***დანართი***

**მოსაზრებები საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტზე „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“**

წარმოდგენილი დოკუმენტი მომზადებულია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) მიერ და შეეხება საქართველოს პარლამენტის წევრების: შალვა პაპუაშვილის, ირაკლი ქადაგიშვილის, ირაკლი შატაკიშვილის, გურამ მაჭარაშვილის, გენრიეტა წიწავას, ლევან მგალობლიშვილის და სალომე ჯინჯოლავას მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარმოდგენილ პარლამენტის რეგლამენტის პროექტს „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ (საკანონმდებლო პაკეტი: N07-3/360/10; 04.10.2023).[[1]](#footnote-1)

საია დადებითად აფასებს საკანონმდებლო ინიციატივით შემოთავაზებულ ცალკეულ ცვლილებებს, მათ შორის, ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობის ანგარიშების მოსმენის კომიტეტებზე გადატანას, რაც კომიტეტების გაძლიერებას შეუწყობს ხელს და ამავდროულად უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ჩართულობას, ხოლო პლენარული სხდომა უმეტესად კონცენტრირდება კანონშემოქმედებასა და საპარლამენტო კონტროლის არსებით საკითხებზე. აგრეთვე, გათვალისწინებულია ანგარიშების განხილვასთან დაკავშირებული დებულებების სისტემატიზება და დახვეწა. აღნიშნულის მიუხედავად, საია მიიჩნევს, რომ რამდენიმე საკითხი უფრო მეტ მსჯელობასა და დასაბუთებას საჭიროებს კანონმდებლის მხრიდან, სანამ მათზე საბოლოო გადაწყვეტილებას მიიღებს; ამასთან, ერთ შემთხვევაში საჭიროა კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობის გამორიცხვაც. უფრო კონკრეტულად:

1. *პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეების რაოდენობის გაზრდა (22-ე მუხლი)*

ამჟამად პარლამენტში წარმოდგენილია 140 წევრი, საიდანაც ნახევარზე მეტი, კერძოდ, 78 (შესაძლო 93-დან) თანამდებობის პირია; მათ შორის არის 5 ვიცე-სპიკერი (ოპოზიციის კვოტით ასარჩევი ერთი მოადგილის თანამდებობა ჯერჯერობით ვაკანტურია). ვიცე-სპიკერთა ძირითადი მოვალეობა, რეგლამენტის მიხედვით, პარლამენტის თავმჯდომარის ჩანაცვლებაა მისი არყოფნის შემთხვევაში.[[2]](#footnote-2) ასევე შესაძლოა, პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ თითოეული მოადგილე პარლამენტის რომელიმე მიმართულების კურატორად განისაზღვროს.[[3]](#footnote-3) პრაქტიკიდან გამოიკვეთა, რომ პარლამენტის თავმჯდომარის მოვალეობას მისი არყოფნის შემთხვევაში ძირითადად, მისი პირველი მოადგილე ასრულებს, ხოლო სხვა მოადგილეების მიერ თავმჯდომარის მოვალეობის შესრულება (მათ შორის, სხდომის თავმჯდომარეობა) მხოლოდ ერთეულ შემთხვევაში დაფიქსირდა. წარმოდგენილი ინიციატივის განმარტებითი ბარათიდან არ იკვეთება თავმჯდომარის მოადგილეების რაოდენობის გაზრდის რაიმე რაციონალური საფუძველი. იმის გათვალისწინებით, რომ ვიცე-სპიკერთა ყოველთვიური ანაზღაურება რეგლამენტის მიხედვით 6340 ლარით განისაზღვრება და მას დამატებითი ორგანიზაციული ხარჯებიც მოჰყვება, მეტ მსჯელობას საჭიროებს პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეთა რაოდენობის გაზრდის მიზანშეწონილობა. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ოპოზიციის კვოტაც იზრდება ამ ცვლილებით, არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით (საუბარია ოპოზიციური ფრაქციის მიერ წარდგენილი კანდიდატურის განხილვაზე მმართველი პარტიის მიერ უარის შემთხვევაზე), ბუნდოვანია, რამდენად შეძლებს ოპოზიცია ამ უფლების გამოყენებას მომავალში. ეს აჩენს ეჭვს დასახელებული მაღალი პოზიციის მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის სასარგებლოდ გამოყენების კუთხით, რაც არ იქნება მიზანშეწონილი პრაქტიკა.

