

# მეორე მხარის მოსმენა გადაწყვეტილების მიღებისას

---

## საპარლამენტო ოპოზიციის უფლებები და პასუხისმგებლობა



საქართველოს  
ახალგაზრდა  
იურისტთა  
ასოციაცია

მეორე მხარის მოსმენა  
გადაწყვეტილების მიღებისას

საპარლამენტო ოპოზიციის უფლებები  
და პასუხისმგებლობა

გამოცემის ხელმძღვანელი: ნანუკა ყრუაშვილი

ავტორები: ნინო კახიანი  
გიორგი ალავრდიაშვილი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

---

აიწყო და დაკაბადონდა  
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში.  
ჯ. კახიძის ქ.15 თბილისი 0102 საქართველო  
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება  
კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

© 2024, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

## ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი .....	4
ოკოზიციის ცნება და მისია .....	8
ოკოზიციის მნიშვნელობა დემოკრატიისთვის .....	12
ოკოზიციის სამართლებრივი სტატუსი, სუბიექტები და უფლებები .....	17
ოკოზიციის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება .....	19
ოკოზიციონერი სუბიექტები .....	21
ოკოზიციის როლი საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში .....	25
საპარლამენტო უმცირესობის პროცედურული უფლებები .....	28
ოკოზიციის პასუხისმგებლობა .....	39
საპარლამენტო ოკოზიციის უფლებები და მათი გამოყენების პრაქტიკა საქართველოში .....	41
შეჯამება .....	49
დანართი .....	51

„ყველა ქვეყანას ჰყავს მთავრობა;  
მხოლოდ დემოკრატიულ ქვეყნებს ჰყავთ ოპოზიცია“<sup>1</sup>

## შესავალი

დემოკრატიის არსებითი ნიშანი და კრიტერიუმი უმრავლესობის მმართველობის პრინციპია.<sup>2</sup> ასეთ დროს, არსებული საპარლამენტო უმრავლესობა მთავრობას აღჭურავს უფლებით, განსაზღვროს პოლიტიკა და განახორციელოს საკანონმდებლო დღის წესრიგი. თუმცა, ეს არ უნდა გადაიზარდოს მთელი პოლიტიკური სისტემის ერთპარტიულ მიკუთვნებაში.<sup>3</sup> თანამედროვე დემოკრატიის გაგება, დიდი ხანია, გასცდა მხოლოდ უმრავლესობის მმართველობის კონცეფციას.<sup>4</sup> მისი განუყოფელი ნაწილია პოლიტიკური პლურალიზმი, რაც მმართველი პარტიის მიერ პროტესტის თუ ოპონირების მიღებას და პოლიტიკური ოპოზიციის ინსტიტუციური წარმომადგენლობის აღიარებას გულისხმობს.<sup>5</sup> დემოკრატიის პირობებში საჯარო თანამდებობის მოსაპოვებლად თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები მიუთითებს პოლიტიკური პლურალიზმის ლეგიტიმურობაზე და უშვებს პოლიტიკური ოპოზიციის არსებობასაც.<sup>6</sup> ლიბერალური დემოკრატიის დამკვიდრებაც კრიტიკის გზით ხელისუფლების ძალაუფლების შეზღუდვის მიზანს უკავშირდება.<sup>7</sup>

საპარლამენტო დემოკრატიის წარმატებით ფუნქციონირების ერთ-ერთი წინაპირობა ოპოზიციის, როგორც მმართველი ძალაუფლების მედლის მეორე მხარის, არსებობაა.<sup>8</sup> პარლამენტი თავისი ბუნებით მონოლითური ინსტიტუტი არ არის; ის განსხვავებული პოლიტიკური იდეებისგან დაკომპლექტებული ასამბლეაა, სადაც ამ იდეებს სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფი წარმოადგენს.<sup>9</sup> ამავე დროს, აუცილებელია ისეთი წესების დადგენა, რომლებიც უმრავლესობას მისცემს საშუალებას, განახორციელოს ის სამთავრობო პროგრამა, რომლითაც არჩევნებში გაიმარჯვა, იმავდროულად, ოპოზიციასაც არ შეზღუდავს, გამოხატოს თავისი შეხედულებები უმრავლესობის ქმედებებზე, რათა მათ შეძლონ კანონმდებლობის შინაარსსა თუ პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენა.<sup>10</sup> გარდა ამისა, დემოკრატიულ ქვეყნებში ოპოზიცია უნდა

<sup>1</sup> Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament, Rapporteur: Mr Karim Van Overmeire, Belgium, Parliamentary Assembly, doc. 11465 rev., 3 January 2008, para. 10, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/4n2fnpj6>, განახლებულია: 22.10.2023.

<sup>2</sup> Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010), CDL-AD(2010)025, para. 25, ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/qDJ11>, განახლებულია: 22.10.2023.

<sup>3</sup> Elliot Bulmer, *Opposition and Legislative Minorities: Constitutional Roles, Rights and Recognition* International IDEA Constitution-Building Primer 22, 2021, 27, ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/gIHKT>, განახლებულია: 22.10.2023.

<sup>4</sup> იქვე.

<sup>5</sup> Majority and opposition – striking a balance in democracy, European Conference of presidents of Parliament, Oslo, Norway, 2014, 2. ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/29566yww>, განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>6</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი. 9.

<sup>7</sup> Robert A. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven and London, Yale University Press, 1971, 4; აგრეთვე: Ludger Helms, *Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives*, in: *Parliamentary opposition in old and new democracies*, 2009, Routledge, 15.

<sup>8</sup> Hayat Singh Fartyal, *Role of the Opposition in the Indian Parliament*, Chaitanya Publishing House, 1971, vii.

<sup>9</sup> CDL-AD(2010)025, para. 24.

<sup>10</sup> Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament, para. 40.

იძლეოდეს იმის გარანტიას, რომ გამჭვირვალე, პასუხისმგებლობიანი მთავრობა მოემსახურება საჯარო ინტერესებს და არ დაუშვებს ისეთი პოლიტიკის გატარებას, რომელიც უფლებებსა და თავისუფლებებში გაუმართლებელ ჩარევას გამოიწვევს.<sup>11</sup>

მთავრობასა და ოპოზიციას შორის გამიჯვნის იდეა ჯერ კიდევ პოლიტიკური დემოკრატიის დაფუძნებიდან იღებს სათავეს.<sup>12</sup> ამ უკანასკნელს განასახიერებს პარლამენტი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ყველა ადამიანის მონაწილეობა და დაიცვას განსხვავებულობის უფლება პლურალიზმის და ტოლერანტობის პირობებში, რაც პარლამენტის მუშაობაში ოპოზიციის წარმომადგენლების ჩართულობით მტკიცდება.<sup>13</sup> ოპოზიცია განიხილება, როგორც „კარგად ფუნქციონირებადი დემოკრატიის“ არსებითი კომპონენტი, რადგან ის აყალიბებს სანდო პოლიტიკურ ალტერნატივას ხელისუფლებაში მყოფი უმრავლესობისთვის, საზოგადოებისთვის სხვა პოლიტიკის ვარიანტების მიწოდების გზით.<sup>14</sup> სამთავრობო გადაწყვეტილებების ალტერნატივის ცოდნით კი, მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქვთ, გადახედონ და გადააფასონ თავიანთი გადაწყვეტილებები.<sup>15</sup>

იან შაპიროს განმარტებით, „დემოკრატია ფუნდამენტურად არა მმართველი ხელისუფლების, არამედ ოპოზიციის იდეოლოგიაა“.<sup>16</sup> ფრანგი ფილოსოფოსისა და პოლიტოლოგის რაიმონ არონის აზრით კი, დემოკრატია წარმოადგენს სისტემებს, რომლებშიც ძალაუფლების განხორციელებისთვის მშვიდობიანი კონკურენცია კონსტიტუციასავე ეფუძნება.<sup>17</sup> თუმცა, ოპოზიციის მხოლოდ სამართლებრივი აღიარება ვერ უზრუნველყოფს პოლიტიკური დიალოგის ეფექტიანობასა და გრძელვადიან დემოკრატიულ სტაბილურობას.<sup>18</sup> ამ აღიარებას თან უნდა ერთოდეს სათანადო უფლებრივი და პროცედურული გარანტიები. რობერტ დალმა დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების სამი ეტაპი ჯერ კიდევ გასული საუკუნის 60-იან წლებში დაასახელა: სამთავრობო გადაწყვეტილებებში ხმის მიცემის მეშვეობით მონაწილეობის უფლება, წარმომადგენლობის უფლება და ისეთი ორგანიზებული ოპოზიციის ფორმირების უფლება, რომელიც დაკავდება ხელისუფლების წინააღმდეგ ხმების მოგროვებით არჩევნებსა თუ პარლამენტში.<sup>19</sup>

პოლიტიკური რეჟიმის მიერ ოპოზიციის აღიარება ერთმანეთისგან განასხვავებს დემოკრატიებსა და ავტორიტარულ სისტემებს. თუკი დემოკრატიაში მოქალაქეები თავი

<sup>11</sup> Majority and opposition – striking a balance in democracy, European Conference of presidents of Parliament, 2.

<sup>12</sup> Gerald Schmitz, the opposition in a parliamentary system, 1988, BP-47E, ხელმისაწვდომია: <https://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp47-e.htm>, განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>13</sup> Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament, Parliamentary Seminar on Relations Between Majority and Minority Parties in African Parliaments, (Libreville, Gabon, 17–19 May 1999), ხელმისაწვდომია: <http://archive.ipu.org/dem-e/opposition.pdf>, განახლებულია: 22.10.2023.

<sup>14</sup> PACE Resolution (2008) 1601, Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament, para. 3. ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/2ntz6www>, განახლებულია: 22.10.2023

<sup>15</sup> European Commission for Democracy through Law, Draft Report on the Role of the Opposition, Strasbourg, 5 June 2009, CDL-DEM(2009)003, para. 34. ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/33ftd5mj>, განახლებულია: 22.10.2023.

<sup>16</sup> Ian Shapiro, The Fallacies Concerning Minorities, Majorities, and Democratic Politics, Nomos 32 (1990): 79–125, 116, ხელმისაწვდომია: <http://www.jstor.org/stable/24219406>, განახლებულია: 22.10.2023.

<sup>17</sup> Raymond Aron, Democracy and Totalitarianism, 1965, ციტირებულია: Majority and opposition – striking a balance in democracy, European Conference of presidents of Parliament, 2.

<sup>18</sup> Majority and opposition – striking a balance in democracy, European Conference of presidents of Parliament, 2.

<sup>19</sup> Robert Dahl (ed.), “Political Oppositions in Western Democracies” (1966), preface page xiii-xiv. ციტირებულია: CDL-AD(2010)025, para 21.

ვისუფლად გამოხატავენ განსხვავებულ რწმენებს, ღირებულებებს თუ ინტერესებს, ავტორიტარული და დიქტატორული რეჟიმები - პირიქით: აწესებენ გაუმართლებელ შეზღუდვებს და სჯიან მათ, ვინც დადგენილ წესებს შეეწინააღმდეგება.<sup>20</sup> ამდენად, ოპოზიციის მდგომარეობა მიუთითებს, რამდენად დემოკრატიულია ინსტიტუტები ქვეყანაში და როგორი პოლიტიკური ბალანსი არსებობს პლურალისტურ პირობებში. თუმცა, ის ნაკლებად იქმნება საპარლამენტო სისტემებში, სადაც მთავრობის წყარო სრულად საპარლამენტო უმრავლესობის მქონე პარტიაა და ოპონირებაც უფრო მეტად საპარლამენტო უმრავლესობასა და ოპოზიციას შორის მიმდინარეობს.<sup>21</sup> ბალანსი ისეთ საპარლამენტო სისტემებში იმატებს, სადაც არსებობს „უმცირესობის მთავრობების“ გამოცდილება - ანუ, სადაც პარტიები დამოუკიდებლად საპარლამენტო უმრავლესობას ვერ აყალიბებენ. ასეთ სისტემებში ღიდი პარტია კოლაბორაციაშია ერთ-ერთ ოპოზიციურ პარტიასთან, რათა უზრუნველყოს სამთავრობო სტაბილურობა.<sup>22</sup>

ოპოზიციის როლსა და მნიშვნელობაზე არაერთი საერთაშორისო დოკუმენტია შექმნილი. ევროსაბჭოს ვენეციის კომისიამ 2007 წლის ივნისში მიიღო დასკვნა (მოსაზრება) უკრაინის კანონპროექტზე საპარლამენტო ოპოზიციის შესახებ.<sup>23</sup> 2009 წლის ივნისში მანვე გამოაქვეყნა ზოგადი კვლევა ოპოზიციის როლთან დაკავშირებით.<sup>24</sup> გარდა ამისა, ევროპის საპარლამენტო ასამბლეის წესების და პროცედურების კომიტეტმა მოაწყო მოსმენა დემოკრატიულ პარლამენტებში ოპოზიციის როლზე. მოსმენის შედეგად, მომზადდა მოხსენება, რომელსაც ასამბლეის მიერ 1601 (2008) რეზოლუციის მიღება მოჰყვა. ეს დოკუმენტი მოიცავდა დემოკრატიულ პარლამენტში ოპოზიციის უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ მითითებებს (რეზოლუციის არაოფიციალური თარგმანი ქართულ ენაზე წარმოდგენილია დანართის სახით).<sup>25</sup> მალევე, მონიტორინგის პროცედურის კონტექსტში, ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ 2010 წლის იანვარში მიიღო კიდევ ერთი რეზოლუცია 1709 (2010), რომელიც მოუწოდებდა შესაბამის მთავრობას და ოპოზიციას, ბოლო მოეღოთ ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური კრიზისისთვის და აეღოთ პასუხისმგებლობა, რათა გაეგრძელებინათ სასიცოცხლო მნიშვნელობის რეფორმები. ასამბლეამ მოუწოდა მთავრობას, შემდგომი შეფერხების გარეშე შეექმნა საპარლამენტო საგამოძიებო კომიტეტი 2009 წლის ივნისის არჩევნებზე, ამავე დროს, მიმართა ოპოზიციას, დაბრუნებულიყო პარლამენტში და სრულად მიეღო მონაწილეობა მის მუშაობაში.<sup>26</sup>

აღსანიშნავია ასევე 2007 წლის 13-იდან 15 ივნისის პერიოდი, როდესაც შვედეთის ხელისუფლებამ უმასპინძლა ევროპის საბჭოს ფორუმს დემოკრატიის მომავლისთვის. ფორუმის ფარგლებში საუბარი იყო ოპოზიციის როლსა და პასუხისმგებლობებზე.

<sup>20</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 12.

<sup>21</sup> Majority and opposition – striking a balance in democracy, European Conference of presidents of Parliament, 2.

<sup>22</sup> CDL-AD(2010)025, para. 32.

<sup>23</sup> Opinion on the Draft Law on the Parliamentary Opposition in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Meeting (Venice, 1-2 June 2007), CDL- AD(2007)019, ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/ovOV9>, განახლებულია: 22.10.2023; Comments on the Legal Protection of the Opposition, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-DEM(2007)002, ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/loAZ5>, განახლებულია: 22.10.2023.

<sup>24</sup> CDL-DEM (2009)003.

<sup>25</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Background document prepared by the Secretariat upon the instruction of the President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 5.

<sup>26</sup> იქვე, 4.

შედგად, გამოიკვეთა რამდენიმე მნიშვნელოვანი პოსტულატი:

- „ყველა ქვეყანას ჰყავს მთავრობა, მხოლოდ დემოკრატიულ ქვეყნებს ჰყავთ ოპოზიცია;
- საპარლამენტო დემოკრატიის კარგი ფუნქციონირების წინაპირობაა სამართლიანი საკანონმდებლო ბაზისა და მატერიალური პირობების ჩამოყალიბება, რომელიც პარლამენტში ოპოზიციურ პარტიებს საშუალებას მისცემს, ჰქონდეთ თავიანთი ფუნქციების შესასრულებლად სათანადო საშუალებები;
- ოპოზიციამ მუდმივად უნდა შეაფასოს ხელისუფლების ქმედებები, რადგან ეს ხელს უწყობს პოლიტიკური დებატების ხარისხს და აუმჯობესებს მთავრობის შესაძლებლობებს საჯარო საქმეების მართვაში;
- პარლამენტში ძლიერი ოპოზიციის არარსებობამ, შესაძლოა, გამოიწვიოს არასაპარლამენტო ოპოზიციის ფორმირება, რომლის პროტესტიც შეიძლება გამოიხატოს ქუჩებში ძალადობრივი ფორმებით. ასეთი სიტუაციის თავიდან აცილების ერთ-ერთ საშუალებად, რომელშიც ოპოზიცია არსებითად არასაპარლამენტოა, შემოთავაზებულია საპარლამენტო წარმომადგენლობის მოსაპოვებელი ბარიერის<sup>27</sup> დაწევა, რათა ყველა მოქალაქის უფლებები, ყველა პოლიტიკური შეხედულება და ინტერესი იყოს წარმოდგენილი პარლამენტში.“<sup>28</sup>

წინამდებარე დოკუმენტი მიზნად ისახავს საპარლამენტო ოპოზიციის ინსტიტუტის ირგვლივ არსებული ძირითადი თეორიული მასალის მიმოხილვას. მასში, მეორად ლიტერატურაზე დაყრდნობით, განხილულია საპარლამენტო ოპოზიციის მნიშვნელობა, დადებითი გავლენა და როლი დემოკრატიულ მმართველობაზე, ასევე პასუხისმგებლობა, უფლებები და გარანტიები; ნაშრომში მოყვანილია რელევანტური მაგალითები სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობიდან და პრაქტიკიდან. გარდა ამისა, წარმოდგენილია, საქართველოს კონსტიტუციისა და საკანონმდებლო ორგანოს რეგლამენტის მიხედვით, საპარლამენტო ოპოზიციის სამართლებრივი მდგომარეობა, უფლებები, აგრეთვე, მათი გამოყენების პრაქტიკა მე-10 მოწვევის პარლამენტში.

<sup>27</sup> აღსანიშნავია, რომ 5%-იან ბარიერს ოპოზიციის დამაზიანებლად მიიჩნევენ ცალკეული ავტორები. იხ. Beckermann, Benedikt and Daniel Weidemann. "K(L)EINE OPPOSITION OHNE RECHTE? Parlamentarische Minderheitenrechte Im Schatten Der Fünfprozenthürde." *Der Staat* 53, no. 2 (2014): 313–29. S. 314. ხელმისაწვდომია: <http://www.jstor.org/stable/43748021>, განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>28</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 4-5.



## ოპოზიციის ცნება და მისია

სიტყვა „ოპოზიცია“ მომდინარეობს ლათინური სიტყვიდან *“oppositio”*, რაც ნიშნავს წინააღმდეგობას.<sup>29</sup> ეს ტერმინი ლიტერატურაში განიმარტება, როგორც „სახელმწიფოს ძალაუფლებისკენ მიმართული წინააღმდეგობა, რომელიც ზეწოლის მეთოდებით გამოიხატება.“<sup>30</sup> მისი მიზანია კონსტიტუციური კონტროლისა და ბალანსის სისტემის ჩამოყალიბება, რაც სახელმწიფოს დაიცავს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისგან.<sup>31</sup> ეს ტერმინი დროთა განმავლობაში, პრაქტიკიდან გამომდინარე, უფრო გაფართოვდა და ბევრნაირი (თუმცა, მსგავსი კონტექსტის) განმარტება მიიღო.

ოპოზიციის ინსტიტუტი თანამედროვე კონცეფციაა, თუმცა ის არსებობდა ძველ საბერძნეთსა და რომშიც.<sup>32</sup> მაგალითად, პლემბის ტრიბუნის შუამავლობის ინსტიტუტი რომში, ეკლესიის როლი ფეოდალური მონარქის მიმართ შუა საუკუნეებში, შვედების ინსტიტუტი მეფის ძალაუფლების შეზღუდვის მიზნით და საკანონმდებლო ორგანოს გამოყოფა აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან - ეს პრაქტიკა მიანიშნებდა ოპოზიციის არსებობაზე სხვადასხვა ეპოქასა და განსხვავებულ მმართველობებში.<sup>33</sup>

შედარებით გვიანდელ ეპოქაში ოპოზიციის შექმნა უკავშირდება მონარქის ძალაუფლების შეზღუდვის იდეას, თუმცა ეს კონცეფცია ყველგან სხვადასხვაგვარად განვითარდა.<sup>34</sup> მაგალითად, საფრანგეთში მე-18 საუკუნეში მეფის ძალაუფლების შესუსტების ინიციატივა ოპოზიციისგან წამოვიდა, რაც თანდათან ხელისუფლების დანაწილების კონცეფციაში გადაიზარდა.<sup>35</sup> „ოპოზიციური პარტიის“ თანამედროვე ინსტიტუტი კი სათავეს საპარლამენტო დემოკრატიის ბრიტანული სისტემიდან იღებს. მისი იდეა გაჩნდა 1688 წლის „დიდებული რევოლუციის“ შემდეგ გაერთიანებულ სამეფოში.<sup>36</sup> თვითონ ფრაზა „მისი უდიდებულესობის ოპოზიცია“ პირველად 1826 წელს დაფიქსირდა.<sup>37</sup> მართალია, ოპოზიციას აქვს ისტორიული წარმომავლობა ბრიტანეთში, თუმცა ის ლეგალურად ცნობილი არ იყო 1937 წლამდე. ამ წელს მისი უდიდებულესობის ოპოზიციას გარკვეული სტატუსიც მიენიჭა. აქტმა ასევე განსაზღვრა ოპოზიციის ლიდერის, როგორც თემთა პალატის იმ წევრის პოსტი, რომელიც არის მისი უდიდებულესობის მთავრობის ოპოზიციური პარტია და აქვს ყველაზე დიდი წარმომადგენლობითი ძალა ქვედა პალატაში.<sup>38</sup>

ალექსის დე ტოკვილმა უმრავლესობა განმარტა, როგორც „დომინანტური პარტია ან პოლიტიკური პარტიების ჯგუფი, რომელიც ახორციელებს და აკონტროლებს სახელ-

<sup>29</sup> ლათინური იურიდიული ტერმინოლოგია, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=38&t=21844> განახლებულია: 22.10.2023.

<sup>30</sup> Devendra Kumar, Role of the opposition in a parliamentary Democracy, The Indian Journal of Political Science 75, no. 1 (2014): 165–70, 165, ხელმისაწვდომია: <http://www.jstor.org/stable/24701093>, განახლებულია: 22.10.2023.

<sup>31</sup> იქვე.

<sup>32</sup> იქვე.

<sup>33</sup> Maurice Duverger, Political Parties: Their Organisation and Activities in the Modern State, I. B Publications, New Delhi, 1979, p. 413, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>34</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 22.

<sup>35</sup> იქვე, para. 23.

<sup>36</sup> J. C. D. Clark, A General Theory of Party, Opposition and Government, 1688-1832. The Historical Journal 23, no. 2 (1980): 295–325. ხელმისაწვდომია: <http://www.jstor.org/stable/2638671>, განახლებულია: 22.10.2023.

<sup>37</sup> Gerald Schmitz, The opposition in a Parliamentary System, 1988, BP-47E. ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/zxyvvd8w>, განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>38</sup> Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 166.

