თავისუფლება დაცული, ხოლო 34% ფიქრობს, რომ მედიაში არის დაცული აზრის თავისუფლად გამოხატვის უფლება (25%-მა არ იცის, ან უარს ამბობს პასუხის გაცემასზე)²⁸.

ასეთ გარემოში ინტერნეტის შეუზღუდავი ხელმისაწვდომობა და ონლაინ სიახლეების თავისუფალი გავრცელება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. ინტერნეტი ტრადიციულ მედიას და ახალი ამბების სააგენტოებს სთავაზობს შესაძლებლობას, თავისუფლად გაავრცელონ ინფორმაცია ონლაინ რეჟიმში და თავიდან აიცილონ ის ხელოვნური ბარიერები, რომელთა საფუძველზეც „ფრიდომ ჰაუსმა“ საქართველო სცნო, როგორც „ნაწილობრივ თავისუფალი“ ქვეყანა.

სოციალური ქსელების გამოყენება საქართველოში შეუზღუდავია, ხელისუფლების მხრიდან ინტერნეტის ცენზურა არ ხორციელდება, რის გამოც „ფრიდომ ჰაუსმა“ 2012 წელს საქართველოს, ინტერნეტ თავისუფლების ხარისხის შესწავლისას, ნაწილობრივ თავისუფალიდან (2011 წ.) სრულიად თავისუფალ ქვეყნის ხარისხის მიანიჭა.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საქართველოში ინტერნეტ ბლოგერების თავისუფლების ხარისხი ითვლება საკმაოდ თავისუფლად, რადგანაც მათ მიმართ პოლიტიკური დევნისა თუ ზენოლის ფაქტები არ დასტურდება. მიუხედავად ამისა, ინტერნეტ სივრცის თავისუფლების თემაზე მსჯელობა აქტიურად მიმდინარეობდა სამოქალაქო საზოგადოებაში. 2011-2012 წლებში ყველაზე განმარტებული საკითხი ეხებოდა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განხილულ სარჩელს, რომელიც სასამართლოში საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ 2011 წელს შეიტანა. არასამთავრობო ორგანიზაციამ გაასაჩივრა პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიების განხორციელების შესახებ, რომელიც ხელისუფლების წარმომადგენლებს აძლევდა უფლებას სასა-

²⁷ Caucasus barometer 2011, Caucasus Research Resource Center, <http://crrc.ge/>

²⁸ Meda survey in Georgia, 2011, Caucasus Research Resource Center, <http://crrc.ge/>

მართლოს ნებართვის გარეშე ეწარმოებინათ ინტერნეტში მოქალაქეთა საქმიანობის კონტროლი.

2012 წლის 24 ოქტომბერს საკონსტიტუციო სასამართლომ დაადგინა, რომ სადავო ნორმა არ შეიცავს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის სათანადო გარანტიებს და არ გამორიცხავს ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიების განმახორციელებელი ორგანოს (პირი) უფლებამოსილებას, სადავო ნორმაზე დაყრდნობით, მოსამართლის ბრძანების გარეშე განახორციელოს დახურული ინტერნეტ-ურთიერთობის მონიტორინგი. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველმა კოლეგიამ დააკმაყოფილა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის სარჩელი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ²⁹.

მიუხედავად გასულ წლებში თავისუფალ მედიაზე განხორციელებული ზეწოლისა, პარლამენტის და მისი კომიტეტის საქმიანობის შესახებ ინფრომაცია საზოგადოებისათვის და მედიისათვის ხელმისაწვდომია. საპარლამენტო პლენარული და კომიტეტის სხდომების პირდაპირ ეთერში ტრანსლირებას ახდენს საზოგადოებრივი მაუწყებლის მეორე არხი, და გრძელვადიანად ამას კანონის მოთხოვნა უზრუნველყოფს. თუმცა, ხშირად კომიტეტის სხდომები ერთდროულად გადის და თვალის მიდევნება რთულდება. უნდა აღინიშნოს, რომ ჩანანერები არსებობს და ინტერესის შემთხვევაში ჩანანერის ოქმის მოთხოვნა შესაძლებელია.

