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:

საქართველოს უსაფრთხოების სექტორზე რამდენიმე წლიანი დაკვირვება ცხადყოფს, რომ საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები სუსტია და გაძლიერებას საჭიროებს. ამ დაკვირვებას იზიარებს ევროპული კომისიაც. საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება, სამართალდამცველი უწყებების ანგარიშვალდებულება და მათზე ზედამხედველობის უზრუნველყოფა საქართველოს მიერ კანდიდატის სტატუსის მისაღებად აუცილებელ პირობებს წარმოადგენს (ევროპული კომისიის რეკომენდაციები 2 და 6). უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაძლიერება შეუძლებელი იქნება ნდობის ჯგუფის მანდატის გაზრდის და მისი მუშაობის წესის ცვლილების გარეშე, რაც საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებების საჭიროებას განაპირობებს.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 157-ე - 159-ე მუხლები არეგულირებენ ნდობის ჯგუფის შემადგენლობასთან და საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებს. მიუხედავად იმისა, რომ ახალმა, 2018 წლიდან ამოქმედებულმა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტმა გააძლიერა ნდობის ჯგუფის მანდატი, დაკვირვება აჩვენებს, რომ საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოების ინსტიტუტებზე ხარვეზიანია. საკანონმდებლო ხარვეზებს შორისაა უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებებისთვის მინიჭებული ფართო შესაძლებლობა, თავი აარიდონ ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე; ასევე, ნდობის ჯგუფის შემადგენლობასთან, მის დაკომპლექტებასთან, საქმიანობის გაუმჭვირვალობასთან დაკავშირებული პრობლემები და სხვ.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტებასთან დაკავშირებულმა პარლამენტის რეგლამენტის დღეს მოქმედმა ჩანაწერმა ჩიხში შეიყვანა საქართველოს პარლამენტი. იმის გათვალისწინებით, რომ საპარლამენტო ოპოზიციაში მხოლოდ ერთი ფრაქციაა, ნდობის ჯგუფს მეხუთე წევრი ამ დრომდე არ ჰყავს. მართალია, პარლამენტის რეგლამენტის დღეს მოქმედი რედაქცია ითვალისწინებს პოლიტიკური ჯგუფის მიერ წევრობის კანდიდატის დასახელების შესაძლებლობას, თუმცა მე-10 მოწვევის პარლამენტს ეს შესაძლებლობა დღემდე არ გამოუყენებია.

პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, საპარლამენტო ოპოზიციის წევრებს არ აქვთ შესაძლებლობა, ნდობის ჯგუფის კომპეტენციას მიკუთვნებული მნიშვნელოვანი საკითხები დღის წესრიგში დააყენონ, რაც საპარლამენტო ზედამხედველობას ასუსტებს და ნაკლებად ეფექტიანს ხდის. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ნდობის ჯგუფის წევრებს სახელმწიფო საიდუმლოებაზე წვდომა აქვთ, შეზღუდულია ნდობის ჯგუფის წევრების მანდატი, შესაბამისი უწყებებიდან მიიღონ სრულფასოვანი ინფორმაცია.

შემოთავაზებული ცვლილებებით, იზრდება ნდობის ჯგუფის წევრთა რაოდენობა, კონკრეტდება ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების წესი, დგინდება სხდომათა მინიმალური რაოდენობა, ფართოვდება ნდობის ჯგუფის უფლებამოსილება, აკონტროლონ უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებები და ნდობის ჯგუფის საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, იქმნება ნდობის ჯგუფის აპარატი.

ნდობის ჯგუფის საქმიანობაზე ბოლო წლების განმავლობაში განხორციელებული დაკვირვება ცხადყოფს, რომ ვინაიდან ნდობის ჯგუფში უმრავლესობას საპარლამენტო უმრავლესობა ფლობს, ზედამხედველობის ეფექტიანობა სუსტია. ამასთან, შეზღუდულია ოპოზიციის წარმომადგენელთა ბერკეტი, განახორციელონ სათანადო კონტროლი. სწორედ ამიტომ, შემოთავაზებული ცვლილებებით იზრდება ნდობის ჯგუფის წევრთა რაოდენობა და განისაზღვრება უმრავლესობისა და უმცირესობის თანაბარი წარმომადგენლობა.

პარლამენტის რეგლამენტის პროექტის თანახმად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტზე დასაბარებლად აღარ იმოქმედებს საგამონაკლისო წესი, რომელიც საქართველოს პრემიერ0მინისტრსა და გენერალურ პროკურორს შეეხება.