მწიფო ძალაუფლებას“.<sup>39</sup> ხოლო ვინ არის ოპოზიცია, ამ კითხვაზე პასუხის გაცემისას კლასიკურ მიდგომას და ინსტიტუციურ კრიტერიუმებს იყენებენ.<sup>40</sup> პირველ ყოვლისა, ის პოლიტიკური ფენომენია.<sup>41</sup> ტერმინი ოპოზიცია იმ პარტიებთან მიმართებით გამოიყენება, რომელთა არჩეული წევრები არ უჭერენ მხარს არსებულ ხელისუფლებას და ამომრჩეველს თავიანთ ინდივიდუალურ კანდიდატებს ან პარტიულ ჯგუფებს სთავაზობენ.<sup>42</sup> ტერმინი ოპოზიცია, ფუნქციური გაგებით, მოიცავს საქმიანობას, რომელიც ეწინააღმდეგება ხელისუფლების პოლიტიკას. ინსტიტუციური გაგებით კი ის გულისხმობს პარტიებს, რომლებიც არ ფლობენ მართვის ძალაუფლებას.<sup>43</sup> პარლამენტში წარმოდგენილი პარტიული უმცირესობის წარმოქმნის რეალური მომენტი მაშინაა, როდესაც საკანონმდებლო ორგანოში კენჭისყრაზე ახალი მთავრობის პროგრამა ან უნდობლობის გამოცხადების საკითხი დგება.<sup>44</sup> ამდენად, საპარლამენტო დემოკრატიის ორპოლუსიანი ლოგიკით, ოპოზიციას ქმნიან ის პარტიები, რომლებიც არ არიან ხელისუფლებაში.<sup>45</sup> თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მრავალპარტიულ სისტემებში სიტუაცია გაცილებით რთულია<sup>46</sup> და პრაქტიკაში ეს დეფინიცია განსხვავებულ განზომილებებს იღებს.

მე-19 საუკუნის დასაწყისში დიდ ბრიტანეთში ოპოზიციის ამოცანას აბსოლუტურად ნეგატიურად უყურებდნენ. „ოპოზიციის მოვალეობაა, არაფერი შესთავაზოს ხალხს, დაუპირისპირდეს ყველაფერს და გამოვიდეს ხელისუფლების წინააღმდეგ“.<sup>47</sup> ლორდ რენდოლფ ჩერჩილმა თქვა: „ოპოზიციის ფუნქცია არის ოპონირება და არა ხელისუფლების მხარდაჭერა“.<sup>48</sup> თანამედროვე დემოკრატიებში ამგვარი მიდგომა აღარ არის მისაღები. ზოგჯერ ის პარტიები, რომლებიც ოპოზიციად მიიჩნევიან, შესაძლოა, მხარს უჭერდნენ უმრავლესობას მუდმივად ან *ad hoc*, ან უმრავლესობის წევრები მთავრობის ინიციატივების წინააღმდეგ წავიდნენ.<sup>49</sup> ამდენად, მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების კენჭისყრაზე მხარდამჭერთა თუ მოწინააღმდეგეთა მიხედვით, ზოგჯერ მაინც შეუძლებელია რეალური ოპოზიციის იდენტიფიცირება. მათ მიღმა შეიძლება არსებობდნენ ისეთი პარტიებიც, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან ასეთ უმრავლესობას, მაგრამ გარკვეულ სიტუაციებში ისინი მხარს უჭერენ მას.<sup>50</sup>

ჟილბერ კემპიონმა საპარლამენტო ოპოზიცია შემდეგი სიტყვებით განმარტა: ოპოზიცია არის პარტია, რომელიც კონკრეტული დროისთვის ორგანიზებულ და ოფიციალურად აღიარებულ პირობებში საპარლამენტო შემადგენლობის უმცირესობაშია, თუმცა აქვს გამოცდილება და, ამავე დროს, მზად არის, შექმნას მთავრობა, თუკი არ-

<sup>39</sup> Majority and opposition – striking a balance in democracy, European Conference of presidents of Parliament.

<sup>40</sup> A. Potter, 'Great Britain: Opposition with a Capital "O"', in R.A. Dahl (ed.), Political Oppositions in Western Democracies (New Haven, CT and London: Yale University Press, 1966), pp.3–33. ციტირებულია: Andre Kaiser, Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand, in: Ludger Helms (ed.), Parliamentary opposition in old and new democracies, 2009, Routledge, 34.

<sup>41</sup> Albert Ingold, Das Recht der Oppositionen, Jus Publicum, Band 248, Mohr Siebeck Verlag, 2015, S. 170.

<sup>42</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 1.

<sup>43</sup> CDL-AD(2010)025, para. 28.

<sup>44</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 1.

<sup>45</sup> Arend Lijphart, Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice, Routledge, 2008, 130.

<sup>46</sup> Andre Kaiser, დასახელებული ნაშრომი, 34.

<sup>47</sup> Tierney, a whig Leader of the 1820s, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 168.

<sup>48</sup> Lord Randolph Churchill, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 168.

<sup>49</sup> CDL-AD(2010)025, para. 80.

<sup>50</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 16.

სებული ხელისუფლება დაკარგავს ნდობას ხალხის თვალში.<sup>51</sup> ასეთ პარტიას უნდა ჰქონდეს საკუთარი პოზიტიური პოლიტიკა და დესტრუქციულად არ უნდა იბრძოდეს ძალაუფლების ხელში ჩასაგდებად.<sup>52</sup> ოპოზიციის ფუნქცია ისეთი სანდო ალტერნატივის შეთავაზებაა, რომელიც განსხვავდება ხელისუფლების უმრავლესობის ხედვებისგან.<sup>53</sup> ოპოზიციის უფლებები უმრავლესობის მიმართ უნდა რეალიზდეს შემოწმებისა და ბალანსის სისტემის მექანიზმით, როგორცაა დელიბერაციის გარანტიები, მთავრობაზე კონტროლი და კონსენსუსის აუცილებლობა კანონშემოქმედებით პროცესსა თუ სხვა გადაწყვეტილებების მიღების დროს.<sup>54</sup>

ამდენად, შესაძლებელია, ოპოზიციური სპექტრის შიგნითაც არსებობდეს მრავალმხრივი მიმართულებები. ამაზე დაყრდნობით, ინგლისურენოვან პოლიტიკურ ლიტერატურაში მოიხსენიებენ მსგავსი სახელწოდების, თუმცა შინაარსობრივად განსხვავებულ ინსტიტუტებს. ესენია: „opposition“ (როგორც მთავარი ოპოზიცია), „oppositions“ (სხვა ოპოზიციური პარტიები) ან „Opposition“ (რომლის პირველი ასო დიდი ლათინური შრიფტით იწერება).<sup>55</sup> ეს უკანასკნელი გამოიყენება საპარლამენტო ვესტიმინსტერულ სისტემებში, როგორც წმინდა ოპოზიცია. ისინი სარგებლობენ გარკვეული უპირატესობებით, როგორცაა დებატებში დამატებითი დრო ან საპარლამენტო საქმიანობის ადმინისტრირებაში შეღავათები.<sup>56</sup> ერთ-ერთი ავტორი ოპოზიციის ინსტიტუტის გამოსახატავად იყენებს ტერმინს „კონსტიტუციური ოპოზიცია“. მისი განმარტებით, „შეიძლება არსებობდეს პასუხისმგებელი და კონსტიტუციური, ან კონსტიტუციური, თუმცა უპასუხისმგებლო ოპოზიცია, ანდაც გყავდეს ოპოზიცია, რომელიც არც პასუხისმგებლობიანია და არც კონსტიტუციური“.<sup>57</sup>

პარტიული სისტემა განსაკუთრებულად ძლიერ გავლენას ახდენს საპარლამენტო ოპოზიციის სტრუქტურულ მახასიათებლებზე.<sup>58</sup> ამ მხრივ, მნიშვნელოვან როლს თამაშობს პარტიის წარმომადგენლობის მასშტაბი პარლამენტში. თუკი დიდმა და განვითარებულმა ოპოზიციურმა პარტიამ შეიძლება კონცენტრირება მოახდინოს ქვეყნის მართვის ალტერნატიული პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე, რათა შემდეგ არჩევნებში გაიმარჯვოს, მცირე ოპოზიციური პარტიები ამ მიზანს ვერ ისახავენ, შესაბამისად, ჯერდებიან ზედამხედველობის ფუნქციასა და კანონპროექტების კრიტიკას.<sup>59</sup> ამავე დროს, მრავალპარტიულ სისტემაში, შესაძლოა, არ არსებობდეს ერთი ძლიერი ოპოზიციური პარტია, რომელიც, პოტენციურად, დამოუკიდებლად იბრძობდა ხელისუფლებისთვის. ასეთ დროს პატარა პარტიები აყალიბებენ ალიანსებს და მათ ერთად შეუძლიათ კიდევ, შეცვალონ ხელისუფლება, თუმცა, რეალურად, ამ

<sup>51</sup> Hayat Singh Fartyal, დასახელებული ნაშრომი, 5.

<sup>52</sup> Renu Saksena, *The Role of Opposition in Indian Politics*, Anmol Publications, Delhi, 1986, p. 4, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>53</sup> Hayat Singh Fartyal, დასახელებული ნაშრომი, 5.

<sup>54</sup> Hungary Fact Sheet 3, September 2012, *Rights of the Parliamentary Opposition*, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/4cdk9f5w>, განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>55</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 16.

<sup>56</sup> იქვე, para. 17.

<sup>57</sup> Giovanni Sartori, *Opposition and Control: Problems and Prospects, Government and Opposition*, 1/2 (1966), ციტირებულია: Philip Norton, *Making Sense of Opposition*, in: Ludger Helms (ed.), *Parliamentary opposition in old and new democracies*, 2009, Routledge, 275.

<sup>58</sup> Ludger Helms, *Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives*, in: Ludger Helms (ed.), *Parliamentary opposition in old and new democracies*, 2009, Routledge, 20.

<sup>59</sup> CDL-AD(2010)025, para. 27.

ალიანსს აკლია ეფექტიანობა, რომ იმოქმედოს, როგორც ალტერნატიულმა მთავრობამ თავისი მრავალფეროვანი შემადგენლობის გამო.<sup>60</sup>

გარდა ჩამოთვლილისა, ცალკე შეიძლება გამოიყოს ოპოზიციის მანდატი ადმინისტრაციაში კორუფციის შემთხვევების შესწავლასა და გამოვლენაში. ოპოზიციას ეს მოვალეობები ისევე ეკისრება, როგორც ხელისუფლებას.<sup>61</sup> დემოკრატიულ ქვეყნებში ოპოზიციის როლი უკეთესი კანონმდებლობის მიღებაშიც ვლინდება. მაგალითად, როდესაც უმრავლესობამ იცის, რომ მას წინააღმდეგობა შეხვდება ოპოზიციური პარტიებისგან, ის ეცდება, განსხვავებულად ჩამოაყალიბოს თავისი კანონპროექტები ინიცირებამდე, ან იმუშაოს ოპოზიციასთან კონსენსუსის მისაღწევად, რაც ასევე ხელს შეუშლის ნაჩქარევი, ხარვეზიანი და ცალმხრივი პოლიტიკური ნების შესაბამისი კანონმდებლობის შექმნას.<sup>62</sup> ოპოზიციის უფრო პოზიტიურ როლს უსვამენ ხაზს უშუალოდ საჯარო მმართველობასა და სხვადასხვა დარგობრივ სფეროში, სადაც ისინი წარმოჩინდებიან, როგორც კონსესუალური პარტნიორები და არა - ვეტოს ძალაუფლების მქონენი.<sup>63</sup>

საბოლოოდ, ეფექტიანი ოპოზიცია ნიშნავს გუნდს, რომელიც ასრულებს ორ ძირითად ფუნქციას საპარლამენტო დემოკრატიულ წყობაში. პირველ ყოვლისა, ის ხელს უწყობს ხარვეზების აღმოჩენას, გასაჯაროებას და საზოგადოების ყურადღების მიპყრობას. ასევე, კონსტრუქციული კრიტიკის გზით, წარმოადგენს ხელისუფლებაში მყოფი პარტიის პოლიტიკისა და პროგრამების სხვა ვერსიას.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, Surjeet Publications, Delhi, 2005, 626, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 167.

<sup>61</sup> Ivor Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1969, pp. 499-500), ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>62</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 36.

<sup>63</sup> Philip Norton, *Making Sense of Opposition*, in: Ludger Helms (ed.), *Parliamentary opposition in old and new democracies*, 2009, Routledge, 286-287.

<sup>64</sup> Unit 7: *The Role of the Opposition*, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/58s3hm37>, განახლებულია: 02.11.2023.

## ოპოზიციის მნიშვნელობა დემოკრატიისთვის

ხალხს პოლიტიკის ფორმირების საშუალება არჩევნების გზით აქვს.<sup>65</sup> „ოპოზიციის არსებობა მათ აძლევს უკეთესი წარმომადგენლების არჩევის შესაძლებლობას და აკავებს მმართველ პარტიას ძალაუფლების თვითნებური გამოყენებისგან.“<sup>66</sup> პოლიტიკური ოპოზიციის საუკეთესო გამოვლინებაა მათ მიერ დემოკრატიის, ტოლერანტობისა და, მოქალაქეთა ნდობის საფუძველზე, უთანხმოების მშვიდობიანი გზით გადაჭრის მიზნის დასახვა.<sup>67</sup> ძლიერი, ქმედუნარიანი ოპოზიცია ხელს უწყობს დემოკრატიული დიალოგის გაფართოებას, რაც გულისხმობს უმრავლესობის ინიციატივებზე კონტრარგუმენტების წარმოდგენას, მიუხედავად მათი გათვალისწინების პერსპექტივისა. თუმცა, თავად ეს ფაქტი ვალდებულს ხდის მეორე მხარეს, მოუსმინოს, ჩაერთოს საჯარო მსჯელობაში და გაამართლოს მიღებული გადაწყვეტილებები.<sup>68</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ეს პროცესი პოლიტიკური დიალოგის გამართვას, გადაწყვეტილებების კარგად აწონ-დაწონას, ანგარიშვალდებულებასა და კომპრომისს უწყობს ხელს, ის არ მოიპოვებს ძალაუფლების გაზიარებას.<sup>69</sup> ოპოზიცია კვლავ რჩება უმცირესობაში, რომელსაც, ჩვეულებრივ, არ აქვს გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენცია და მისი ფუნქცია არ არის მმართველობა.<sup>70</sup> ამ სისტემაში უმცირესობა ეთანხმება, რომ უმრავლესობამ უნდა მართოს, ხოლო უმრავლესობა ელის, რომ უმცირესობა მას გააკრიტიკებს.<sup>71</sup>

იქიდან გამომდინარე, რომ ყოველთვის შეიძლება არსებობდეს მინიმუმ ერთზე მეტი შეხედულება ნებისმიერ თემაზე, შეიძლება არსებობდეს ერთზე მეტი პოლიტიკური პარტიაც. დემოკრატიული ქვეყნების მთავარი მახასიათებელია წარმომადგენლების არჩევა განსხვავებული პოლიტიკური ნების შესაბამისად. ამიტომ, პარლამენტები ვალდებულნი არიან, დაუშვან განსხვავებული მოსაზრებების მოსმენის შესაძლებლობა,<sup>72</sup> ვინაიდან „დემოკრატია არის მმართველობა დისკუსიით, დისკუსია კი შედეგება რაიმე საკითხთან დაკავშირებული არგუმენტებისა და კონტრარგუმენტებისგან.“<sup>73</sup> თანამედროვე დემოკრატიის არსებითი მახასიათებელი მისი ინკლუზიურობაა. ამ პროცესში ყველა მოქალაქეს შეუძლია მონაწილეობა. ეს ნიშანი პოლიტიკურ კონტექსტში ოპოზიციის არსებობასა და დემოკრატიულ პროცესში მისი მონაწილეობის დაშვებას გულისხმობს.<sup>74</sup> ჰაროლდ ლასკის შეფასებით, „ადამიანებს, რომლებსაც სურთ, ერთად მშვიდობიანად იცხოვრონ, მშვიდობიანი კამათიც უნდა შეეძლოთ“.<sup>75</sup> რობერტ დალის აზრით კი, მონაწილეობა და საზოგადოებრივი კონკურენცია არის

<sup>65</sup> Matthias Keppel, Political Control and Parliamentary Committees of Inquiry: Strengthening the Quality of Democracy, *Journal of the Knowledge Economy* (2023) 14:1298–1320, ხელმისაწვდომია: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13132-021-00883-x#Sec15> განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>66</sup> Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 170.

<sup>67</sup> Gerald Schmitz, *the opposition in a parliamentary system*, 1988, BP-47E.

<sup>68</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 9.

<sup>69</sup> იქვე.

<sup>70</sup> CDL-AD(2010)025, para. 25.

<sup>71</sup> Ivor Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1969, pp. 499-500, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 169.

<sup>72</sup> Unit 7: The Role of the Opposition.

<sup>73</sup> Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 165.

<sup>74</sup> Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament, *Parliamentary Seminar on Relations between Majority and Minority Parties in African Parliaments*.

<sup>75</sup> *Parliamentary Government in England Works of Harold J. Laski, A Commentary*, Routledge, 2014.

თანამედროვე დემოკრატიების ორი ძირითადი პოლუსი, სადაც მეორე განზომილება ამკარად მიუთითებს, რამდენად აქვს პოლიტიკურ ოპოზიციას არსებობისა და ფუნქციონირების შესაძლებლობა პარლამენტში და მის მიღმა.<sup>76</sup>

გადაწყვეტილების მიღების უნარის არქონის მიუხედავად, ოპოზიციას არც თუ უმნიშვნელო როლი აქვს დემოკრატიულ მმართველობაში. ოპოზიციური პარტიები ცალ-ცალკე არ ფლობენ ვეტოს ძალაუფლებას (შესაბამისად, არ არიან Veto Player-ები<sup>77</sup>), თუმცა, უმცირესობის მთავრობის პირობებში, მათ შეუძლიათ, კომბინირებულად გახდნენ ვეტოს ძალაუფლების მქონენი.<sup>78</sup> ალფრედ ბოსომი მიიჩნევს, რომ ოპოზიციის მთავარი ფუნქციაა კონსტრუქციული კრიტიკა, ასევე, სამთავრობო ინიციატივებსა და აქტივობებზე ყურადღებით თვალყურის დევნება.<sup>79</sup> ჯენინგსის მოსაზრებით, ოპოზიციის უპირველესი ფუნქციაა საზოგადოებრივი აზრის ფორმირება, ნაწილობრივ - ხელისუფლების იძულება, მაგრამ, ძირითადად, ელექტორატის დაჯერება, რომ ოპოზიცია აქციოს უმრავლესობად მომავალ არჩევნებზე.<sup>80</sup> ვენეციის კომისია ოპოზიციის შემდეგ ფუნქციებს გამოყოფს: პოლიტიკური ალტერნატივების შეთავაზება, მათი ამომრჩევლების ინტერესების გახმოვანება, მთავრობის და საპარლამენტო უმრავლესობის საკანონმდებლო ინიციატივებზე ალტერნატივების შემუშავება, პარლამენტში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გაუმჯობესება დებატების და საწინააღმდეგო ასპექტების წარმოჩენის გზით, კანონპროექტების, მათ შორის, ბიუჯეტის დეტალური შემოწმება და ხარვეზებზე აპელირება, საჯარო მმართველობის ორგანოების ზედამხედველობა, პოლიტიკური პროცესების გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების გაზრდა.<sup>81</sup> ლიტერატურაში ასევე ხაზს უსვამენ ოპოზიციის ამოცანას, საჯაროდ გააკრიტიკოს ხელისუფლება, რათა კენჭისყრის დღეს ამომრჩევლებს ჰქონდეს შესაძლებლობა, გააკეთოს ინფორმირებული არჩევანი ორ განსხვავებულ პოლიტიკურ გუნდსა და პროგრამას შორის.<sup>82</sup> ზოგიერთი ავტორი ოპოზიციის 3 არსებით ფუნქციას გამოყოფს: სამთავრობო პროგრამისა და გადაწყვეტილებების საჯარო კრიტიკა, საპარლამენტო კონტროლი და საზოგადოებისთვის ხელისუფლების ალტერნატივის შეთავაზება.<sup>83</sup>

როგორც აღინიშნა, ოპოზიციური პარტიების მთავარი მოვალეობაა ხელისუფლების ქმედებების შემოწმება და კრიტიკა პასუხისმგებლობით და კონსტრუქციულად. მმართველობის აბსოლუტურ მონარქიულ და დიქტატორულ ფორმაში ამგვარი ოპოზიცია არ არსებობს. აქ ხელისუფლების მოწინააღმდეგეთა ძალა ვლინდება პირდაპირ რევოლუციების მოწყობით, მკვლელობებით თუ უკანონო ჯგუფების შექმნით, ემიგრაციასა ან იატაკქვეშეთში გადასვლის და ალტერნატიული მთავრობის ფორმირებით.<sup>84</sup>

<sup>76</sup> Comments on the Role of the Opposition, by Mr Ergun ÖZBUDUN (Member, Turkey), ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/ejot6>, განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>77</sup> George Tsebelis, Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton University Press, 2002.

<sup>78</sup> Phillip Norton, დასახელებული ნაშრომი, 285.

<sup>79</sup> Alfred Charles Bossom, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 168.

<sup>80</sup> Ivor Jennings, Parliament, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

<sup>81</sup> CDL-AD(2010)025, para. 25.

<sup>82</sup> Andre Kaiser, დასახელებული ნაშრომი, 31-32.

<sup>83</sup> Martin Morlok, Uty Schliensky, Dieter Wiefelspty, Parlamentsrecht, Praxishandbuch, 1. Auflage 2016, Nomos. S. 253.

<sup>84</sup> Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 165.

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის თანახმად, ოპოზიცია უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების გამჭვირვალობას და ეფექტიანობას საჯარო საქმეთა მართვაში, რითაც ახერხებს საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვას და თავიდან აიცილებს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას.<sup>85</sup> „ოპოზიციის ფუნქციები მნიშვნელოვანია დემოკრატიული ხელისუფლების არსებობისთვის: თუ მოქალაქეებს სჯერათ, რომ მართავენ სახელმწიფოს, მათ უნდა იცოდნენ ხელისუფლების ქმედებების მიზეზებიც. მთავრობა კი ვალდებულია, ახსნას თავისი საქციელი და უპასუხოს ნებისმიერ კითხვას, რომელიც, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი იყოს ხალხისთვის.“<sup>86</sup> საპარლამენტო უმრავლესობას არ შეუძლია ოპოზიციის არსებობის ან მისი უფლებების იგნორირება ან გვერდის ავლა, თუნდაც ეს მისთვის უფრო კომფორტული იყოს.<sup>87</sup> უმრავლესობის პროცედურულ ვალდებულებებში ხაზგასმულია, რომ მისმა წევრებმა არ უნდა დატოვონ სხდომა, როცა, საპარლამენტო კალენდრის მიხედვით, ოპოზიციის გამოსვლის დღეა.<sup>88</sup>

პოლიტიკურ თეორიაში განასხვავებენ პოზიტიურ და ნეგატიურ ძალაუფლებას. აქედან, პირველ დემოკრატიულ პირობებში არჩეული უმრავლესობა ფლობს, ხოლო ოპოზიცია შეიძლება სარგებლობდეს გარკვეული ნეგატიური ძალაუფლებით - გაუწიოს ზედამხედველობა, გამონატოს წინააღმდეგობა, შეაფერხოს ან, სულაც, დაბლოკოს უმრავლესობის გადაწყვეტილებები.<sup>89</sup> ოპოზიციის ეს როლი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ისეთი დემოკრატიის პირობებში, სადაც გარკვეული გადაწყვეტილებების მისაღებად საკმარისი არ არის უბრალო უმრავლესობა. ეს ნიშნავს უმცირესობისთვის ნეგატიური უფლებამოსილების მინიჭებას გადაწყვეტილებების დასაბლოკად, რასაც ისინი ხშირად მიმართავენ, მაგალითად, საკონსტიტუციო ცვლილებებისა თუ ცალკეული საკადრო გადაწყვეტილებების კენჭისყრისას.<sup>90</sup> ასეთი კვრუმები არსებით მნიშვნელობას იძენს იმ მიზნისთვის, რომ საზოგადოება დაცული იყოს უმრავლესობის „ტირანიისგან“.<sup>91</sup> ეს, ერთი მხრივ, აძლიერებს ცვლილებების ლეგიტიმურობას და მდგრადობას, მეორე მხრივ კი, არსებობს ოპოზიციის როლის ბოროტად გამოყენების საფრთხეც, მაგალითად, შესაძლოა, ის მთლიანად ბლოკავდეს ქმედით საპარლამენტო ან სამთავრობო მუშაობას და არც საკუთარ ალტერნატივებს სთავაზობდეს.<sup>92</sup> ოპოზიციამ ისე არ უნდა შეაფერხოს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი პარლამენტში, რომ ამან შეამციროს საზოგადოების ნდობა სახელმწიფოს ეფექტიანობის მიმართ, ან პრობლემები შეექმნას ქვეყნის მართვას.<sup>93</sup>

დემოკრატიის ერთ-ერთი განმარტება ამგვარია: ეს არის „სახელმწიფო ოპოზიცია-სთან ერთად“.<sup>94</sup> დემოკრატიულ ქვეყნებში ოპოზიციური პარტიები ასრულებენ გამაძვავებელ როლს პოლიტიკის დღის წესრიგში ახალი საკითხების შემოტანისას. მათმა

<sup>85</sup> PACE Resolution (2008) 1601, para. 3.