გასული წლების მანძილზე საქართველოში მოქმედი მრავალი დონორის პროგრამა უწყობდა ხელს პარლამენტის გამჭვირვალობისა და ხელმისაწვდომობის ზრდას. მაგალითად, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის საპარლამენტო განვითარების პროექტი³⁰, რომლის ფარგლებშიც

- 1) გაუმჯობესდა პარლამენტარების ურთიერთობა ჟურნალისტებთან
- 2) გაუმჯობესდა მაჟორიტარი პარლამენტარების ურთიერთობა მათ ამომრჩევლებთან
- 3) შეიქმნა ინტერნეტული შესაძლებლობები პარლამენტარების სამსახურში: შეიქმნა მაჟორიტარი პარლამენტარების საკუთარი ვებ-საიტები და კომუნიკაციის არხების გახსნა ამომრჩეველთან.
- 4) გაიხსნა საპარლამენტო კომუნიკაციის ცენტრი, რომელმაც ხელმისაწვდომი გახადა ინფორმაცია პარლამენტის საქმიანობის შესახებ, რომელიც ეხება პარლამენტში ხმის მიცემის პროცედურებს, საკანონმდებლო ინიციატივებს, პოლიტიკას.

²⁹ საკონსტიტუციო სასამართლო:

http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=6&info_id=1068

ვებ გვერდი გახსნილი 15 April 2013.

³⁰ NDI's Parliamentary Strengthening Project (PSP, funding of \$6.7 million), 2009–2013

- 5) საპარლამენტო კომუნიკაციების ცენტრის მხრიდან მოხდა პარლამენტარებსა და საზოგადოების წარმომადგენლებს შორის დებატების, შეხვედრების ხელშეწყობა.

შესაბამისად, პარლამენტის ვებ-გვერდი გახდა გაცილებით უფრო სრულყოფილი ინფორმაციის შემცველი, რომელიც ასახავს პარლამენტარების საქმიანობას. გამოკითხული ექსპერტების განცხადებით, მიუხედავად განხორციელებული რეფორმებისა, პრაქტიკა ფორმალურად ხორციელდება, ოქმები არასრულია, არადეტალური, ხელმისაწვდომია, თუმცა შინაარსით არასაკმარისი. ასევე ყოველთვის არ ხდება საკომიტეტო მოსმენების შესახებ დროულად ინფორმაციის განცხადება, და ასევე ოქმების გამოქვეყნება.

მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ სექტემბერი-ნოემბრის პერიოდი საქართველოს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტისათვის ძალიან ინტენსიური იყო, ამ პერიოდის საკომიტეტო საქმიანობის ოქმები არ დევს პარლამენტის ვებ-გვერდზე. (ბოლო ოქმი თარიღდება 26 ივნისის 2013 სხდომით)³¹. ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს, რომ პარლამენტის პლენარული სხდომის დროს ხმის მიცემის სტატისტიკა ხელმისაწვდომია ნებისმიერი დაინტერესებული მნახველისათვის პარლამენტის გვერდზე, რაც დადებითად ახასიათებს პარლამენტის საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ხელმისაწვდომობის დონეს.

მართლაც, თვითშეფასების კვლევისას გამოკითხულ ექსპერტებს შორის თითქმის ყველამ აღნიშნა, რომ გასულ წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი პარლამენტის გამჭვირვალების დონე თუმცა, მაინც სუსტია საზოგადოებასთან ურთიერთობის პრაქტიკა. განსაკუთრებით საკომიტეტო მოსმენების დონეზე.

დასკვნა და საუკეთესო გამოცდილება³²

ეროვნული პარლამენტის ყველაზე მიშვნელოვანი ფუნქცია ყველა მოქალაქის წარმომადგენლობაა პარლამენტში. პარლამენტარებს აქვთ უფლებამოსილება და ვალდებულება ინდივიდუალურად მოახდინონ კანონების ინიცირება და შესწორება შეიტანონ მასში. პარლამენტარებისათვის საკანონმდებლო ინიციატივების რაოდენობა მნიშვნელოვანი კრიტერიუმია მათი საქმიანობის შესაფასებლად როგორც პოლიტიკურ პარტიაში, ასევე მათი ამომრჩეველთან ურთიერთობისას.

