

№ 20221810/371

ქ. თბილისი

18/10/2022

საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარეს

ირაკლი ბერაიას

## დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის რეკომენდაციები უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის გაძლიერებასთან დაკავშირებით

ბატონო ირაკლი,

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი 2019 წლიდან სწავლობს უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ მექანიზმებს და მათი პრაქტიკაში გამოყენების ხარვეზებს. ამ პერიოდის განმავლობაში, ორგანიზაციამ მოამზადა ორი კვლევა, რომელიც ეყრდნობა საჯარო დაწესებულებებიდან გამოთხოვილ ინფორმაციას, საკანონმდებლო რეგულაციების შესწავლას, საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდზე განთავსებული მონაცემებისა და პარლამენტის წევრებთან პირისპირ ჩატარებული ინტერვიუების ანალიზს.<sup>1</sup> ჩვენი რამდენიმე წლიანი დაკვირვება უსაფრთხოების სექტორზე ცხადყოფს, რომ საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები სუსტია და გაძლიერებას საჭიროებს.

ამ დაკვირვებას იზიარებს ევროკომისიაც. საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება, სამართალდამცველი უწყებების ანგარიშვალდებულება და მათზე ზედამხედველობის უზრუნველყოფა საქართველოს მიერ კანდიდატის სტატუსის მისაღებად აუცილებელ პირობას წარმოადგენს (რეკომენდაციები 2 და 6).

ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების პროცესის მხარდასაჭერად, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი ჩართული იყო საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტთან შექმნილ სამუშაო ჯგუფის მუშაობაში. მაგალითად, სამუშაო ჯგუფმა გაითვალისწინა დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის ერთ-ერთი რეკომენდაცია, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წლიური ანგარიშის პარლამენტისთვის წარდგენა მხოლოდ უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ვალდებულებაა. თუმცა, სამუშაო ჯგუფმა სხვა რეკომენდაციები, რომლებიც ასევე ეხებოდა უსაფრთხოების სექტორზე

<sup>1</sup> დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი, „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმები და მათი მნიშვნელობა“, 2020, ხელმისაწვდომია <https://www.democracyresearch.org/geo/404/>; „უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელობა და არსებული გამოწვევები“, 2022, ხელმისაწვდომია <https://www.democracyresearch.org/geo/1008/>

ზედამხედველობის გაძლიერებას, არ განიხილა იმ მოტივით, რომ უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის გასაძლიერებლად, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში შეიქმნებოდა სამუშაო ჯგუფი.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა აღნიშნული ჯგუფის მუშაობაში მონაწილეობა ვერ შეძლო, იმის გათვალისწინებით, რომ ჯგუფში ჩართვის შესაძლებლობა მხოლოდ აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის მიერ ნომინირებულ ორ საზოგადოებრივ ორგანიზაციას ჰქონდა. მოგვიანებით, როდესაც პლატფორმამ გამოთქვა მზადყოფნა, ჯგუფში ჩართვის შესაძლებლობა უფრო მეტი ორგანიზაციისთვის მიეცა, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტს სამუშაო ჯგუფებში მუშაობა შეჩერებული ჰქონდა.<sup>2</sup>

ვინაიდან არ მოგვეცა შესაძლებლობა, პირადად წარმოგვედგინა ჩვენი მოსაზრებები, წერილობითი სახით გიზიარებთ რეკომენდაციებს, რომელთა გათვალისწინებაც, ჩვენი შეფასებით, უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლს გააძლიერებს და ამასთანავე, ხელს შეუწყობს ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული რეკომენდაციების შესრულებას (რეკომენდაციები 2 და 6).

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მიერ შემოთავაზებული რეკომენდაციები არ არის ამომწურავი და საბოლოო ხასიათის - ჩვენ კვლავ ვაგრძელებთ მუშაობას ამ მიმართულებით და ვიტოვებთ უფლებას, კომიტეტებში საკითხის განხილვის დროს, სხვა მოსაზრებებიც წარმოვადგინოთ.