<sup>86</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 33.

<sup>87</sup> CDL-AD(2010)025, para. 47.

<sup>88</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 9.

<sup>89</sup> CDL-AD(2010)025, para. 103.

<sup>90</sup> იქვე.

<sup>91</sup> CDL-AD(2010)025, para. 125.

<sup>92</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 40.

<sup>93</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 8.

<sup>94</sup> Adolf Arndt, Die neue Gesellschaft 6 (1959), S. 431-432. ციტირებულია: Albert Ingold, Das Recht der Oppositionen, Jus Publicum, Band 248, Mohr Siebeck Verlag, 2015, S. 348.

ადიარებამ, შესაძლოა, დადებითად იმოქმედოს პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობაზე.<sup>95</sup> ოპოზიციისთვის გარკვეული ხელშესახები გარანტიებისა და უფლებების მინიჭების გზით, იკლებს დამარცხებულების შეგრძნებაც, რაც, თავის მხრივ, ამცირებს ისეთ რადიკალურ წინააღმდეგობას, როგორცაა პროცესების ბოიკოტი ან აგრესიული დემონსტრაციები.<sup>96</sup> მმართველი პარტიისა და ოპოზიციის მიერ ერთმანეთის ადიარება, უფლებების განხორციელებაში კონსტრუქციული თანამშრომლობა და პოლიტიკური კულტურის არსებობა ასევე ხელს უწყობს დემოკრატიის ჯანმრთელობასა და მდგრადობას.<sup>97</sup>

საპარლამენტო დემოკრატიის პირობებში ხელისუფლების ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის მნიშვნელოვანია ოპოზიციის არსებობა, რათა ხელისუფლებამ პასუხისმგებლობის და ანგარიშვალდებულების სტანდარტიდან არ გადაუხვიოს.<sup>98</sup> საპარლამენტო სისტემაში ოპოზიციის მნიშვნელობაზე ცნობილმა პოლიტოლოგებმა გამოთქვეს თავიანთი მოსაზრებები. როგორც ბენჯამინ დიზრაელიმ ჯერ კიდევ 1844 წელს თქვა, ვერცერთი მთავრობა ვერ იქნება დიდი ხნის განმავლობაში დაცული ძლიერი ოპოზიციის გარეშე. ივორ ჯენინგსი აღნიშნავს, რომ თუ არ არის ოპოზიცია, არ არსებობს დემოკრატია.<sup>99</sup> დავით ე. აპტერი ამბობდა, „როგორც ბარომეტრის შუშის რყევები მიუთითებს ამინდის შესახებ ინფორმაციაზე, ასევე ოპოზიციის მხარდაჭერის ზრდა და დაცემა მიუთითებს მთავრობის პოლიტიკის ეფექტიანობაზე“.<sup>100</sup> ლორენს ლოუელი კი მიიჩნევდა, რომ ოპოზიციის, როგორც ლეგიტიმური ორგანოს ადიარება, რომელსაც უფლება აქვს, მიაღწიოს ძალაუფლებას საწინააღმდეგობი დარწმუნების მეთოდების გამოყენებით, არის პარტიული სისტემის და, მაშასადამე, ფართომასშტაბიანი პოპულარული მმართველობის წარმატების უპირველესი პირობა.<sup>101</sup> ილბერტის მოსაზრებით, ძლიერი მთავრობა, რომელიც კონტროლდება ძლიერი, ფხიზელი და წარმომადგენლობითი კრიტიკით, არის იდეალი, რომელზე დაფუძნებითაც საპარლამენტო ინსტიტუტები მუშაობენ.<sup>102</sup>

ოპოზიცია მოქმედებს, როგორც „watchdog“ და, უკეთეს შემთხვევაში, მისი მიზანია, პროტესტითა და კრიტიკით სწორ გზაზე დააყენოს მმართველი ხელისუფლება, თუკი ხედავს, რომ ის ხალხის ინტერესებს აღარ პასუხობს.<sup>103</sup> კვინტინ ჰოგი აღნიშნავს, რომ „ძალიან მცირე ნაბიჯი ამორებს ქვეყანას ორგანიზებული ოპოზიციის არარსებობიდან სრულ დიქტატურამდე“.<sup>104</sup> სხვა სიტყვებით, თუ გვინდა, რომ დემოკრატია იცოცხლოს, ოპოზიციაც უნდა არსებობდეს მის გვერდით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, დემოკრატია შეიძლება გადაიქცეს ჯერ ერთპარტიულ მმართველობად, შემდეგ კი ერთი კაცის მმართველობად.

<sup>95</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 9-10.

<sup>96</sup> იქვე.

<sup>97</sup> იქვე.

<sup>98</sup> Albert Ingold, Das Recht der Oppositionen, Jus Publicum, Band 248, Mohr Siebeck Verlag, 2015, S. 334ff.

<sup>99</sup> Benjamin Disraeli, Coningsby, 1844, ციტირებულია: Devendra Kumar, Role of the opposition in a parliamentary Democracy, p. 166.

<sup>100</sup> დავით ე. აპტერი, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 166.

<sup>101</sup> ლორენს ლოუელი, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 166.

<sup>102</sup> Illbert Courteny, Parliament, Oxford University Press, Oxford, 1956, p. 103, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 166.

<sup>103</sup> Quintin Hogg, The Purpose of Parliament, Bradford Press, London, 1962, p. 87, ციტირებულია: Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 167.

<sup>104</sup> იქვე.



ოპოზიციის არსებობა ხელისუფლების ინტერესებშიც შედის. „მას, არა როგორც მტერს, არამედ, როგორც ხელისუფლების კარგ მეგობარს, უნდა უყურებდნენ.“<sup>105</sup> ოპოზიციას თავისი კრიტიკითა და წინააღმდეგობით დღის სინათლეზე გამოაქვს ხელისუფლების პოლიტიკის სხვადასხვა ხარვეზი თუ ჩავარდნა და მმართველი პარტიის შეფასებას ხალხის რეაგირებას უქვემდებარებს. ოპოზიციის არარსებობის შემთხვევაში კი ხელისუფლება განდებოდა უკონტროლო და თავს აარიდებდა მოვალეობების შესრულებასაც.<sup>106</sup> ამრიგად, ოპოზიცია მოქმედებს, როგორც სარკე, რომელშიც აისახება ხელისუფლების ყოველი ქმედება.

---

<sup>105</sup> Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 167-168.

<sup>106</sup> იქვე, 168.

## ოპოზიციის სამართლებრივი სტატუსი, სუბიექტები და უფლებები

პარლამენტის, როგორც ხელისუფლების ორგანოს დანიშნულებაა, საკუთარ შემადგენლობაში ასახოს საზოგადოების მრავალფეროვნება და ამ უკანასკნელს პოლიტიკური განზომილება მისცეს. ამავე დროს, ის ვალდებულია, ასეთი მრავალფეროვნებით შექმნილი შესაძლო დაძაბულობა გაანეიტრალოს და დაიცვას ბალანსი ინდივიდუალურ და კოლექტიურ ინტერესებს შორის.<sup>107</sup> საპარლამენტო ოპოზიციისთვის უფლებების მინიჭების პროცესში ბალანსის დაცვა ორ მიმართულებას უკავშირდება: არასაკმარისი და არაუფექტიანი უფლებების შემთხვევაში დემოკრატიული ლეგიტიმაცია შესუსტდება, ხოლო გადაჭარბებული უფლებების მინიჭებისას ხელისუფლების მიერ ქვეყნის ქმედითად მართვის შესაძლებლობა დგება საფრთხის ქვეშ.<sup>108</sup> უმრავლესობის ლეგიტიმაციისა და კონტროლის კონცეფციები ერთმანეთს არ უნდა გამოირიცხავდეს.<sup>109</sup>

წლების განმავლობაში ოპოზიცია მოკლებული იყო შესაძლებლობას, ეფექტიანად შეესრულებინა საკუთარი როლი პარლამენტში მიმდინარე პროცესებში. ამის მიზეზი მათთვის მინიჭებული უფლებების და გარანტიების სიმცირე იყო. შედეგად, მათ არ შეეძლოთ, ქმედითი მონაწილეობა მიეღოთ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.<sup>110</sup> ამგვარმა ფაქტებმა ევროპის მასშტაბით 21-ე საუკუნის დასაწყისში გამოკვეთა ოპოზიციის როლის გაზრდის საჭიროება,<sup>111</sup> რასაც მოჰყვა დემოკრატიულ პარლამენტში ოპოზიციის უფლებებსა და მოვალეობებზე პროცედურული სახელმძღვანელო პრინციპების თაობაზე რეზოლუციის (1601) მიღება 2008 წელს.<sup>112</sup> რეზოლუციის მიხედვით, პოლიტიკური ოპოზიცია, პარლამენტს შიგნით თუ მის გარეთ, სწორად მოქმედი (well-functioning) დემოკრატიის აუცილებელი კომპონენტია.<sup>113</sup>

ოპოზიციის უფლებრივი მდგომარეობა და იურიდიული სტატუსი განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით და დამოკიდებულია ისტორიულ, პოლიტიკურ, სოციალურ და კულტურულ ფაქტორებზე.<sup>114</sup> ოპოზიციის უფლებების განსაზღვრასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული სხვადასხვა ფუნდამენტური უფლება და თავისუფლება, როგორცაა რწმენის, სიტყვისა და განსხვავებული აზრის უფლება, თანასწორი და საყოველთაო საარჩევნო უფლებები, გაერთიანების თავისუფლება, პოლიტიკური პლურალიზმი, რაც სამართლიან და თანასწორ პირობებში კონკურენციას გულისხმობს, უფლება საჯარო სამსახურზე, ინფორმაციის ალტერნატიულ წყაროებზე წვდომის შესაძლებლობა, აგრეთვე, ძალაუფლების დანაწილება და ბალანსი.<sup>115</sup> საბოლოოდ, ყველა ეს კონცეფცია აისახა როგორც, ზოგადად, პოლიტიკური, ისე საპარლამენტო ოპოზიციის შინაარსობრივ მხარეზე.

<sup>107</sup> Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament, Parliamentary Seminar on Relations between Majority and Minority Parties in African Parliaments.

<sup>108</sup> CDL-AD(2010)025, para. 12.

<sup>109</sup> Morlok, ციტირებულია: Beckermann, Benedikt, and Daniel Weidemann. "Unkontrollierbare Regierung – Rechte Der Opposition." Zeitschrift Für Rechtspolitik 47, no. 3 (2014): 90-91.

<sup>110</sup> Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament, PACE Resolution 1609 (2008), para. 6.1.

<sup>111</sup> The debate on the annual report on (2007) and Recommendation 1791 (2007).

<sup>112</sup> Pace Resolution 1601 (2008).

<sup>113</sup> CDL-AD(2010)025, para. 1.

<sup>114</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 28.

<sup>115</sup> იქვე, paras. 6, 11.

ძირითადი უფლებებით ოპოზიციის დაცვა უზრუნველყოფს, რომ ისინი არ ისჯებიან და არ განიცდიან რაიმე სახის შევიწროებას.<sup>116</sup> მათი ეს აღიარება პასუხობს პოლიტიკური პლურალიზმის პრინციპს - ერთი მხარის მიერ ძალაუფლების მონოპოლიზების დაუშვებლობას, იმავდროულად, აუცილებელს ხდის მეორე მხარის მოსმენას გადაწყვეტილების მიღების დროს.<sup>117</sup>

საპარლამენტო პროცედურას საფუძვლად უდევს პრინციპი, რომ „უმცირესობას უნდა ჰქონდეს მნიშვნელოვანი ზემოქმედების ინსტრუმენტები, ხოლო უმრავლესობას - გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა“.<sup>118</sup> ზემოქმედების ინსტრუმენტების მაგალითია სხვადასხვა საპარლამენტო პროცედურაში მონაწილეობა, ხოლო გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის ძალა მოქმედებს კენჭისყრის გამართვამდე, რა დროსაც უკვე უმრავლესობის ძალაუფლება გამოიკვეთება.<sup>119</sup> მაგალითად, ოპოზიციის მიერ უნდობლობის გამოცხადების პროცესის ინიცირება, მიუხედავად იმისა, რომ ის კენჭისყრაზე ჩავარდება, კარგი ბერკეტია საპარლამენტო ოპოზიციისთვის მმართველი პარტიის პოლიტიკური კურსის თაობაზე საკუთარი შეუთავსებლობის და ალტერნატიული ხედვების დასაფიქსირებლად.<sup>120</sup>

საპარლამენტო ოპოზიციის სამართლებრივი დაცვა გამოიხატება როგორც პარლამენტის ცალკეული წევრების, ისე ჯგუფებისთვის პროცედურული უფლებების მინიჭებაში.<sup>121</sup> მასში მოიაზრება საკანონმდებლო ინიციატივების შეტანის უფლება, ზეპირი და წერილობითი კითხვების დასმის, ასევე, ანგარიშვალდებული პირების მოწვევის შესაძლებლობა, საკომიტეტო მუშაობასა და დებატებში მონაწილეობის უფლება.<sup>122</sup> ლიტერატურაში ოპოზიციის უფლებებს 3 ნაწილად, მონაწილეობის, სტრუქტურულ<sup>123</sup> და კონტროლის უფლებებად აჯგუფებენ.<sup>124</sup> მათზე უნდა ვრცელდებოდეს ისეთი გარანტიებიც (მაგალითად, იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი), რომლებითაც სარგებლობს ყველა დეპუტატი, პარტიული კუთვნილების მიუხედავად.<sup>125</sup>

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ კარგი პრაქტიკისთვის თავი მოუყარა უმცირესობის/ოპოზიციის უფლებებთან დაკავშირებულ შემდეგ ელემენტებს:<sup>126</sup>

- წევრთა ნახევარზე ნაკლები კვორუმის დადგენა პლენარული სესიის მოწვევისთვის;
- საპარლამენტო წლის განმავლობაში სათანადო რაოდენობის დღეების დადგენა, როდესაც ოპოზიცია/უმცირესობათა ჯგუფები განსაზღვრავენ დღის წესრიგს;
- წევრთა ნახევარზე ნაკლები კვორუმის განსაზღვრა აქტუალურ საკითხებზე დებატების მოთხოვნისთვის;

<sup>116</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 6.

<sup>117</sup> იქვე.

<sup>118</sup> Philip Laundy, *Parliaments in the Modern World* (1989), 95.

<sup>119</sup> CDL-AD(2010)025, para. 107.

<sup>120</sup> Ludger Helms, *Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives*, in: *Parliamentary opposition in old and new democracies*, 22.

<sup>121</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 52.

<sup>122</sup> იქვე, para. 53.

<sup>123</sup> იგულისხმება საკანონმდებლო ინიციატივა, უნდობლობის გამოცხადება და მსგავსი უფლებები.

<sup>124</sup> Beckermann, Benedikt, and Daniel Weidemann, *K(L)EINE OPPOSITION OHNE RECHTE? Parlamentarische Minderheitenrechte Im Schatten Der Fünfprozenthürde*.

<sup>125</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 54.

<sup>126</sup> *Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament*, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 10.

- სამთავრობო საათის პროცედურის მიმდინარეობისას ერთი და იმავე დროის განსაზღვრა როგორც ოპოზიციის, ისე სამთავრობო უმრავლესობისთვის; ასევე, დაშვებულია, რომ ოპოზიცია პრივილეგირებული იყოს დებატების დროს გამომსვლელთა სიაში;
- დაბალი კვორუმი ცალკეული წევრების მიერ კანონების ინიცირებისთვის (5% ან ნაკლები);
- კომიტეტების თავმჯდომარეების და მომხსენებლების პროპორციული განაწილება უმრავლესობასა და ოპოზიციას შორის; სტრატეგიულად მნიშვნელოვან კომიტეტებში (ე.წ. „სამეთვალყურეო/საკონტროლო კომიტეტები“, როგორცაა საბიუჯეტო კომიტეტი, საილუმლო სამსახურების კონტროლის, თავდაცვის და სხვა) თავმჯდომარის პოსტის დათმობა ოპოზიციისთვის;
- წევრთა ნახევარზე ნაკლები კვორუმის დადგენა საგამოძიებო კომიტეტის (ან მსგავსი ფუნქციების ორგანოს) შექმნისთვის; ასევე, უმცირესობისთვის საგამოძიებო კომიტეტის თავმჯდომარეობის ან მომხსენებლის პოზიციის დაკავების შესაძლებლობა;
- კომიტეტებში წარმომადგენლობა პოლიტიკური ჯგუფების პარიტეტზე დაფუძნებით;
- უმცირესობათა ჯგუფებისთვის საშუალების მიცემა, წარმოადგინონ საკუთარი მოსაზრებები კომიტეტის ანგარიშებთან დაკავშირებით;
- წევრთა ნახევარზე ნაკლები კვორუმის დადგენა საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის განსახილველად მიღებული კანონის წარსადგენად.

ამ მხრივ, საინტერესოა, როგორია საპარლამენტო უმცირესობების, საპარლამენტო ოპოზიციის დაცვის სტანდარტი, როგორ არის გაწერილი მათი გარანტიები (რა სამართლებრივი აქტით), ვინ სარგებლობს ამ გარანტიებით, რა უფლებები აქვს ოპოზიციას და როგორ არის ისინი დაცული. ეს საკითხები, როგორც თეორიულად, ისე შედარებით-სამართლებრივ და საქართველოს კონტექსტში, განხილულია შემდეგ ქვეთავში.

### **ოპოზიციის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება**

ოპოზიციის სამართლებრივი რეგულირება მისი როლის ინსტიტუციონალიზებას ემსახურება და ის მხოლოდ პრაქტიკაზე დამოკიდებულს არ ხდის უფლებებით სარგებლობას.<sup>127</sup> პროცედურების დადგენა ოპოზიციას უმარტივებს საკუთარ უფლებებში გარკვევას და საპარლამენტო პროცესებზე გავლენის მოხდენას.<sup>128</sup> უფლებების მოცულობა მნიშვნელოვანია, თუმცა ოპოზიციის არსებობის და დაცვის საუკეთესო გარანტიაა ისეთი კანონმდებლობა, რომლითაც უმრავლესობას არ შეეძლება ცალმხრივად მათი შეცვლა.<sup>129</sup> ყველა შემთხვევაში, თითოეული ქვეყნის სუვერენული უფლე-

<sup>127</sup> CDL-AD(2010)025, para. 42.

<sup>128</sup> იქვე, para. 41.

<sup>129</sup> იქვე, para. 50.

ბაა, გადაწყვიტოს, რა ფორმით აღიარებს ოპოზიციის სამართლებრივ სტატუსს და უფლებებს შიდა სამართალში.<sup>130</sup>

ოპოზიციის როლს ექსპლიციტურად მხოლოდ რამდენიმე ქვეყნის (მაგალითად, პორტუგალია<sup>131</sup>) კონსტიტუცია განსაზღვრავს,<sup>132</sup> თუმცა ისინი აღიარებულია ქვემდგომი კანონმდებლობით.<sup>133</sup> კონსტიტუციაში გაწერის გზას მიმართავენ მაშინ, როცა სურთ ლეგისლაციური გადაჭარბებული ფრაგმენტაციის თავიდან აცილება და მეტი სტაბილურობის მიღწევა.<sup>134</sup> ამ მიდგომის უპირატესობა ოპოზიციის სამართლებრივი მდგომარეობის უსაფრთხოებაა.<sup>135</sup> ეს წესი აღიქმება, როგორც სამომავლო გარანტია, რომ ოდესმე რომელიმე ხელისუფლება არ მოინდომებს ოპოზიციის როლის შემცირებას ან საერთოდ გაუქმებას.<sup>136</sup> ეს არის ერთპარტიული რეჟიმის გამორიცხვაზე მითითება, ოპოზიციისთვის გარკვეულ შემთხვევებში ვეტოს ძალაუფლების ან ინსტიტუციური გარანტიების (როგორიცაა, საპარლამენტო თანამდებობების დარუზერვების შანსი) მინიჭება და, კვტირების მეშვეობით, არასაპარლამენტო თანამდებობებზე ოპოზიციის წარმომადგენლების დანიშვნის შესაძლებლობა.<sup>137</sup>

დეტალური რეგულირება უკვე არა კონსტიტუციით, არამედ სპეციალური კანონმდებლობითაა მიზანშეწონილი.<sup>138</sup> ქვემდგომი აქტებით ოპოზიციისთვის უფლებების მინიჭება ისეთ სიტუაციებშია ეფექტიანი, როდესაც პოლიტიკურ ოპონენტებს შორის ურთიერთპატივისცემაზე დამყარებული პრაქტიკა არსებობს, თუმცა ხელისუფლების ცვლილების შემთხვევაში ის მყიფე ხდება და ამავე კანონის შეცვლა ისევ უმრავლესობის ხელშია.<sup>139</sup> ეს უფლებები, როგორც წესი, პარლამენტის რეგლამენტებშია გაწერილი, რომლის მისაღებად დადგენილი დაბალი კვორუმის გამო, ოპოზიციის უფლებები ნებისმიერ დროს შეიძლება მარტივად შესუსტდეს.<sup>140</sup> ახალი დემოკრატიებისგან განსხვავებით, ხანგრძლივი საპარლამენტო ტრადიციის მქონე ქვეყნებში დიდ როლს ასრულებს პრაქტიკაში დამკვიდრებული ჩვეულებები.<sup>141</sup> ისინი უკავშირდება უმრავლესობის მიერ თვითშეზღუდვის თუ თავშეკავების პრაქტიკას, რაც, ხელისუფლების ცვლის პარალელურად, ნაკლებად სანდოა.<sup>142</sup> ამ პრობლემების თავიდან აცილების ერთ-ერთ საშუალებად ვენეციის კომისია რეგლამენტის დამტკიცებისას კვალიფიციური უმრავლესობის კვორუმის შემოღებას მიიჩნევს.<sup>143</sup>

გარდა პროცედურული მონაწილეობის უფლებისა, ასევე მნიშვნელოვანია, ოპოზიციას ჰქონდეს დავის შესაძლებლობა უფლებების დარღვევის შემთხვევაში. ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტიან საშუალებად საკონსტიტუციო სასამართლოა მიჩნეული, რომელიც სპეციალური პროცედურით გადაწყვეტს უფლების დარღვევის კონსტი-

<sup>130</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 124.