რეგლამენტის აღნიშნულ ცვლილებებთან დაკავშირებით, საგულისხმოა ევროპული კომისიის მოსაზრება ევროკავშირში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით საქართველოს განაცხადზე (COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL, Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, Brussels, 17.6.2022 COM(2022) 405 final)

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

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის რედაქცია განსაზღვრავს ნდობის ჯგუფის მანდატს, შემადგენლობას, მუშაობის წესს და ვადებს. უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის განსახორციელებლად ნდობის ჯგუფს წამყვანი ფუნქცია აკისრია. მიუხედავად საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში 2018 წელს განხორციელებული ცვლილებისა, არსებობს არაერთი გამოწვევა. მაგალითად, დღეს არსებული მდგომარეობით, ნდობის ჯგუფი არ არის სრულად დაკომპლექტებული, რის ძირითად მიზეზადაც რეგლამენტის ბუნდოვანი ჩანაწერი და სხვადასხვა პოლიტიკური სუბიექტების მიერ რეგლამენტის განსხვავებულად ინტერპრეტირება სახელდება.

„ა.ა.ა“ ქვეპუნქტში აღნიშნული საკითხი, მისი არსიდან გამომდინარე, მოითხოვს საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელებას.

ა.ბ) რეგლამენტის პროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

ნდობის ჯგუფი სრულად დაკომპლექტდება. ნდობის ჯგუფის სხდომების წინასწარ დადგენილი პერიოდულობით ჩატარება მუშაობას გეგმურ ხასიათს შესძენს და ჯგუფის წევრებს გაუმარტივებს სამუშაო პროცესის ორგანიზებას. ნდობის ჯგუფის წევრებს საშუალება მიეცემათ გაცილებით მეტ

ინფორმაციას გაეცნონ შესაბამის უწყებებში, რაც საპარლამენტო ზედამხედველობის ეფექტურობას გააუმჯობესებს. ნდობის ჯგუფის საქმიანობის ეფექტიანობა კიდევ უფრო გაიზრდება უშუალოდ მის დაქვემდებარებაში მყოფი აპარატიდან გამომდინარე. ამასთან, გაიზრდება ნდობის ჯგუფის ინდივიდუალური ანგარიშვალდებულების ფარგლები, რაც, დადებითაც აისახება უშუალოდ ჯგუფის მუშაობაზე.

ა.გ) რეგლამენტის პროექტის ძირითადი არსი:

რეგლამენტის პროექტით იცვლება ნდობის ჯგუფის საქმიანობის მომწესრიგებელი კანონმდებლობა.

რეგლამენტის პროექტით იზრდება ნდობის ჯგუფის წევრთა რაოდენობა და დაკონკრეტებულია ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების წესი. კერძოდ, ნდობის ჯგუფის 6 წევრიდან ერთი არის პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, ორი – საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციის/ფრაქციების წევრი, ხოლო სამი – საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი ფრაქციის/ფრაქციების წევრი.

რეგლამენტის პროექტის მიხედვით, ნდობის ჯგუფის სხდომები იმართება სულ მცირე თვეში ერთხელ, რაც თავის მხრივ, ხელს შეუწყობს საპარლამენტო ზედამხედველობის მანდატის უფრო ხშირად გამოყენებას. გასულ წლებში, ნდობის ჯგუფი ფაქტობრივად უმოქმედო იყო (მაგალითად, 2019 წელს).

ნდობის ჯგუფის მანდატის გასაზრდელად, აუცილებელია, ნდობის ჯგუფის წევრებს ჰქონდეთ უფრო მეტ ინფორმაციაზე წვდომა, ვიდრე ამას პარლამენტის რეგლამენტის დღეს მოქმედი რედაქცია ითვალისწინებს. სწორედ ამიტომ, მოცემული რეგლამენტის პროექტით, უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებს არ ექნებათ შესაძლებლობა, საკუთარი შეხედულებისამებრ საიდუმლოდ მიიჩნიონ ნდობის ჯგუფის მიერ გამოთხოვილი ინფორმაცია.

ნდობის ჯგუფის მიერ ეფექტურ ზედამხედველობის განსახორციელებლად იზრდება ოპერატიულ-ტექნიკურ სააგენტოს შემოწმების სიხშირე. რეგლამენტის პროექტი ითვალისწინებს ნდობის ჯგუფის მიერ სააგენტოს შემოწმებას სულ მცირე წელიწადში ორჯერ.

ნდობის ჯგუფის საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, აუცილებელია, მის დაქვემდებარებაში მყოფი აპარატი, რომელსაც ექნება სათანადო ადმინისტრაციული და ადამიანური რესურსი.

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

აღნიშნული ქვეპუნქტი არ გამოიყენება წარმოდგენილ რეგლამენტის პროექტთან მიმართებით (კანონპროექტი არ არის ინიციირებული საქართველოს მთავრობის მიერ).

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

რეგლამენტის პროექტი ამოქმედეს 2024 წლის არჩევნებში არჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე რადგან 2024 წელს პარლამენტის აირჩევა სრულად პროპორციული წესით. პროექტი არ ითვალისწინებს უკუძალის მინიჭების საკითხს.

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

რეგლამენტის პროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა და მიღება არ არის მოთხოვნილი.

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:

პარლამენტის რეგლამენტის პროექტის მიღება არ იწვევს დამატებითი ხარჯების გამოყოფას საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. პარლამენტის რეგლამენტის პროექტის მიღების შედეგად გამოწვეული ხარჯები დაიფარება საქართველოს პარლამენტისთვის განკუთვნილი ასიგნებების ფარგლებში.

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

რეგლამენტის პროექტი ითვალისწინებს ნდობის ჯგუფის აპარატის შექმნას შესაბამისად, აღნიშნული თანხების მიმღებ პირები გადაიხდიან გადასახადებს სახელმწიფო ბიუჯეტში, რაც გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის ზრდას.

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

რეგლამენტის პროექტი ითვალისწინებს ნდობის ჯგუფის აპარატის შექმნას შესაბამისად, გამოიწვევს ხარჯების ზრდას, რაც დამოკიდებული იქნება ნდობის ჯგუფში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეებისა და მათი შრომის ანაზღაურების ოდენობაზე, ასევე მათთვის საჭირო სამუშაო პირობებით უზრუნველყოფაზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რეგლამენტის პროექტის მიღება არ გამოიწვევს ფინანსურ შედეგებს ამ საპარლამენტო მოწვევაში რადგან პროექტი ამოქმედდება 2024 წლის არჩევნებში არჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობისთანავე და შესაბამისად, არ იწვევს ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის ზრდას.

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

რეგლამენტის პროექტი არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების 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:

რეგლამენტის პროექტს გავლენა ექნება ნდობის ჯგუფის აპარატის სპეციალისტებზე, რომლებიც მიიღებენ ანაზღაურებას.

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

რეგლამენტის პროექტით არ დგინდება გადასახადი, მოსაკრებელი ან სხვა სახის გადასახდელი.

ბ[1]) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე რეგლამენტის პროექტის ზეგავლენის შეფასება:

რეგლამენტის პროექტი არ ახდენს გავლენას ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

ბ[2]) გენდერული თანასწორობის მდგომარეობაზე რეგლამენტის პროექტის მოსალოდნელი ზეგავლენის შეფასება:

რეგლამენტის პროექტს არ აქვს მოსალოდნელი ზეგავლენა გენდერული თანასწორობის 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. მეტიც, კანდიდატის სტატუსის მისაღებად, ევროპული კომისიის 12 პუნქტიან პრიორიტეტში უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის გაძლიერებას მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა.

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 ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. რეგლამენტის პროექტის მომზადება არ არის დაკავშირებული ასეთ ხელშეკრულებასთან/შეთანხმებასთან.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის 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:

საზოგადოებრივი ორგანიზაციები (დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი (DRI))

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 კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული რეგლამენტის პროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:

ესტონეთის საშინაო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობაზე ზედამხედველობას ახორციელებს ესტონეთის პარლამენტის უსაფრთხოების სამსახურების ზედამხედველობის სპეციალური კომიტეტი (Security Authorities Surveillance Select Committee). კომიტეტი ზედამხედველობს უსაფრთხოების სამსახურების მიერ განხორციელებულ საქმიანობას, მათი საქმიანობის შესაბამისობას ადამიანის უფლებებსა და პერსონალური მონაცემების დაცვის სტანდარტებთან. საპარლამენტო კომიტეტი უფლებამოსილებებით ჰგავს საქართველოს პარლამენტში არსებულ ნდობის ჯგუფს. კომიტეტი იბარებს ანგარიშს მის წინაშე ანგარიშვალდებული უწყებებისგან. თავის მხრივ, კომიტეტი გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს წარუდგენს ესტონეთის პარლამენტს (Riigikogu) სულ მცირე წელიწადში ერთხელ; რაც შეეხება კომიტეტის შემადგენლობას, 2021 წელს ძალაში შევიდა რეზოლუცია, რომლის მიხედვითაც შეიცვალა კომიტეტის ფორმირების წესი და განისაზღვრა, რომ კომიტეტის შემადგენლობა განისაზღვრება მმართველი კოალიციისა და ოპოზიციის თანაბარი წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძველზე. დღეის მდგომარეობით, კომიტეტი შედგება 6 წევრისაგან.

ე) რეგლამენტის პროექტის ავტორი:

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი (DRI)

ვ) რეგლამენტის პროექტის ინიციატორი:

ლევან ბეჟაშვილი