1. *კომიტეტის ანგარიშის პლენარულ სხდომაზე მოსმენის ფაკულტატურობა (44-ე მუხლი)*

წარმოდგენილი რეგლამენტის პროექტი ითვალისწინებს კომიტეტების საქმიანობის წლიური ანგარიშების პლენარულ სხდომაზე მოსმენის წესის ცვლილებას. შემოთავაზებული რედაქციით, ანგარიშის განხილვის საკითხს პარლამენტის ბიურო საგაზაფხულო სესიის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში შეიტანს შესაბამისი კომიტეტის, ფრაქციის ან პარლამენტის ბიუროს (ბიუროს სხდომაზე დამსწრეთა უმრავლესობის) მოთხოვნის საფუძველზე და ის ავტომატურად აღარ გავა პლენარულ სხდომაზე. განსხვავებით საპარლამენტო კონტროლისა თუ ზოგადი ანგარიშვალდებულებით გათვალისწინებული ანგარიშებისგან, კომიტეტის ანგარიში პარლამენტის ძირითადი შემადგენელი ერთეულის საქმიანობას ასახავს და მისი ერთადერთი, მასზე ზემდგომი, ადრესატი მხოლოდ პარლამენტია. შესაბამისად, კომიტეტი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. ამ პრინციპს ადასტურებს რეგლამენტის 44-ე მუხლის პირველი პუნქტის როგორც მოქმედი, ისე შემოთავაზებული რედაქცია - პარლამენტისთვის ანგარიშის წარდგენა შინაარსობრივად მის განხილვასაც მოიაზრებს. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ანგარიშები კომიტეტის სხდომაზე განიხილება, ეს არ არის საკმარისი ანგარიშვალდებულების სწორი კონცეფციისთვის - ანგარიში უნდა წარედგინოს იმ ორგანოს, რომელიც მასზე ზემდგომია და შესაძლებელი იყოს მისი განხილვა უფრო ფართო ლეგიტიმაციის ფორმატში.

1. *წინა მოწვევის პარლამენტში წარდგენილი კანონპროექტების განხილვის პროცედურის გაგრძელების მიზანშეწონილობის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება (მუხლი 104)*

ახლებურად ყალიბდება წინა მოწვევის პარლამენტში განსახილველად წარდგენილი კანონპროექტების განხილვის პროცედურის გაგრძელების მიზანშეწონილობის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების წესი. შემოთავაზებული რედაქცია ღიად ტოვებს მოქალაქეთა (25 ათასი ამომრჩევლის) ინიციატივის განხილვის გაგრძელების საკითხს, კერძოდ, 104-ე მუხლის მე-4 პუნქტიდან არ ჩანს, ვინ შეიძლება იყოს ინიციატორი ასეთ შემთხვევაში და ვინ უნდა განაცხადოს თანხმობა, რომ მათ მიერ წინა მოწვევაში ინიცირებული საკითხის განხილვა განაგრძოს ახალი მოწვევის პარლამენტმა. ამ ტიპის ინიციატორად ავტომატურად ვერ ჩაითვლება მხოლოდ საინიციატივო ჯგუფი, ვინაიდან კონსტიტუციის მიხედვით ეს სუბიექტი არაა ინიციატორი. შესაბამისად, დამატებით მსჯელობას საჭიროებს ეს ცვლილება, რათა მოქალაქეთა საკანონმდებლო ინიციატივის განხილვის გაგრძელების კუთხით პრაქტიკაში არ შეიქმნას დაბრკოლებები.