<sup>131</sup> Constitution of the Portuguese Republic, Article 114.

<sup>132</sup> Rights and Responsibilities of the Opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 1.

<sup>133</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 7.

<sup>134</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 67.

<sup>135</sup> იქვე, para. 82.

<sup>136</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 16.

<sup>137</sup> იქვე, 8.

<sup>138</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 83, 86.

<sup>139</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 16.

<sup>140</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 95.

<sup>141</sup> იქვე, para. 98, 101.

<sup>142</sup> CDL-AD(2010)025, para. 87.

<sup>143</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 96.

ტუციურობას (მაგალითად, Organstreitverfahren-ის (ორგანოებს შორის დავა) პროცედურა გერმანიაში).<sup>144</sup>

საქართველოში ოპოზიციის უფლებებს კონსტიტუცია ექსპლიციტურად მხოლოდ ერთ შემთხვევაში განსაზღვრავს, თუმცა ცალკეულ უფლებებთან მიმართებით დამატებით შესაძლებელია მათი იდენტიფიცირება (დაწვრილებით იხ. შემდეგ ქვეთავებში). ამ ტერმინს პარლამენტის რეგლამენტი<sup>145</sup> ითვალისწინებს და მას ანიჭებს როგორც სტრუქტურულ, ისე პროცედურულ უფლებებსა და გარანტიებს. 2018 წლიდან მან საპარლამენტო უმცირესობის ტერმინი ჩაანაცვლა.

### ოპოზიციონერი სუბიექტები

საპარლამენტო ოპოზიციად მიიჩნევიან როგორც პარლამენტის ცალკეული წევრები, ისე პოლიტიკური ჯგუფები. ბევრ უფლებასთან მიმართებით ევროპის პარლამენტების უმეტესობაში აღიარებულია თანაბარი მოპყრობის პრინციპი. თუკი რაიმე უფლება ერთ დეპუტატს ან ფრაქციას ენიჭება, მასში იგულისხმება როგორც ოპოზიციის, ისე უმრავლესობის სუბიექტები. პარლამენტის რეგლამენტებიდან ოპოზიციონერ სუბიექტებად იდენტიფიცირდებიან: ცალკეული დეპუტატები, პარლამენტში წარმოდგენილი პოლიტიკური პარტიების გაერთიანებები (ფრაქციები ან ჯგუფები) ან, ზოგადად, „ოპოზიცია“.<sup>146</sup> ოპოზიციონერი დეპუტატების უფლებების ამოკითხვა ასევე შესაძლებელია ისეთ პროცედურებში, რომლებშიც გადაწყვეტილების მისაღები კვორუმი დეპუტატთა კვალიფიციური უმცირესობით განისაზღვრება, ანუ კონკრეტული გადაწყვეტილების მისაღებად იმაზე მეტი დეპუტატის მხარდაჭერაა საჭირო, ვიდრე ერთ ოპოზიციურ ფრაქციაში შეიძლება იყოს გაერთიანებული, აგრეთვე, კვალიფიციური უმრავლესობის კვორუმები, რა დროსაც გადაწყვეტილების მისაღებად ოპოზიციის მხარდაჭერაცაა აუცილებელი (თუკი ამ კვორუმს უმრავლესობა დამოუკიდებლად ვერ აგროვებს). ცალკეული დეპუტატისა და ფრაქციის უფლებები ყველაზე ხშირად გამოყენებადი და დამკვიდრებულია. უშუალოდ „ოპოზიციის“ პრივილეგიები ძალიან იშვიათია, ან ევროპის ქვეყნების კანონმდებლობა მას საერთოდ არ ითვალისწინებს. კვალიფიციური უმრავლესობის კვორუმები კი კონსტიტუციურ ცვლილებებსა და საპარლამენტო კონტროლის საკითხებზე გამოიყენება.<sup>147</sup>

ევროპის პარლამენტების უმეტესობაში ინდივიდუალურ წარმომადგენელს აქვს საკანონმდებლო ინიციატივისა და განსახილველ საკითხებზე მომხსენებლისთვის კითხვების დასმის უფლება.<sup>148</sup> ზოგიერთი უფლების განსახორციელებლად უფრო მაღალი ლეგიტიმაცია მოითხოვება, რისთვისაც ზოგჯერ საკმარისი არ არის ერთი ფრაქციის დეპუტატთა რაოდენობა და საჭირო ხდება სხვა ოპოზიციონერებთან მოლაპარაკება მხარდაჭერის მიღების მიზნით.<sup>149</sup> რაც შეეხება ზოგადად „ოპოზიციისთვის“ გარანტიების მინიჭებას, ეს იშვიათია, ვინაიდან, როგორც წესი, ოპოზიციის ანუ ბევრი განსხვავებული პარტიული წარმომადგენელი შეიძლება შედიოდეს, მათ

<sup>144</sup> იქვე, paras. 102-103.

<sup>145</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 56.

<sup>146</sup> CDL-AD(2010)025, para. 51.

<sup>147</sup> იქვე, para. 52, 67-77.

<sup>148</sup> იქვე, para. 57.

<sup>149</sup> იქვე, para. 68.

შორის, ურთიერთგამომრიცხავი ინტერესებით თუ მიზნებით, რის გამოც, პარლამენტები მიზანშეწონილად არ მიიჩნევენ ოპოზიციის, როგორც ერთი სუბიექტის, აღჭურვას უფლებებით.<sup>150</sup>

ოპოზიციური ჯგუფებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის არსებობა პარლამენტის შიგნით. ეს გულისხმობს პარლამენტის ორგანოებში მათი წევრების დანიშვნის შესაძლებლობას ფრაქციის ზომის მიხედვით,<sup>151</sup> ასევე, სხვადასხვა პროცედურული თუ ადმინისტრაციული ბენეფიტით სარგებლობას, როგორცაა დებატებში გამოსვლის დრო, ადმინისტრაციული და ფინანსური რესურსები.<sup>152</sup>

როგორც აღინიშნა, ოპოზიციური ფრაქციის გარდა, კონკრეტული უფლებებით სარგებლობენ დეპუტატთა ისეთი ჯგუფებიც, რომლებიც, ზომის გათვალისწინებით, ოპოზიციად მიიჩნევიან. საუბარია ისეთ უფლებებზე, რომლებითაც სარგებლობს დეპუტატების საერთო რაოდენობის გარკვეული პროცენტი, მაგალითად, 1/5, 1/4 ან 1/3 (ან ზუსტი რაოდენობა, მაგალითად, 20%, 50%), იქნება ეს პლენარულ სხდომასა თუ კომიტეტში. წილობრივი მონაცემის დადგენა მიზნად ისახავს ბალანსის მიღწევას უმრავლესობის მმართველობასა და პოლიტიკურ უმცირესობას შორის. ეს მაჩვენებელი განისაზღვრება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, პარლამენტის წევრთა რაოდენობიდან და პოლიტიკური კონტექსტიდან გამომდინარე.<sup>153</sup> დეპუტატთა კვალიფიციური უმცირესობის გავრცელებული უფლებებია: საგამოძიებო კომისიების შექმნა, ასევე, საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვა პარლამენტის მიერ მიღებული აქტების კონსტიტუციურობის შესამოწმებლად აბსტრაქტული კონტროლის ფარგლებში.<sup>154</sup>

კვალიფიციური უმრავლესობის კვორუმებიც ოპოზიციის უფლებად მოიაზრება. ასეთ შემთხვევებში, მათ შეუძლიათ, გააჭიანურონ გარკვეული გადაწყვეტილების მიღება და გავლენა მოახდინონ მათ შინაარსზე, ან, სულაც, დაბლოკონ ისინი (ე.წ. „ფილიბასტერი“).<sup>155</sup> აქ ყველაზე გავრცელებული ბარიერი არის 2/3, მაგრამ ასევე გამოიყენება 3/5, 3/4 და 5/6.<sup>156</sup> მიიჩნევა, რომ ასეთი კვორუმები ოპოზიციას საპარლამენტო ვეტოს უფლებას ანიჭებს.<sup>157</sup> მეორე მხრივ, საპარლამენტო უმრავლესობის ძალაუფლების შეზღუდვის ეს ფორმა, შესაძლოა, ყოველთვის არ იყოს გამართლებული. ამიტომ, ის ადგილობრივი პოლიტიკური კონტექსტის შესაბამისად უნდა იყოს გამოყენებული.<sup>158</sup>

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით, უფლებები ენიჭება როგორც „ოპოზიციას“, ისე ცალკეულ დეპუტატებსა და მათ ჯგუფებს. ოპოზიციისთვის გათვალისწინებულია კვოტები საპარლამენტო სტრუქტურებში. აგრეთვე, მათ აქვთ უფლება, წამოაყენონ ცალკეული კანდიდატურები პარლამენტის გარეთ თანამდებობებზე (მაგა-

<sup>150</sup> იქვე, para. 80.

<sup>151</sup> იქვე, para. 63.

<sup>152</sup> იქვე.

<sup>153</sup> იქვე, para. 69.

<sup>154</sup> იქვე, para. 74.

<sup>155</sup> იქვე, para. 71.

<sup>156</sup> ეს შეაფასა ვენეციის კომისიამ 2009 წლის დეკემბრის ანგარიშში „საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ“, CDL-AD(2010)001.

<sup>157</sup> CDL-AD(2010)025, para. 75.

<sup>158</sup> იქვე, para. 76.

ლითად, საპროკურორო საბჭო). არსებობს როგორც კვალიფიციური უმრავლესობის, ისე კვალიფიციური უმცირესობის წესებიც. პირველ შემთხვევაში, რამდენიმე თანამდებობაზე პირის განწესებისთვის დადგენილია 2/3 ან 3/5 კვორუმი (რასაც, ხშირ შემთხვევაში, არსებული საპარლამენტო უმრავლესობა ვერ აგროვებს), აგრეთვე - კონსტიტუციის მისაღებად. კვალიფიციური უმცირესობის წესები მოქმედებს, მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის, დროებითი კომისიების შექმნის, ასევე, იმპიჩმენტისა და უნდობლობის პროცედურის აღძვრისას.

სუბიექტების მიხედვით, საპარლამენტო ოპოზიციის უფლებები საქართველოში, შესაძლებელია, 3 ჯგუფად დაიყოს:

- უფლებები, რომლებიც უშუალოდ ოპოზიციისთვის არის გაწერილი;
- უფლებები, რომლებიც ყველა საპარლამენტო სუბიექტს აქვს (მათ შორის, ოპოზიციასაც);
- უფლებები, რომლებიც პარლამენტის შემადგენლობის ნახევარზე ნაკლებს აქვს (1/3, 1/4, 1/5).

ცალკე კატეგორიად შეიძლება გამოიყოს უფლებები, რომლებიც ოპოზიციას მხოლოდ პროცედურის ინიცირების შესაძლებლობას ანიჭებს, ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილება მაინც უმრავლესობის ხელშია.

კონსტიტუციის მიხედვით, მხოლოდ ოპოზიციის უფლებაა ის, რომ დროებით კომისიაში მისი წარმომადგენლობა არ უნდა იყოს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები.<sup>159</sup> ამ გარანტიით საპარლამენტო უმრავლესობა არ სარგებლობს. შესაბამისად, თეორიულად, შესაძლებელია, რომ დროებით კომისიაში ოპოზიციის წარმომადგენლები საპარლამენტო უმრავლესობის დეპუტატებზე მეტნი იყვნენ.

პრაქტიკული თვალსაზრისით, ოპოზიციის პრეროგატივად მიიჩნევა კანონით განსაზღვრული ის უფლებები, რომელთა შესაბამისად, კონკრეტული ინიციატივის დაყენებისა თუ გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე ნაკლებს აქვს. ასეთი მიდგომა იკვეთება რამდენიმე შემთხვევაში, კონკრეტულად, პარლამენტის წევრის, ფრაქციისა და პარლამენტის შემადგენლობის 1/2-ზე ნაკლებისთვის (მაგალითად, 1/3, 1/4, 1/5, 2/5) მინიჭებული შესაძლებლობები მიიჩნევა ოპოზიციის უფლებებად.

კონსტიტუციის მიხედვით, კანონით გათვალისწინებულ შესაბამის პროცედურასთან მიმართებით გადაწყვეტილების მიღების/ინიცირების უფლება ოპოზიციას აქვს შემდეგ შემთხვევებში:

- დროებითი კომისიების შექმნის ინიცირება (1/5);<sup>160</sup>
- დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა (1/3);<sup>161</sup>
- დროებით კომისიაში არანაკლებ 1 წარმომადგენლის ყოლის უფლება (ფრაქცია);<sup>162</sup>

<sup>159</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 42-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>160</sup> იქვე, 1-ლი პუნქტი.

<sup>161</sup> იქვე, მე-2 პუნქტი.

<sup>162</sup> იქვე.



- ფრაქციის შექმნა (არანაკლებ 7 დეპუტატი);<sup>163</sup>
- საკანონმდებლო ინიციატივა (1 დეპუტატი, ფრაქცია);<sup>164</sup>
- პარლამენტის წევრის კითხვა ანგარიშვალდებული ორგანოს მიმართ;<sup>165</sup>
- ინტერპელაცია (ფრაქცია ან 7 დეპუტატი);<sup>166</sup>
- ბიუროს წევრობის უფლება (ფრაქციის თავმჯდომარე);<sup>167</sup>
- საკონსტიტუციო სარჩელი ნორმატიული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხზე (1/5).<sup>168</sup>

კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი ოპოზიციურ დეპუტატებს აძლევს ვეტოს ძალაუფლებას ცალკეულ შემთხვევებში, ისე, რომ განსაზღვრავს გადაწყვეტილების მისაღებად კვალიფიციური უმრავლესობის კვორუმს. ეს შემთხვევებია:

- კონსტიტუციური კანონის მიღება (2/3, 3/4);<sup>169</sup>
- პარლამენტის წევრის დაკავებასა ან დაპატიმრებაზე პარლამენტის თანხმობა (3/5);<sup>170</sup>
- სახალხო დამცველის არჩევა და გადაყენება (3/5);<sup>171</sup>
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არამოსამართლე წევრების არჩევა (3/5);<sup>172</sup>
- სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწასთან დაკავშირებული ორგანული კანონი მიიღება (2/3);<sup>173</sup>
- პრეზიდენტის იმპიჩმენტი (2/3);<sup>174</sup>
- კონსტიტუციური შეთანხმების დამტკიცება (3/5);<sup>175</sup>
- საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრის უნდობლობის საკითხის დასმა (3/5).<sup>176</sup>

ფრაქციებისა და უფრაქციო დეპუტატების გარდა, 2024 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე საკანონმდებლო ორგანოში იქმნება პოლიტიკური ჯგუფები.<sup>177</sup> წევრთა რაოდენობა შეიძლება იყოს 2 ან 2-ზე მეტი. ეს ჯგუფები სარგებლობენ იმავე უფლებებით, რომლებითაც - ფრაქციები, გარდა კონსტიტუციით უშუალოდ ამ უკანასკნელისთვის მინიჭებული უფლებებისა. შესაბამისად, პოლიტიკურ ჯგუფებზე არ ვრცელდება ფრაქციების ზემოთ ჩამოთვლილი უფლებამოსილებებიდან შემდეგი ოთხი მათგანი:

<sup>163</sup> იქვე, 41-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>164</sup> იქვე, 45-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>165</sup> იქვე, 43-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>166</sup> იქვე, მე-2 პუნქტი.

<sup>167</sup> იქვე, 41-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>168</sup> იქვე, მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ და „ე“-„თ“ ქვეპუნქტები.

<sup>169</sup> იქვე, 46-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, 77-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>170</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მე-11 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>171</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 35-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>172</sup> იქვე, 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>173</sup> იქვე, მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>174</sup> იქვე, 48-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>175</sup> იქვე, 45-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>176</sup> პარლამენტის რეგლამენტი, 184-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>177</sup> იქვე, 228<sup>1</sup>-ე მუხლი.

- არ აქვთ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის უფლება ჯგუფის სახელით;
- არ აქვთ ინტერპელაციის უფლება ჯგუფის სახელით;
- ჯგუფის თავმჯდომარეები არ არიან პარლამენტის ბიუროს *ex officio* წევრები;
- არ აქვთ უფლება, მოითხოვონ დროებით კომისიაში, სულ მცირე, 1 წევრის დანიშვნა.

პოლიტიკური ჯგუფების ინსტიტუტი საქართველოს პარლამენტში კარგად არის დამკვიდრებული. ეს ჯგუფები, ძირითადად, შედგება 2-2 დეპუტატისგან და ისინი საჩვენებლობენ იმავე ფინანსური გარანტიებით, რომლებითაც - ფრაქციები.

### **ოპოზიციის როლი საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში**

კანონშემოქმედებასთან ერთად, პარლამენტის ერთ-ერთი მთავარი ფუნქცია აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლია, რაც შეუძლებელი იქნება, თუკი მას ამ ფუნქციის შესასრულებლად საკმარისი უფლებები - კონტროლის მექანიზმები არ ექნება.<sup>178</sup> მიუხედავად იმისა, რომ კონტროლის ფუნქცია მთლიანად პარლამენტზეა დაკისრებული, პრაქტიკაში ამას ოპოზიცია ახორციელებს. შედეგად, კონტროლის მხარეები არა პარლამენტი და მთავრობა, არამედ ოპოზიცია და მმართველი პარტია არიან.<sup>179</sup> საპარლამენტო კონტროლის სფერო ყველაზე მეტად ხასიათდება პოლიტიკური დაპირისპირებებით, ვინაიდან ამ დროს ოპოზიცია ცდილობს მთავრობის შეცდომების, ჩავარდნებისა და წარუმატებელი მხარეების წარმოჩენას, პასუხისმგებელი პირების გამოკვეთას, ხოლო კონსტრუქციული ოპოზიციის შემთხვევაში - შეცდომების გამოსწორებას რაიმე დრამატული შედეგის გარეშე.<sup>180</sup> ვინაიდან საპარლამენტო უმრავლესობას არ აქვს საკუთარი შეცდომების საჯაროდ განხილვის ინტერესი, ამ მანდატს ოპოზიცია უფრო წარმატებით ახორციელებს, რისთვისაც მას ეფექტიანი მექანიზმები სჭირდება.<sup>181</sup>

ეფექტიან მექანიზმებში იგულისხმება ისეთი უფლებები, რომლებიც ოპოზიციას წვდომას მისცემს მთავრობის საქმიანობაზე, შესაძლებლობა ექნება, გამოითხოვოს, შეისწავლოს და გამოიძიოს ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებები, ქმედებები, მოიწვიოს ისინი საჯარო განხილვაზე, დაუსვას კითხვები. კონტროლის ინსტრუმენტებს მიაკუთვნებენ აგრეთვე განსაკუთრებული მაკონტროლებელი ფუნქციების მქონე კომიტეტის (მაგალითად, საფინანსო კომიტეტი) ხელმძღვანელობის ოპოზიციისთვის დარეზერვებას.<sup>182</sup>

საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი ეფექტიანი მექანიზმია სამთავრობო საათი (question time), რომელიც ყველაზე დინამიკური და მოქნილი საშუალებაა მთავრობის წარმომადგენლებისთვის აქტუალურ საკითხებზე კითხვების დასასმელად. დეპუტატებს შესაძლებლობა აქვთ, ხაზი გაუსვან მიმდინარე პრობლემებს და საჯარო

<sup>178</sup> CDL-AD(2010)025, para. 116.

<sup>179</sup> იქვე, para. 117.

<sup>180</sup> იქვე.

<sup>181</sup> იქვე, para. 119.

<sup>182</sup> იქვე, para. 118.

როდ მოისმინონ პასუხები. ამ კუთხით ოპოზიციის როლი პროცედურის შინაარსში ვლინდება, კონკრეტულად, რამდენ წევრს აქვს კითხვის გაგზავნის უფლება, როგორი თანმიმდევრობით ისმება კითხვები სხდომაზე (ჯერ უმრავლესობა სვამს, თუ - ოპოზიცია), ვინ შეიძლება იყვნენ ადრესატები.<sup>183</sup> სამთავრობო საათის პროცედურას ითვალისწინებს ლიეტუვა, ბულგარეთი, ფინეთი, სლოვაკეთი, ხორვატია, ესტონეთი, უნგრეთი, ლატვია, საბერძნეთი, ესპანეთი, გერმანია, სადაც მისი გამართვის ინიციატივით დეპუტატთა მცირე რაოდენობა სარგებლობს. კონტროლის ამ მექანიზმს საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს.

შედეგის თვალსაზრისით, ოპოზიციის ხელში ყველაზე ძლიერად მიიჩნევა საგამოძიებო კომისიების შექმნის უფლება.<sup>184</sup> თუმცა, ესეც დამოკიდებულია კონკრეტულ რეგულირებაზე ეროვნულ კანონმდებლობაში. თუკი შექმნის ეტაპზე უმრავლესობის ჩართულობაა საჭირო, ან უკვე კომისიის ფუნქციონირებისას ძირითადი გადაწყვეტილებების მიღება მაინც უმრავლესობის ხელშია (მაგალითად, სხდომის მოწვევა, მტკიცებულებების გამოთხოვნა, მოწმეების დაბარება), ეს ეჭვის ქვეშ აყენებს ოპოზიციის მიერ ამ მექანიზმის რეალურად ფლობის იდეას.<sup>185</sup> ამგვარი ფიქციურობის გამოსარიცხად ცალკეული ქვეყნები ითვალისწინებენ საგამოძიებო კომისიის როგორც შექმნის, ისე შემდგომში მისი ფუნქციონირებისა და პროცესის მართვის სრულად ოპოზიციისთვის მიკუთვნებას.<sup>186</sup> არსებობს მოსაზრებაც, რომ დეპუტატთა მცირე რაოდენობისთვის საგამოძიებო კომისიის შექმნის უფლებამოსილების მინიჭება ავტომატურად არ ნიშნავს, რომ ის აუცილებლად შეიქმნება. თუმცა, ეს მოსაზრება, გარკვეულწილად, გააკრიტიკეს პოლიტიკურ წრეებში, რადგან, მისი დაშვების შემთხვევაში, უმრავლესობა ყოველთვის შეძლებს, თავიდან აიცილოს მისთვის არასასურველი გამოძიება, რაც პარლამენტის ეფექტიანობასა და სანდოობას ვერ გაზრდის.<sup>187</sup> სრულად ოპოზიციისთვის ამ უფლების გადაცემის მაგალითია გერმანიის კონსტიტუციის 44-ე მუხლი, რომელიც პირდაპირ მიუთითებს, რომ წევრთა 1/4-ის მოთხოვნის შემთხვევაში, ბუნდესტაგი ვალდებულია, შექმნას საგამოძიებო კომისია. ნორვეგიის პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, მსგავსი უფლება საკონსტიტუციო კონტროლის კომიტეტის წევრთა 1/3-ს აქვს, ჩრდილოეთ მაკედონიაში კი - 1/5-ს. საყურადღებოა ფინეთის კონსტიტუციის 115-ე მუხლიც, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტის 10 წევრს აქვს უფლება, მიმართოს საკონსტიტუციო კომიტეტს და მოითხოვოს გამოძიების დაწყება მინისტრის საქმიანობასთან დაკავშირებით. რაც შეეხება საგამოძიებო კომისიების შემადგენლობას, როგორც წესი, უმრავლესობა და უმცირესობა თანაბრად არიან მასში წარმოდგენილნი, ხოლო თავმჯდომარეობას, უმეტესად, ოპოზიციის წევრი ითავსებს (განსაკუთრებით, თუ კომისიის შექმნის საკითხი მათი ინიცირებულია).<sup>188</sup>

ეროვნულ დონეზე ამ ორგანოების უფლებამოსილება ხშირად მოიცავს ყველაფერს, რაც „საზოგადოებრივი ინტერესებიდან“ გამომდინარეობს.<sup>189</sup> საგამოძიებო კომი-

<sup>183</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 7.