პარლამენტარებს ასევე აქვთ უფლება მიიღონ კითხვაზე პასუხი აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან და მოიწვიონ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები საპარლამენტო მოსმენებზე. პარლამენტარებისათვის გამოყოფილია სპეციალური სესია პოლიტიკური განცხადებებისათვის, რომელთა დახმარები-

³¹ პარლამენტის ვებ გვერდი ნახულია 1 იანვარს 2014.

³² იხ. Teodora Fuior, *Parliamentary Powers in Security Sector Governance*, DCAF Parliamentary Programmes, 2011.

თაც პარლამენტარს შეუძლია მოითხოვოს აღმასრულებელი მთავრობისაგან განსაზღვროს სტრატეგია კონკრეტულ საკითხზე და ამ სტატეგიისათვის საჭირო რესურსები.

საპარლამენტო დებატები დასავლეთის დემოკრატიულ ქვეყნებში გადაიცემა ტელევიზიის, რადიოს ან ინტერნეტის საშუალებით, რაც უზრუნველყოფს საპარლამენტო საქმიანობის მაღალი დონის გამჭვირვალობას. მსგავსი მიდგომა ზრდის საზოგადოების ცნობიერებას და ინტერესს პარლამენტის საქმიანობის მიმართ. სულ უფრო მეტ ქვეყანაში გადაიცემა საპარლამენტო დებატები პირდაპირ ეთერში.

რეკომენდაციები

წარმოდგენილი თვითშეფასების კვლევა ასახავს პარლამენტარების და სხვა აქტორების, პოლიტიკური პარტიის, სამოქალაქო სექტორის და მოქმედი და ყოფილი მთავრობის წარმომადგენლების ხედვას.

კვლევის მეთოდოლოგიის ფარგლებში შეფასდა რესპოდენტების შეხედულებები საპარლამენტო საქმიანობის ბუნებისა და თვისობრივი ხარისხის შესახებ შემდეგ კონკრეტულ სფეროებში³³: 1) პარლამენტის წარმომადგენლობითობა; 2) აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობა; 3) საკანონმდებლო შესაძლებლობები; 4) გამჭვირვალობა და ხელმისაწვდომობა; 5) ანგარიშვალდებულება და 6) საერთაშორისო პოლიტიკაში ჩართულობა.

ევროკავშირის საპარლამენტთაშორისო გაერთიანების მიერ წარმოდგენილი თვითშეფასების მეთოდოლოგიის გამოყენებით რესპოდენტებს მიეცათ საშუალება ჩამოეყალიბებინათ საქართველოს პარლამენტის განვითარების პრიორიტეტული მიმართულებები, და განესაზღვრათ ფორმალზე უფრო თანამშრომლობის გაუმჯობესების შესაძლებლობები თავდაცვის სამინისტროსა და პარლამენტს შორის.

წარმოდგენილი ანგარიში იძლევა შესაძლებლობას გამოითქვას განსხვავებული აზრი, გაიმართოს საგნობრივი დისკუსია დაინტერესებულ მკითხველსა და კვლევაში მონაწილე რესპოდენტებს შორის.

რეკომენდაციები თავდაცვის სამინისტროს მიმართ:

1. თვეში ერთხელ ინფორმაციის მინოდება ნდობის ჯგუფის და თავდაცვის და უსაფრთხოების კომიტეტის წევრებისათვის თავდაცვის სამინისტროსა და შეიარაღებულ ძალებში დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ ეფექტიანი საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელების მიზნით. პარლამენტის წევრებს უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა, სურვილის შემთხვევაში, ინდივიდუალურად ან ჯგუფურად, დაესწრონ მათთვის საინტერესო ღონისძიებას – სამხედრო წვრთნას, პოლიტიკის დისკუსიებს, მოინახულონ სამხედრო ბაზა, ცელკეული სამხედრო ნაწილები.

³³ See Section 1 Methodology.