1. *საკანონმდებლო პაკეტის ერთი კენჭისყრით მიღების შესაძლებლობა (113-ე მუხლი)*

პარლამენტის რეგლამენტში რამდენიმე თვის წინ შესული ცვლილებებით შესაძლებელი გახდა საკანონმდებლო პაკეტზე გამართულიყო მხოლოდ ერთი ან ორი კენჭისყრის პროცედურა (ორგანული კანონის და ჩვეულებრივი კანონის პროექტების დაჯგუფების პრინციპით). თუმცა შემოთავაზებული ცვლილება კენჭისყრის ამ წესის კიდევ უფრო შეკვეცას ითვალისწინებს შემდეგი სახით: „საკანონმდებლო პაკეტში შემავალი პროექტები მიღებულად ჩაითვლება თუ ისინი მხარდაჭერილი იქნება ხმების იმ რაოდენობით, რომელიც აუცილებელია პაკეტში შემავალი იმ კანონპროექტის მისაღებად, რომელსაც ხმების მეტი რაოდენობა სჭირდება“. ამ ცვლილებით შესაძლებელი იქნება, ჩვეულებრივ კანონს კენჭი ეყაროს ორგანული კანონისთვის დადგენილი კვორუმით. მიუხედავად იმისა, რომ ეს წესი შესაძლოა ლეგიტიმაციის ხარისხს ზრდიდეს ჩვეულებრივი კანონის შემთხვევაში, ის ცალსახად ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის ჩანაწერს, რომლის მიხედვითაც, „კანონი მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს დამსწრეთა უმრავლესობა, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა, თუ კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული კანონის მიღების სხვა წესი“.[[4]](#footnote-4) ამდენად, კონსტიტუცია მხოლოდ იმ შემთხვევაში ითვალისწინებს კანონის მისაღებად საჭირო კვორუმის განსხვავებულად მოწესრიგების შესაძლებლობას, თუ ამას თავად კონსტიტუცია გაითვალისწინებს. ამ ჩანაწერის იმგვარად განმარტებით, რომ უფრო მაღალი ლეგიტიმაციის დაშვება შესაძლებელია ქვემდგომი კანონმდებლობით, მთლიანად მოშლიდა კონსტიტუციით დადგენილ ლოგიკას ბევრ სხვა შემთხვევაშიც და ამ პრეცედენტის დაშვება არ იქნება მიზანშეწონილი. აქედან გამომდინარე, კანონის მიღების კვორუმის ცვლილება მხოლოდ კონსტიტუციით არის შესაძლებელი და სხვა წესის დაშვება მისი საწინააღმდეგო იქნება. თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ 1 კენჭისყრაზე მხოლოდ 15 წამი იხარჯება, წარმოდგენილი ცვლილება არც საპარლამენტო საქმიანობის რაიმე არსებით გაუმჯობესებაზე არ მიუთითებს.

1. *დაჩქარებული წესით, ერთ დღეს ორი მოსმენით კანონპროექტის მიღება ბიუროს გადაწყვეტილების გარეშე (117-ე მუხლი)*

რეგლამენტის მოქმედი რედაქციით, კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა და მიღება ბიუროს გადაწყვეტილებით არის შესაძლებელი. ბიურო წყვეტს ასევე, ერთ დღეს ორი მოსმენის გამართვის საკითხსაც. წარმოდგენილი ცვლილებით ამ შემთხვევაში ბიუროს ჩართულობა აღარ არის გათვალისწინებული. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ცვლილება საპარლამენტო პროცედურის გამარტივებას ისახავს მიზნად, მან შესაძლოა უარყოფითად იმოქმედოს საზოგადოების ჩართულობაზე. კერძოდ, არსებული მოწესრიგების პირობებში, ბიუროს მიერ ამ ტიპის გადაწყვეტილების მიღება შესაძლებელს ხდის იმის პროგნოზირებას, თუ როდის გაიმართება კომიტეტის სხდომა და საზოგადოებას ეძლევა საშუალება, მონაწილეობა მიიღოს მასში (საჯაროობის პრინციპი). ამ პროცედურიდან ბიუროს გამორიცხვა კი ზიანს მიაყენებს საზოგადოების გონივრულ დროში ინფორმირების შესაძლებლობას და შესაბამისად, საჯაროობის პრინციპის პრაქტიკულ კომპონენტს. ამასთან, განმარტებითი ბარათიდან არ იკვეთება, რამ განაპირობა ამ ცვლილების შეტანა რეგლამენტში.

1. საქართველოს პარლამენტის წევრების: შალვა პაპუაშვილის, ირაკლი ქადაგიშვილის, ირაკლი შატაკიშვილის, გურამ მაჭარაშვილის, გენრიეტა წიწავას, ლევან მგალობლიშვილის, სალომე ჯინჯოლავას მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარმოდგენილ პარლამენტის რეგლამენტის პროექტს „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ (საკანონმდებლო პაკეტი: N07-3/360; 04.10.2023), საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/27192>, განახლებულია: 13.10.2023. [↑](#footnote-ref-1)
2. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 21-ე მუხლი. [↑](#footnote-ref-2)
3. იქვე, მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი. [↑](#footnote-ref-3)
4. საქართველოს კონსტიტუცია, 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტი. [↑](#footnote-ref-4)