<sup>184</sup> CDL-AD(2010)025, para. 120.

<sup>185</sup> იქვე, para. 121.

<sup>186</sup> იქვე, para. 122.

<sup>187</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 8.

<sup>188</sup> იქვე.

<sup>189</sup> Eeva PAVY, Committees of Inquiry in National Parliaments, Comparative Survey, European Parliament, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/mrx2bst>, განახლებულია: 02.11.2023.

სიის ეფექტიანობა გამოიხატება იმაშიც, რომ მის მიერ საჭირო პირის გამოძახების შემთხვევაში სხდომაზე გამოცხადება სავალდებულოა. გარდა ამისა, მას უფლება აქვს, მოითხოვოს ინფორმაცია ან დოკუმენტაცია საჯარო ორგანოებისგან, თუკი ამას საქმის წარმოებისთვის საჭიროდ მიიჩნევს. საგამოძიებო მოსმენაზე დასწრებასა ან საჭირო ინფორმაციის მიწოდებაზე უარის თქმამ ზოგიერთ ეროვნულ პარლამენტში შეიძლება სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებაც გამოიწვიოს.<sup>190</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ამ კომისიის საქმიანობის დასრულების შემდეგ ძირითადი დარგობრივი საქმიანობა ისევ ხელისუფლების უწყებებში მიმდინარეობს და ოპოზიციას წვდომა მათზე უკვე აღარ აქვს, თავად კომისიის მუშაობის პროცესი, მისი საჯაროობა და პოლიტიკური ხასიათი ოპოზიციის როლს წინ წამოსწევს, იმავდროულად, მინიმუმამდე ამცირებს რაიმეს დამალვის საფრთხეს.<sup>191</sup> პარლამენტისთვის ამ უფლებამოსილებების მინიჭების დამატებით დასაბუთებად ლიტერატურაში ასახელებენ: ინფორმაციის დაკარგვის წინააღმდეგ ბრძოლას, საკანონმდებლო გავლენის ნაკლებობის კომპენსირებას, ოპოზიციის უფლებების გაზრდას, საზოგადოებისთვის ინფორმაციისა და არგუმენტაციის მიწოდებას, სამოქალაქო მშვიდობის აღდგენას.<sup>192</sup>

საგამოძიებო კომისია/კომიტეტი შეიძლება შექმნას ევროკავშირის ყველა წევრი სახელმწიფოს პარლამენტში, გარდა სლოვაკეთის, შვედეთისა და მალტისა. სლოვაკეთში მისი ჩამოყალიბების შესაძლებლობა არსებობდა 1996 წლამდე, სანამ საკონსტიტუციო სასამართლო, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და კონსტიტუციაში სამართლებრივი საფუძვლის არარსებობის გამო, მას არაკონსტიტუციურად მიიჩნევდა. შვედეთში კი დროებითი საგამოძიებო კომიტეტის შექმნა მთავრობის პრეროგატივაა. ასეთი კომიტეტები, ჩვეულებრივ, მუშაობენ რეფორმებსა და კანონპროექტებზე. მისი წევრები, ძირითადად, არიან დარგის ექსპერტები, მაგრამ მასში შეიძლება შედიოდნენ ასევე პარლამენტის წევრები ან სხვა პოლიტიკოსები.<sup>193</sup>

ზოგიერთ წევრ ქვეყანაში, მაგალითად, ლატვიაში, საპარლამენტო გამოძიებას ყველაზე ხშირად ოპოზიცია იწყებს. აქ საპარლამენტო კომიტეტის არსი არის საპარლამენტო კონტროლის ფუნქცია, რომელიც ოპოზიციის უფლებაა. გერმანიაში ბუნდესტაგს აქვს უფლება, ხოლო მისი წევრების 1/4-ის შუამდგომლობით - მოვალეობა, შექმნას საგამოძიებო კომიტეტი.<sup>194</sup> ავსტრიაში ფედერალური კონსტიტუციური კანონის 53-ე მუხლის თანახმად, ეროვნულ საბჭოს შეუძლია, დადგენილებით შექმნას საგამოძიებო კომიტეტი მისი წევრების 1/4-ის მოთხოვნით. ბელგიაში ერთ დეპუტატს (სენატორს) აქვს ინიცირების უფლება, თუმცა გადაწყვეტილება მიიღება კანონის დამტკიცების პროცედურის ანალოგიურად.<sup>195</sup> საქართველოში დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის უფლება 150-იდან 50 დეპუტატს აქვს. ეს უფლება გარანტირებულია კონსტიტუციით<sup>196</sup> და კიდევ უფრო გამყარებულია პარლამენტის რეგლამენტით, რომელშიც მითითებულია, რომ კენჭისყრისას არ ხდება მოწინააღ-

<sup>190</sup> იქვე.

<sup>191</sup> იქვე.

<sup>192</sup> Olivier ROZENBERG, *Inquiries by Parliaments The political use of a democratic right*, European Parliament, 2020.

<sup>193</sup> Eeva PAVY, *დასახელებული ნაშრომი*, 2020.

<sup>194</sup> *L'opposition parlementaire, espèce à protéger*, Rozenberg, O., Thiers, E. (eds.), La Documentation française, Paris, 2013, pp. 191-210. ციტირებულია: Eeva PAVY, *დასახელებული ნაშრომი*, 17.

<sup>195</sup> Law of 3 May 1880 on parliamentary inquiries, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yyc57hn9>, განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>196</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 42-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

მდეგეთა ხმების გათვალისწინება.<sup>197</sup> ამ უფლების მიუხედავად, 2023 წელს ოპოზიციამ ვერ შეძლო საგამოძიებო კომისიის შექმნა, უმრავლესობის მხრიდან პროცედურული დაბრკოლებების შექმნის გამო (უმრავლესობის დეპუტატები განზრახ არ ქმნიდნენ სხდომის გახსნის კვორუმს, რათა ეს გადაწყვეტილება არ მიეღო პარლამენტს).<sup>198</sup>

ოპოზიციის უფლებების კლასიფიკაცია იმის მიხედვით, როგორია ამ უფლების გავლენის ღონე:<sup>199</sup>

ინსტრუმენტი/ ოპოზიციის პრაქტიკა	მსუბუქი/ მარტივი ინსტრუმენტი	რუტინული და რბილი ინსტრუმენტები	Ad hoc და პოტენციურად დამაზიანებელი მექანიზმები	„ბირთვული“ ინსტრუმენტი
შეზღუდული	წერილობითი კითხვები	განცხადებები პრესისთვის	პარლამენტის ბოიკოტი	უნდობლობის შუამდგომლობები
საშუალო		ზეპირი კითხვები  თემატური დებატები		
ძლიერი		საკანონმდებლო ფილიბასტერი	საგამოძიებო კომიტეტი	

### საპარლამენტო უმცირესობის პროცედურული უფლებები

ოპოზიციის ინსტიტუტის სიძლიერეზე საუბარი ზედმეტია, თუ მას არ ექნება ისეთი პროცედურული უფლებები, რომლებიც მას საპარლამენტო ცხოვრებაში ეფექტიანად ჩართვის საშუალებას მისცემს როგორც სხდომების მიმდინარეობისას, ისე მის მიღმა. ასევე ფიქციურია ოპოზიციის ინსტიტუციური გარანტიები, თუ მას არ აქვს შესაძლებლობა, გავლენა მოახდინოს საპარლამენტო დღის წესრიგის შინაარსზე.<sup>200</sup> აქედან გამომდინარე, საპარლამენტო ოპოზიციის ინსტიტუციური უფლებების მნიშვნელოვან კომპონენტებად ასახელებენ შემდეგ რეგულაციებს: რამდენად არის საპარლამენტო ოპოზიცია ჩართული საკანონმდებლო ორგანოს დღის წესრიგის ფორმირებაში, არის თუ არა უზრუნველყოფილი რიგითი წევრების ან უმცირესობის საპარლამენტო ჯგუფების მიერ კანონპროექტების ინიცირების შესაძლებლობა, როგორია კომიტეტის სისტემის სტრუქტურული მახასიათებლები (კომიტეტების თავმჯდომარეების შერჩევის ფორმალური და არაფორმალური წესები), როგორია საკონსტიტუციო ცვლილებების მიღების წესი (მაგალითად, კვალიფიციური უმრავლესობის კვორუმი) და საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოსთვის მიმართვის საშუალებები.<sup>201</sup> პოლიტიკური უმცირესობების უფლებები ასევე მოიცავს „ინფორმაციის,

<sup>197</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 62-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>198</sup> „კვორუმის არარსებობის გამო საგამოძიებო კომისიის შექმნაზე კენჭისყრა უკვე მესამედ ვერ შედგა“, civil.ge, 2023 წლის 20 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/538182>, განახლებულია: 01.11.2023.

<sup>199</sup> Olivier Rozenberg, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>200</sup> CDL-DEM(2009)003, para. 109.

<sup>201</sup> Ludger Helms, Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives, in: Parliamentary opposition in old and new democracies, 2009, Routledge, 22.

წარმომადგენლობისა და მონაწილეობის პროცედურულ უფლებებს, გამოსვლისა და ხმის მიცემის, კანონპროექტებისა და შუამდგომლობების წარდგენის, ასევე, უმრავლესობის მხრიდან არასათანადო მოპყრობისგან დაცვის უფლებებს.<sup>202</sup>

არ არსებობს ზოგადი ფორმულა ან რაიმე მკაფიო ევროპული სტანდარტი, რა უფლებები უნდა მიენიჭოს ოპოზიციას, მაგრამ არსებობს საერთო ინტერესი მათ გასაძლიერებლად. გამოყოფენ რამდენიმე ძირითად კატეგორიას, რომლებიც მოიცავს ოპოზიციისა ან უმცირესობის სპეციალურ უფლებებს და გვხვდება ევროპული საპარლამენტო სისტემების უმეტესობაში. ესენია:

- ხმის მიცემის უფლება (კანონმდებლობაზე, საკადრო საკითხებზე);
- კანონპროექტებისა და შუამდგომლობების წარდგენის უფლება;
- დებატებში გამოსვლის უფლება;
- ხელისუფლებისთვის ზეპირი ან წერილობითი კითხვების დასმის უფლება;
- კომიტეტის მუშაობაში მონაწილეობის უფლება;
- პარლამენტში წარდგენილი ინფორმაციისა და დოკუმენტების მიღების უფლება;
- საპარლამენტო იმუნიტეტები, როგორცაა აზრის გამოხატვის გამო საპარლამენტო პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლება და ხელშეუხებლობა/იმუნიტეტი;
- პოლიტიკური აზრის თავისუფლება, მათ შორის, დაცვა „იმპერატიული მანდატისგან“ და პარტიული ერთგულების შეცვლის უფლება;<sup>203</sup>
- პარლამენტის რიგგარეშე სხდომების მოწვევის უფლება;
- საპარლამენტო უმცირესობის მიერ დღის წესრიგის განსაზღვრის შესაძლებლობა;
- საკომიტეტო დონეზე გარანტიები (შემადგენლობა, თავმჯდომარეები, მომხსენებლები);
- უმცირესობის შესაძლებლობა, მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.<sup>204</sup>

ინდივიდუალური დეპუტატი არ სარგებლობს ყველა ამ უფლებით, მაგრამ ხმის მიცემის უფლება ფუნდამენტურია. სხვების შემთხვევაში, ეროვნული პარლამენტები თავად განსაზღვრავენ უფრო მაღალ მოთხოვნებს, რასაც ეფექტიანობით ხსნიან.<sup>205</sup> მაგალითად, დებატებში გამოსვლის უფლება ბევრ ქვეყანაში ენიჭებათ მხოლოდ პარტიულ ჯგუფებს და არა - ინდივიდუალურ დეპუტატებს. იგივე ითქმის საკანონმდებლო ინიციატივების წარდგენის შესაძლებლობაზეც. კომიტეტის მუშაობაში პარლამენტის წევრების მონაწილეობის უფლებაც საყოველთაოა, თუმცა მათთვის კომიტეტის თავმჯდომარის კვოტა ყველგან არ არის დადგენილი. საპარლამენტო ზედამხედველობის კუთხით ზოგიერთ უფლებას, შესაძლოა, შემხვედრი ვალდებულება არ მოჰყვებოდეს. მაგალითად, დეპუტატს შეიძლება ჰქონდეს მინისტრისთვის

<sup>202</sup> CDL-AD(2010)025, para. 11.

<sup>203</sup> იქვე, para. 55.

<sup>204</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 6.

<sup>205</sup> CDL-AD(2010)025, para. 56.

კითხვის დასმის უფლება, მაგრამ მინისტრს შეუძლია, მას არ უპასუხოს.<sup>206</sup>

ქვემოთ მიმოხილულია ოპოზიციის რამდენიმე პროცედურული უფლების გამოყენების თაობაზე საერთაშორისო პრაქტიკა და საქართველოს საკანონმდებლო მოწესრიგება.

### *პარლამენტის სხდომის მოწვევა*

რიგგარეშე სხდომის მოწვევის შესაძლებლობა, უმეტესად, წევრების 1/4-ს ან პოლიტიკურ ჯგუფს აქვს. მნიშვნელოვანია, რომ ოპოზიციას შეეძლოს არა მხოლოდ ინიცირება, არამედ მათი მოთხოვნა საკმარისი იყოს სხდომის მოწვევისთვის.<sup>207</sup> თუმცა, პოლიტიკური უმცირესობებისთვის დამატებითი სესიების სავალდებულოდ გამართვის უფლების მინიჭება კრიტიკის საგანი გახდა.<sup>208</sup> პროტესტი მიემართებოდა ისეთ მოთხოვნებს, რომელთა ფარგლებშიც დებატები პარტიულ პროპაგანდას დაეთმო. აქედან გამომდინარე, დამატებითი სესიები/სხდომები დასაშვები გახდა იმ შემთხვევაში, თუკი ოპოზიციის დღის წესრიგში საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებულ კანონპროექტებს ან გადაუდებელ პრობლემებს შეიტანდა.<sup>209</sup> აღსანიშნავია, რომ რამდენიმე პარლამენტში მხოლოდ უმრავლესობას შეუძლია, მოითხოვოს დამატებითი სესიების დანიშვნა.<sup>210</sup>

ევროპის ქვეყნების პარლამენტებში რიგგარეშე სხდომის მოწვევის განსხვავებული სუბიექტები და კვორუმები არსებობს. სადეპუტატო ჯგუფებზე, როგორც ინიციატორებზე, ძირითადად, 3 ტენდენცია იკვეთება. ერთ შემთხვევაში, ასეთი უფლებამოსილებით აღჭურვილია დეპუტატთა 1/5. ეს წესი მოქმედებს ბულგარეთში,<sup>211</sup> სლოვაკეთსა<sup>212</sup> და ესტონეთში.<sup>213</sup> იტალიაში,<sup>214</sup> გერმანიაში,<sup>215</sup> ლიეტუვასა<sup>216</sup> და ლატვიაში<sup>217</sup> ეს უფლება აქვს წევრთა 1/3-ს. ხორვატიასა<sup>218</sup> და ესპანეთში<sup>219</sup> კი - სრული შემადგენლობის უმრავლესობას. საქართველოში ამ უფლებით ოპოზიციური ფლანგიდან პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ 1/4 სარგებლობს.<sup>220</sup>

### *საპარლამენტო უმცირესობა და დღის წესრიგის განსაზღვრა*

ეფექტიანი საპარლამენტო დემოკრატიისთვის საზიანოა, თუ დღის წესრიგს მხოლოდ უმრავლესობა შეადგენდა. ასეთ შემთხვევაში მხოლოდ მას ექნებოდა შესაძლებლობა, საკუთარი ინტერესების შესაბამისი საკითხები განეხილა და მათზე გაე-

<sup>206</sup> იქვე, para. 56.

<sup>207</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 6.

<sup>208</sup> იქვე.

<sup>209</sup> იქვე.

<sup>210</sup> იქვე.

<sup>211</sup> Constitution of Bulgaria, art. 78.

<sup>212</sup> Constitution of Slovakia, art. 82, sec. 4.

<sup>213</sup> Constitution of Estonia, art. 68.

<sup>214</sup> Constitution of Italy, art. 62, sec. 2.

<sup>215</sup> Basic Law of Germany, art. 39, sec. 3.

<sup>216</sup> Constitution of Lithuania, art. 64, sec. 2.

<sup>217</sup> Constitution of Latvia, art. 20.

<sup>218</sup> Constitution of Croatia, art. 78, sec. 2.

<sup>219</sup> Constitution of Spain, art. 73, sec. 2.

<sup>220</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 44-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

მართა დებატები, სხვები კი დაებლოკა. ამიტომ, მნიშვნელოვანია, რომ უმცირესობას ჰქონდეს პარლამენტის დღის წესრიგის დადგენაზე ზემოქმედების საშუალება. ამით მათ შეეძლებათ, თავად გადაწყვიტონ, რომელი საქმეების განხილვაა მნიშვნელოვანი კონკრეტულ მომენტში.<sup>221</sup> გარდა ამისა, დაშვებული მეთოდია ოპოზიციისთვის პარლამენტის სპეციალური სხდომის დღეებისთვის კონკრეტული დღის წესრიგის შეთავაზების უფლება.<sup>222</sup> პარლამენტები ზოგჯერ უმცირესობებს ანიჭებენ უფლებას, გააკეთონ განცხადებები პლენარულ სხდომაზე განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებით.<sup>223</sup> პარლამენტების კიდევ ერთი ჯგუფი საშუალებას აძლევს ყველა წევრს, გარკვეულ ვადებში წარადგინონ შუამდგომლობები დღის წესრიგთან დაკავშირებით და შემდეგ პარლამენტი (პალატა) გადაწყვეტს, დააკმაყოფილოს თუ არა ისინი.<sup>224</sup> რამდენიმე პარლამენტი უფლებას აძლევს წევრთა შეზღუდულ რაოდენობას (მაგალითად, 30 წევრი, 5 წევრი ან ერთი პოლიტიკური ჯგუფი), მოითხოვოს გადაუდებელი ან მოკლე დებატები აქტუალურ საკითხებზე.<sup>225</sup>

დღის წესრიგში საკითხის დამატების ან მოხსნის მოთხოვნის უფლება რამდენიმე სუბიექტს აქვს სხვადასხვა სახელმწიფოში. თუმცა, დეპუტატების რაოდენობის მიხედვით, ასეთი უფლებით 1 დეპუტატი სარგებლობს გერმანიაში,<sup>226</sup> ხორვატიაში<sup>227</sup> და ბულგარეთში.<sup>228</sup> მხოლოდ შესაბამისი პალატის თავმჯდომარეს აქვს ამგვარი უფლებამოსილება ესპანეთსა<sup>229</sup> და ესტონეთში.<sup>230</sup> ლიეტუვაში კი უფრო მრავალრიცხოვანი ჯგუფი, წევრთა 1/3 სარგებლობს ამ შესაძლებლობით.<sup>231</sup> საქართველოს პარლამენტში დღის წესრიგის შედგენა დამოკიდებულია იმ თემების მომზადების დონეზე, რომლებიც ინიცირებულია. თუ საკითხს გავლილი აქვს საკომიტეტო მოსმენის ეტაპი და ინიციატორი არ ითხოვს სხვა დროისთვის გადადებას, მას ბიურო დღის წესრიგში სვამს.

### *საპარლამენტო უმცირესობის საკანონმდებლო ინიციატივები*

უმცირესობების ინიციატივებისთვის სხვადასხვა მოდელი არსებობს. საპარლამენტო უმცირესობის საკანონმდებლო ინიციატივის კონსტიტუციური დაცვა იმ შემთხვევაში იქნება გარანტირებული, თუ მათ განხილვას დაეთმობა დრო საპარლამენტო სესიებზე. ზოგიერთ პარლამენტში ყველა, მათ შორის, ოპოზიციის კანონპროექტი განიხილება კომიტეტში და ერთხელ მაინც - პლენარულ სხდომაზე.<sup>232</sup> საფრანგეთის კონსტიტუციის ერთ-ერთი რეფორმის შედეგად, რომლის მიზანი პარლამენტის უფლებამოსილების განმტკიცება იყო, განისაზღვრა, რომ თითოეულმა პალატამ ყოველთვე ერთი სასესიო დღე უნდა დაუთმოს ოპოზიციის ინიციატივებს.<sup>233</sup> გარდა ამისა, ზოგან

<sup>221</sup> CDL-AD(2010)025, პა 108.

<sup>222</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 6.

<sup>223</sup> იქვე, 7.

<sup>224</sup> იქვე.

<sup>225</sup> იქვე, 7.

<sup>226</sup> Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Rule 20, 2.

<sup>227</sup> Standing Orders of the Croatian Parliament, art. 225.

<sup>228</sup> Rules of Organization and Procedure of the National Assembly, art. 48, sec. 3.

<sup>229</sup> Standing Orders of the Congress of Deputies, art. 67, sec. 1.

<sup>230</sup> Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, art. 56, sec. 2.

<sup>231</sup> Seimas of the Republic of Lithuania Statute, art. 92, sec. 1.

<sup>232</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 7.

<sup>233</sup> CDL-AD(2008)035 paragraph 106.



არსებობს შეზღუდვა, რომ ცალკეული წევრების საკანონმდებლო ინიციატივები მიემართება უფრო ცვლილების და არა - ახალ კანონპროექტებს.<sup>234</sup> საინტერესოა ისიც, რა შედეგით სრულდება ოპოზიციის მიერ წარდგენილი კანონპროექტების განხილვა. უმრავლესობის წარმომადგენლები ზოგჯერ კრიტიკას გამოთქვამენ მათი რაოდენობის გამო, ვინაიდან განხილვა პარლამენტის მნიშვნელოვან რესურსს მოითხოვს.<sup>235</sup>

შესწავლილი სახელმწიფოების მაგალითზე, 1 დეპუტატს შეუძლია კანონპროექტის ინიცირება იტალიაში,<sup>236</sup> ბულგარეთში,<sup>237</sup> ხორვატიაში,<sup>238</sup> სლოვაკეთში,<sup>239</sup> ლიეტუვაში,<sup>240</sup> საბერძნეთსა<sup>241</sup> და ესტონეთში.<sup>242</sup> რამდენიმე ქვეყანაში ეს უფლება დეპუტატთა გარკვეულ რაოდენობას აქვს. გერმანიაში ასეთია ბუნდესტაგის 5% (37 დეპუტატი),<sup>243</sup> ესპანეთში - 14 დეპუტატი,<sup>244</sup> ხოლო ლატვიაში - 5.<sup>245</sup> საქართველოში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება 1 დეპუტატსაც აქვს. ამ უფლებით სარგებლობს ფრაქციაც.<sup>246</sup>

### *კომიტეტების ფუნქციონირება (შემადგენლობა, თავმჯდომარეები, მომხსენებლები)*

საპარლამენტო ასამბლეის 1601 (2008) რეზოლუციაში გაწერილია რეკომენდაცია, რომ ოპოზიციამ უხელმძღვანელოს ყველა იმ კომიტეტს, რომელიც პასუხისმგებელია მთავრობის მოქმედებების მონიტორინგზე. ასეთებია: საბიუჯეტო და საფინანსო, ასევე, აუდიტის კომიტეტი ან უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობის კომიტეტი. ოპოზიციას შეიძლება ჰქონდეს გარანტირებული წარმომადგენლობა და მონაწილეობის უფლება პარლამენტის ხელმძღვანელობასა და შიდა ადმინისტრაციის ფორმირებაშიც.<sup>247</sup>

როგორც წესი, კომიტეტების შემადგენლობის განსაზღვრა და მათი თავმჯდომარეების გადანაწილება ხდება პროპორციულობის საფუძველზე.<sup>248</sup> ზოგიერთი ქვეყნის პარლამენტში (ნორვეგია, გაერთიანებული სამეფო, გერმანია) არსებობს ნორმა ან დამკვიდრებული პრაქტიკა, რომ გარკვეული თანამდებობები გათვალისწინებული უნდა იყოს ოპოზიციის წევრებისთვის. ეს ეხება კომიტეტების თავმჯდომარეებს, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან მთავრობის საქმიანობის ზედამხედველობაზე, იმ იდეიდან გამომდინარე, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო ზედამხედველობა, უპირველეს ყოვლისა, ოპოზიციური პარტიების ფუნქციაა.<sup>249</sup> ვესტმინსტერის მოდელის პარლამენტებში საფინანსო კომიტეტებს, ჩვეულებრივ,

<sup>234</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 7.