## ნდობის ჯგუფი

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 157-ე - 158-ე მუხლები არეგულირებენ ნდობის ჯგუფის საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებს. მიუხედავად იმისა, რომ ახალმა რეგლამენტმა გააძლიერა ნდობის ჯგუფის მანდატი, დაკვირვება აჩვენებს, რომ საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოების ინსტიტუტებზე ხარვეზიანია. საკანონმდებლო ხარვეზებს შორისაა უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებებისთვის მინიჭებული ფართო შესაძლებლობა თავი აარიდონ ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე; ასევე, ნდობის ჯგუფის შემადგენლობასთან, მის დაკომპლექტებასთან, საქმიანობის გაუმჭვირვალობასთან დაკავშირებული პრობლემები და სხვ.

### შესაბამისად, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის რეკომენდაცია:

გაუქმდეს ნდობის ჯგუფი. მისი უფლებამოსილებები გადაეცეს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტს. შესაბამისად, რეგლამენტიდან ამოღებულ იქნას 157-158-ე მუხლები, ასევე 159-ე მუხლის მე-5 პუნქტი და მე-10 პუნქტი. ცვლილებები შევიდეს 159-ე მუხლში და ნდობის ჯგუფის ნაცვლად, მუხლში ჩაიწეროს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი. მუხლს

<sup>2</sup> DRI, 20.08.22, მმართველმა პარტიამ უნდა უზრუნველყოს ISFED-ის ჩართულობა საარჩევნო საკითხებზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფში, ხელმისაწვდომია <https://www.democracyresearch.org/geo/1058/>

დაემატოს საიდუმლო ინფორმაციაზე კომიტეტის წევრების დამცემის წესი: სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების მისაღებად, პარლამენტისათვის წარდგენამდე, თავდაცვის და უშიშროების კომიტეტის წევრად დასახელებული პირი შემოწმებას გადის „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.

\* \* \*

იმ შემთხვევაში, თუ საპარლამენტო უმრავლესობა არაა მზად, უარი თქვას ნდობის ჯგუფის ფუნქციების თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტისთვის გადაცემაზე, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტს მიაჩნია, რომ ნდობის ჯგუფის ეფექტიანი საქმიანობისთვის მნიშვნელოვანი იქნება შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება:

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 157-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, ნდობის ჯგუფი შედგება 5 წევრისაგან, რომელთაგან ერთი არის პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, ორი – საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციის/ფრაქციების წევრი, ხოლო ორი – საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი ფრაქციების წევრი.

აღნიშნულმა ჩანაწერმა ჩიხში შეიყვანა საქართველოს პარლამენტი. იმის გათვალისწინებით, რომ საპარლამენტო ოპოზიციაში მხოლოდ ერთი ფრაქციაა, ნდობის ჯგუფს მეხუთე წევრი ამ დრომდე არ ჰყავს. მართალია, დღეს მოქმედი რედაქცია ითვალისწინებს პოლიტიკური ჯგუფის მიერ წევრობის კანდიდატის დასახელების შესაძლებლობას, თუმცა მხოლოდ 2024 წლამდე და მე-10 მოწვევის პარლამენტს ეს შესაძლებლობა დღემდე არ გამოუყენებია.<sup>3</sup>

**შესაბამისად, ნდობის ჯგუფის გაუქმებამდე, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის რეკომენდაციაა:**

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 157-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: ნდობის ჯგუფი შედგება 5 წევრისაგან, რომელთაგან ერთი არის პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, ორი – საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციის/ფრაქციების წევრი, ხოლო ორი – საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი პოლიტიკური ჯგუფის/ფრაქციის/ფრაქციების წევრი.

\* \* \*

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 158-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, ნდობის ჯგუფის სხდომები იმართება საჭიროებისამებრ. ნდობის ჯგუფის სხდომას იწვევს და წარმართავს ნდობის ჯგუფის თავმჯდომარე. ნდობის ჯგუფის სხდომა შესაძლებელია მოწვეულ იქნეს ნდობის ჯგუფის ნებისმიერი წევრის წინადადებით, თუ სხდომის გამართვას მხარს დაუჭერს ნდობის ჯგუფის წევრთა უმრავლესობა.

მსგავსი ჩანაწერი საპარლამენტო ოპოზიციის წევრებს არ აძლევს შესაძლებლობას, ნდობის ჯგუფის კომპეტენციას მიკუთვნებული მნიშვნელოვანი საკითხები დღის წესრიგში დააყენონ, რაც საპარლამენტო ზედამხედველობას ასუსტებს და ნაკლებად ეფექტიანს ხდის.