2. თავდაცვის სამინისტროსა და უსაფრთხოების სფეროს ზედამხედველობაში ჩართულ საპარლამენტო კომიტეტებს შორის (თავდაცვისა და უშიშროების, ადამიანის უფლებების, იურიდიული და საბიუჯეტო-საფინანსო კომიტეტები) თანამშრომლობის ფორმატზე შეთანხმება რეგულარული შეხვედრების, საპარლამენტო მოსმენებისათვის ზუსტი თარიღების წინასწარ განსაზღვრის გზით.
3. დაგეგმვის, პროგრამირებისა და ბიუჯეტირების სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის პროცესის დაჩქარება და მისი ამოქმედების ხელშეწყობა, პროცესის მდგრადობის და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სამუშაო კადრების უნარების გაძლიერებისა და საგანმანათლებლო აქტივობების ინტენსიფიკაციის გზით.
4. ნდობის ჯგუფის შესახებ 2014 წ. კანონში შესული ახალი ცვლილებების ამოქმედება კანონის ყველა მოთხოვნის დაცვით და კარგი პრაქტიკის დამკვიდრება მნიშვნელოვანი შესყიდვების პროგრამების მიმართ ანაგრიშების დანესებით ნდობის ჯგუფის წევრებისადმი.
5. თავდაცვის სამინისტროს და პარლამენტს შორის თანამშრომლობის გაღრმავების მიზნით ტექნიკური დახმარების საჭიროებების შეფასება (უნარების ზრდა, განათლებისა და ჩვევების გადაცემა), საერთაშორისო დონორების მოწვევა პარლამენტსა და თავდაცვის სამინისტროს შორის თანამშრომლობის გაღრმავების და მისი შემდგომი განვითარების მიზნით.
6. თავდაცვის სამინისტროს, პარლამენტს, კომიტეტს, და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის თანამშრომლობის გაღრმავების მიზნით საერთაშორისო/დონორები ტექნიკური დახმარების მხარდაჭერა, რაც გულისხმობს მონაწილე მხარეებისათვის ცოდნის გაზიარებას, განათლების დონისა და უნარების გაზრდას თავდაცვის პოლიტიკის და მისი განხორციელების საკითხებზე.

რეკომენდაციები პარლამენტის მიმართ

1: პარლამენტის წარმომადგენლობითობა

- 1) ლობიზმის შესახებ მოქმედი კანონმდებლობის მიმოხილვა და შემდგომი დახვეწა აშშ და ევროპის ქვეყნების საუკეთესო გამოცდილების გათვალისწინებით, რასაც შეუძლია გააძლიეროს ქვეყანაში მოქმედი სხვადასხავ ინტერესთა ჯგუფების ხმა პარლამენტში, და გაზარდოს პარალამენტის წარმომადგენლობითობის ხარისხი.

- 2) აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი სამინისტროების და ინსტიტუტების შესაძლებლობების გაზრდა სწავლების/ტრენინგის გზით, რაც უზურუნველყოფს გენდერული და ქალთა უფლებების დაცვის სფეროში არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრას

2: აღმასრულებელი ხელისუფლების ზედამხედველობა

- 3) ბიუჯეტირების ციკლის ზედამხედველობის პარალელურად საპარლამენტო ზედამხედველობის უნარების ზრდა სახელმწიფო აუდიტის ოფისის გაძლიერების გზით. აუდიტის ოფისისათვის ყველა საჭირო უფლებამოსილების მინიჭება, რომ განხორციელდეს აღმასრულებელი ინსტიტუტების მიერ რესურსების ხარჯვის ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და ეფექტურობის ხარისხის შემოწმება;
- 4) ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილების გაზრდა სრული საპარლამენტო ციკლის მანძილზე მისი საქმიანობის უწყვეტი განხორციელების უზრუნველსაყოფად. ნდობის ჯგუფისათვის სხდომების უფრო ხშირად მოწყობის და ნდობის ჯგუფის წევრებისათვის სხდომებზე დასწრების ვალდებულების შექმნა

3: პარლამენტის საკანონმდებლო შესაძლებლობები

- 5) საკანონმდებლო პროცედურების შესახებ საპარლამენტო რეგლამენტის შემდგომი სრულყოფა, რასაც შეუძლია გაზარდოს პარლამენტში პროფესიული დებატების ხარისხი; გამოიყენოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ექსპერტიზა მათი საპარლამენტო მოსმენებში ჩართულობის გაზრით და სხვ.
- 6) პარლამენტის კომიტეტებში მომუშავე ანალიტიკოსების შესაძლებლობების გაზრდა, რომლებიც პარლამენტარებთან ერთად მუშაობენ; პარლამენტარებისა და მათი დამხმარე ანალიტიკოსებისათვის საერთაშორისო და ეროვნული დონის სემინარებსა და სასწავლო კონფერენციებზე დასწრების შესაძლებლობების შექმნა, პარლამენტის კვლევითი შესაძლებლობების გაზრდა და ბიბლიოთეკის გაძლიერება.