<sup>235</sup> Unit 7, The Role of the Opposition.

<sup>236</sup> Constitution of Italy, art. 71, sec. 1.

<sup>237</sup> Constitution of Bulgaria, art. 81, sec. 1.

<sup>238</sup> Standing Orders of the Croatian Parliament, art. 172.

<sup>239</sup> Constitution of Slovakia, art. 87, sec. 1.

<sup>240</sup> Constitution of Lithuania, art. 68, sec. 1.

<sup>241</sup> Standing Orders of Hellenic Parliament, art. 84, sec. 2.

<sup>242</sup> Constitution of Estonia, art. 103.

<sup>243</sup> Passage of legislation, გერმანიის პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/3msru8vr>, განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>244</sup> Standing Orders of the Congress of Deputies, art. 126, subsec. 1.

<sup>245</sup> Constitution of Latvia, art. 65.

<sup>246</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 45-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>247</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 33.

<sup>248</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 8.

<sup>249</sup> CDL-AD(2010)025, para. 86.

ოპოზიციის წევრი ხელმძღვანელობს.<sup>250</sup> ბევრ ქვეყანაში საპარლამენტო კომიტეტები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან საბიუჯეტო და საფინანსო საკითხებზე, არ მიიჩნევა მონიტორინგის მექანიზმად. მაგალითად, ნორვეგიის პარლამენტში მუდმივმოქმედი საფინანსო კომიტეტი განიხილება, როგორც დარგობრივ სფეროში არსებითი გადაწყვეტილების მიმღები სტრუქტურა. შესაბამისად, ხშირ შემთხვევაში, მისი თავმჯდომარე სამთავრობო ფრაქციის წევრი დეპუტატია, განსხვავებით მუდმივი ზედამხედველობის კომიტეტისგან, რომელსაც, დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, ოპოზიცია ხელმძღვანელობს.<sup>251</sup>

თემატური მომხსენებლის სტატუსიც, ძირითადად, პროპორციულობის მიხედვით ენიჭებათ, თუმცა ამ დროს დეპუტატის დატვირთვასაც ითვალისწინებენ. ზოგიერთ პარლამენტში ოპოზიციისთვის უფრო ფართო შესაძლებლობებია. მაგალითად, იტალიის პარლამენტში, კომიტეტის ოფიციალური მოხსენების გარდა, ოპოზიციურ ჯგუფებს შეუძლიათ, დანიშნონ უმცირესობის მომხსენებლები, რომლებიც ამზადებენ საკუთარ ანგარიშებს.<sup>252</sup>

საზღვარგარეთის ქვეყნებში, ზოგადი მიდგომით, 4 ძირითადი მოდელის გამოკვეთა შეიძლება. პირველი გულისხმობს, რომ, დამკვიდრებული პრაქტიკის საფუძველზე, კომიტეტის თავმჯდომარე ხდება უმრავლესობის წევრი. ასეთ მოდელს ვხვდებით აშშ-სა<sup>253</sup> და საბერძნეთში.<sup>254</sup> მეორე მიდგომის მიხედვით, თანამდებობები ოპოზიციასა და უმრავლესობას შორის ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპით ნაწილდება. ამის მაგალითია ლიტვა,<sup>255</sup> საფრანგეთი<sup>256</sup> და ინგლისი.<sup>257</sup> მესამე, გამოკვეთილ ტენდენციას განეკუთვნება ოპოზიციისთვის კვოტების დათმობის ტრადიცია. ამ წესს მისდევენ: სლოვაკეთი,<sup>258</sup> შვედეთი,<sup>259</sup> ესტონეთი,<sup>260</sup> გერმანია,<sup>261</sup>

<sup>250</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 25-26.

<sup>251</sup> CDL-AD(2010)025, 19.

<sup>252</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 8.

<sup>253</sup> House Committees, წარმომადგენელთა პალატის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/1rcuj048>, განახლებულია: 06.07.23.

<sup>254</sup> Parliamentary Committees, საბერძნეთის პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.hellenicparliament.gr/en/Koinovouleftikes-Epitropes/Katigories>, განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>255</sup> Seimas of the Republic of Lithuania Statute, 2020, art. 46, sec. 3. სეიმის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yx17chsf>, განახლებულია: 06.07.2023.

<sup>256</sup> Rules of Procedure of National Assembly of France, art. 39, sec. 2.

<sup>257</sup> Election of House of Commons Select Committee Chairs, თემთა პალატის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/2ybshkmz>, განახლებულია: 06.07.2023.

<sup>258</sup> ოპოზიციონერი თავმჯდომარე ჰყავს: ფუნქციათა შეუთავსებლობის, საგარეო საქმეთა, ეროვნული უსაფრთხოების მაკონტროლებელ, დაზვერვის სამსახურის მაკონტროლებელ, ეროვნული უსაფრთხოების ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა კონტროლის კომიტეტებს. Parliamentary Committees, სლოვაკეთის ეროვნული საბჭოს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.nrsr.sk/web/?sid=vybory/zoznam>, განახლებულია: 06.07.2023.

<sup>259</sup> ოპოზიციონერი თავმჯდომარე ჰყავს: თავდაცვის, საკონსტიტუციო საკითხთა, ბიზნესის, სოციალური და ზღვევის, სოციალურ საკითხთა და ტრანსპორტის კომიტეტებს. Utskotten & EU-nämnden, შვედეთის რიქსდაგის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.riksdagen.se/sv/utskotten-eu-namnden/>, განახლებულია: 06.07.23.

<sup>260</sup> ოპოზიციონერი თავმჯდომარე მხოლოდ საფინანსო კომიტეტს ჰყავს. Committees, რიგიკოგუს ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/committees-riigikogu/>, განახლებულია: 06.07.23.

<sup>261</sup> ოპოზიციონერი თავმჯდომარე ჰყავს: ბიუჯეტის; ციფრულ საკითხთა; გარემოს, ბუნების დაცვისა და ბირთვული უსაფრთხოების; ეკონომიკისა და ენერჯის; საოჯახო საკითხთა, ვეტერანთა, ქალებისა და ახალგაზრდების; საფინანსო საკითხთა კომიტეტებს. Committees, ბუნდესტაგის ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.bundestag.de/en/committees>, განახლებულია: 06.07.23.

ლატვია,<sup>262</sup> იტალია,<sup>263</sup> ესპანეთი<sup>264</sup> და ავსტრია.<sup>265</sup> მეოთხე მიდგომა კი გულისხმობს რეგლამენტით დადგენილ კვოტირების წესს. ის სლოვენიაში მოქმედებს.<sup>266</sup>

პარლამენტის მუშაობის დიდი ნაწილი, თითოეული დარგობრივი მიმართულებით, ხორციელდება კომიტეტების მიერ. კომიტეტები ყველგან დაკომპლექტებული უნდა იყოს ფართო პარტიული წარმომადგენლობით. ეს წესი, უმეტესად, ქვემდგომი კანონმდებლობით (რეგლამენტით ან სპეციალური კანონით) განისაზღვრება. თუმცა, მალტის კონსტიტუციაში (მუხლი 67) ნათქვამია, რომ კომიტეტები პარიტეტულად უნდა ასახავდნენ მთლიან პარლამენტს.<sup>267</sup>

შესწავლილ სახელმწიფოთა გამოცდილება მოწმობს, რომ კომიტეტების დასაკომპლექტებლად, ძირითადად, ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპი გამოიყენება. მას იყენებს გერმანია,<sup>268</sup> იტალია,<sup>269</sup> ესპანეთი,<sup>270</sup> ბულგარეთი,<sup>271</sup> ხორვატია,<sup>272</sup> საბერძნეთი<sup>273</sup> და ესტონეთი.<sup>274</sup> განსხვავებული მიდგომაა ლიეტუვაში, სადაც თავად სეიმი განსაზღვრავს კომიტეტების დაკომპლექტების წესს.<sup>275</sup> საქართველოში ფრაქციები და უფრაქციო დეპუტატები კომიტეტებში მათი წარმომადგენლობის მიხედვით ნაწილდებიან.<sup>276</sup> თუმცა, კომიტეტის ხელმძღვანელობა ოპოზიციისთვის არ არის გათვალისწინებული და ის არც პრაქტიკაშია დამკვიდრებული. რაც შეეხება თემატურ მომხსენებელს, ამის შესაძლებლობა ოპოზიციას ისევე აქვს, როგორც უმრავლესობის დეპუტატებს.<sup>277</sup>

<sup>262</sup> ოპოზიციონერი თავმჯდომარე ჰყავს საჯარო ადმინისტრაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის, აგრეთვე, ეროვნული უსაფრთხოების კომიტეტებს. Committees, ლატვიის სეიმის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/294peteg>, განახლებულია: 06.07.23.

<sup>263</sup> ოპოზიციონერი თავმჯდომარე ჰყავს საფინანსო, ასევე, ტრანსპორტის, ფოსტისა და ტელეკომუნიკაციების კომიტეტებს. Commissioni, იტალიის დეპუტატთა პალატის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.camera.it/leg18/48>, განახლებულია: 06.07.23.

<sup>264</sup> ოპოზიციონერი თავმჯდომარე ჰყავს: თავდაცვის; საცხოვრისის; ეკონომიკისა და ტრანსფორმაციის; ჯანმრთელობის კომიტეტებს. Comisiones, ესპანეთის დეპუტატთა კონგრესის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.congreso.es/web/guest/comisiones>, განახლებულია: 06.07.2023.

<sup>265</sup> ოპოზიციონერი თავმჯდომარე ჰყავს: შრომის და სოციალურ საკითხთა; საგარეო საქმეთა; განსახლების; კვლევის, ინოვაციის და დიგიტალიზაციის; ჯანმრთელობის; თანასწორობის; იმუნიტეტის; მომხმარებელთა უფლების დაცვის; ეროვნული თავდაცვის; ადამიანის უფლებების; პეტიციისა და მოქალაქეთა ინიციატივის; აუდიტის სასამართლოს; ტურიზმის; კონსტიტუციური საკითხების; ტრანსპორტის; მეცნიერების კომიტეტებს. Ausschüsse, ავსტრიის ეროვნული საბჭოს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://www.parlament.gv.at/PAKT/AUS/>, განახლებულია: 06.07.2023.

<sup>266</sup> Rules of Procedure of the National Assembly of Slovenia, art. 33, cl. 2.

<sup>267</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 25.

<sup>268</sup> Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Rules 12 and 57.

<sup>269</sup> Constitution of Italy, art. 72, sec. 3.

<sup>270</sup> Standing Orders of the Congress of Deputies, art. 40, subsec. 1.

<sup>271</sup> Rules of Organization and Procedure of the National Assembly, art. 18, sec. 1.

<sup>272</sup> Standing Orders of the Croatian Parliament, art. 46.

<sup>273</sup> Standing Orders of the Hellenic Parliament, art. 31, sec. 3.

<sup>274</sup> Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, art. 26, sec. 1.

<sup>275</sup> Rules of Procedure of the Saeima, art. 149, sec. 2.

<sup>276</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 28-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>277</sup> იქვე, 45-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

*კანონპროექტების/კანონების კონსტიტუციურობის განხილვა და აუდიტის ორგანოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა*

ზოგიერთი ქვეყანა საკანონმდებლო უმცირესობას აძლევს უფლებას, კანონპროექტი კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დასადგენად წარუდგინოს საკონსტიტუციო სასამართლოს (ან მსგავსი ფუნქციების მქონე ორგანოს). ამ შესაძლებლობით ოპოზიცია შესაბამის პარლამენტებში წარმატებით სარგებლობს.<sup>278</sup> მაგალითად, საფრანგეთის კონსტიტუცია (61-ე მუხლი) ეროვნული ასამბლეის ან სენატის ნებისმიერ 60 წევრს საშუალებას აძლევს, კანონპროექტი გაუგზავნოს საკონსტიტუციო საბჭოს. ეს პროცესი უნდა დაიწყოს კანონპროექტის მიღების შემდეგ, მაგრამ მის გამოქვეყნებამდე (წინასწარი კონსტიტუციური კონტროლი).<sup>279</sup> ზოგან ამ პროცედურის დასაწყებად საჭიროა პარლამენტარების (პალატების) უმრავლესობის გადაწყვეტილება. თუმცა, ტენდენცია უფრო იქით იხრება, რომ წევრების მინიმალურ რაოდენობას (ზოგადად, წევრების ერთი მესამედი ან ნაკლები, ან წევრების გარკვეული რაოდენობა, მაგალითად, 264/350-იდან 50 მათგანი) რთავენ საკონსტიტუციო წარდგინებით მიმართვის ნებას.<sup>280</sup> რეალურად, როგორი წარმატებით დასრულდება ეს პროცესი, დამოკიდებულია კანონის შინაარსზე, კონსტიტუციით დადგენილ შეზღუდვებსა და ეროვნული საკონსტიტუციო სასამართლოს შემადგენლობაზე.<sup>281</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვა უმცირესობის უფლებაა, რასაც ადასტურებს შესწავლილ სახელმწიფოთა მიდგომებიც. მაგალითად, წევრთა 1/5-ს აქვს ეს უფლება ბულგარეთში,<sup>282</sup> ხორვატიაში,<sup>283</sup> სლოვაკეთსა<sup>284</sup> და ლიეტუვაში.<sup>285</sup> გერმანიაში კვორუმი წევრთა 1/4-ს შეადგენს.<sup>286</sup> ესპანეთში კი ყველაზე დაბალი კვორუმია. საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება 50 დეპუტატს აქვს,<sup>287</sup> რაც სრული შემადგენლობის 1/7-ია. საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება პარლამენტის წევრთა 1/5-ს აქვს.<sup>288</sup>

გარდა საკონსტიტუციო კონტროლისა, ზოგიერთ პარლამენტში წევრთა გარკვეულმა რაოდენობამ შეიძლება მოითხოვოს აუდიტორთა სასამართლოს მიერ აუდიტის ჩატარება. სხვა პარლამენტებს, რომლებიც არ სარგებლობენ ამ შესაძლებლობით, რეგულარული კონტაქტი აქვთ აუდიტის ორგანოებთან. ზოგან უმცირესობამ შეიძლება მოითხოვოს სახელმწიფო ადმინისტრაციის სპეციალური აუდიტის მოწვევა.<sup>289</sup> ასეთი სპეციალური ინსტრუმენტი საქართველოს კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული.

<sup>278</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 8.

<sup>279</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 37.

<sup>280</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 8.

<sup>281</sup> CDL-AD(2010)025, para. 125.

<sup>282</sup> Constitution of Bulgaria, art. 150, sec. 1.

<sup>283</sup> The Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia, art. 35.

<sup>284</sup> Constitution of Slovakia, art. 130, sec. 1.

<sup>285</sup> Constitution of Lithuania, art. 130.

<sup>286</sup> Basic Law of Germany, art. 93, sec. 1, subsec. 2.

<sup>287</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, art. 32.

<sup>288</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

<sup>289</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 8.

### საერთაშორისო დელეგაციებში ოპოზიციის ჩართვა

ოპოზიციის უფლებებთან მიმართებით ხშირად მიუთითებენ საერთაშორისო დელეგაციების შემადგენლობაში მათი წარმომადგენლების ჩართვის აუცილებლობაზე. 1985 წლის სექტემბერში, ევროპის საბჭოს წევრი ერთ-ერთი სახელმწიფოს ორ ძირითად პოლიტიკურ პარტიას შორის დავის გამო, შესაბამისმა პარლამენტმა სტრასბურგში გაგზავნა ერთწევრიანი დელეგაცია, რომელიც შედგებოდა მხოლოდ პალატის სპიკერისგან. ეს ფაქტი სადავო გახდა, რადგან წარმოდგენილი არ იყო მრავალპარტიული დელეგაცია და მასში არ შედიოდნენ ოპოზიციის წევრები. თუმცა, პრობლემა გადაიჭრა ერთი წლის შემდეგ ორპარტიული დელეგაციის სრული შემადგენლობის დანიშვნით. ამ შემთხვევის გათვალისწინებით, შეიცვალა ასამბლეის რეგლამენტი. ახალი რეგულირებით, ეროვნული ასამბლეის დელეგაციები ისე უნდა დაკომპლექტდეს, რომ უზრუნველყოფილი იყოს პოლიტიკური პარტიების ან ჯგუფების სამართლიანი წარმომადგენლობა მათ პარლამენტებში.<sup>290</sup>

ამ საკითხთან მიმართებით, მაგალითად, ბულგარეთსა<sup>291</sup> და ლიეტუვაში,<sup>292</sup> ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპი მოქმედებს. თუმცა, ხორვატიაში,<sup>293</sup> ამასთან ერთად, იყენებენ ორივე სქესის შესაბამისი წარმომადგენლობის დაცვის პრინციპსაც. საქართველოში დელეგაციებში ოპოზიციის წარმომადგენლობა კომიტეტებში მათი გადანაწილების მსგავსია და ის დამოკიდებულია შესაბამისი ფრაქციის წევრთა, ან უფრაქციო წევრების რაოდენობაზე.<sup>294</sup>

### სხდომის დღეები ოპოზიციისთვის

ზოგიერთი პარლამენტი განსაზღვრავს სხდომის დღეებს ოპოზიციისთვის (ოპოზიციის დღეები). გაერთიანებულ სამეფოში ყოველწლიურ სესიაზე დაახლოებით 20 ოპოზიციური დღეა. საპარლამენტო დრო ასევე შეიძლება გამოიყოს ცალკეული წევრების საკანონმდებლო ინიციატივებისთვის. მათი მიღების აღბათობა, როგორც წესი, მინიმალურია, თუმცა ის იძლევა შესაძლებლობას, რომ საკითხები დღის წესრიგში მოხვდეს და საზოგადოებამ მოისმინოს მათი ალტერნატიული ხედვები პოლიტიკაში.<sup>295</sup>

კონტინენტური ევროპის სახელმწიფოებში არსებული პრაქტიკიდან გამოიკვეთა, რომ მსგავსი მექანიზმი ლიეტუვაში არსებობს. ოპოზიციურ ფრაქციებს აქ შეუძლიათ, ყოველი მესამე ხუთშაბათის სადამოს სესიის დღის წესრიგი განსაზღვრონ.<sup>296</sup> ოპოზიციურ ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძველზე, ბიურო ადგენს, რომელი ოპოზიციური ფრაქცია თუ კოალიცია იქნება პასუხისმგებელი დასახელებული დღის წესრიგის შემუშავებაზე.<sup>297</sup> ასეთ შემთხვევაში, დღის წესრიგს ცალკე არ ამტკიცებს სეიმი და იგი ყოველკვირეულ დღის წესრიგთან ერთად წარედ-

<sup>290</sup> იქვე, 3.

<sup>291</sup> Rules of Organization and Procedure of the National Assembly, art. 39, sec. 2.

<sup>292</sup> Seimas of the Republic of Lithuania Statute, art. 81, sec. 1.

<sup>293</sup> Standing Orders of the Croatian Parliament, art. 33.

<sup>294</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 189-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>295</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 26-27.

<sup>296</sup> Seimas of the Republic of Lithuania Statute, art. 97, sec. 5.

<sup>297</sup> იქვე.

გინება.<sup>298</sup> საქართველოს პარლამენტში ოპოზიციის დღეები ცალკე გარანტირებული არ არის, თუმცა მათ აქვთ თავისუფალი ტრიბუნის ინსტრუმენტი, რომლის მიხედვითაც, ფრაქციას უფლება აქვს, მორიგი სესიის განმავლობაში ორჯერ ისარგებლოს 30-წუთიანი გამოსვლით. ამ მოთხოვნის დაყენება ფრაქციას შეუძლია საკითხების განხილვის დასრულების შემდეგ, გარდა კენჭისყრის პროცედურისა. პარლამენტი ვალდებულია, დაუყოვნებლივ მოუსმინოს ფრაქციას.<sup>299</sup> გარდა ამისა, საპარლამენტო ოპოზიციის შემავალ ფრაქციას, ასევე, უფრაქციო პარლამენტის წევრს უფლება აქვთ, ყოველი თვის პლენარული სხდომების ბოლო კვირის პარასკევს, დღის პირველ ნახევარში, რეგლამენტით დადგენილი წესით, მოითხოვონ მათ მიერ ინიცირებული კანონის, პარლამენტის დადგენილების პროექტის ან პარლამენტის სხვა აქტის განსახილველად დროის გამოყოფა. პარლამენტის ბიურო ვალდებულია, საკითხი რეგლამენტით დადგენილი წესით შეიტანოს პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში.<sup>300</sup>

### *ოპოზიციის ჩართულობა საკადრო გადაწყვეტილებებში*

კიდევ ერთი სფერო, რომელშიც პოლიტიკური ოპოზიციის როლი შეიძლება გამოიკვეთოს, არის დანიშვნები. განსაკუთრებით, ეს ეხება სხვადასხვა ნეიტრალურ ან აპოლიტიკურ ორგანოებში პირების დანიშვნებს/არჩევებს. ასეთ ორგანოებს მიეკუთვნება სასამართლო, ასევე, დამოუკიდებელი ორგანოები, როგორებიცაა საარჩევნო, სასაზღვრო და საჯარო სამსახურის კომისიები.<sup>301</sup>

ამგვარ დანიშვნებში ოპოზიციის ჩართულობის რამდენიმე მოდელი არსებობს: საკონსულტაციო, კონკურენტული (თანმხლები) ან წარმომადგენლობითი პროცედურები; ამრჩევი კომისიის დაკომპლექტება; უშუალოდ ოპოზიციის მიერ დანიშვნა; დანიშვნებში ჩართვის პროპორციული პროცედურა.<sup>302</sup> საკონსულტაციო პროცედურის ეფექტიანობა დამოკიდებულია პოლიტიკურ ძალებს შორის თანამშრომლობის ხარისხზე.<sup>303</sup> დაპირისპირებული პარტიების შემთხვევაში, კონსულტაცია ან საერთოდ არ ტარდება, ან მას გავლენა არ აქვს. ოპოზიცია საკონსულტაციო როლში არსებობს ბულგარეთსა<sup>304</sup> და ესპანეთში.<sup>305</sup> ამ ქვეყნებში სახელმწიფოს მეთაური საპარლამენტო ფრაქციებთან გადის კონსულტაციას მთავრობის მეთაურის კანდიდატურის წამოყენებამდე. კონკურენტული პროცედურა კონსენსუსს გულისხმობს მმართველ პარტიასა და ოპოზიციის ლიდერებს შორის, რათა ასარჩევი პირი ორივესთვის მისაღები იყოს.<sup>306</sup> წარმომადგენლობითი წესი ორივე მხარეს აძლევს საკუთარი წარმომადგენლების არჩევის შესაძლებლობას,<sup>307</sup> რაც მცირედით განსხვავდება პროპორციული პროცედურისგან, რომელიც პარლამენტში პარტიული წარმომადგენლების

<sup>298</sup> იქვე.

