

განმარტებითი ბარათი
საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტზე
საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ

ა) ზოგადი ინფორმაცია რეგლამენტის პროექტის შესახებ:

ა.ა) რეგლამენტის პროექტის მიღების მიზეზი:

ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს რეგლამენტის პროექტი

2022 წლის 3 მარტს საქართველომ წარადგინა ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადი. ევროკომისიის დასკვნა ევროკავშირში საქართველოს წევრობის განაცხადთან დაკავშირებით გამოქვეყნდა 2022 წლის 17 ივნისს. ევროკომისიამ განაცხადა, რომ საქართველოს უნდა მიეცეს ევროკავშირის წევრობის პერსპექტივა და ამავდროულად გასცა რეკომენდაცია 12 პუნქტის შესრულების თაობაზე. 2022 წლის 23 ივნისს, ევროკავშირის საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება ევროკომისიის მიერ დასახელებული 12 რეკომენდაციის შესრულების შემდეგ საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭების მზადყოფნის თაობაზე.

ევროკავშირის მიერ საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსის მისანიჭებლად დადგენილი 12 პუნქტიდან მე-12 პუნქტი საქართველოსგან მოითხოვს ახალი სახალხო დამცველის კანდიდატის შერჩევის პროცესის გამჭვირვალედ წარმართვას. ამასთანავე, რეკომენდაციის თანახმად, ახალი სახალხო დამცველის კანდიდატის წარდგენის პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს დამოუკიდებელი კანდიდატისთვის უპირატესობის მინიჭება.

სახალხო დამცველის არჩევის საკითხი დარეგულირებულია საქართველოს კონსტიტუციით, „სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონითა და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით. უშუალოდ სახალხო დამცველის კანდიდატის წარდგენისას მისი არჩევის პროცედურები მოწესრიგებულია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით. სახალხო დამცველის არჩევის არსებული წესის თანახმად, ფრაქცია, უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციანი ჯგუფი პარლამენტს წარუდგენს კანდიდატურებს საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობაზე, ხოლო პარლამენტი, სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედის უმრავლესობით, ამავდროულად, სხვა კანდიდატზე მეტი ხმით ირჩევს საქართველოს სახალხო დამცველს.

ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების გლობალური ალიანსის აკრედიტაციის ქვეკომიტეტი (SCA) აღნიშნავს,¹ რომ მიზანშეწონილია: ა) ვაკანსიის ფართო საჯაროობა/რეკლამირება; ბ) სახალხო დამცველის თანამდებობაზე წარმოდგენილი პოტენციური კანდიდატების რაოდენობის მაქსიმალური გაზრდა სოციალური ჯგუფების ფართო სპექტრიდან; გ) ფართო მონაწილეობისა და კონსულტაციის მხარდაჭერა ვაკანსიის გამოცხადებისას, შეფასების, შერჩევისა და დანიშვნის პროცესში; დ) კანდიდატის შეფასება წინასწარ განსაზღვრულ, ობიექტურ და საჯაროდ ხელმისაწვდომ კრიტერიუმებზე დაფუძნებით და ე) წევრების არჩევა, რათა მათ იმსახურონ მათი ინდივიდუალური შესაძლებლობებით და არა ორგანიზაციის სახელით, რომელსაც ისინი წარმოადგენენ.

„ბელგრადის პრინციპების“ თანახმად, რომელიც ადგენს ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტის დანიშვნის კრიტერიუმებს², პარლამენტის მიერ შემუშავებული წესი უნდა ადგენდეს არჩევისა და დანიშვნის გამჭვირვალებას სამოქალაქო სექტორის ჩართულობით, სადაც ეს შესაძლებელია; უშუალოდ პარლამენტის მხრიდან უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი დანიშვნის პროცესის გამჭვირვალება და ღიაობა; იქ, სადაც ვაკანსია ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტის წევრობაზე ვაკანსია უნდა შეივსოს გონივრულ ვადაში.