4: პარლამენტის გამჭვირავლობა და ხელმისაწვდომობა

- 7) სამოქალაქო სექტორის და მედიის წარმომადგენლებთან პარლამენტარების კომუნიკაციის შესაძლებლობის გაზრდა პლენარული და კომიტეტის დონეზე საქმიანობისას; პარლამენტარების კომუ-

ნიკაცის სტრატეგიის განვითარება, რომელიც მიმართული იქნება შიდა კომუნიკაციის მექანიზმების გაუმჯობესებაზე როგორც პარლამენტის თანამშრომლებს შორის, ასევე პარლამენტარის კომუნიკაციის გაუმჯობესებაზე ჟურნალისტებთან, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და ფართო საზოგადოებასთან.

- 8) საპარლამენტო საქმიანობის შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდა ინტერნეტული სერვისების შემდგომი განვითარებით როგორც ოფიციალური ვებსაიტის მეშვეობით, ასევე უფრო ეფექტიანი საკომუნიკაციო არხების დამკვიდრებით ამომრჩეველსა და წარმომადგენელს შორის. საპარლამენტო დებატების პირდაპირი გადაცემის გაგრძელება ტელევიზიით, რადიოსა და ინტერნეტ არხებით; გამჭვირვალობის მაღალი დონის უზრუნველყოფა, პოლიტიკის საკითხებზე საზოგადოების გაცნობიერების დონისა და ინტერესის ამაღლება.

5. ანგარიშვალდებულება

- 9) საქართველოში პოლიტიკური პარტიების სისტემის შემდგომი განვითარების ხელშეწყობა. კერძოდ, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების წესის შესახებ კანონმდებლობის გადახედვა და მისი დასავლურ დემოკრატიულ ქვეყნებში დამკვიდრებულ სტანდარტებთან მიახლოება, რომელიც მიზნად ისახავს პარლამენტარების ანგარიშვალდებულების დონის ზრდას.
- 10) პარლამენტის ყოველწლიური ანგარიშის მომზადება. წარმოდგენილი ინფორმაცია უნდა შეიცავდეს ფორმალური სტატისტიკის მიღმა არსებულ ინფორმაციას, მიღებული კანონების სახელწოდებას და რიცხვს, პარლამენტის მიერ მიღებულ დეკლარაციებს, პარლამენტის ანგარიშვალდებულების დონის შეფასებით მიმოხილვას, რაც ხელს შეუწყობს მომავალში პარლამენტის ნევრებისათვის მომავალ არჩევნებში ხმის მიცემის დროს უფრო კრიტიკულ შერჩევას მათი პოლიტიკური ლიდერების მხრიდან, ისევე, როგორც ამომრჩევლის მიერ.

6: პარლამენტის ჩართულობა საერთაშორისო პოლიტიკაში

- 11) პარლამენტარების ექსპერტიზის გაძლიერება საერთაშორისო პოლიტიკის სფეროში, რაც გააძლიერებს საქართველოს მიერ საერთაშორისო არენაზე აღებული ვალდებულებების შესრულების პროცესის ზედამხედველობასა და კონტროლს.

12)პარლამენტის მიერ ეროვნული დონის სტრატეგიული დოკუმენტების ჩამოყალიბების პროცესის მონიტორინგის, სტრატეგიული დოკუმენტების განახლებისა და მათი, შესაბამისად, განხორციელების უზრუნველყოფა. ეროვნული სტრატეგიული დოკუმენტების მოქმედებისათვის საშუალო ხანგრძლივობის ვადაზე შეთანხმება, რომელიც გაითვალისწინებს ეროვნული და კოლექტიური თავდაცვისა და უსაფრთხოების მიზნების მისაღწევად გრძელვადიანი ვალდებულებების შესრულების საჭიროებას.