<sup>299</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 53-ე მუხლი.

<sup>300</sup> იქვე, 89-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>301</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 27.

<sup>302</sup> იქვე.

<sup>303</sup> იქვე, 27-28.

<sup>304</sup> Constitution of Bulgaria, art. 99, sec. 1.

<sup>305</sup> Constitution of Spain, art. 99, sec. 1.

<sup>306</sup> Elliot Bulmer, დასახელებული ნაშრომი, 28.

<sup>307</sup> იქვე, 28-29.

რაოდენობის მიხედვით განისაზღვრება.<sup>308</sup> დანიშვნის კომისიის პროცედურა კონკრეტული თანამდებობის პირის ასარჩევად სპეციალური კომისიის დაკომპლექტებას გულისხმობს. მასში შედიან ასევე ოპოზიციის ლიდერებიც.<sup>309</sup> რაც შეეხება ექსკლუზიურ ოპოზიციურ დანიშვნას, ეს მოიცავს ოპოზიციისთვის კვოტების არსებობას რომელიმე ორგანოში ან თანამდებობაზე.<sup>310</sup> ამ პროცედურების მიღმა არსებობს კიდევ ერთი წესი, რომელშიც ოპოზიციის მონაწილეობაა საჭირო, რათა კონკრეტული პირი აირჩეს თანამდებობაზე. ეს იმ შემთხვევებს გულისხმობს, რომლის დროსაც პირის ასარჩევად კვალიფიციური უმრავლესობაა დადგენილი და მას მარტო უმრავლესობა ვერ აგროვებს.<sup>311</sup>

საქართველოს პარლამენტში ოპოზიციურ ფრაქციებს რამდენიმე შემთხვევაში აქვთ საკუთარი კვოტა. მაგალითად, მათი წარდგინებით შეიძლება აირჩიონ წევრი საპროკურორო საბჭოსა<sup>312</sup> ან საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოში.<sup>313</sup> ეს უფლებაც არ არის ბოლომდე გარანტირებული, რადგან შესაბამისი კანდიდატი, შესაძლოა, კენჭისყრაზე ჩააგდოს უმრავლესობამ. გარდა ამისა, ოპოზიციის მხარდაჭერაა საჭირო ისეთი თანამდებობის პირების არჩევისას, როგორებიცაა სახალხო დამცველი, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის წევრი.

---

<sup>308</sup> იქვე, 29.

<sup>309</sup> იქვე, 29-30.

<sup>310</sup> იქვე, 30.

<sup>311</sup> Constitution of Spain, art. 159, sec. 1

<sup>312</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 207-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>313</sup> იქვე, 209-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

## ოპოზიციის პასუხისმგებლობა

პარლამენტებში უმცირესობების უფლებრივი გაძლიერება დემოკრატიულ ქვეყნებში კონტროლისა და ბალანსის მისაღწევად სასარგებლო საშუალებად არის მიჩნეული.<sup>314</sup> თუმცა, ოპოზიციას მხოლოდ უფლებები არ ენიჭება. არამედ ისინი, ამავე დროს, მოიცავს მოვალეობებს და, დამატებით, პასუხისმგებლობასაც. პასუხისმგებლობის პირველი წესი გამოიხატება იმაში, რომ უფლებების განხორციელების პროცესში საერთო სიკეთეს უნდა ენიჭებოდეს უპირატესობა მხარეთა ვიწროპარტიულ ინტერესებსა და პოლიტიკურ განსხვავებებთან შედარებით.<sup>315</sup> გარდა ამისა, პარლამენტის ქმედითი ფუნქციონირებისთვის მნიშვნელოვანია, რომ უმცირესობამ, უმრავლესობასთან ერთად, შეძლოს დიალოგისა და თანამშრომლობის მიღწევა მწვავე პოლიტიკური უთანხმოების შემთხვევაში.<sup>316</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ ოპოზიციის მმართველ პარტიას მხოლოდ იმიტომ არ ეწინააღმდეგებოდეს, რომ ის ოპოზიციას, არამედ მისი კრიტიკა ეფუძნებოდეს დასაბუთებულ არგუმენტებს, საკუთარ პოლიტიკურ მრწამსს, რომელსაც ის დაეყრდნობა, თუკი ხელისუფლებაში მოვა.<sup>317</sup> მისი არა მხოლოდ უფლება, არამედ მოვალეობაა, ხელისუფლების საქმიანობის უარყოფითი მხარეები გააცნოს საზოგადოებას და წინ წამოწიოს პრობლემები.<sup>318</sup> ამავე დროს, ოპოზიციის პასუხისმგებლობის ზრდა მის ხელთ არსებული უფლებების სიმრავლის პირდაპირპროპორციულია.<sup>319</sup>

დემოკრატიულ სისტემაში ოპოზიციის ეფექტიანი მუშაობის ინდიკატორია საზოგადოებაში არსებული განსხვავებული მსოფლმხედველობისა და პოლიტიკური მრწამსის წარმოდგენა პარლამენტში. იმისთვის, რომ კონსტრუქციული დიალოგი წარიმართოს, ოპოზიციას უნდა გააჩნდეს საკუთარი პოლიტიკური პროფილი. ამის გარეშე აღმოჩნდება, რომ ისინი წინააღმდეგობას უწევენ ყველაფერს, რასაც მათი პოლიტიკური ოპონენტები განიზრახავენ.<sup>320</sup> ოპოზიციის ფუნქცია არ არის მხოლოდ ხალხის თვალში ხელისუფლების დისკრედიტაცია, არამედ მისგან ელიან ხელისუფლების პოლიტიკის მოდიფიცირების ინიციატივებსაც. შედეგად, მათ მუუძლიათ, შეცვალონ ხალხში არსებული ნიჰილისტური დამოკიდებულება პოლიტიკისადმი და დააინტერესონ ისინი მმართველობასთან დაკავშირებული საკითხებით.<sup>321</sup> ნეგატიურ კონტექსტში მათ არ უნდა დააზიანონ დემოკრატიული დებატების პროცესი და მოქალაქეთა ნდობა პოლიტიკის მიმართ.<sup>322</sup> მათ პასუხისმგებლობას მიეკუთვნება აგრეთვე კანონმდებლობის ფარგლებში საქმიანობა (მათ შორის, ისეთი კანონების პატივისცემა, რომელთა მიღებასაც არ ეთანხმებოდნენ)<sup>323</sup> და პარლამენტის მუშაობის ეფექტიანობის გაუმჯობესება.<sup>324</sup>

<sup>314</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 9.

<sup>315</sup> Majority and opposition – striking a balance in democracy, European Conference of presidents of Parliament, 4.

<sup>316</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 9.

<sup>317</sup> Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 169.

<sup>318</sup> იქვე.

<sup>319</sup> CDL-AD(2010)025, para. 158.

<sup>320</sup> იქვე, para. 150.

<sup>321</sup> Devendra Kumar, დასახელებული ნაშრომი, 168-169.

<sup>322</sup> Code of good practice in the field of political parties, CDL-AD(2009)002, para. 53.

<sup>323</sup> Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures, Venice Commission, December 1999, CDL-INF(2000)001, Opinion on the Constitutional and legal provisions relevant to the prohibition of political parties in Turkey, March 2009, CDL-AD(2009)006.

<sup>324</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 9.



ოპოზიციის მიერ ამ ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობის ნორმების დარღვევას სხვადასხვა სახის რეაგირება შეიძლება მოჰყვეს. პროპორციულობის პრინციპის დაცვით, მათ მიმართ შეიძლება გავრცელდეს დისციპლინური სანქციები, როგორც პარტიის შიგნით, ისე რეგლამენტის მიხედვით (სადეპუტატო იმუნიტეტის წესების ფარგლებში).<sup>325</sup> ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს პარტიების აკრძალვის წესიც ისეთ შემთხვევებში, თუ მათი საქმიანობა ან მოწოდებები შეიცავს ძალადობის ან დემოკრატიული რეჟიმის დამხობის შინაარსს.<sup>326</sup>

ასევე, მნიშვნელოვანია, გაიმიჯნოს პასუხისმგებლობები პოლიტიკურ და სამართლებრივ ქრილში. სამართლებრივი პასუხისმგებლობა მხოლოდ კანონის დარღვევის შემთხვევაში შეიძლება იყოს გამოყენებული, დანარჩენი კი პოლიტიკის ან მორალის რეგულირებას ექვემდებარება.<sup>327</sup> თუ, მაგალითად, ოპოზიციის გარკვეულ ნაწილს აქვს უფლება, შექმნას საპარლამენტო საგამოძიებო კომისია და მის ფარგლებში ისარგებლოს საკარო მოსმენების თუ ინფორმაციის მიღების ინსტრუმენტებით, მაშინ მან უნდა შეძლოს იმის დასაბუთება, რომ რაღაც მნიშვნელოვანი დარღვევა მართლაც მოხდა. ოპოზიციამ ეს უფლება ლეგიტიმური უმრავლესობის შეფერხებისა თუ შევიწროების საშუალებად არ უნდა გამოიყენოს.<sup>328</sup> მაგალითად, პარლამენტის ბოიკოტის შესაძლებლობა ჯერ კიდევ არსებობს ევროპის რამდენიმე პარლამენტში, პროცედურული ხელის შეშლაც ბევრგან კვლავ რეალობაა.<sup>329</sup> თუმცა, სისტემატური საპარლამენტო ბოიკოტი არ შეიძლება მიჩნეული იყოს კონსტრუქციულ ნაბიჯად დემოკრატიულ პროცესებში.<sup>330</sup> ამდენად, ოპოზიციამ თავისი როლი და უფლებები არ უნდა გამოიყენოს, როგორც უპირატესობა დაბრკოლების მექანიზმის ასამუშავებლად. გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ხელშეწყობა და მასში საკუთარი წვლილის შეტანა მისი პასუხისმგებლობის ერთ-ერთი ნაწილია.<sup>331</sup>

პრაქტიკაში ოპოზიცია სრულად არ იყენებს იმ უფლებათა პაკეტს და შესაძლებლობებს, რომლებიც კანონმდებლობით ენიჭება. არსებობენ ისეთი პარტიებიც, რომლებსაც, მიუხედავად ხელისუფლებაში მოსვლის დაბალი შანსისა, არ გააჩნიათ საკუთარი ალტერნატიული ხედვები/სტრატეგიები და დაკავებულნი არიან მხოლოდ „ხელისუფლების წინააღმდეგ ქულების დაგროვებით“, შეგუებულნი არიან ოპოზიციის სტატუსს და არ იბრძვიან ხელისუფლებაში მოსვლის მცირე შანსისთვისაც კი.<sup>332</sup>

<sup>325</sup> CDL-INF(2000)001; CDL-AD(2009)006.

<sup>326</sup> იქვე.

<sup>327</sup> CDL-AD(2010)025-e, para. 148.

<sup>328</sup> იქვე, para. 151.

<sup>329</sup> Rights and Responsibilities of the opposition in a Parliament, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 9.

<sup>330</sup> Majority and opposition – striking a balance in democracy, European Conference of presidents of Parliament.

<sup>331</sup> Conclusions by the General Rapporteurs (MM. Gross, Whitmore and Tarschys) to the Council of Europe Forum for the Future of Democracy meeting in Stockholm/Sigtuna in June 2007, para. 10. ხელმისაწვდომია: <https://tinyurl.com/yxcbbc9>, განახლებულია: 02.11.2023.

<sup>332</sup> Majority and opposition – striking a balance in democracy, European Conference of presidents of Parliament.

## საპარლამენტო ოპოზიციის უფლებები და მათი გამოყენების პრაქტიკა საქართველოში

საქართველოში ოპოზიციის უფლებებს რამდენიმე სამართლებრივი აქტი არეგულირებს. კონსტიტუციაში უშუალოდ მათზე მხოლოდ ერთ შემთხვევაში მიეთითება, როდესაც უზენაესი კანონი დროებით კომისიაში ოპოზიციის წარმომადგენლობას ადგენს. პოლიტიკური გაერთიანებების ზოგადი რეგულირების გარდა, კონკრეტულად საპარლამენტო ოპოზიციის უფლებები, ძირითადად, განვრცობილია პარლამენტის რეგლამენტში, რომელიც სხვადასხვა პროცედურის ფარგლებში განსაზღვრავს მათ უფლებებს და გარანტიებს. საქართველოში საპარლამენტო ოპოზიციად მიიჩნევა დეპუტატთა ის რაოდენობა, რომელიც საპარლამენტო უმრავლესობის, ანუ 76 დეპუტატის მიღმაა.

წინა ქვეთავებში შესაბამის კონტექსტში განხილული იყო ოპოზიციონერი სუბიექტების შესაბამისი უფლებები. ამ ქვეთავში ისინი ამომწურავად არის გადმოცემული და, დამატებით, მითითებულია მათი გამოყენების პრაქტიკაზეც მეთექვსმეტის პარლამენტში (2023 წლის 13 ოქტომბრამდე მდგომარეობით).<sup>333</sup> ცხრილში ჩამოთვლილი უფლებების მიღმა, თითოეულ ფრაქციას და უფრაქციო დეპუტატებს ასევე უფლება აქვთ, მიიღონ და განიხილონ ყველა ის დოკუმენტი, რომლებიც პარლამენტშია ინიცირებული. ოპოზიციის უფლებები არის როგორც პროცედურული, ისე კონკრეტულ თანამდებობებზე პირების წარდგენასა თუ კვოტის მიხედვით დანიშვნასთან დაკავშირებული. გარდა ამისა, რეგლამენტი ითვალისწინებს მათთან წინასწარი კონსულტაციების გავლას სხვადასხვა პროცესში, მაგალითად, მუდმივმოქმედი საბჭოების დაკომპლექტებისას, ბიუჯეტის განხილვის გრაფიკის შედგენისას.

ცხრილში მოცემული უფლებები, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, პირობითად გადაანაწილებულია 5 ჯგუფში: სტრუქტურული უფლებები, განხილვის პროცედურული უფლებები, ინიცირების პროცედურული უფლებები, საკადრო უფლებამოსილებები, სხვა გარანტიები. ამასთანავე, მეორე გრაფაში, კვლევის მიზნებისთვის, მითითებულია მხოლოდ ოპოზიციონერ სუბიექტებზე. მათში, ფრაქციებთან ერთად, მოიზრებიან აგრეთვე პოლიტიკური ჯგუფებიც (გარდა 4 შემთხვევისა, რომლებზეც წინა ქვეთავში იყო საუბარი).

უფლება	სუბიექტი	პრაქტიკა
<b>სტრუქტურული უფლებები</b>		
საპარლამენტო პოლიტიკური ჯგუფების შექმნის უფლება	არანაკლებ 2 დეპუტატი	ოპოზიციის პარლამენტში 9 პოლიტიკური ჯგუფი აქვს შექმნილი
დროებითი კომისიის შექმნის ინიცირების უფლება	ფრაქცია არანაკლებ დეპუტატთა 1/5	დროებითი კომისია მე-10 მოწვევის პარლამენტში არ შექმნილა (არც დაინიციირებულა)

<sup>333</sup> მონაცემები ეყრდნობა პარლამენტიდან მოთხოვნილ ინფორმაციას (2023 წლის 15 ივნისის N4661/2-7/23 და 30 ოქტომბრის N8060/2-7/23 წერილები), ასევე პარლამენტის საქმიანობის მონიტორინგის შედეგებს.

კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილეების წარდგენის უფლება (კვოტირება) (სულ 16)	საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი ფრაქცია  საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალ უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციანი ჯგუფი	16-იდან მხოლოდ 7 კომიტეტში აქვს ათვისებული
პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილის წარდგენის უფლება (კვოტირება) (2)	თითო მოადგილე საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი იმ 2 ფრაქციის წარდგინებით, რომლებშიც ოპოზიციაში შემავალ სხვა ფრაქციებზე მეტი პარლამენტის წევრია გაერთიანებული	ოპოზიციიდან 1 შემთხვევაში არჩეულია მოადგილე, 1 კვოტაზე კი, 2023 წლის 13 ოქტომბრის მდგომარეობით, ფრაქციის მიერ წარდგენილია კანდიდატურა
ნდობის ჯგუფში წევრის დანიშვნის უფლება (კვოტირება) (2)	საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი ფრაქციების წევრი	ნდობის ჯგუფში 1 კვოტა ათვისებულია ოპოზიციური ფრაქციის მიერ, მეორე კვოტაზე კი პოლიტიკურ ჯგუფებს არ წარუდგენიათ კანდიდატურა
წევრების დანიშვნის უფლება: კომიტეტებში, დროებით კომისიებში (მათ შორის, თავმჯდომარის ან მდივნის პოზიცია), საბჭოებში, მუდმივმოქმედ დელეგაციებში	ფრაქცია  უფრაქციო პარლამენტის წევრები (კვოტების შესაბამისად)	ოპოზიციურ პარტიებს კვოტები ათვისებული აქვთ კომიტეტებში, ხშირ შემთხვევაში, 2 კომიტეტში ერთდროულად. ისინი წარმოდგენილნი არიან საპარლამენტო დელეგაციებსა და საბჭოებშიც
პარლამენტის თავმჯდომარის კანდიდატურის წამოყენების უფლება	ფრაქცია  უფრაქციო პარლამენტის წევრთა 7-კაციანი ჯგუფი	საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალ ფრაქციას/ პოლიტიკურ ჯგუფს კომიტეტის თავმჯდომარის კანდიდატურა არ წარმოუდგენია
პარლამენტის თავმჯდომარის მოვალეობის შემსრულებლად პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილის წარდგენის უფლება, რეგლამენტით გათვალისწინებულ კონკრეტულ შემთხვევაში	ფრაქცია	არ დამდგარა ამ უფლებამოსილების გამოყენების საფუძვლები
კომიტეტის თავმჯდომარის კანდიდატურის წარდგენის უფლება	ფრაქცია  უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციანი ჯგუფი	საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალ ფრაქციას/ პოლიტიკურ ჯგუფს კომიტეტის თავმჯდომარის კანდიდატურა არ წარმოუდგენია
ინტერფრაქციული ჯგუფის შექმნაზე კონსულტაციაში მონაწილეობა და მასში გაწევრიანება	ფრაქცია	მეათე მოწვევის პარლამენტში ასეთი ჯგუფი არ შექმნილა

განხილვის პროცედურული უფლებები		
ბიუროს სხდომის მოწვევის ინიცირება (დასაბუთებული წერილობითი მოთხოვნა თავმჯდომარეს)	ფრაქცია	საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალ ფრაქციას ან პოლიტიკურ ჯგუფს პარლამენტის ბიუროს სხდომის მოწვევა არ მოუთხოვია
რიგგარეშე სხდომის ან სესიის მოსაწვევად პრეზიდენტისთვის მიმართვის უფლება	1/4	პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთმა მეოთხედმა საქართველოს პრეზიდენტს რიგგარეშე სხდომის მოსაწვევად მიმართა ორჯერ, რიგგარეშე სესიის მოსაწვევად - ასევე ორჯერ, თუმცა ერთხელ ის უმრავლესობის ბოიკოტის გამო არ გაიმართა
პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში საკითხის შეტანისა ან ამოღების მოთხოვნა	პარლამენტის წევრი ფრაქცია	საანგარიშო პერიოდში პარლამენტის პლენარული სხდომების დღის წესრიგში შეტანილი იყო საპარლამენტო ოპოზიციის (პარლამენტის წევრის, ფრაქციის, პოლიტიკური ჯგუფის) მიერ ინიცირებული 24 საკითხი
პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული პირების დაბარება კომიტეტის სხდომაზე	ფრაქცია, თუ მას ჰყავს წევრი კომიტეტში	მეათე მოწვევის პარლამენტში ეს უფლებამოსილება 4 თანამდებობის პირის მიმართ იყო გამოყენებული
კომიტეტზე დაბარებული პირის მოსმენისას კითხვებით მიმართვისთვის დროის გამოყოფის უფლება	ფრაქცია უფრაქციო პარლამენტის წევრი	N/A
კომიტეტის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ სამუშაო სფეროსა ან მიმართულებაზე თემატურ მომხსენებლად დანიშნვის უფლება	ფრაქცია უფრაქციო პარლამენტის წევრი	საპარლამენტო კომიტეტების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ მიმართულებებზე თემატურ მომხსენებლად დაინიშნა საპარლამენტო ოპოზიციის 41 წევრი (ზოგიერთ შემთხვევაში - ერთი და იგივე პირი).
დროებითი (ასევე, საგამოძიებო) კომისიის შექმნის თაობაზე დადგენილების ინიცირების უფლება	ფრაქცია 1/5	საპარლამენტო ოპოზიციის მიერ სულ ინიცირებულია 11 დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხი; აქედან 1 ჩავარდა კენჭისყრაზე, დანარჩენი განხილვის პროცესშია. 2 კომისიაზე კი კენჭისყრის პროცედურა ვერ გაიმართა უმრავლესობის ბოიკოტის გამო.
პარლამენტის დადგენილების მიღების მოთხოვნა დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიერ შემუშავებული აქტის თაობაზე	ფრაქცია	მეათე მოწვევის პარლამენტში ამ უფლებით არ უსარგებლიათ

ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებული დროებითი კომისიის თავმჯდომარედ პარლამენტის თავმჯდომარის ერთ-ერთი მოადგილის წარდგენის უფლება	ფრაქციის ინიციატივით	მხოლოდ უმრავლესობის ფრაქციამ წარადგინა თავმჯდომარის კანდიდატურა
პოლიტიკური დებატების დანიშვნის უფლება	1/5	საპარლამენტო ოპოზიციის წევრებმა (პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესუთედი) ერთხელ მოითხოვეს პოლიტიკური დებატების დანიშვნა
თავისუფალი ტრიბუნა (მორიგი სესიის განმავლობაში ორჯერ ისარგებლოს 30-წუთიანი გამოსვლით). პარლამენტი ვალდებულია, დაუყოვნებლივ მოუსმინოს ფრაქციას	ფრაქცია	თავისუფალი ტრიბუნა მოითხოვეს საპარლამენტო პოლიტიკურმა ჯგუფებმა „ლელო-პარტნიორობა საქართველოსთვის“ - ორჯერ, „გირჩი“ -სამჯერ, „რეფორმების ჯგუფი“ და „ევროოპტიმისტები“ - თითოჯერ
თანამომხსენებლად გამოსვლის უფლება საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების თაობაზე პრეზიდენტის ან პრემიერის მოხსენების შემდეგ	ფრაქცია	N/A
ყოველი თვის პლენარული სხდომების ბოლო კვირის პარასკევს, დღის პირველ ნახევარში, მის მიერ ინიცირებული კანონის, პარლამენტის დადგენილებების პროექტის ან სხვა აქტის განსახილველად განსაზღვრული დროის გამოყოფის მოთხოვნა პარლამენტის ბიურო ვალდებულია, საკითხი რეგლამენტით დადგენილი წესით შეიტანოს პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში	საპარლამენტო ოპოზიციამი შემავალი ფრაქცია  უფრაქციო პარლამენტის წევრი	არ უსარგებლიათ
სხდომაზე რეგისტრირებულ პირთა სიის ამოკითხვით რეგისტრაციის შედეგების შემოწმების მოთხოვნა, თუ პარლამენტის წევრთა რეგისტრაციის შედეგი და მანდატურთუხუცესის ინფორმაცია ეჭვს იწვევს	ფრაქცია  უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციანი ჯგუფი	არ მოუთხოვიათ