<sup>3</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 228<sup>1</sup>

---

**შესაბამისად, ნდობის ჯგუფის გაუქმებამდე, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის რეკომენდაციაა:**

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 158-ე მუხლის მე-2 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: ნდობის ჯგუფის სხდომები იმართება *სულ მცირე თვეში ერთხელ*. ნდობის ჯგუფის სხდომას იწვევს და წარმართავს ნდობის ჯგუფის თავმჯდომარე. ნდობის ჯგუფის სხდომა შესაძლებელია მოწვეულ იქნეს ნდობის ჯგუფის ნებისმიერი წევრის წინადადებით.

\* \* \*

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 159-ე მუხლის მე-11 პუნქტის მიხედვით, ნდობის ჯგუფის წევრი/წევრები უფლებამოსილია/უფლებამოსილი არიან, ნდობის ჯგუფის თავმჯდომარის თანხმობით, ნდობის ჯგუფის კომპეტენციისათვის მიკუთვნებულ საკითხებზე განახორციელოს/განახორციელონ ვიზიტები შესაბამის უწყებებში. აღნიშნულთან დაკავშირებით ნდობის ჯგუფის თავმჯდომარის გადაწყვეტილება შესაბამის უწყებას ეგზავნება ვიზიტის დაწყებამდე.

შემოწმების ეფექტიანობას მნიშვნელოვნად ამცირებს ის, რომ კანონმდებლობის მიხედვით, ვიზიტთან დაკავშირებით, წინასწარ ეცნობება შესაბამის უწყებას, რაც სამსახურს აძლევს შესაძლებლობას, ვიზიტისთვის „სათანადოდ მოემზადოს“.

**შესაბამისად, ნდობის ჯგუფის გაუქმებამდე, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის რეკომენდაციაა:**

ნდობის ჯგუფის წევრმა/წევრებმა ნდობის ჯგუფის კომპეტენციისათვის მიკუთვნებულ საკითხებზე განახორციელოს/განახორციელონ ვიზიტები შესაბამის უწყებებში, ამ უწყებების წინასწარი ინფორმირების გარეშე.

\* \* \*

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 159-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, შესაბამისი უწყებები, ეროვნული/საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე, უფლებამოსილი არიან ნდობის ჯგუფს უარი განუცხადონ მიმდინარე საქმეებსა და ღონისძიებებთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიწოდებაზე. ასევე შეზღუდულია შესაბამისი უწყებების მიერ ისეთი ინფორმაციის (მათ შორის, ნორმატიული აქტის) მიწოდება, რომელიც დაკავშირებულია საქმიანობის ფარულ ფორმებსა და მეთოდებთან.

მოქმედი კანონმდებლობით, ნდობის ჯგუფის წევრებს აქვთ დაშვება სახელმწიფო საიდუმლოებაზე და ხელი არ მიუწვდებათ მხოლოდ იმ ინფორმაციაზე, რომელიც შეეხება საქმიანობის ფარულ ფორმებსა და მეთოდებს. შესაბამისად, ჩანაწერი, რომელიც „შესაბამის უწყებებს“ ეროვნული/საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ინტერესების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე, უფლებას აძლევს უარი განუცხადონ ნდობის ჯგუფს მიმდინარე საქმეებსა და ღონისძიებებთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიწოდებაზე,

გაუმართლებლად ასუსტებს საპარლამენტო კონტროლს უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებზე.

**შესაბამისად, ნდობის ჯგუფის გაუქმებამდე, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის რეკომენდაციაა:**

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 159-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: შესაბამისი უწყებები, უფლებამოსილი არიან უარი განაცხადონ ნდობის ჯგუფისთვის მხოლოდ ისეთი ინფორმაციის მიწოდებაზე, რომელიც შეეხება საქმიანობის ფარულ ფორმებსა და მეთოდებს.

\* \* \*

გარდა ამისა, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მოსაზრებით, **ნდობის ჯგუფის ანგარიშვალდებულების და მისი საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად**, აუცილებელია, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტს დაემატოს მუხლი, სადაც გაიწერება ნდობის ჯგუფის ვალდებულება, ყოველწლიურად ან წელიწადში ორჯერ საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს ნდობის ჯგუფის საქმიანობის ანგარიში, კონფიდენციალური ინფორმაციის შესაბამისი დაცვით.

## პარლამენტის კომიტეტები

საქართველოს პარლამენტის მე-40 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, ანგარიშვალდებული პირი ვალდებულია კომიტეტის სხდომას დაესწროს კომიტეტის სხდომაზე დამსწრეთა უმრავლესობის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე, გარდა ამ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ამასთანავე, ფრაქციას კომიტეტის სხდომაზე სავალდებულო წესით მოწვევის უფლება აქვს იმ შემთხვევაში, თუ მას ჰყავს კომიტეტში წევრი.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მოსაზრებით, პრობლემურია რეგლამენტის მე-40 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომელიც პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირების მიმართ მე-2 პუნქტისგან განსხვავებულ სტანდარტს ადგენს. ამ სტანდარტის მიხედვით, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს გენერალური პროკურორი, **საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი** ვალდებული არიან კომიტეტის სხდომას დაესწრონ კომიტეტის წევრების სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის წერილობითი მოთხოვნით, რომელიც უნდა შეიცავდეს კომიტეტის სხდომაზე მოსაწვევ პირთან ერთად განსახილველი საკითხის/საკითხების შესახებ ამომწურავ ინფორმაციას.

გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს პარლამენტში დღესდღეობით მხოლოდ ორი ფრაქციაა და შესაძლოა, ფრაქციას ყველა კომიტეტში ვერ ჰყავდეს წევრი, ფრაქციები და უფრაქციო დეპუტატები მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას, კომიტეტის სხდომაზე ანგარიშვალდებული ორგანოს თანამდებობის პირი სხდომაზე მოიწვიონ.



**რეკომენდაცია:** უფრაქციო დეპუტატს თანამდებობის პირის სავალდებულო წესით სხდომაზე მოწვევის უფლება უნდა ჰქონდეს, კომიტეტის წევრთა უმრავლესობის ან/და კომიტეტის თავმჯდომარის თანხმობის შემთხვევაში. ამასთან, რეკომენდებულია გაუქმდეს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-40 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომელიც კომიტეტის სხდომაზე საქართველოს პრემიერ-მინისტრის, საქართველოს გენერალური პროკურორის, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დაბარების განსხვავებულ წესს ადგენს.

## სხვა სამსჯელო საკითხები

\* \* \*

პარლამენტის ის დადგენილება, რომელიც მიიღება ანგარიშვალდებული უწყების საქმიანობის ანგარიშის წარდგენის შემდეგ, უნდა იყოს დასაბუთებული და ნათლად ასახავდეს ყველა იმ გარემოებას, თუ რატომ შეაფასა საკანონმდებლო ორგანომ უწყების ანგარიში დადებითად ან უარყოფითად. ასევე, საჭიროების შემთხვევაში, უნდა შეიცავდეს იმ რეკომენდაციათა ჩამონათვალს, რომელთა შესრულებაც პარლამენტმა საჭიროდ მიიჩნია.<sup>4</sup>

\* \* \*

საგულისხმოა, რომ არაერთ შემთხვევაში, საქართველოს პარლამენტმა საგაზაფხულო სესიაზე წარდგენილი ანგარიშების განხილვა, მომდევნო - საშემოდგომო სესიაზე გადადო (მაგალითად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მოსმენა 2022 წელს). მსგავსი მიდგომა, კონკრეტულ დროს აქტუალურ საკითხებს ყურადღების მიღმა ტოვებს და საპარლამენტო ზედამხედველობის სისუსტესა და მაკონტროლებელი ორგანოს ინტერესის არარსებობაზე მიუთითებს. შესაბამისად, რეკომენდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული უწყებების წლიური ანგარიშების განხილვა მოხდეს იმავე სესიაზე.

პატივისცემით,

თამარ ხიდაშელი

დირექტორი

საკონტაქტო პირი: თათია კონიაშვილი

ტელ: +995 599 445 641

ელ. ფოსტა: tatiakoniashvili@gmail.com

<sup>4</sup> მაგალითად, საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული დადგენილებაში მხოლოდ ის წერია, რომ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის ანგარიში პარლამენტმა დადებითად შეაფასა. იხ. საქართველოს პარლამენტის წერილი, # 7017/2-7-1/22, 03-08-2022