¹ <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/SCA%20Report%20October%202018-Eng%20FINAL%20.pdf>

² https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-9_en.pdf

ომბუდსმენის ინსტიტუტების განვითარების შესახებ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია³ ადგენს, რომ ომბუდსმენის ინსტიტუტის ხელმძღვანელის შერჩევისა და დანიშვნის პროცესმა ხელი უნდა შეუწყოს მის დამოუკიდებლობას. კანდიდატები უნდა იყვნენ მაღალი რეპუტაციის და ფლობდნენ აღიარებულ კომპეტენციას სამართლის უზენაესობის, დემოკრატიული მმართველობისა და ადამიანის უფლებების სფეროში. ომბუდსმენის ხელმძღვანელის პოსტი ვაკანტური არ უნდა დარჩეს მნიშვნელოვანი პერიოდის განმავლობაში.

ომბუდსმენის ინსტიტუტის დაცვისა და ხელშეწყობის შესახებ ვენეციის კომისიის მიერ მიღებული პრინციპების⁴ თანახმად, კანდიდატის შერჩევის პროცედურა უნდა მოიცავდეს ვაკანსიის საჯაროდ გამოცხადებას, უნდა იყოს საჯარო, გამჭვირვალე, დამსახურებაზე დაფუძნებული, ობიექტური და კანონით გათვალისწინებული. ომბუდსმენის დანიშვნის კრიტერიუმები უნდა იყოს საკმარისად ფართო, რათა წაახალისოს შესაფერისი კანდიდატების ფართო სპექტრი. არსებითი კრიტერიუმებია მაღალი რეპუტაცია, კეთილსინდისიერება, სათანადო პროფესიული ექსპერტიზა და გამოცდილება, მათ შორის, ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების სფეროში.

ეფექტიანი, პლურალისტური და დამოუკიდებელი ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების განვითარებისა და გაძლიერების შესახებ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2021 წლის 31 მარტის 2021(1) რეკომენდაციის⁵ თანახმად, ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტის ხელმძღვანელობის შერჩევა და დანიშვნა უნდა იყოს კომპეტენციაზე დაფუძნებული, გამჭვირვალე და მონაწილეობითი. ის ასევე, უნდა ეფუძნებოდეს ცხად, წინასწარ განსაზღვრულ, ობიექტურ და საჯაროდ ხელმისაწვდომ კრიტერიუმებს. თანამდებობაზე დანიშვნის ვადა ცხადად უნდა იყოს კანონით დადგენილი და ეროვნული ინსტიტუტის ხელმძღვანელობის პოსტი არ უნდა იყოს ვაკანტური მნიშვნელოვანი დროის განმავლობაში.

ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად რეგლამენტის პროექტის მიღების აუცილებლობა

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს სახალხო დამცველის კანდიდატის წარდგენისა და მისი არჩევის პროცედურები რეგულირდება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით, აღნიშნული საკითხის ახლებურად მოწესრიგება საჭიროებს შესაბამის ცვლილებას სწორედ ამ საკანონმდებლო აქტში.

ა.ბ) რეგლამენტის პროექტის მოსალოდნელი შედეგები

რეგლამენტის პროექტით მოხდება საქართველოს სახალხო დამცველის კანდიდატების შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობისა და ინკლუზიურობის იმ აქტუალურობისა და მნიშვნელობის რელევანტურად, რაც განაპირობა სახალხო დამცველის არჩევის საკითხის მოხვედრამ ევროპული კომისიის მიერ საქართველოსთვის მიცემული რეკომენდაციების შორის. აღნიშნულის გარდა, პროექტის მიღებით მოხდება სახალხო დამცველის კანდიდატის არჩევის პროცესში საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარება და უკანასკნელ წლებში დამკვიდრებული კარგი პრაქტიკის საკანონმდებლო ჩარჩოში მოქცევა.

ა.გ) რეგლამენტის პროექტის ძირითადი არსი

რეგლამენტის პროექტით დგინდება საქართველოს სახალხო დამცველის არჩევის დროებითი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს სახალხო დამცველის კანდიდატის შერჩევისა და

³ <https://rm.coe.int/090000168098392f>

⁴ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e)

⁵ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1f4da

წარდგენის პროცესის მაღალ გამჭვირვალობას და მასში სამოქალაქო საზოგადოების, მათ შორის, აკადემიური და პროფესიული წრეების ფართო ჩართულობას.

პროექტის მიხედვით, 2022 წელს საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობაზე საქართველოს პარლამენტს კანდიდატურები წარედგინება საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით დადგენილი წესით. საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით საქართველოს სახალხო დამცველის კანდიდატურების წარდგენის საკითხი შეიძლება მოწესრიგდეს რეგლამენტის 204-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტისგან განსხვავებული წესით. პარლამენტის თავმჯდომარისთვის აღნიშნული უფლებამოსილების მინიჭების მიზანს წარმოადგენს კანდიდატის შერჩევის პროცესის მაქსიმალურად მაღალი გამჭვირვალობითა და სამოქალაქო საზოგადოების მაქსიმალურად აქტიური ჩართულობით წარმართვისთვის სამართლებრივი საფუძვლის შექმნა იმ ამოცანების შესრულების უზრუნველსაყოფად, რაც დასახულია მათ შორის ევროკომისიის ზემოაღნიშნული 12 რეკომენდაციის ფარგლებში.

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანების შესაბამისად, გათვალისწინებული იქნება განაცხადების მიღების შესახებ ინფორმაციის წინასწარ გამოქვეყნების ვალდებულება. ამასთანავე, პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით განისაზღვრება სპეციალური შეფასების სამუშაო ჯგუფის შექმნა, რომელშიც უზრუნველყოფილი იქნება სამოქალაქო საზოგადოების, მათ შორის აკადემიური და პროფესიული წრეების ჩართულობა. იგეგმება შეფასების სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობა განსაზღვრა 9 წევრით.

პარლამენტისთვის ასარჩევად წარდგენამდე კანდიდატურები შეფასდებიან სამუშაო ჯგუფის წევრების მიერ ისეთი კრიტერიუმების მიხედვით, როგორცაა:

-) კეთილსინდისიერება;
-) მაღალი რეპუტაცია;
-) მიუკერძოებლობა და დამოუკიდებლობა;
-) სათანადო პროფესიული ცოდნა (კვალიფიკაცია, აკადემიური ხარისხი, სამეცნიერო მიღწევები და სხვ.);
-) პრაქტიკული გამოცდილება ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების სფეროში.

სამუშაო ჯგუფის მიერ კანდიდატთა შეფასების შემდეგ, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით სახალხო დამცველის კანდიდატის წარდგენის უფლებამოსილების მქონე სუბიექტებს შესაძლებლობა ექნებათ საქართველოს პარლამენტს წარუდგინონ კანდიდატები იმ პირთაგან, ვინც მიმართავს საქართველოს პარლამენტს შეფასების პროცესში მონაწილეობის მისაღებად. განისაზღვრება, რომ წარდგენილი კანდიდატების საერთო რაოდენობა არ უნდა იყოს 7-ზე ნაკლები, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს არჩევის პროცესში პარლამენტისთვის კანდიდატურების მრავალფეროვნების შექმნას.

ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის შემთხვევაში)

აღნიშნული ქვეპუნქტი არ გამოიყენება წარმოდგენილ კანონპროექტთან მიმართებაში (კანონპროექტი არ არის ინიცირებული საქართველოს მთავრობის მიერ).

ა.ე) რეგლამენტის პროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო რეგლამენტისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში – აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება

რეგლამენტის პროექტით გათვალისწინებულია მისი ამოქმედება გამოქვეყნებისთანავე, რაც გამოწვეულია მოქმედი სახალხო დამცველის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე (2022

წლის 8 დეკემბერი) გამჭვირვალობისა და ინკლუზიურობის მაქსიმალურად მაღალი სტანდარტის პროცედურებით ახალი სახალხო დამცველის არჩევის აუცილებლობით. ამასთან, საუბარი შეეხება ნორმებს, რომელიც მიზნად ისახავს სამართლებრივი საფუძვლის შექმნას სხვა პროცესების დეტალურად რეგლამენტაციისთვის, რის დაგეგმვასაც არ ესაჭიროება დროში განხანგრძლივება და არ არსებობს რაიმე ისეთი მიზეზი, რასაც შეუძლია ახსნას ნორმატიული აქტის ამოქმედების გადადების საჭიროება.

რეგლამენტის პროექტით არ არის გათვალისწინებული მისი ნორმებისთვის უკუძალის მინიჭების საკითხი.

ა.ვ) რეგლამენტის პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს რეგლამენტის პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას)

„ეფექტიანი, პლურალისტური და დამოუკიდებელი ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების განვითარებისა და გაძლიერების შესახებ“⁶ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2021 წლის 31 მარტის 2021(1) რეკომენდაციის თანახმად, ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტის ხელმძღვანელობის პოსტი არ უნდა იყოს ვაკანტური მნიშვნელოვანი დროის განმავლობაში. იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ახლადარჩეული სახალხო დამცველი უფლებამოსილების განხორციელებას შეუდგეს წინამორბედი სახალხო დამცველის უფლებამოსილების ამოწურვისთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ მისი არჩევა განხორციელდეს დროულად, მოქმედი სახალხო დამცველის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე.

გასათვალისწინებელია, რომ პროექტით დადგენილი წესი და მის საფუძველზე პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ გამოსაცემი ბრძანება მოიცავს სახალხო დამცველის კანდიდატის წარდგენის რამდენიმე ეტაპს და ითვალისწინებს სამოქალაქო საზოგადოების, მათ შორის, აკადემიური და პროფესიული წრეების ფართო ჩართულობას. აღნიშნული პროცედურების სრული მოცულობით, შეუფერხებლად წარმართვის გზით 2022 წლის 8 დეკემბრამდე საქართველოს ახალი სახალხო დამცველის ასარჩევად აუცილებელია სამართლებრივი საფუძვლის დროულად შექმნა, რაც მოითხოვს წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივის განხილვას დაჩქარებული წესით.

ბ) რეგლამენტის პროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (რეგლამენტის პროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):

ბ.ა) რეგლამენტის პროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო

რეგლამენტის პროექტის მიღება არ არის დაკავშირებული ბიუჯეტიდან დამატებითი სახსრების გამოყოფასთან.

ბ.ბ) რეგლამენტის პროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე

რეგლამენტის პროექტის მიღებას არ ექნება გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

ბ.გ) რეგლამენტის პროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე

რეგლამენტის პროექტის მიღებას არ ექნება გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, რეგლამენტის პროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (სამინაო ან საგარეო ვალდებულებები) მითითებით

⁶ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1f4da

რეგლამენტის პროექტი არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულების აღებას.

ბ.ე) რეგლამენტის პროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება რეგლამენტის პროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია რეგლამენტის პროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა
ასეთი არ არსებობს.

ბ.ვ) რეგლამენტის პროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობა შესაბამის ბიუჯეტში და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი

რეგლამენტის პროექტი არ ითვალისწინებს გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) დადგენას.

ბ¹) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე რეგლამენტის პროექტის ზეგავლენის შეფასება
რეგლამენტის პროექტს არ ექნება გავლენა ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

გ) რეგლამენტის პროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:

გ.ა) რეგლამენტის პროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან

რეგლამენტის პროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

გ.ბ) რეგლამენტის პროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან

რეგლამენტის პროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) რეგლამენტის პროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება რეგლამენტის პროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი

რეგლამენტის პროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს მიერ დადებულ ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან

ასეთი არ არსებობს.

დ) რეგლამენტის პროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტი, სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მონაწილეობა მიიღო რეგლამენტის პროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში

რეგლამენტის პროექტის შემუშავების პროცესში სამუშაო შეხვედრები გაიმართა საქართველოს ეროვნული პლატფორმაში „ადმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი“ გაწევრიანებული არასამთავრობო ორგანიზაციების და საპარლამენტო პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებთან.

დ.ბ) რეგლამენტის პროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის/დაწესებულების, სამუშაო ჯგუფის, ექსპერტის შეფასება რეგლამენტის პროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში
ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება რეგლამენტის პროექტის მსგავსი რეგლამენტების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული რეგლამენტის პროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში

რეგლამენტის პროექტზე მუშაობისას შესწავლილი იქნა სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა.

ე) რეგლამენტის პროექტის ავტორი

საქართველოს პარლამენტის წევრები: მამუკა მდინარაძე, მიხეილ სარჯველაძე

ვ) რეგლამენტის პროექტის ინიციატორი

საქართველოს პარლამენტის წევრები: მამუკა მდინარაძე, მიხეილ სარჯველაძე