ბოიკოტის უფლება (პოლიტიკური შეხედულებების გამო, პლენარულ სხდომაზე საკითხების განხილვასა და გადაწყვეტაში მონაწილეობაზე უარის თქმა)	ფრაქცია უფრაქციო პარლამენტის წევრი	სუბიექტებმა ბოიკოტით ისარგებლეს 45-ჯერ
პარლამენტის პლენარული სხდომის ან მისი ნაწილის დახურულად გამოცხადების მოთხოვნის უფლება ისეთი საკითხების განხილვისას, რომლებიც საიდუმლოების დაცვას საჭიროებს	ფრაქცია	ეს მოთხოვნა დაისვა ერთხელ, მინისტრის საათის პროცედურისას, თუმცა არ დაკმაყოფილდა
კენჭისყრის პროცედურის ჩატარებისას მხოლოდ კენჭისყრის პროცედურულ საკითხებზე 1-წუთიანი გამოსვლით სარგებლობის უფლება	ფრაქცია (ორჯერ) უფრაქციო პარლამენტის წევრი (ერთხელ)	N/A
კენჭისყრის პროცედურის დაწყების წინ 5-წუთიანი შესვენების გამოცხადების მოთხოვნის უფლება	ფრაქცია	N/A
კანონპროექტის ცალკეული ნორმების თაობაზე ალტერნატიული წინადადების წარდგენის უფლება	ფრაქცია პარლამენტის წევრი	ალტერნატიული წინადადების წარდგენის უფლებით ისარგებლა 5-მა ოპოზიციონერმა დეპუტატმა
პრემიერ-მინისტრისთვის სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის წარდგენაზე საკითხის დაყენების უფლება	ფრაქცია	არ მოუთხოვიათ
პლენარულ სხდომაზე მთავრობის წევრის, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირის, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს ხელმძღვანელის პლენარულ სხდომაზე მოწვევის საკითხის ინიცირების უფლება	ფრაქცია	არ გამოუყენებიათ
სამსახურებრივი ვიზიტებისას გაწეული მუშაობის შედეგების შესახებ ანგარიშის პლენარულ სხდომაზე განხილვის საკითხის დაყენების უფლება	უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციანი ჯგუფი ფრაქცია	არ მოუთხოვიათ
რეზოლუციის ან სხვა გადაწყვეტილების მიღებაზე საკითხის ინიცირება პლენარულ სხდომაზე სხვა სახელმწიფოს ოფიციალური დელეგაციის ვიზიტის შედეგების შესახებ	უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციანი ჯგუფი, კომიტეტი ფრაქცია	არ გამოუყენებიათ

<b>საკადრო უფლებამოსილებები</b>		
საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის თანამდებობაზე კანდიდატურის წარდგენის უფლება	ფრაქცია უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციანი ჯგუფი	საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის არჩევის საკითხი არ დამდგარა დღის წესრიგში
საქართველოს სახალხო დამცველის თანამდებობაზე კანდიდატურის წარდგენის უფლება	ფრაქცია უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციანი ჯგუფი	მოქმედი სახალხო დამცველის კანდიდატურა წარადგინა ოპოზიციურმა პოლიტიკურმა ჯგუფმა
მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის შესარჩევი საკონკურსო კომისიის წევრობის უფლება	ფრაქციები უფრაქციო პარლამენტის წევრები	არჩევის საკითხი არ დამდგარა დღის წესრიგში
საპროკურორო საბჭოს 1 წევრის (დეპუტატის) წარდგენის უფლება	საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენელი (ფრაქციის წევრი ან უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციანი ჯგუფის მიერ დასახელებული პირი)	2022 წელს საპროკურორო საბჭოში წევრის წარდგენის უფლებით ისარგებლა საპარლამენტო ოპოზიციის 4-მა სუბიექტმა: ფრაქციამ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“; პოლიტიკურმა ჯგუფებმა „ლელო-პარტნიორობა საქართველოსთვის“, „გირჩი“ და „რეფორმების ჯგუფი“. აქედან პარლამენტმა 1 აირჩია.
საზოგადოებრივი მაწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრობის კანდიდატის წარდგენის უფლება (კვოტირება)	ფრაქცია	ერთხელ გამოიყენა „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“
საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოს წევრთა კანდიდატურების შესარჩევი კომისიის ერთი წევრის დანიშვნის უფლება საკუთარ წევრთაგან, თავის მიერვე დადგენილი წესით	საპარლამენტო ოპოზიციამი შემავალი ის ფრაქცია, რომელშიც ყველაზე მეტი პარლამენტის წევრია გაერთიანებული	N/A
<b>ინიცირების პროცედურული უფლებები</b>		
საკანონმდებლო ინიციატივა	პარლამენტის წევრი ფრაქცია	105 საკანონმდებლო ინიციატივა
მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების ალტერნატივის უფლება	1/3	არ გამოყენებულა
კონსტიტუციით და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატურის წამოყენების უფლება	1/3	არ გამოყენებულა

პრეზიდენტის, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის, მთავრობის წევრის, გენერალური პროკურორის, გენერალური აუდიტორის, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრის, იმპიჩმენტის წესით, თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება	1/3	არ გამოყენებულა
სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ გაწეული საქმიანობის ანგარიშის მოსმენის შემდეგ სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის დაყენების უფლება	1/3	არ გამოყენებულა
საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს უნდობლობის საკითხის დასმის უფლება	1/3	არ გამოყენებულა
საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის დასმის უფლება კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში	1/5	არ გამოყენებულა
კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრის თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურის აღძვრის უფლება	1/3	არ გამოყენებულა
საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოს წევრის თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურის აღძვრის უფლება	1/3	არ გამოყენებულა
კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილის გადაყენების საკითხის დაყენების უფლება	კომიტეტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3	არ გამოყენებულა
დროებითი საგამოძიებო კომისიის ანგარიშის მოსმენის შემდეგ კომისიის უფლებამოსილების ვადის გაგრძელებისა ან მისი შეწყვეტის საკითხის დაყენების უფლება	1/3	არ გამოყენებულა



თუ იურიდიული დახმარების სამსახურის საქმიანობის შესახებ ანგარიშის მოსმენისას გამოიკვეთა იურიდიული დახმარების სამსახურის დირექტორისთვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის კანონით გათვალისწინებული საფუძვლები, ანგარიშის მოსმენის დასრულებიდან 3 დღის ვადაში სამსახურის დირექტორის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის დაყენების უფლება	1/5	არ გამოყენებულა
სათანადო დასაბუთების საფუძველზე, ხელმოწერებით დადასტურებული წერილობითი ფორმით პარლამენტში კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით განსაზღვრულ საკითხზე რეფერენდუმის დანიშვნის მოთხოვნის საკითხის დასმის უფლება	1/5	არ გამოყენებულა
პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილისა და კომიტეტის თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის დასმის უფლება	1/5	არ გამოყენებულა
თვეში ერთხელ წინასწარ განსაზღვრულ საკითხზე დებატების დანიშვნის უფლება	1/5	არ გამოყენებულა
კონცეფციის პროექტის ინიცირების უფლება (გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა)	1/5	2 კონცეფციის პროექტის ინიცირებაში მონაწილეობდნენ ოპოზიციონერი დეპუტატები
ალტერნატიული კანონპროექტის წარდგენის უფლება	პარლამენტის წევრი ფრაქცია	ამ უფლებით 3-ჯერ ისარგებლეს დეპუტატებმა, ორჯერ კი - პოლიტიკურმა ჯგუფმა „ლელომ“
<b>სხვა უფლებები</b>		
საკონსტიტუციო სარჩელი ნორმატიული აქტის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხზე	1/5	არ გამოყენებულა
ინტერპელაცია	ფრაქცია უფრაქციო პარლამენტის წევრთა 7-კაციანი ჯგუფი	ოპოზიციონერმა სუბიექტებმა გამოიყენეს 12-ჯერ
სადეპუტატო კითხვა	პარლამენტის წევრი	საანგარიშო პერიოდში გაიგზავნა 5000-ზე მეტი კითხვა ოპოზიციონერი დეპუტატების მიერ

## შეჯამება

პოლიტიკური ოპოზიციის არსებობა და მათი უფლებების დაცვა დემოკრატიის ერთ-ერთი ინდიკატორია. დემოკრატიულ ქვეყანაში ოპოზიცია გულისხმობს პოლიტიკურ პარტიებს, ჯგუფებს ან ინდივიდებს, რომლებიც არ არიან ხელისუფლებაში, მაგრამ აქტიურად მონაწილეობენ პოლიტიკურ პროცესში, როგორც მმართველი პარტიის მაკონტროლებლები. პარლამენტში წარმოდგენილი ოპოზიცია გადამწყვეტ როლს ასრულებს დემოკრატიულ სისტემაში, ხელისუფლების პოლიტიკისა და ქმედებების მიმართ ალტერნატიული ან განსხვავებული შეხედულების შეთავაზების გზით. ოპოზიციის კონცეფცია დემოკრატიულ ქვეყანაში ფუნდამენტურია ანგარიშვალდებულების, წარმომადგენლობის, დისკუსიის, ძალთა ბალანსის, ალტერნატიული არჩევანის, სამოქალაქო ჩართულობის პრინციპების რეალიზებისთვის.

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ ჯანსაღი დემოკრატიისთვის აუცილებელია არა მხოლოდ ოპოზიციის უფლებების გარანტირება, არამედ კონსტრუქციული და პასუხისმგებელი ოპოზიციის არსებობაც. შესაბამისად, უფლებებს თან ახლავს პასუხისმგებლობებიც. მიუხედავად იმისა, რომ ოპოზიცია ხელისუფლებას უპირისპირდება და აკრიტიკებს, მან ეს უნდა გააკეთოს დემოკრატიული ნორმებისა და კანონის უზენაესობის პატივისცემის ფარგლებში. ეფექტური ოპოზიცია ხელს უწყობს დემოკრატიული ინსტიტუტების აქტიურობასა და მდგრადობას. ოპოზიციის სამართლებრივი მდგომარეობა ბალანსში უნდა იყოს უმრავლესობის ლეგიტიმაციასთან.

ოპოზიციის, მათ შორის, საპარლამენტო ოპოზიციის როლი და უფლებათა პაკეტი ბოლო წლებში გაიზარდა, რაშიც რამდენიმე საერთაშორისო დოკუმენტმაც შეიტანა თავისი წვლილი. რამდენიმე სახელმძღვანელო პრინციპის შესაბამისად, ქვეყნების კანონმდებლობა, პოლიტიკურ კონტექსტზე მათი მორგების გზით, ითვალისწინებს ოპოზიციონერი სუბიექტების სხვადასხვა ტიპის უფლებებს (როგორცაა, მაგალითად, პროცედურული, სტრუქტურული, მაკონტროლებელი). ამ უფლებების საბოლოო ეფექტიანობა უკვე პრაქტიკაზეა დამოკიდებული - რამდენად იცის ოპოზიციამ საკუთარი უფლებები, მათი გამოყენების წესები და იყენებს თუ არა მათ სწორ დროს.

საქართველოში საპარლამენტო ოპოზიციის სამართლებრივი სტატუსი პარლამენტის რეგლამენტითაა განსაზღვრული, თუმცა გარკვეულ უფლებებს (მათ შორის, თავად ტერმინსაც) კონსტიტუციაც ითვალისწინებს. მიუხედავად საკმაოდ მოცულობითი უფლებრივი პაკეტისა, საპარლამენტო ოპოზიციას არ აქვს ისეთი მნიშვნელოვანი უფლება, როგორცაა კომიტეტებში თავმჯდომარედ არჩევის შესაძლებლობა (არც კვოტის და არც პრაქტიკის გზით). გარდა ამისა, კონტროლის მიმართულებით არ არის გათვალისწინებული სამთავრობო საათის პროცედურა. ამასთანავე, პრაქტიკაში ოპოზიცია ზოგჯერ ვერ ახერხებს, სრულად ისარგებლოს იმ უფლებებით, რაც მას, როგორც ოპოზიციას, აქვს მიანიჭებული. ასეთი შემთხვევები, განსაკუთრებით, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის დროს გამოვლინდა.

საბოლოოდ, ოპოზიციის უფლებების კანონში გაწერა არ არის საკმარისი. აუცილებელია, ისინი ეფექტიანი იყოს და რეალურ შესაძლებლობას აძლევდეს შესაბამის სუბიექტს, გავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილებების მიღებაზე. აქ მხოლოდ კენჭისყრაზე გავლენა არ იგულისხმება, არამედ ოპოზიციონერ სუბიექტებს უნდა შეეძლოთ საკუთარი ალტერნატიული ხედვების შეთავაზება და მოქალაქეთა წუხილების

გახმოვანება, განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხებზე კი ვეტოს ძალაუფლებითაც უნდა სარგებლობდნენ. აუცილებელია, რომ ისინი არ დაბრკოლდნენ იმ უფლებების რეალიზებისას, რომლებსაც მათ კანონმდებლობა პირდაპირ ანიჭებს. ამავე დროს, არსებითია ამ უფლებების პრაქტიკაში გამოყენებაც. ეს უკვე ოპოზიციის წარმომადგენელთა ვალდებულება და პასუხისმგებლობაა, რომლებიც მათ უფლებრივი გარანტიების პარალელურად ეკისრებათ.

PACE Resolution (2008) 1601, გაიღლიანები ოპოზიციის უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ დემოკრატიულ პარლამენტში

1. პარლამენტარებმა მანდატი დამოუკიდებლად უნდა განახორციელონ. ისინი არ უნდა იყვნენ შეზღუდულნი რაიმე ინსტრუქციით და არ უნდა ექვემდებარებოდნენ სავალდებულო მანდატს. არ შეიძლება პარლამენტის წევრის დადანიშნულება იმ იდეების დაცვაში, რომლებიც ეწინააღმდეგება ხელისუფლების ოფიციალურ პოლიტიკას ან რომლებსაც მოსახლეობის უმრავლესობა არ მიესალმება.

2. ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების ეროვნული პარლამენტები აღიარებენ ოპოზიციის ან საპარლამენტო უმცირესობის შემდეგ უფლებებს:

2.1. გამოხატვის თავისუფლება და აზრის თავისუფლება: ოპოზიციის წევრები სარგებლობენ სიტყვის თავისუფლებით; მათ უნდა შეეძლოთ თავიანთი იდეების თავისუფლად გამოხატვა;

2.2. ოპოზიციის მონაწილეობა ხელისუფლების ქმედებებსა და პოლიტიკაზე ზედამხედველობაში, შემოწმებასა და კონტროლში:

2.2.1. ოპოზიციის წევრებს აქვთ ინფორმაციის მიღების უფლება; მათ და უმრავლესობის წევრებს უფლება აქვთ, მიიღონ ერთი და იგივე ინფორმაცია ხელისუფლებისგან;

2.2.2. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, დასვან წერილობითი და ზეპირი კითხვები და მიიღონ პასუხები;

2.2.3. ოპოზიციის წევრებს, შესაძლოა, ჰქონდეთ პრივილეგიები მთავრობასთან სამთავრობო საათის (question time) პროცედურისას (მაგალითად, უფლება, წამოიწყონ ეს პროცედურა და დაუსვან მთავრობას მეტი შეკითხვა, ვიდრე უმრავლესობის წევრებმა);

2.2.4. ოპოზიციის წევრებს აქვთ ინტერპელაციის (ზეპირი შეკითხვა დებატებით) და უნდობლობის გამოცხადების ადჰრის უფლება;

2.2.5. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, მოითხოვონ პარლამენტის/პალატის პლენარული სხდომის მოწვევა, რაც უნდა დაკმაყოფილდეს წევრთა ერთი მეოთხედის კვორუმის შემთხვევაში;

2.2.6. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, რეგულარულად გავლენა მოახდინონ პლენარული სხდომების დღის წესრიგზე და აირჩიონ დებატების საგანი, მათ შორის, ოპოზიციის წევრების მიერ წარდგენილი კანონპროექტები, ხელისუფლების ქმედებების კონტროლი, საჯარო პოლიტიკისა და ხარჯების შეფასება; ამ შემთხვევაში, მათ მიერ შერჩეულ საკითხებს პრიორიტეტი ექნება მთავრობის ინიციატივებზე;

2.2.7. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, მოითხოვონ დებატების გამართვა, მათ შორის, გადაუდებელ ან მიმდინარე საკითხებზე, რაც უნდა დაკმაყოფილდეს წევრების მეოთხედის კვორუმის შემთხვევაში;

2.2.8. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, მოითხოვონ საგამოძიებო კომიტეტის

ან მსგავსი სტრუქტურის შექმნა და გახდნენ მისი წევრები; ეს უნდა დაკმაყოფილდეს, თუ შეგროვდება წევრთა ერთი მეოთხედის კვორუმი; ოპოზიციის წარმომადგენელი უნდა დაინიშნოს ოპოზიციის წევრებისა ან პოლიტიკური ჯგუფების მიერ მოთხოვნილი საგამოძიებო კომიტეტის ან მსგავსი სტრუქტურის თავმჯდომარედ ან მომხსენებლად;

2.2.9. პლენარულ სხდომებზე გამოსვლის დრო განისაზღვრება პოლიტიკური ჯგუფების შესაბამისი წონის (წევრთა რაოდენობა) მიხედვით; უმრავლესობასა და ოპოზიციას შორის საუბრის დროის განაწილებისას, გარკვეული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ოპოზიცია უნდა იყოს პრივილეგირებული;

2.3. ოპოზიციის მონაწილეობა საკანონმდებლო მუშაობის ორგანიზებაში:

2.3.1. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, მონაწილეობდნენ საპარლამენტო ბიზნესის მართვაში; მათ უნდა ჰქონდეთ წვდომა პარლამენტში ვიცე-პრეზიდენტის და სხვა საპასუხისმგებლო თანამდებობებზე; პარლამენტის მმართველმა ორგანოებმა პატივი უნდა სცენ პროპორციული წარმომადგენლობის პრინციპს და ასახონ ეს პარლამენტის ან პალატის პოლიტიკურ შემადგენლობაზე;

2.3.2. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, მოითხოვონ რიგგარეშე სხდომის ჩატარება, რაც უნდა დაკმაყოფილდეს წევრთა ერთი მეოთხედის კვორუმის შემთხვევაში;

2.4. ოპოზიციის მონაწილეობა საკანონმდებლო პროცედურებში:

2.4.1. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, წარმოადგინონ კანონპროექტები და შუამდგომლობები საკანონმდებლო საკითხებზე;

2.4.2. ოპოზიციის წევრებს აქვთ სიტყვის და ხმის მიცემის უფლება ყველა სახის დებატებში;

2.4.3. ოპოზიციის წევრებს აქვთ კანონებში ცვლილებების ინიცირების უფლება;

2.4.4. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, წარმოადგინონ პროცედურული შუამდგომლობები (ცვლილებები დღის წესრიგის პროექტსა ან დამტკიცებულ დღის წესრიგში; მოითხოვონ კვორუმის დადგენა, ანგარიშის ისევ კომიტეტში გადაგზავნა და ა.შ.);

2.5. ოპოზიციის მონაწილეობა საპარლამენტო კომიტეტების მუშაობაში:

2.5.1. მუდმივმოქმედი კომიტეტების თავმჯდომარეობა ნაწილდება საპარლამენტო ჯგუფებს შორის პროპორციული წარმომადგენლობის საფუძველზე; არანაკლებ ერთ მუდმივ კომიტეტს თავმჯდომარეობს ოპოზიციის წევრი; სამთავრობო მოქმედებების მონიტორინგზე პასუხისმგებელი კომიტეტების თავმჯდომარეობად (როგორებიცაა საბიუჯეტო და საფინანსო კომიტეტი, აუდიტის კომიტეტი ან უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების ზედამხედველობის კომიტეტი) უნდა დაინიშნონ ოპოზიციის წევრები;

2.5.2. ნებისმიერი კომიტეტი, მიუხედავად იმისა, მუდმივია თუ არა, კომპლექტდება პროპორციული წარმომადგენლობის საფუძველზე;

2.5.3. კომიტეტებში ოპოზიციის წევრები სარგებლობენ სათათბირო და ხმის მი-

ცემის, ცვლილებების შეტანისა და პროცედურული შუამდგომლობის უფლებებით, ასევე, შესაძლებლობა აქვთ, განსხვავებული აზრი დაურთონ კომიტეტში მიღებულ ანგარიშს, ან წარადგინონ საკუთარი ანგარიში;

2.5.4. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, მოითხოვონ საკომიტეტო მოსმენების ჩატარება (კომიტეტის სხდომის მოწვევა); წევრთა ერთი მეოთხედის კვორუმის არსებობის შემთხვევაში, ის უნდა დაკმაყოფილდეს;

2.5.5. ნებისმიერ შემთხვევაში, კომიტეტებში მომხსენებლები ნაწილდება პროპორციული წარმომადგენლობის საფუძველზე; ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, დაინიშნონ კომიტეტის მომხსენებლებად;

2.6. ოპოზიციის მონაწილეობა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებში - პარლამენტის დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე უნდა გაიმართოს კონსულტაცია ოპოზიციასა ან საპარლამენტო უმცირესობასთან;

2.7. ოპოზიციის მონაწილეობა კანონების კონსტიტუციურობის შემოწმებაში:

2.7.1. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს ან შესაბამის სამართლებრივ ორგანოს და მოითხოვონ მიღებული კანონების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის შემოწმება;

2.7.2. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, მოითხოვონ კანონპროექტების ან პარლამენტის აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმება საკონსტიტუციო სასამართლოსა ან შესაბამის იურიდიულ ორგანოში, მათ მიღებამდე (წინასწარი კონტროლი);

2.7.3. ოპოზიციის წევრებს უფლება აქვთ, მიმართონ აუდიტის სასამართლოს და მოითხოვონ მისი მოსაზრების წარდგენა საბიუჯეტო და საფინანსო საკითხებზე.

3. ეროვნული პარლამენტები პოლიტიკურ ჯგუფებს ან ოპოზიციის ცალკეულ წევრებს უზრუნველყოფენ შესაბამისი ფინანსური, მატერიალური, ტექნიკური რესურსებითა და საშუალებებით, რათა მათ შეძლონ თავიანთი ფუნქციებისა და მოვალეობების სათანადოდ შესრულება. ოპოზიციის წევრებს უნდა ჰქონდეთ სამართლიანი წვდომა სახელმწიფო სახსრებსა და დახმარებებზე; მათ უნდა ჰქონდეთ თავისუფალი და სამართლიანი წვდომა მედიაზე, მათ შორის, საჯარო რადიო და სატელევიზიო არხებზე, ინფორმაციის სხვა წყაროებზე.

4. პარლამენტის წევრების და, განსაკუთრებით, უმცირესობის უფლებებთან დაკავშირებული რეგლამენტის დებულებები არ უნდა შეიცვალოს ყოველი საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, არჩევნების შედეგებთან მათი მორგების მიზნით.

5. პარლამენტში მყოფმა პოლიტიკურმა ოპოზიციამ უნდა გამოიჩინოს პოლიტიკური სიმწიფე, პასუხისმგებლობა და კონსტრუქციულობა ურთიერთპატივისცემის გამოვლენის გზით და საკუთარი უფლებების გამოყენებით, მთლიანად პარლამენტის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით.