

უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელობა და არსებული გამოწვევები

დემოკრატიის
კვლევის
ინსტიტუტი
(DRI)

2023





ანგარიში მოამზადა დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა (DRI) პროექტის „უსაფრთხოების სექტორის ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ხელშეწყობა“ ფარგლებში. პროექტის ფინანსურ მხარდაჭერას უზრუნველყოფს ორგანიზაცია „ეროვნული წვლილი დემოკრატიისათვის“ (NED). პუბლიკაციაში ასახული პოზიციები და შეხედულებები ეკუთვნის პროექტის გუნდს და არ უნდა მოხდეს მისი აღქმა დონორის ოფიციალურ მოსაზრებად.

შესავალი.....	4
მეთოდოლოგია.....	6
1. საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები.....	8
2. ევროკომისიის რეკომენდაცია - ანგარიშვალდებულ უწყებებზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება	11
2.1. უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის საკანონმდებლო ხარვეზები.....	12
2.2. ცვლილებების პრაქტიკული აღსრულება.....	15
3. საპარლამენტო კონტროლის ცალკეული მექანიზმების მიმოხილვა.....	18
3.1. ნდობის ჯგუფის საქმიანობის მომწესრიგებელი კანონმდებლობის ხარვეზები და პრაქტიკული პრობლემები.....	18
3.1.1 დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მიერ შემუშავებული საკანონმდებლო ინიციატივა	21
3.2. საქართველოს პარლამენტის წევრის კითხვებისა და მიღებული პასუხების ანალიზი	23
3.2.1. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური.....	24
3.2.2. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო.....	26
3.2.3. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	27
3.3. თანამდებობის პირის კომიტეტის სხდომაზე სავალდებულო დასწრება.....	29
3.4. თანამდებობის პირის პლენარულ სხდომაზე დაბარება.....	30
3.5. ინტერპელაცია	31
3.6. დროებითი საგამომიებო კომისიები.....	32
3.6.1. საკანონმდებლო მიმოხილვა.....	32
3.6.2. მექანიზმის პრაქტიკაში გამოყენება.....	34
4. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის ანგარიშის შეფასება.....	38
4.1. ოკუპირებული ტერიტორიები	41
4.2. სახელმწიფო უსაფრთხოება და კონტრდაზვერვითი საქმიანობა.....	42
4.3. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა	44
4.4. ანგარიშვალდებულება.....	46
5. ძირითადი მიგნებები	48



შესავალი

უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების წარმომადგენლების მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკი და შესაბამისად, ადამიანის უფლებების დარღვევის ალბათობა იზრდება, როდესაც ეს უწყებები არასათანადოდ კონტროლდება.¹

სამოქალაქო ორგანიზაციები წლების განმავლობაში საუბრობენ საქართველოს უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების ფართო უფლებამოსილებაზე, მათი საქმიანობის საიდუმლოების მაღალ ხარისხზე, გაუმჭვირვალე ბუნებასა და დემოკრატიული ზედამხედველობის ნაკლებობაზე.²

ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორში შემავალი სამსახურების საქმიანობის მთავარი მიზანი სახელმწიფოს სუვერენიტეტის დაცვა და ადამიანის პირადი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა უნდა იყოს. უსაფრთხოების სექტორში შემავალი სამსახურების ფართო უფლებამოსილება და ცალკეულ შემთხვევებში მათ მიერ მანდატის არაეფექტიანი გამოყენება ნათელყოფს, რომ სახელმწიფოს ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსი არარაციონალურად იხარჯება და ადამიანის უსაფრთხოება პრიორიტეტული არ არის. ამ პირობებში, უსაფრთხოების სექტორზე სათანადო ზედამხედველობის განხორციელება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს.

უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების ყველაზე ძლიერ მაკონტროლებელ ორგანოს, განსაკუთრებით საპარლამენტო რესპუბლიკებში, პარლამენტი წარმოადგენს. ზოგადად,

¹ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, *ევროსაბჭოს წევრ ქვეყნებში შიდა უსაფრთხოების სამსახურების კონტროლი, რეკომენდაცია 1402*, 1999, პარა. 5, ხელმისაწვდომია ინგლისურ ენაზე: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>

² დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი, 2020, *სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური - კომპეტენციათა დუბლირება და პარალელური საგამომიებო სისტემები*, ხელმისაწვდომია: <https://www.democracyresearch.org/geo/367/>

უსაფრთხოების სექტორში იგულისხმება ყველა სტრუქტურა, ინსტიტუტი და პერსონალი, რომელიც პასუხისმგებელია უსაფრთხოების უზრუნველყოფაზე, მართვასა და ზედამხედველობაზე, როგორც ეროვნულ, ისე, ადგილობრივ დონეზე.³ ანგარიშის მიზნებისთვის, უსაფრთხოების სექტორში მოიაზრება საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროები და სსიპ ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო.

წინამდებარე დოკუმენტი წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე, საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროებზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაზე დაკვირვების შუალედურ ანგარიშს.

დოკუმენტში გაანალიზებულია საჯაროდ ხელმისაწვდომი, პროაქტიულად გამოქვეყნებული და ორგანიზაციის მიერ გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია, საპარლამენტო ზედამხედველობის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო ჩარჩო, შესაბამისი ნორმების პრაქტიკაში აღსრულების საკითხი და პარლამენტის წევრებთან ინტერვიუების შედეგები. ანგარიშში ასევე შეფასებულია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2022 წლის საქმიანობის ანგარიში და ევროკავშირის 12 პუნქტიანი გეგმის შესრულების ფარგლებში, საპარლამენტო ზედამხედველობის გასაზრდელად მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებები და მათი პრაქტიკული აღსრულების საკითხი.

დაკვირვების შედეგად ნათელია, რომ უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლი სუსტია, რაც გამოწვეულია რამდენიმე ფაქტორით: საზედამხედველო მექანიზმების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის ხარვეზიანობით, პოლიტიკური ნების არარსებობით, რომ ერთი მხრივ, ანგარიშვალდებულმა უწყებამ იგრძნოს სათანადო პასუხისმგებლობა მაკონტროლებელი ორგანოს წინაშე და მეორე მხრივ, თავად ამ ორგანომ განახორციელოს უფლებამოსილება ეფექტიანად. ჩამოთვლილ პრობლემებს ემატება ისიც, რომ საპარლამენტო ოპოზიციას, როგორც რეგლამენტით, ასევე, პრაქტიკაში, შეზღუდული აქვს საპარლამენტო კონტროლის შესაძლებლობა.

³ DCAF და ნატოს საპარლამენტო ასამბლეა, *საპარლამენტო წვდომა საიდუმლო ინფორმაციაზე*, 2018 წლის ნოემბერი, ჟენევა, ხელმისაწვდომია ინგლისურ ენაზე: <https://bit.ly/3Gy57BZ>

მეთოდოლოგია

ანგარიშში განხილულია საქართველოს უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმები, მათი გამოყენების სიხშირე, ეფექტიანობა და შეფასებულია უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების ანგარიშვალდებულების ხარისხი. კვლევის მიზნებისთვის, უსაფრთხოების სექტორში მოიაზრება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, მისი მმართველობის სფეროში შემავალი ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო, საქართველოს თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროები. ანგარიში წარმოადგენს შუალედურ შეფასებას და მოიცავს 2023 წლის პირველი იანვრიდან 30 ივნისის ჩათვლით პერიოდს. თუმცა, პირველ იანვრამდე განვითარებული მოვლენების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, დოკუმენტში მოცემულია ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების ფარგლებში, საპარლამენტო ზედამხედველობის გასაუმჯობესებლად შემუშავებული საკანონმდებლო ცვლილებები და მათი პრაქტიკაში დანერგვის ტენდენცია.

ანგარიშის პირველ თავში მოცემულია უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის ზოგადი მექანიზმები. მეორე თავი მიმოიხილავს 2022 წლის ნოემბერში საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში და სხვა საკანონმდებლო აქტებში განხორციელებულ ცვლილებებს და ანალიზებს, რამდენად გაუმჯობესდა საპარლამენტო კონტროლი. მართალია, ცვლილებები არ იყო ფოკუსირებული უსაფრთხოების სექტორზე, თუმცა გარკვეულწილად ეხებოდა მას. შესაბამისად, ძირითადი აქცენტი ამ ნაწილზეა გაკეთებული. ანგარიშის მესამე თავი ეხება უშუალოდ უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებს - ნდობის ჯგუფის საქმიანობის მომწესრიგებელ საკანონმდებლო ჩარჩოს და პრაქტიკულ ხარვეზებს და იმ საკანონმდებლო ინიციატივას, რომელიც დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის გაუმჯობესების მიზნით მოამზადა. ამავე თავში მოცემულია ქვეთავები, რომლებიც მოიცავს საქართველოს პარლამენტის წევრის კით-

ხვებისა და მიღებული პასუხების ანალიზს, თანამდებობის პირის კომიტეტის სხდომაზე სავალდებულო დასწრების, თანამდებობის პირის პლენარულ სხდომაზე დაბარების, ინტერ-პელაციისა და მეათე მოწვევის პარლამენტში დროებითი საგამომიებო კომისი(ებ)ის შექმნასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ანგარიშის მეოთხე თავში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ყოველწლიური ანგარიშის კრიტიკულ ანალიზს იხილავთ. დოკუმენტის ბოლოს შემოთავაზებულია ძირითადი მიგნებები, რაც პროცესის დაკვირვების შედეგად გამოიკვეთა.

კვლევა ეფუძნება დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მიერ საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით მოპოვებულ ინფორმაციას, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე, ოპერატიულ-ტექნიკურ სააგენტოზე, თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროებზე ზედამხედველობა/კონტროლის შესახებ მოქმედი საკანონმდებლო რეგულაციების შესწავლას და საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდზე განთავსებული მონაცემების ანალიზს.

პროექტის მიზნებისა და ამოცანების გათვალისწინებით, ანგარიშის შემუშავების პროცესში შემდეგი მეთოდოლოგია გამოვიყენეთ:

მონაცემების დამუშავება და ანალიზი - კვლევის საწყის ეტაპზე განვსაზღვრეთ შესასწავლი ნორმატიული აქტების ნუსხა და დავამუშავეთ საჯარო დაწესებულებებიდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით მიღებული მონაცემები.

სამაგიდო კვლევა - შევკრიბეთ და გავანალიზეთ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული საჯარო ინფორმაცია და აღნიშნული მონაცემები კვლევის პროცესში გამოვიყენეთ. ამასთან, ანგარიშში გამოვიყენეთ სხვა საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშები.

ინტერვიუები - საპარლამენტო ფრაქციების/პოლიტიკური ჯგუფების წარმომადგენლებთან ჩავატარეთ ინტერვიუები უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის განხორციელების დროს არსებული გამოწვევების საკითხებზე.

საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები

1

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი უსაფრთხოების სექტორზე კონტროლის არაერთ მექანიზმს ითვალისწინებს, მათ შორის: კითხვის დასმისა და ინტერპელაციის, კომიტეტის სხდომაზე ანგარიშვალდებული პირის სავალდებულო დასწრების, პარლამენტისთვის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენის, საქართველოს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის, ნდობის ჯგუფისა და სხვა დარგობრივი სპეციალიზაციის კომიტეტების მიერ კონტროლის განხორციელების სახით.

დაკვირვება ცხადყოფს, რომ უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის ყველაზე ხშირად გამოყენებული მექანიზმი პარლამენტის წევრის კითხვაა. პარლამენტის წევრს შეუძლია კითხვით მიმართოს ყველა ანგარიშვალდებული ორგანოს წარმომადგენელს, მათ შორის, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროს, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს. ყველა უწყება ვალდებულია, 10 დღეში (ვადა კითხვის ავტორთან შეთანხმებით შეიძლება გაგრძელდეს კიდევ 10 დღით) სრულად გასცეს პასუხი კითხვაზე.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებზე ძირითად ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი. მსგავსი მოდელი ევროპის არაერთ ქვეყანაში არსებობს, მაგალითად, გერმანიაში, პოლონეთში, იტალიაში.⁴ საპარლამენტო კომიტეტების ფორმირების

⁴ ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი, 2015, *ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურების დემოკრატიული და ეფექტური ზედამხედველობა*, პარა. 42. ხელმისაწვდომია ინგლისურ ენაზე: <https://rm.coe.int/16806daadb>

წესიდან გამომდინარე, დღეს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის წევრთა უმრავლესობა მმართველი პოლიტიკური ძალის წარმომადგენელია.

საქართველოს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის დებულების მიხედვით, კომიტეტი:

- შეიმუშავებს, განიხილავს და პარლამენტის პლენარული სხდომისთვის ამზადებს კანონების, პარლამენტის დადგენილებებისა და სხვა გადაწყვეტილებების პროექტებს;
- მონაწილეობს პარლამენტში შემოსული კანონპროექტების განხილვასა და დამუშავებაში;
- ახორციელებს ქვეყნის თავდაცვასა და უსაფრთხოებასთან, ასევე, სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნევასთან, დასაიდუმლოებასთან და დაცვასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ბაზის რეგულირებასა და მიღებული კანონების შესრულების კონტროლს;
- შეიმუშავებს უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუციურ რეფორმასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ინიციატივებს, რეკომენდაციებსა და წინადადებებს;
- იხილავს უსაფრთხოების სექტორთან დაკავშირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირების, მათთან შეერთების, მათი დენონსირებისა და გაუქმების საკითხებს;
- აკონტროლებს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობასა და საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამის დასკვნას წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს;
- ისმენს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ანგარიშს გაწეული საქმიანობის შესახებ, რის საფუძველზეც შეიმუშავებს შესაბამის დასკვნასა და საქართველოს პარლამენტის დადგენილების პროექტს, რომელშიც შეიძლება აისახოს გარკვეული რეკომენდაციები;
- კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევაში შეიმუშავებს დასკვნას სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე;
- იხილავს კომიტეტში შემოსულ განცხადებებსა და საჩივრებს.

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტთან იქმნება ნდობის ჯგუფი, რომელიც დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებზე ზედამხედველობის ყველაზე ფართო მანდატით გამოირჩევა. ნდობის ჯგუფს უფლება აქვს აკონტროლოს უწყებები, გამოითხოვოს და მიიღოს, მათ შორის, საიდუმლო ინფორმაცია.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი ინტერპელაციაა. რეგლამენტის მიხედვით, „პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს, ფრაქციას უფლება აქვს, ინტერპელაციის წესით შეკითხვით მიმართოს საქართველოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს.“ შეკითხვაზე მხოლოდ წერილობითი პასუხის გაცემა არ კმარა, აუცილებელია, ადრესატი წარსდგეს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე და პირადად უპასუხოს მას. 2022 წელს პარლამენტის რეგლამენტში შესული ცვლილებებით, ინტერპელაციის მექანიზმის გამოყენების სიხშირე გაიზარდა.

რეგლამენტი საპარლამენტო კონტროლის თვალსაზრისით, ასევე იცნობს ანგარიშვალდებული პირის კომიტეტისა და პლენარულ სხდომაზე დაბარების წესს. დეპუტატებს აქვთ შესაძლებლობა, სხდომაზე გამოცხადებულ ანგარიშვალდებულ პირს დაუსვან კითხვები და მიიღონ პასუხები. თუმცა, ამ მიმართულებით არსებობს არაერთი საკანონმდებლო და პრაქტიკული გამოწვევა, რასთან დაკავშირებითაც, ანგარიშში ქვევით იქნება საუბარი.

დროებითი საგამომიებო კომისია საპარლამენტო ზედამხედველობის უმნიშვნელოვანეს მექანიზმს წარმოადგენს - საგამომიებო კომისია დეპუტატებს აძლევს შესაძლებლობას გამოიკვლიონ, მათ შორის, სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტები და შესაძლო დანაშაულებრივი ქმედებები. მიუხედავად 2018 წელს განხორციელებული პოზიტიური ცვლილებებისა, რომლის მიხედვითაც, საგამომიებო კომისიის შესაქმნელად საკმარისი გახდა 50 დეპუტატის მხარდაჭერა, პრაქტიკული თვალსაზრისით კვლავ არაერთი გამოწვევა არსებობს.

2. ევროკომისიის რეკომენდაცია – ანგარიშვალდებულ უწყებებზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება

2

2018 წელს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელდა ცვლილებები, რითაც უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლი გაძლიერდა. მიუხედავად ამისა, დემოკრატიული ზედამხედველობის მიმართულებით არსებული არაერთი გამოწვევის გამო, საპარლამენტო ზედამხედველობის გაძლიერების რეკომენდაცია ევროკომისიის 12 პრიორიტეტს შორის მოხვდა. 2023 წლის შუალედური ანგარიშის წარდგენისას ევროკომისარმა გაფართოებისა და სამეზობლო პოლიტიკის საკითხებში ოლივერ ვარჰეიმ აღნიშნა, რომ გარკვეული პროგრესის მიუხედავად, „საქართველომ უნდა გააუმჯობესოს საპარლამენტო ზედამხედველობა“⁵.

ევროკომისიის 12 რეკომენდაციის შესრულების ფარგლებში, საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტთან შექმნილმა სამუშაო ჯგუფმა საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერების მიმართულებით იმუშავა. სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა კომიტეტს საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერებასთან დაკავშირებული წერილობითი მოსაზრებები წარუდგინა. წარდგენილი რეკომენდაციები შეეხებოდა: პარლამენტის წევრის კითხვას, დებატების ზოგად წესს, ინტერპელაციას, თანამდებობის პირის პლენარულ სხდომაზე გამოცხადებას, ნდობის ჯგუფს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის საჯარო ანგარიშს, პარლამენტის კომიტეტებს, სხვა თანამდებობის პირის მიერ რეგლამენტის დარღვევებსა და სანქციებს. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა გამოცდილებიდან გამომდინარე, რეკომენდაციების შემუშავებისას მთავარი აქცენტი უსაფრთხოების

⁵ ევროპული კომისია, 2023 წლის 22 ივნისი, *სამეზობლო და გაფართოების საკითხებში კომისიის ოლივერ ვარჰეიმ მიერ პრესისთვის გაკეთებული განცხადება*, ხელმისაწვდომია ინგლისურ ენაზე:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_3458

სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერებაზე გააკეთა და უშუალოდ ამ მიმართულებით მომზადებული რეკომენდაციები თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტთან შექმნილ სამუშაო ჯგუფსაც წარუდგინა, რომელსაც, ევროკომისიის მე-6 პრიორიტეტიდან გამომდინარე, სამართალდამცავ უწყებებზე ზედამხედველობის გაძლიერების მიმართულებით უნდა ემუშავა. საბოლოო ჯამში, პარლამენტის რეგლამენტში დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის რამდენიმე რეკომენდაცია აისახა: პარლამენტის წევრის მიერ გაგზავნილ კითხვაზე პასუხისთვის გამოყოფილი დრო 15-დან 10 სამუშაო დღემდე შემცირდა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს დაევალა პარლამენტის წინაშე პირადად წარედგინა უწყების ყოველწლიური ანგარიში. ცვლილებამდე მოქმედი რედაქციით, ანგარიშის წარმოდგენის უფლებამოსილება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მოადგილესაც ჰქონდა. საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა რეგლამენტში სხვა ცვლილებებიც ასახა. მათ შორის, კომიტეტი ვალდებულია, რომ შეისწავლოს კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირის სავალდებულო დასწრებისა და კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირის მოსმენის საკითხი, პერიოდულად გააანალიზოს სადეპუტატო კითხვასთან დაკავშირებული საკითხები, მოამზადოს და გამოაქვეყნოს ანგარიშები. რეგლამენტში შესული ცვლილებებით, ასევე გაიზარდა ინტერპელაციის რაოდენობა და ცვლილებები შეეხო თემატური მოკვლევის საკითხსაც.

2.1. უსაფრთხოების საქტორზე გადახედვების საკანონმდებლო ხარვეზები

მიუხედავად დადებითი ცვლილებებისა, საქართველოს პარლამენტმა სრულად არ გამოიყენა შესაძლებლობა, გამოეწირობინა რეგლამენტში არსებული ხარვეზები, რაც საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას უშლის ხელს. შესაბამისად, პარლამენტის რეგლამენტში ჯერ კიდევ რჩება რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი, რაც ცვლილებებს საჭიროებს.

მაგალითად, საპარლამენტო ზედამხედველობის გასაუმჯობესებლად შექმნილ სამუშაო ჯგუფს არ უმსჯელია საპარლამენტო კონტროლის ისეთ მნიშვნელოვან მექანიზმზე, როგორც საპარლამენტო ფრაქციის მიერ თანამდებობის პირის ფრაქციის სხდომაზე დაბარება. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 2019 წლამდე მოქმედი რედაქციის მიხედვით, საქართველოს მთავრობის წევრი, ასევე პარლამენტის მიერ არჩეული ყველა თანამდებობის პირი, ვალდებული იყო დასწრებოდა ფრაქციის სხდომებს და წარედგინა გაწეული საქ-

მიანობის ანგარიში. 2018 წელს განხორციელებულმა ცვლილებებმა საპარლამენტო ფრაქციებს საპარლამენტო კონტროლის ეს მნიშვნელოვანი მექანიზმი წაართვა.

რეგლამენტის მე-40 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის, საქართველოს გენერალური პროკურორის და საქართველოს პრემიერ-მინისტრის კომიტეტის სხდომაზე დასაბარებლად საჭიროა კომიტეტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა. სხვა ანგარიშვალდებული პირების დასაბარებლად კი კომიტეტის სხდომაზე დამსწრეთა უმრავლესობა ან საპარლამენტო ფრაქციის/პოლიტიკური ჯგუფის მოთხოვნა საკმარისია. მიგვაჩნია, რომ რომელიმე თანამდებობის პირისთვის, მით უფრო, ისეთი თანამდებობის პირისთვის, რომელთა საქმიანობის მიმართ მომეტებული ინტერესი არსებობს, საგამონაკლისო ჩანაწერი არ უნდა არსებობდეს. მნიშვნელოვანი იქნება ფრაქციებს (მათ შორის, ოპოზიციურ ფრაქციებს) რეგლამენტით დამატებითი დაბრკოლებები არ ჰქონდეთ შექმნილი პრემიერ-მინისტრის, გენერალური პროკურორის და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის კომიტეტის სხდომაზე დასაბარებლად.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელიც რეგლამენტში უცვლელად დარჩა, თანამდებობის პირის მიერ რეგლამენტის დარღვევის შემთხვევებზე რეაგირებას ეხება. ამ მიმართულებით რეგლამენტი კვლავ არ ითვალისწინებს რამე ეფექტურ მექანიზმს რეაგირებისთვის. ევროკომისიის 12 პრიორიტეტის შესრულების ფარგლებში საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს დაევალა კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირის სავალდებულო დასწრებისა და კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირის მოსმენის, პარლამენტის წევრის კითხვაზე პასუხის გაცემის საკითხების მოკვლევა, „სათანადო რეაგირება“, შესაბამისი ანგარიშების მომზადება და ბიუროსთვის წარდგენა. რამდენიმე თვეა ეს ცვლილებები ძალაში შევიდა, თუმცა ერთადერთი შედეგი, რაც ამ დროისთვის არსებობს, მხოლოდ საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ მომზადებული ანგარიშებია. გამომდინარე იქიდან, რომ ანგარიშების გამოქვეყნებას რაიმე შედეგი აქამდე არ მოჰყოლია, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ანგარიშების მომზადება და გამოქვეყნება აღმოფხვრის ან შეამცირებს თანამდებობის პირების მიერ რეგლამენტის დარღვევის შემთხვევებს.

არსებობს რამდენიმე ხარვეზი ინტერპელაციის მექანიზმის გამოყენების პროცესშიც. კერძოდ, ადრესატი ვალდებულია შეკითხვას პირადად უპასუხოს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე; აგრეთვე, შეკითხვაზე პასუხი წერილობითი ფორმით წარუდგინოს პლენარულ სხდომას. იმისათვის, რომ კითხვის ავტორებს შესაძლებლობა ჰქონდეთ, მოემზადონ ინტერპელაციის ფარგლებში გამართული დებატებისთვის, უმჯობესი იქნებოდა, კითხვის ადრესატს ინტერპე-

ლაციის წესით გაგზავნილ შეკითხვაზე პასუხის სხდომის გამართვამდე არაუგვიანეს 5 დღით ადრე გაგზავნის ვალდებულება ჰქონდეს. წერილობითი პასუხის წინასწარ წარდგენა ხელს შეუწყობდა ინტერპელაციის პროცედურის უფრო ორგანიზებულად და შინაარსობრივად წარმართვას.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ჩანაწერი, რომელიც რეგლამენტში არსებობს, მაგრამ საჭიროებს დაზუსტებას, შეეხება საქართველოს პარლამენტის მიერ დადგენილების მიღებას ანგარიშვალდებული ორგანოს წარმომადგენლის მოსმენის ან მისი საქმიანობის შეფასების შემდეგ. არსებულმა პრაქტიკამ აჩვენა, რომ ეს დადგენილებები როგორც წესი, ფორმალური, ძალიან მოკლე და არაინფორმაციულია. აუცილებელია, დადგენილება მოიცავდეს იმ კონკრეტულ გარემოებებს, თუ რის გამო შეფასდა ორგანოს საქმიანობა/წარმოდგენილი ანგარიში დადებითად ან უარყოფითად. ასევე, მასში მითითებული უნდა იყოს პარლამენტის კონკრეტული რეკომენდაციები ამა თუ იმ ორგანოს ან/და თანამდებობის პირის მიმართ.

საიდუმლო შესყიდვებზე კონტროლის განმახორციელებელი ერთადერთი ორგანო არის ნდობის ჯგუფი. ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტებასთან, მუშაობის წესთან და მანდატთან დაკავშირებული პრობლემების გარდა, საქართველოს პარლამენტი რეგლამენტი შესაბამის უწყებებს ავალდებულებს, ნდობის ჯგუფს წარუდგინონ დეტალური ინფორმაცია განხორციელებული საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, როდესაც შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება 2 000 000 (ორ მილიონ) ლარს აღემატება. შესაბამისად, რეგლამენტის ეს ჩანაწერი ანგარიშვალდებულ ორგანოს უტოვებს შესაძლებლობას, კონტროლის გვერდის ავლით შეიძინოს საქონელი/მომსახურება, რომლის ერთჯერადი ღირებულება 2 000 000 ლარს არ აღემატება.

აღნიშნული ხარვეზების გამოსწორება, ისევე როგორც ნდობის ჯგუფის რეფორმირება, რომელსაც ანგარიშში ცალკე თავი ეთმობა, ხელს შეუწყობს ზედამხედველობის მექანიზმების უფრო მოქნილად გამოყენებას და პარლამენტის წევრებს მეტ ბერკეტს მისცემს ანგარიშვალდებული ორგანოების საქმიანობის შინაარსობრივი კრიტიკის და ზედამხედველობისთვის.

2.2. ცვლილებების პრაქტიკული აღსრულება

საპარლამენტო კონტროლის სისუსტე, პირველ რიგში, პოლიტიკური ნების არარსებობითაა გამოწვეული - მთელ რიგ კონტროლის მექანიზმებს დეპუტატები არ ან ვერ⁶ იყენებენ. აქედან გამომდინარე, დაკვირვების საგანს უნდა წარმოადგენდეს, თუ რამდენად ეფექტიანად აღსრულდება პარლამენტის რეგლამენტში 2022 წელს განხორციელებული ცვლილებები.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, 12 პრიორიტეტის შესრულების ფარგლებში, საქართველოს პარლამენტმა დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის რეკომენდაცია გაითვალისწინა და ცვლილებები შეიტანა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 171-ე მუხლის პირველ პუნქტში და შესაბამისად, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონში. ცვლილებამ, საქართველოს პარლამენტისთვის სამსახურის საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა პირადად სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ვალდებულება გახდა. საკანონმდებლო ცვლილებამდე მოქმედი რედაქციით, რეგლამენტის 171-ე მუხლი ანგარიშის წარდგენის უფლებას სამსახურის უფროსის მოადგილესაც აძლევდა.

მიუხედავად საკანონმდებლო ცვლილებისა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2022 წლის საქმიანობის ანგარიში 2023 წლის 7 ივლისს პარლამენტს ისევ სამსახურის უფროსის მოადგილემ გააცნო, მაშინ, როდესაც რეგლამენტის ჩანაწერის მიხედვით: *„საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 15 აპრილისა, პარლამენტს წარუდგენს სამსახურის მიერ წინა წელს გაწეული საქმიანობის შესახებ საჯარო ანგარიშს“*. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მოადგილის მიერ ანგარიშის წარდგენა წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის დარღვევას.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა საქართველოს პარლამენტს მიმართა კითხვით და გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია, რომელიც ეხება საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ განხორციელებულ შეფასებებს დეპუტატის კითხვასთან და კომიტეტის სხდომაზე ანგარიშვალდებულ პირის წარდგენასთან დაკავშირებით.

კიდევ ერთი ცვლილება, რომელიც საპარლამენტო ზედამხედველობის გაუმჯობესების მიზნით განხორციელდა, შეეხებოდა პარლამენტის წევრების შეკითხვებზე რეაგირების საკითხებს. 2022 წელს პარლამენტის რეგლამენტში შეტანილი ცვლილების თანახმად, *„პარლამენტის*

⁶ განსაკუთრებით, საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლები.

საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი კალენდარული წლის თებერვლისა და ყოველი მომდევნო მესამე თვის (მაისი, აგვისტო, ნოემბერი) დასრულებიდან არაუგვიანეს 15 დღისა შეისწავლის პარლამენტის წევრის კითხვაზე რეაგირების საკითხს. პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი პარლამენტის წევრის კითხვაზე რეაგირების შესახებ ინფორმაციას წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს. პარლამენტის ბიურო უფლებამოსილია აღნიშნული საკითხი შეიტანოს პარლამენტის პლენარული სხდომის დღის წესრიგში. პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი უზრუნველყოფს აღნიშნული ინფორმაციის პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებას.⁷

საკანონმდებლო ცვლილებების ძალაში შესვლიდან (2022 წლის ნოემბრიდან), საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა 3 ანგარიში მოამზადა - 2022 წლის დეკემბერში, 2023 წლის აპრილსა და ივნისში. ანგარიშების მიხედვით, საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმს - პარლამენტის წევრის კითხვას, პარლამენტარები აქტიურად იყენებენ. საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის ანგარიშებში მოცემულია პასუხგაუცემელი კითხვების რაოდენობა, აგრეთვე, სტატისტიკური ინფორმაცია პარლამენტის წევრის კითხვაზე პასუხის გაცემის ვადის დარღვევისა და არაუფლებამოსილი პირების მიერ გაცემული პასუხების შესახებ. ანგარიშების მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 148-ე მუხლის მე-8 პუნქტის შესაბამისად, აღნიშნულ ინფორმაციას წარუდგენს საქართველოს პარლამენტის ბიუროს, ასევე, განაგრძობს პარლამენტის წევრის კითხვაზე რეაგირების შესახებ მონაცემების შესწავლას და დინამიკაში აკვირდება პარლამენტის წევრის კითხვებზე რეაგირების საკითხს, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მოთხოვნების შესაბამისად.

148-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით, „თითოეული ორგანო, თანამდებობის პირი, რომელსაც კითხვით მიმართეს, ვალდებულია პარლამენტს კითხვის მიღებიდან 10 დღეში წარუდგინოს **სრული წერილობითი პასუხი**. ეს ვადა კითხვის ავტორისადმი ადრესატის დასაბუთებული წერილობითი მიმართვის საფუძველზე შეიძლება გაგრძელდეს 10 დღით. კითხვაზე პასუხს ხელს აწერს მხოლოდ ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საქართველოს მთავრობის შესაბამისი წევრი.“

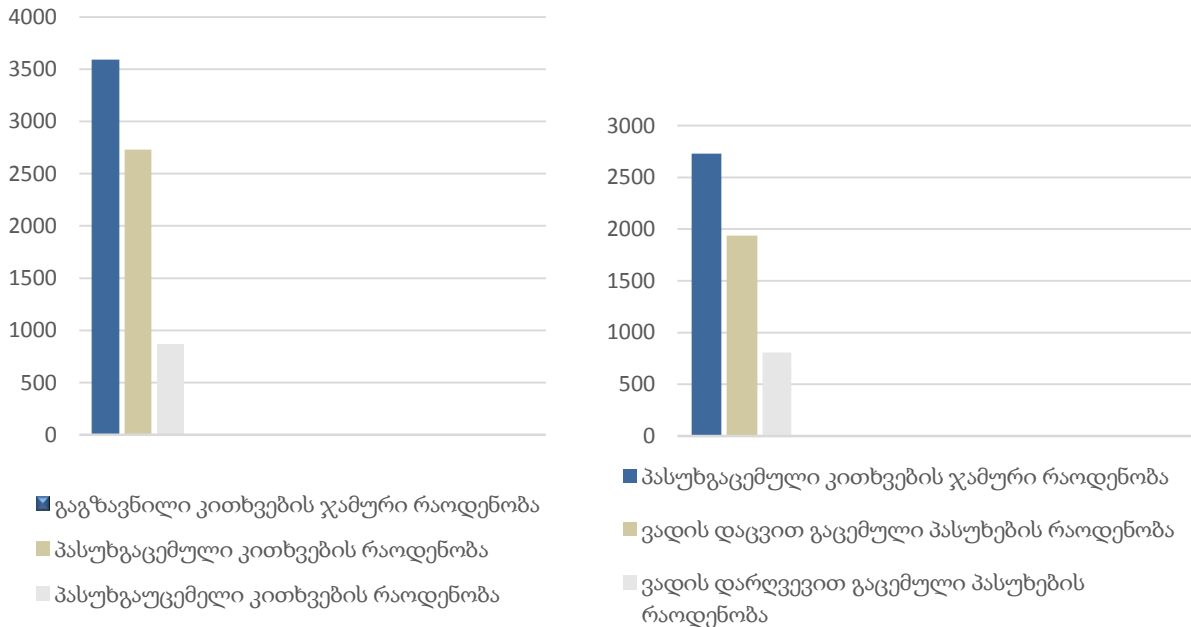
შესაბამისად, კომიტეტის ანგარიში უნდა მოიცავდეს ყველა იმ საკითხს, რაც მე-8 პუნქტშია მოცემული. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი წლების განმავლობაში ანალიზებს

⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 148, პუნქტი 8.

პარლამენტის წევრის კითხვებსა და მიღებულ პასუხებს. მიუხედავად იმისა, რომ კითხვების რაოდენობის მხრივ აღმავალი დინამიკა შეინიშნება, მთავარ გამოწვევად რჩება კითხვების და გაცემული პასუხების შინაარსი. სამწუხაროდ, საპროცედურო საკითხთა კომიტეტის ანგარიშებში ძირითადად მოცემულია ზოგადი სტატისტიკური ინფორმაცია. მთავარი გამოწვევა კი, რამდენად შეესაბამება გაცემული პასუხი დეპუტატის კითხვას ან რამდენად მართებულად ეთქვა უარი დეპუტატს პასუხის გაცემაზე, არ არის შესწავლილი და გაანალიზებული.

ზოგადი წარმოდგენისთვის, ქვემოთ მოცემულია სტატისტიკური ინფორმაციები ჯამურად, რაც კომიტეტის სამ ანგარიშშია წარმოდგენილი:⁸

2022 წლის ნოემბერი - 2023 წლის მაისი



⁸ ანგარიშში მოცემულია ინფორმაცია ყველა ანგარიშვალდებული ორგანოსთვის (არა მხოლოდ უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებებისთვის) გაგზავნილი კითხვებისა და მიღებული პასუხების შესახებ.

საპარლამენტო კონტროლის სალკეული მექანიზმების მიმოხილვა

3

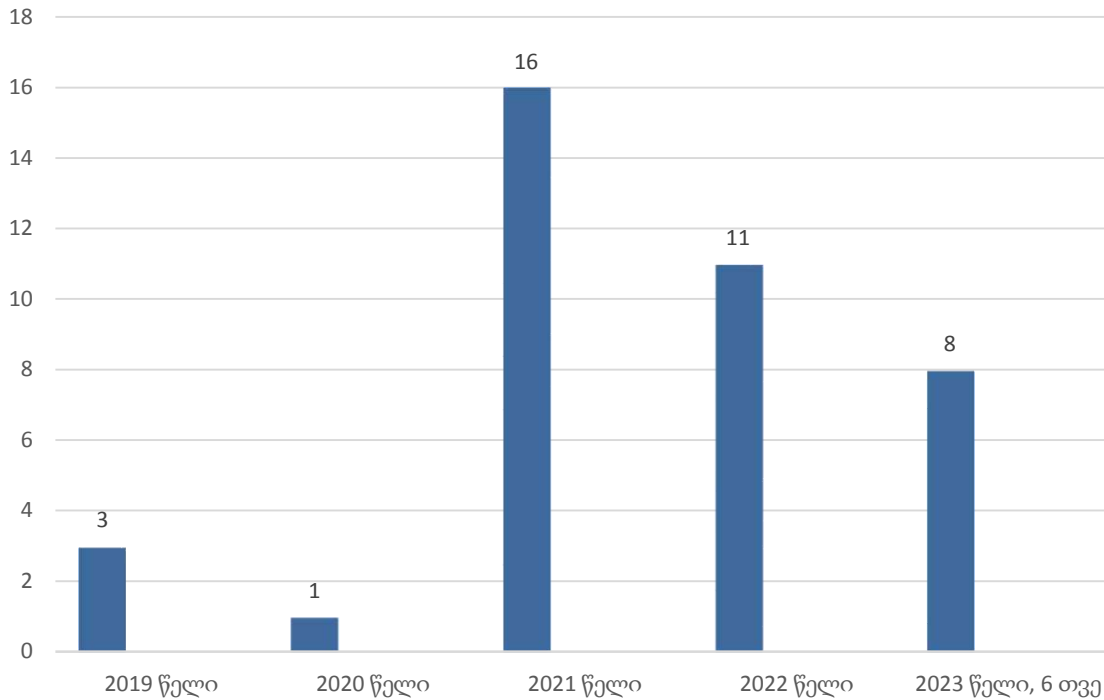
3.1. ნდობის ჯგუფის საქმიანობის მომხსარიგებელი კანონმდებლობის ხარვეზები და პრაქტიკული პრობლემები

უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების საქმიანობა საიდუმლოების მაღალი ხარისხით ხასიათდება. ამ კუთხით, უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების კონტროლის ყველაზე მეტი უფლებამოსილება პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში შექმნილ ნდობის ჯგუფს აქვს. ნდობის ჯგუფის საქმიანობის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო ჩარჩო ხარვეზიანია, რაც პრაქტიკულ პრობლემებს იწვევს.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა, ნდობის ჯგუფის საქმიანობასთან დაკავშირებით, საქართველოს პარლამენტიდან გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია, რომლის თანახმადაც, 2023 წლის 1-ლი იანვრიდან 30 ივნისის ჩათვლით ნდობის ჯგუფმა 9 შეხვედრა გამართა. პარლამენტიდან მიღებული პასუხის მიხედვით, თავდაცვის სამინისტროს წარმომადგენლებმა ნდობის ჯგუფის ორ სხდომაში მიიღეს მონაწილეობა. ამთვან, 2023 წლის 27 მარტს გამართულ სხდომას ესწრებოდნენ თავდაცვის მინისტრი და მისი მოადგილეები, ხოლო მეორე, 19 ივნისის გამართულ სხდომას თავდაცვის მინისტრის მოადგილე; სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსმა და მისმა მოადგილემ ნდობის ჯგუფის სხდომაში მონაწილეობა მიიღეს ერთხელ - 2023 წლის 6 აპრილს; რაც შეეხება შინაგან საქმეთა სამინისტროს, მინისტრის მოადგილეები საანგარიშო პერიოდში გამართული ნდობის ჯგუფის ერთ სხდომას დაესწრნენ 2023 წლის 12 აპრილს.⁹

⁹ საქართველოს პარლამენტის აპარატის წერილი, 18-07-2023, N 5592/2-7/23.

ნდობის ჯგუფის სხდომათა რაოდენობა



ნდობის ჯგუფის საქმიანობის საიდუმლოების მაღალი ხასიათიდან გამომდინარე, უცნობია, კონკრეტულად რა საკითხები განიხილეს შეხვედრებზე. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა საქართველოს პარლამენტიდან გამოითხოვა შემდეგი ინფორმაცია: ნდობის ჯგუფის სხდომათა გამართვის თარიღები, დღის წესრიგი (ასლი) და დამსწრე პირთა სია; ანგარიშვალდებული პირების მხრიდან ნდობის ჯგუფისთვის წარდგენილი მოხსენებების გამართვის თარიღები და დამსწრე პირთა სია; შესაბამისი უწყებების მიერ თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტისთვის წარდგენილი ინფორმაცია განხორციელებული და მიმდინარე არასაიდუმლო შესყიდვების შესახებ; რამდენჯერ დაესწრნენ საქართველოს პარლამენტის ნდობის ჯგუფის სხდომებს უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების წარმომადგენლები; ნდობის ჯგუფის წევრთა ვიზიტების რაოდენობა ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოსა და სხვა ანგარიშვალდებულ უწყებებში.¹⁰ საქართველოს პარლამენტმა მოგვაწოდა ინფორმაცია **მხოლოდ**

¹⁰ დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის წერილი, N 20230307/33.

ნდობის ჯგუფის სხდომათა რაოდენობის, გამართვის თარიღებისა და დამსწრე პირების შესახებ.¹¹

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 157-ე, 158-ე და 159-ე მუხლები არეგულირებს ნდობის ჯგუფის შემადგენლობასთან და საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებს. მიუხედავად იმისა, რომ ახალმა, 2018 წლიდან ამოქმედებულმა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტმა გააძლიერა ნდობის ჯგუფის მანდატი, დაკვირვება აჩვენებს, რომ საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოების ინსტიტუტებზე ხარვეზიანია. საკანონმდებლო ხარვეზებს შორისაა უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებებისთვის მინიჭებული ფართო შესაძლებლობა, თავი აარიდონ ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე; ასევე, ნდობის ჯგუფის შემადგენლობასთან, მის დაკომპლექტებასთან, საქმიანობის გაუმჭვირვალობასთან დაკავშირებული პრობლემები.

რეგლამენტის მიხედვით, ნდობის ჯგუფის წევრს უფლება აქვს ვიზიტი განახორციელოს ანგარიშვალდებულ ორგანოში. თუმცა, აღნიშნული დანაწესი პრობლემურია ორი მიმართულებით: 1. ნდობის ჯგუფის წევრს არ აქვს შესაძლებლობა, დამოუკიდებლად, თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე განახორციელოს ვიზიტი შესაბამის უწყებაში; 2. წინასწარი შეტყობინების ვალდებულება შესაბამის უწყებებს შესაძლებლობას აძლევს, „სათანადოდ“ მოემზადონ. ამასთან, რეგლამენტი არ შეიცავს დეტალებს, რა მოცულობის ინფორმაციაზე დაშვებას ითვალისწინებს „შემოწმების უფლება“ და რა სახეს ატარებს ის.

ხაზგასასმელია, რომ მოქმედი კანონმდებლობა ნდობის ჯგუფს არ ავალდებულებს მოამზადოს და პარლამენტს წარუდგინოს მის მიერ გაწეული საქმიანობის საჯარო ანგარიში, სადაც სათანადო წესით იქნება დაფარული/დამტრიხული სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საიდუმლო ინფორმაცია. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტთან შეხვედრის დროს ნდობის ჯგუფის მხრიდან ანგარიშის მომზადების აუცილებლობაზე ყურადღება საპარლამენტო ოპოზიციის არაერთმა დეპუტატმა გაამახვილა.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტებასთან დაკავშირებულმა პარლამენტის რეგლამენტის დღეს მოქმედმა ჩანაწერმა ჩიხში შეიყვანა საქართველოს პარლამენტი. იმის გათვალისწინებით, რომ საპარლამენტო ოპოზიციის მიხედვით ერთი ფრაქციაა, ნდობის ჯგუფს მეხუთე წევრი ამ დრომდე არ ჰყავს. მართალია, პარლამენტის რეგლამენტის დღეს მოქმედი რედაქცია ითვალისწინებს პოლიტიკური ჯგუფის მიერ წევრობის კანდიდატის დასა-

¹¹ საქართველოს პარლამენტის აპარატის წერილი, N 5592/2-7/23.

ხელების შესაძლებლობას, თუმცა მე-10 მოწვევის პარლამენტს ეს შესაძლებლობა ჯერ არ გამოუყენებია.

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

ნდობის ჯგუფის საქმიანობაზე ბოლო წლების განმავლობაში განხორციელებული დაკვირვება ცხადყოფს, რომ ვინაიდან ნდობის ჯგუფში უმრავლესობას საპარლამენტო უმრავლესობა ფლობს, ზედამხედველობის ეფექტიანობა სუსტია. ამასთან, შეზღუდულია ოპოზიციის წარმომადგენელთა ბერკეტი, განახორციელონ სათანადო კონტროლი.

3.1.1 დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მიერ შეგუთავებული საკანონმდებლო ინიციატივა

საქართველოს უსაფრთხოების სექტორზე რამდენიმეწლიანი დაკვირვება ცხადყოფს, რომ საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები გაძლიერებას საჭიროებს. ამ დაკვირვებას იზიარებს ევროპული კომისიაც. საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება, სამართალდამცველი უწყებების ანგარიშვალდებულება და მათზე ზედამხედველობის უზრუნველყოფა საქართველოს მიერ კანდიდატის სტატუსის მისაღებად აუცილებელ პირობებს წარმოადგენს (ევროპული კომისიის მე-2 და მე-6 პრიორიტეტები). ვინაიდან, უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაძლიერება შეუძლებელი იქნება ნდობის ჯგუფის შემადგენლობის და მისი მუშაობის წესის ცვლილების გარეშე, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა ნდობის ჯგუფის საქმიანობის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტი მოამზადა.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში შესატანი ცვლილებების პროექტით იზრდება ნდობის ჯგუფის წევრთა რაოდენობა და დაკონკრეტებულია ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების წესი. კერძოდ, ნდობის ჯგუფის ექვსი წევრიდან ერთი არის პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, ორი – საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი

ფრაქციის/ფრაქციების წევრი, ხოლო სამი – საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი ფრაქციის/ფრაქციების წევრი.

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

ნდობის ჯგუფი ვალდებული იქნება, სულ მცირე, წელიწადში ერთხელ საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს ნდობის ჯგუფის საქმიანობის წერილობითი ანგარიში. ნდობის ჯგუფის თითოეულ წევრს ექნება უფლება წარმოადგინოს ალტერნატიული ანგარიში, იმ შემთხვევაში, თუ არ დაეთანხმება ნდობის ჯგუფის საქმიანობის ანგარიშს/ანგარიშის ნაწილს.

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

ნდობის ჯგუფის მიერ ეფექტიანი ზედამხედველობის განსახორციელებლად გაიზრდება ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს შემოწმების სიხშირე. რეგლამენტის პროექტი ითვალისწინებს, ნდობის ჯგუფის მიერ, სააგენტოს შემოწმებას, სულ მცირე, წელიწადში ორჯერ. გარდა ამისა, ნდობის ჯგუფის ინდივიდუალურ წევრს უჩნდება უფლება, ნდობის ჯგუფის კომპეტენციისათვის მიკუთვნებულ საკითხებზე განახორციელოს ვიზიტები შესაბამის უწყებებში, ნდობის ჯგუფის თავმჯდომარის სავალდებულო თანხმობის და უწყების წინასწარი ინფორმირების ვალდებულების გარეშე.

ნდობის ჯგუფის საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, იზრდება მის დაქვემდებარებაში მყოფი აპარატის შემადგენლობა, რომელსაც სათანადო ადმინისტრაციული და ადამიანური რესურსი ექნება.

3.2. საქართველოს პარლამენტის წევრის კითხვებისა და მიღებული პასუხების ანალიზი

საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ ანგარიშვალდებული ორგანოსთვის წერილობითი კითხვის გაგზავნა უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა სხვადასხვა მიზეზის გამო, განსაკუთრებული ეფექტიანობით ვერ გამოიყენა. ნაწილობრივ სწორედ ამ მექანიზმის ეფექტიანად ვერ გამოყენების პრობლემამ განაპირობა 2022 წელს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებების შეტანა, რომლის თანახმადაც, პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს დაევალა შეესწავლა და პარლამენტის ბიუროსთვის მიეწოდებინა ინფორმაცია კითხვის ადრესატის მიერ კითხვაზე დროული და სრული პასუხის გაცემის შესახებ. აღნიშნულ საკითხზე საპროცედურო კომიტეტმა ამ დროისთვის სამი ანგარიში მოამზადა.¹² ანგარიშებში ცალკე არ არის გამოყოფილი თითოეული უწყებისთვის გაგზავნილ კითხვებზე მიღებული პასუხების მონაცემები. სამივე ანგარიშის მიხედვით, პარლამენტის წევრების მიერ ჯამურად გაგზავნილი კითხვების დაახლოებით 20% პასუხგაუცემელი დარჩა. საქართველოს პარლამენტმა არ გამოიყენა ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების პროცესში გაჩენილი შესაძლებლობა, შეემუშავებინა უფრო ეფექტიანი მექანიზმი ანგარიშვალდებული ორგანოებისგან პარლამენტის წევრის კითხვაზე დროული და სრული პასუხის მისაღებად.

უშუალოდ უსაფრთხოების სექტორის უწყებების მიმართ გაგზავნილი წერილების სტატისტიკური მონაცემების თვალსაზრისით, 2023 წელს მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ შეინიშნება. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მიერ საქართველოს პარლამენტიდან გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაციის მიხედვით, თუკი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს საქართველოს პარლამენტის წევრებმა 2022 წლის იანვარ-მაისის პერიოდში 16 წერილობითი კითხვით მიმართეს, 2023 წელს იანვარ-ივნისში მხოლოდ 7 წერილობითი კითხვა იქნა გაგზავნილი. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2022 წლის იანვარ-მაისში 33 წერილობითი კითხვა გაეგზავნა, ხოლო 2023 წლის იანვარ-ივნისში 45 კითხვა. მცირედით გაიზარდა საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსთვის გაგზავნილი კითხვების რაოდენობა. კერძოდ, 2022 წლის იანვარ-მაისის პერიოდში უწყებას 14 წერილობითი კითხვა გაეგზავნა, ხოლო 2023 წლის საანგარიშო პერიოდში 18 წერილობითი კითხვა. ამ პერიოდის განმავლობაში სსიპ ოპერატიულ-ტექნიკურ სააგენტოში საქართველოს პარლამენტის წევრის მიერ 1 კითხვა გაიგზავნა.

¹² საქართველოს პარლამენტის აპარატის წერილი N5400/2-7/23, 13.07.2023.

3.2.1. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური

საანგარიშო პერიოდში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისთვის გაგზავნილი კითხვების რაოდენობა მცირეა. წერილობითი კითხვის მექანიზმი მხოლოდ საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენლებმა გამოიყენეს. საპარლამენტო უმრავლესობის წევრებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისთვის არცერთი კითხვით არ მიუმართავთ.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისთვის გაგზავნილი კითხვები შეეხებოდა მიხეილ სააკაშვილის ჯანმრთელობის დაზიანების და სიცოცხლისათვის შექმნილ შესაძლო საფრთხეს, „ლიცენზირებისა და ნებართვების“ შესახებ საქართველოს კანონში დაგეგმილ ცვლილებებს, ე.წ. ბაკურიანის შეხვედრის შესახებ გამოძიებას, რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეების საქართველოში შემოშვება/არ შემოშვების საკითხს, რუსეთის ხელისუფლებასთან საქართველოს ხელისუფლების შესაძლო ფარული მოლაპარაკების შესახებ ინფორმაციას.

საანგარიშო პერიოდში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა ყველა შეკითხვას უპასუხა. თუმცა, კითხვების შინაარსიდან გამომდინარე, რიგ შემთხვევებში უწყების მიერ გაცემული პასუხი არ შეიცავდა იმ ინფორმაციას, რაც კითხვის ავტორის ინტერესს წარმოადგენდა. მაგალითად, დეპუტატი ხათუნა სამნიძის¹³ კითხვაზე, რომელიც ე.წ. ბაკურიანის შეხვედრას უკავშირდებოდა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ზოგადი პასუხით შემოიფარგლა: „სისხლის სამართლის საქმის შინაარსი წარმოადგენს საგამოძიებო საიდუმლოებას და მისი გაცნობის უფლებამოსილება გააჩნიათ კანონით განსაზღვრულ პირებს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სამსახური მოკლებულია შესაძლებლობას გაგაცნოთ სისხლის სამართლის საქმის შინაარსი.“¹⁴

დეპუტატ თამარ კორძიას¹⁵ კითხვაზე, რომელიც მსჯავრდებულ მიხეილ სააკაშვილის მიმართ შესაძლო დანაშაულის ჩადენასთან დაკავშირებით დაწყებულ გამოძიებას შეეხებოდა („გამოძიების ფარგლებში რამდენი ადამიანი არის გამოკითხული? რა სახის საგამოძიებო მოქმედებებს მიმართეთ? რა ეტაპზეა გამოძიება?“), სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა დეპუტატს უპასუხა, რომ „გამოძიების ინტერესებიდან გამომდინარე“, გამოძიების დეტალ-

¹³ საქართველოს პარლამენტის წევრის ხათუნა სამნიძის კითხვა N2551/3-87/23. 04.04.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/26897>

¹⁴ სუსის პასუხი საქართველოს პარლამენტის წევრის ხათუნა სამნიძის კითხვაზე N55G 2 23 00089832 18.03.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27101>

¹⁵ საქართველოს პარლამენტის წევრის თამარ კორძიას კითხვა N4836/3-53/23. 22.06.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27901>

ებზე დამატებით ინფორმაციას ვერ გაცემდა.¹⁶

დეპუტატ თეონა აქუბარდიას კითხვაზე - „რატომ ხდება რომ პუტინის რეჟიმის მოწინააღმდეგე რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეებს საქართველოში არ უშვებთ და დასავლეთის მიერ რუსეთის ფედერაციის პოლიტიკური პირების და მისი ოჯახების დასავლეთის მიერ სანქცირებული პირები არათუ თავისუფლად შემოდიან საქართველოში (სერგეი ლავროვის ქალიშვილი), არამედ მათ უსაფრთხოების დაცვას ახდენენ ჭარბი საპოლიციო ძალების გამოყენებით?“. ასევე, რუსეთის ფედერაციიდან საქართველოში მომავალი ვიზიტორების გაზრდილი ნაკადებიდან გამომდინარე, რა მექანიზმებს ფლობს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური უსაფრთხოების მიზნით პირების შესამოწმებლად?“¹⁷ უწყება ზოგადი პასუხით შემოიფარგლა,¹⁸ რომ საზღვრის კვეთასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ხოლო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, კომპეტენციის ფარგლებში, „ჩართულია მიგრაციული ნაკადის მონიტორინგის პროცესში და ატარებს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შესაბამის ღონისძიებებს“.

დეპუტატ ლევან ბეჟაშვილის¹⁹ კითხვას, რომელიც „ლიცენზიებისა და ნებართვების“ კანონში შესატან ცვლილებებს და უწყებაზე ამ ცვლილებების ზეგავლენას შეეხებოდა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა დეტალურად უპასუხა, მიუთითა რა იმ სამართლებრივ საფუძვლებზე, რასაც ეყრდნობოდა მისი მოქმედების პრაქტიკა.²⁰

გაგზავნილი კითხვების სიმცირიდან და შესაბამისად, კითხვების შეზღუდული თემატიკიდან გამომდინარე, საანგარიშო პერიოდში არ დაფიქსირებულა წინა წლების მსგავსი პრაქტიკა, როდესაც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური სრულიად თვითნებურად განმარტავდა სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონს და მისი ფართო ინტერპრეტაციის მეშვეობით დეპუტატების მიერ გაგზავნილ მთელ რიგ შეკითხვებს უპასუხოდა ტოვებდა.

¹⁶ სუსის პასუხი საქართველოს პარლამენტის წევრის თამარ კორძაიას კითხვაზე N SSG 8 23 00127178 05.06.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27656>

¹⁷ საქართველოს პარლამენტის წევრის თეონა აქუბარდიას კითხვა N4280/3-2/23, 05-06-2023, იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27646>

¹⁸ სუსის პასუხი საქართველოს პარლამენტის წევრის თეონა აქუბარდიას კითხვაზე. N SSG 7 23 00135501 13.06.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27850>

¹⁹ საქართველოს პარლამენტის წევრის ლევან ბეჟაშვილის კითხვა N5082/3-6/23. 30.06.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27942>

²⁰ სუსის პასუხი საქართველოს პარლამენტის წევრის ლევან ბეჟაშვილის კითხვაზე. NSSG 0 23 00158374. 12.07. 2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27991>

3.2.2. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, ისევე როგორც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს, წერილობითი შეკითხვით მხოლოდ საპარლამენტო ოპოზიციის წევრებმა მიმართეს. თავდაცვის სამინისტროში გაგზავნილი კითხვების აბსოლუტური უმრავლესობა - 18-დან 11 კითხვა დეპუტატ თეონა აქუბარდიას ეკუთვნის. შესაბამისად, რეალურად ძალიან მცირე იყო იმ ოპოზიციონერი დეპუტატების რიცხვი, ვინც თავდაცვის სამინისტროზე ზედამხედველობისთვის პარლამენტის წევრის კითხვა გამოიყენა. საანგარიშო პერიოდში თავდაცვის სამინისტროს მიმართ ზედამხედველობის ამ მექანიზმის გამოყენება უმეტესად 1 დეპუტატის აქტიურობით გამოიხატა.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისგან განსხვავებით, თავდაცვის სამინისტრომ საანგარიშო პერიოდში ექვსი კითხვა უპასუხოდ დატოვა. ექვსივე კითხვა დეპუტატ თეონა აქუბარდიას ეკუთვნოდა.²¹ უპასუხოდ დარჩენილი კითხვების მეშვეობით დეპუტატი თავდაცვის სამინისტროსგან ითხოვდა როგორც სტატისტიკურ ინფორმაციას (მაგალითად, რამდენი სამხედრო სწავლება შედგა საქართველოს თავდაცვის ძალებში 2018 წლიდან დღემდე, ასევე, საკონტრაქტო სამსახურში მყოფი სამხედრო მოსამსახურეების მხრიდან 2018 წლიდან დღემდე რამდენმა დაარღვია კონტრაქტი, რა თანხას შეადგენს ჯარიმა კონტრაქტის დარღვევის გამო? რამდენს დაეკისრა ჯარიმა? რამდენი სარჩელი შეიტანა სამინისტრომ სასამართლოში კონტრაქტის დარღვევის გამო ჯარიმის გადახდის გამო? აქედან რამდენი მოიგო სამინისტრომ და რამდენი სამხედრო მოსამსახურემ?). ასევე, სამინისტროს მიერ შემუშავებულ დოკუმენტაციას: თავდაცვის სტრატეგიული მიმოხილვის სამოქმედო გეგმას და უწყებაში დანამატის გაცემის წესს. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ უპასუხოდ დატოვებული ექვსი კითხვიდან რომელიმე მიეკუთვნებოდა სახელმწიფო საიდუმლოებას, აღნიშნული ვერ იქნებოდა თავდაცვის სამინისტროს მიერ სადეპუტატო კითხვების იგნორირების საფუძველი, რადგან საქართველოს პარლამენტის წევრს თეონა აქუბარდიას გააჩნია სახელმწიფო საიდუმლოებაზე დაშვება.

²¹ საქართველოს პარლამენტის წევრის თეონა აქუბარდიას კითხვები საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს. იხ. <https://parliament.ge/supervision/deputy-question>

ოპოზიციონერი დეპუტატების ინტერესის საგანს ასევე წარმოადგენდა სამხედრო მოსამსახურეების ხელფასების საკითხი,²² საერთაშორისო სწავლებებში საქართველოს თავდაცვის ძალების მონაწილეობა²³ და „ლიცენზიებისა და ნებართვების გაცემის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატანი ცვლილებების მიმართ უწყების პოზიცია.²⁴

ის ფაქტი, რომ საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს მიმართ გაგზავნილი კითხვების უმრავლესობა 1 დეპუტატის მიერ არის გაგზავნილი, პარლამენტის წევრების მხრიდან დაინტერესების ნაკლებობას ადასტურებს. გარდა ინტერესის არარსებობისა, შესაძლებელია მიზეზი ასევე იყოს საკმაოდ სპეციფიკურ თავდაცვის სფეროში შესაბამისი კომპეტენციის ნაკლებობაც. თუმცა თვალსაჩინოა, რომ თავდაცვის სამინისტროზე ზედამხედველობის კუთხით, პარლამენტის წევრების კითხვების მექანიზმი მეტწილად რამდენიმე ოპოზიციონერი დეპუტატის ინდივიდუალურ ინტერესზე და ძალისხმევაზე დამოკიდებულია.

3.2.3. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო

შინაგან საქმეთა სამინისტრო ერთადერთი უწყება აღმოჩნდა უსაფრთხოების სექტორში, რომელსაც საპარლამენტო უმრავლესობის წევრებმა (დეპუტატებმა ზაზა ლომინაძემ და ნინო წილოსანმა) სადეპუტატო კითხვები გაუგზავნეს. ანგარიშის მომზადების პერიოდისთვის ზაზა ლომინაძის კითხვა საქართველოს პარლამენტის ოფიციალურ ვებგვერდზე გამოქვეყნებული არ იყო, ხოლო „ქართული ოცნების“ დეპუტატი ნინო წილოსანი²⁵ დაინტერესდა პიროტექნიკის გამოყენებით დაზიანების და პიროტექნიკის გაყიდვის შესახებ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების სტატისტიკით. შინაგან საქმეთა სამინისტრომ უპასუხა როგორც დეპუტატ წილოსანს, ასევე ყველა სხვა პარლამენტარის კითხვას.

²² საქართველოს პარლამენტის წევრის პაატა მანჯგალაძის კითხვა N745/3-62/23. 25.01.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/26023>

²³ საქართველოს პარლამენტის წევრის თეონა აქუბარდიას კითხვა N3249/3-2/23. 03.05.2023 იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27208>

²⁴ საქართველოს პარლამენტის წევრის თამარ კორძაიას კითხვა N4537/3-53/23. 13.06.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27819>

²⁵ საქართველოს პარლამენტის წევრის ნინო წილოსანის კითხვა N418/4-1/23. 18.01.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/25689>

შინაგან საქმეთა სამინისტროსთვის გაგზავნილ კითხვებს შორის ხშირად ფიგურირებდა მოთხოვნა სხვადასხვა სტატისტიკური მონაცემების შესახებ. თუმცა, ყველაზე ხშირად კითხვები შეეხებოდა რუსეთიდან შემოსულ ვიზიტორებს, მათ შორის, სერგეი ლავროვის ოჯახის წევრებს,²⁶ ასევე, ადამიანებს, რომლებიც საქართველოს საზღვრიდან უკან გააბრუნეს.²⁷

ლავროვის ოჯახის წევრების შემთხვევაში უწყებამ პერსონალური მონაცემების დაცვა დაასახელა მიზეზად,²⁸ ხოლო საზღვარზე პირების არ შემოშვების საკითხთან დაკავშირებით მხოლოდ ზოგადი და აბსტრაქტული სამართლებრივი განმარტებით შემოიფარგლა²⁹ და არა კონკრეტული პირების (რომლებიც დეპუტატს კითხვის ტექსტში დასახელებული ჰყავდა) შემოშვებაზე უარის თქმის საფუძვლის მითითებით.

მიუხედავად იმისა, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროსთვის გაგზავნილი კითხვების რაოდენობა მცირეა და პარლამენტის წევრების მიერ მოთხოვნილი ინფორმაცია უწყებისგან, ძირითადად, პასუხის გასაცემად განსაკუთრებულ ძალისხმევას არ მოითხოვდა, ზემოთ მოყვანილი ორი მაგალითიდანაც ჩანს, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტრო ცდილობდა მხოლოდ ფორმალური პასუხით შემოფარგლულიყო და რეალური ინფორმაცია არ გაეცა.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ფართო კომპეტენციიდან გამომდინარე, ამ უწყების მიმართ გაგზავნილი კითხვები შედარებით მრავალფეროვანია და თავდაცვის სამინისტროსგან განსხვავებით, მისი საქმიანობის მიმართ ინტერესი დეპუტატთა შედარებით დიდ წრეს აქვს. დასმულ შეკითხვებზე გაცემული ზოგიერთ შემთხვევაში, ფორმალური პასუხები ცხადყოფს, რომ უწყების პასუხისმგებელი პირები არ გრძნობენ ანგარიშვალდებულებას საქართველოს პარლამენტის წინაშე.

²⁶ საქართველოს პარლამენტის წევრის ხატია დეკანოიძის კითხვა N3794/3-23/23. 24.05.2023. იხ: <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27395>

²⁷ საქართველოს პარლამენტის წევრის თეონა აქუბარდიას კითხვა N4281/3-2/23. 05.06.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27647>

²⁸ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს პასუხი NMIA92301627797, 08.06.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27764>

²⁹ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს პასუხი N1129, 30.06.2023. იხ. <https://info.parliament.ge/file/1/MpQuestionContent/27943>

3.3. თანამდებობის პირის კომიტეტის სხდომაზე სავალდებულო დასწრება

უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო ზედამხედველობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მექანიზმს თანამდებობის პირის კომიტეტის სხდომაზე სავალდებულო დასწრება წარმოადგენს. უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების უმაღლესი თანამდებობის პირები: საქართველოს თავდაცვის და შინაგან საქმეთა მინისტრები უფლებამოსილი, ხოლო მოთხოვნის შემთხვევაში – ვალდებული არიან, რეგლამენტით დადგენილი წესით დაესწრონ კომიტეტის სხდომას, პასუხი გასცენ სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარმოადგინონ გაწეული საქმიანობის ანგარიში.³⁰

უსაფრთხოების სექტორში ამ წესიდან გამონაკლისს წარმოადგენს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი, რომელიც ვალდებულია კომიტეტის სხდომას დაესწროს კომიტეტის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე,³¹ რომელიც უნდა შეიცავდეს კომიტეტის სხდომაზე მოსაწვევ პირთან ერთად განსახილველი საკითხის/საკითხების შესახებ ამომწურავ ინფორმაციას.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა საქართველოს პარლამენტიდან გამოითხოვა ინფორმაცია, 2023 წლის იანვარ-ივნისის პერიოდში რამდენჯერ და ვისი ინიციატივით (შესაბამისი ინიციატორის მითითებით) დაიბარეს საქართველოს თავდაცვის მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების სხდომაზე (თითოეული კომიტეტის მითითებით), რამდენჯერ გამოცხადდნენ შესაბამისი თანამდებობის პირები კომიტეტზე საკუთარი ინიციატივით და რამდენჯერ იქნა მათი მოსმენა ინიცირებული ოპოზიციური ფრაქციის/ჯგუფის მიერ.

მიღებული პასუხის მიხედვით,³² პოლიტიკური ჯგუფის „რეფორმების ჯგუფის“ 2023 წლის 30 მარტის მოთხოვნის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის სხდომაზე მოწვეულ იქნა საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი. ასევე, საანგარიშო პერიოდში თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტზე მოიწვიეს საქართველოს თავდაცვის მინისტრი პოლიტიკური ჯგუფების – „რეფორმების ჯგუფის“ და „საქართველოს-თვის“ მოთხოვნის საფუძველზე.

³⁰ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 40, პუნქტი 1.

³¹ იქვე, პუნქტი 3.

³² საქართველოს პარლამენტის აპარატის წერილი N5549/2-7/23. 17.07.2023.

მიუხედავად რეგლამენტით დადგენილი ვალდებულებისა, არცერთი თანამდებობის პირი არ დაესწრო საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის სხდომას. პარლამენტიდან მიღებული საჯარო ინფორმაციის მიხედვით, სხდომაზე გამოუცხადებლობის მიზეზად ორივე თანამდებობის პირმა აღნიშნულ პერიოდში საზღვარგარეთ ოფიციალური ვიზიტი დაასახელა.³³

პარლამენტის აპარატისგან მიღებულ პასუხში აღნიშნული იყო, რომ საანგარიშო პერიოდში ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირები – საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი, საქართველოს თავდაცვისა და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრები საკუთარი ინიციატივით თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის სხდომას არ დასწრებიან.

საგაზაფხულო სესიის მიმდინარეობისას, საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის სხდომაზე უსაფრთხოების სექტორის ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირების დაუსწრებლობა იმის მაჩვენებელია, რომ კომიტეტი ვერ უზრუნველყოფს სათანადო საპარლამენტო ზედამხედველობას. ამავდროულად, რეგლამენტით განსაზღვრული ვალდებულების დარღვევით, თანამდებობის პირების საპარლამენტო კომიტეტის სხდომაზე გამოუცხადებლობა მიუთითებს, რომ უსაფრთხოების სექტორის მხრიდან პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების განცდა უკიდურესად დაბალია.

3.4. თანამდებობის პირის პლენარულ სხდომაზე დაბარება

საქართველოს პარლამენტი კომიტეტის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე, პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის გადაწყვეტილებით, პლენარულ სხდომაზე იწვევს შესაბამის თანამდებობის პირს.³⁴ პლენარულ სხდომაზე დაბარება საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა საქართველოს პარლამენტიდან გამოითხოვა ინფორმაცია - 2023 წლის იანვარ-ივნისის პერიოდში უფლებამოსილმა სუბიექტებმა რამდენჯერ დაიბარეს უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების

³³ საქართველოს პარლამენტის აპარატის წერილი, N 5707/2-7/23, დანართი N2.

³⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 152.

შესაბამისი თანამდებობის პირები პლენარულ სხდომაზე. მიღებული პასუხის მიხედვით,³⁵ საქართველოს პარლამენტის კომიტეტებსა და ფრაქციებს (პოლიტიკურ ჯგუფებს) არ მოუთხოვიათ პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის, ასევე, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრების დაბარება. შესაბამისად, საანგარიშო პერიოდში პლენარულ სხდომაზე ზემოაღნიშნული თანამდებობის პირები არ გამოცხადებულან.

2022 წელს ევროკომისიის 12 პრიორიტეტის შესრულების ფარგლებში, საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა მოამზადა დოკუმენტი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების აღსრულების მონიტორინგის შესახებ.³⁶ ანგარიშის მიხედვით, პარლამენტის რეგლამენტის ახალი რედაქციის ამოქმედების დღიდან - 2018 წლის 6 დეკემბრიდან 2022 წლის 1 ივლისამდე, პლენარულ სხდომაზე თანამდებობის პირის დაბარების ინიციატივა არცერთ პოლიტიკურ სუბიექტს არ ჰქონია. ეს მოცემულობა არც საანგარიშო პერიოდში შეცვლილა.

3.5. ინტერპელაცია

ინტერპელაცია საპარლამენტო ზედამხედველობის შედარებით ახალი მექანიზმია. მისი ამოქმედებით საპარლამენტო ზედამხედველობის ეფექტიანობის გასაზრდელად დამატებითი შესაძლებლობა გაჩნდა. პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად,³⁷ პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს, ან ფრაქციას უფლება აქვს, ინტერპელაციის წესით, შეკითხვით მიმართოს საქართველოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს. შეკითხვაზე პასუხის გასაცემად აუცილებელია, შეკითხვის ადრესატი პირადად დაესწროს პლენარულ სხდომას და გასცეს პასუხი დასმულ კითხვებს.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა საქართველოს პარლამენტიდან გამოითხოვა ინფორმაცია 2023 წლის იანვარ-ივნისის პერიოდში უსაფრთხოების სექტორის უწყებების მიმართ ინტერპელაციის გამოყენების შესახებ. მიღებული პასუხის თანახმად, საანგარიშო პერიოდში

³⁵ საქართველოს პარლამენტის აპარატის წერილი N5590/2-7/23. 18.07.2023.

³⁶ საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის ანგარიში საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული საპარლამენტო კონტროლის ცალკეული მექანიზმების მარეგულირებელი ნორმების აღსრულების კონტროლის შესახებ, 2022 წელი.

³⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 149.

ინტერპელაციის წესით შეკითხვით ერთხელ მიმართეს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრს.³⁸ ინტერპელაციის წესით გაგზავნილი კითხვა ეხებოდა 7-8 მარტის აქციებზე გამოყენებული საპოლიციო ძალის პროპორციულობის და გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევის საკითხს. ინტერპელაციის წესით კითხვა გაგზავნეს ოპოზიციური ფრაქციების, პოლიტიკური ჯგუფების და უფრაქციო პარლამენტის წევრებმა: ხატია დეკანოიძემ, რომან გოცირიძემ, თეონა აქუბარდიამ, ანა ნაცვლიშვილმა, როსტომ ჩხეიძემ, ნატო ჩხეიძემ, ხათუნა სამნიძემ და თამარ კორძაიამ. შინაგან საქმეთა მინისტრი პარლამენტში 19 მაისს გამოცხადდა. მინისტრმა ისაუბრა 7-8 მარტის აქციებზე შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოქმედებების შესახებ და საქართველოს რეგლამენტით დადგენილი წესით უპასუხა პარლამენტის წევრების კითხვებს. მიუხედავად იმისა, რომ მინისტრის მხრიდან ინტერპელაციის წესით მოსმენის დროს მნიშვნელოვანი და ახალი ფაქტები არ გაჟღერებულა, ასევე, ის არ დაეთანხმა ოპოზიციის კრიტიკას გამოხატვის თავისუფლებაში ჩარევის კანონიერებასთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანია, რომ 7-8 მარტის აქციებზე საპოლიციო რეაგირების განხილვა ინტერპელაციის ფორმატში გაიმართა.

3.6. დროებითი საგამომძიებო კომისიები

3.6.1. საკანონმდებლო მიმოხილვა

2018 წელს პარლამენტის რეგლამენტში შევიდა ცვლილება და გამარტივდა დროებითი საგამომძიებო კომისიის შექმნის წესი. საკანონმდებლო ცვლილებებით, კომისიის შესაქმნელად საჭიროა სრული შემადგენლობის ერთი მესამედის მხარდაჭერა. დროებითი საგამომძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია:

- ინფორმაცია სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომლებიც საფრთხეს უქმნის საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს;
- ინფორმაცია სახელმწიფო ბიუჯეტის, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ.

³⁸ საქართველოს პარლამენტის აპარატის წერილი N5591/2-7/23. 18.07.2023.

რეგლამენტის მიხედვით, კომისიაში ოპოზიციის წარმომადგენლობა არ უნდა იყოს კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე ნაკლები. თუ დროებითი საგამომიებო კომისიის თავმჯდომარე უმრავლესობის წევრია, დროებითი საგამომიებო კომისიის მდივანი არ შეიძლება იყოს უმრავლესობის წევრი, ხოლო თუ დროებითი საგამომიებო კომისიის თავმჯდომარე არ არის უმრავლესობის წევრი, დროებითი საგამომიებო კომისიის მდივანი უმრავლესობის წევრი უნდა იყოს.³⁹

დროებითი საგამომიებო კომისია იქმნება მხოლოდ კონკრეტული საკითხის შესასწავლად და უქმდება რეგლამენტით დადგენილი წესით, საკითხის შესწავლისთანავე. დროებითი საგამომიებო კომისია ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და ის შეიძლება შეიქმნას არაუმეტეს 3 თვის ვადით. გამონაკლის შემთხვევებში, ვადა შეიძლება გახანგრძლივდეს, თუმცა საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 6 თვეს.

დროებითი საგამომიებო კომისია სარგებლობს ფართო უფლებამოსილებით:

- დროებით საგამომიებო კომისიას უფლება აქვს, შესასწავლ საკითხთან დაკავშირებით ამა თუ იმ გარემოების გამო მოიწვიოს ნებისმიერი პირი და ჩამოართვას მას წერილობითი ახსნა-განმარტება;
- დროებითი საგამომიებო კომისიის მოთხოვნის შემთხვევაში სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები, ფიზიკური და იურიდიული პირები ვალდებული არიან კომისიის მიერ განსაზღვრულ ვადაში, დადგენილი წესით წარადგინონ საკითხის გამოკვლევისთვის აუცილებელი დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები;
- დროებითი საგამომიებო კომისია უფლებამოსილია წერილობითი მოთხოვნით მიმართოს საქართველოს გენერალურ პროკურორს და საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით ადგილზე გაეცნოს სისხლის სამართლის საქმეს და მიიღოს შესაბამისი საქმის მასალების ასლები, აგრეთვე გაეცნოს გამოძიების არდაწყების შესახებ არსებულ მასალებს, თუ კომისიას მიაჩნია, რომ აღნიშნულ საქმეში ან მასალებში შეიძლება მოიპოვებოდეს მის მიერ განსახილველი საკითხის გამოკვლევისათვის საჭირო მონაცემები;
- გამომძიებელი ვალდებულია დროებითი საგამომიებო კომისიის წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, საქართველოს გენერალური პროკურორის დავალებით უზრუნველყოს

³⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 64, პუნქტი 3.

კომისიის წევრებისათვის სისხლის სამართლის საქმისა და მასალების ადგილზე გა-
ნობისა და ასლების მიღების შესაძლებლობა.

- დროებითი საგამომიებო კომისია უფლებამოსილია პარლამენტს მიმართოს წინადადებით საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულ თანამდებობის პირთა იმპიჩმენტის წესით გადაყენების საკითხის აღძვრისათვის პარლამენტის წევრთა ხელმოწერების შეგროვების შესახებ.
- დროებით საგამომიებო კომისიას შეუძლია კონკრეტული საკითხის მომზადების მიზნით შექმნას სამუშაო ჯგუფი კომისიის წევრებისა და მოწვეული ექსპერტების მონაწილეობით.

დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნა საქართველოს კონსტიტუციითა და პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული მნიშვნელოვანი მექანიზმია, რომელიც პარლამენტს შესაძლებლობას აძლევს, განახორციელოს ზედამხედველობა ანგარიშვალდებულ უწყებებზე. დროებითი საგამომიებო კომისია წარმოადგენს მნიშვნელოვან მექანიზმს, უსაფრთხოების სექტორზე ზედამხედველობის განხორციელების თვალსაზრისით, მათ შორის, სამართალ-დამცავი უწყებების მხრიდან შესაძლო ძალის გადამეტების ფაქტების გამოსაძიებლად.

3.6.2. მექანიზმის პრაქტიკაში გამოყენება

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა საქართველოს პარლამენტიდან გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია, მეათე მოწვევის პარლამენტში საგამომიებო კომისიის შექმნის საკითხთან დაკავშირებით. თემატურად, საგამომიებო კომისიის შექმნის ინიციატივები რამდენიმე საკითხად შეიძლება დავყოთ:

- მმართველი პარტიის ინიციატივას წარმოადგენდა 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნების შემსწავლელი დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნა. ეს არის საგამომიებო კომისიის შექმნის ერთადერთი ინიციატივა, რომელიც „ქართულმა ოცნებამ“ მეათე მოწვევის პარლამენტში წარადგინა. კომისია შეიქმნა, თუმცა, მასში მონაწილეობა ოპოზიციის წარმომადგენლებს არ მიუღიათ. ოპოზიციის განცხადებით, არჩევნების შემდეგ საკმარისი დრო იყო გასული, რათა მმართველ პარტიას ყველაფერი თავისი ინტერესებიდან გამომდინარე „გადაესწორებინა.“⁴⁰ საქართველოს პარლამენტის დადგენილების მიხედ-

⁴⁰ ნეტგაზეთი, „საგამომიებო კომისია პარლამენტში, ოპოზიციის გარეშე?“ 09.02.2021, ხელმისაწვდომია: <https://netgazeti.ge/news/517560/>

ვით, რომელიც საგამომიებო კომისიის მუშაობის შედეგად დამტკიცდა, „საპარლამენტო არჩევნები საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ჩატარდა.“⁴¹

- 2021 წელს ფრაქციამ „ლელო - პარტნიორობა საქართველოსთვის“ ელიტური კორუფციის შემსწავლელი საგამომიებო კომისიის შექმნის შესახებ დადგენილების პროექტი წარადგინა. „ელიტური კორუფციის შემსწავლელი საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის დადგენილების პროექტის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამომიებო კომისიის გამოსაკვლევ საკითხთა წრედ განისაზღვრა საქართველოში არსებული და გამოუმძიებელი ელიტური კორუფციის ფაქტები, ამ ფაქტებთან დაკავშირებული სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოსამსახურეების შესაძლო არამართლზომიერი ქმედებები და სამართალდამცავი ორგანოების სავარაუდო უმოქმედობის მიზეზები.⁴² დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის ხელთ არსებული ინფორმაციით, დადგენილების პროექტი პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრაზე არ დადგა, რის ძირითად მიზეზადაც კვორუმის არარსებობა სახელდება.
- 2021 წელს ფრაქცია „შარლ მიშელის რეფორმების ჯგუფმა“ წარადგინა დადგენილების პროექტი 2021 წელს 5-6 ივლისს თბილისში განვითარებული მოვლენების შემსწავლელი დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნის შესახებ. მოგვიანებით, პოლიტიკურმა ჯგუფმა „რეფორმების ჯგუფი“ კვლავ მოამზადა 2021 წელს 5-6 ივლისს თბილისში განვითარებული მოვლენების შემსწავლელი დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნის შესახებ დადგენილების პროექტი. საპარლამენტო ოპოზიციიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, დადგენილების პროექტი კენჭისყრაზე არ დადგა, რადგან ოპოზიციონერ დეპუტატებს შორის მოლაპარაკებები უშედეგოდ წარიმართა.
- ფრაქციამ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა - ძალა ერთობაშია“ საქართველოს პარლამენტში წარადგინა დადგენილების პროექტი საქართველოს მესამე პრეზიდენტის მიხეილ სააკაშვილის მიმართ შესაძლო ძალადობრივი, შეურაცხმყოფელი, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობის ფაქტის შემსწავლელი დროებითი საგამომიებო კომისიის

⁴¹ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემსწავლელი საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამომიებო კომისიის საქმიანობის შედეგების შესახებ“;

ხელმისაწვდომია:

https://webapi.parliament.ge/storage/files/shares/komisia/archevnebi31.10.2020/parlamentis_dadgenileba_komisiis_saqmian_obis_shesaxeb.pdf

⁴² საქართველოს პარლამენტი, დადგენილების პროექტი, „ელიტური კორუფციის შემსწავლელი საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნის შესახებ“, ხელმისაწვდომია:

<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/276408>

შექმნის თაობაზე.⁴³ ინიციატორის მხრიდან მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, ვინაიდან ფრაქციამ ვერ შეძლო საკმარისი რაოდენობის ხმების მობილიზება (ამ პერიოდში პარლამენტმა უფლებამოსილება ვადაზე ადრე შეუწყვიტა დეპუტატ ბადრი ჯაფარიძეს), დადგენილების პროექტი პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრაზე არ დამდგარა.

- ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების და ფასების სტაბილურობის დარღვევის მიზანმიმართული ქმედებების შემსწავლელი დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნის ინიციატივით, საქართველოს პარლამენტს ოპოზიციონერმა დეპუტატებმა მიმართეს. დადგენილების პროექტს 2023 წლის 9 თებერვალს პლენარულ სხდომაზე კენჭი ეყარა, თუმცა საკმარისი ხმები ვერ დააგროვა.⁴⁴
- 2016-2017 წლებში და შემდგომ პერიოდში საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წარმომადგენლების რუსეთის ფედერაციის სპეცსამსახურებთან ფარული და სისტემური თანამშრომლობის ფაქტების შემსწავლელი დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნის შესახებ ინიციატივა ოპოზიციონერმა დეპუტატებმა წარადგინეს. ამ შემთხვევაშიც, საკითხი კენჭისყრამდე არ მივიდა. სავარაუდოდ, საკითხის ინიციატორებმა სათანადო რაოდენობის მხარდამჭერების მობილიზება ვერ შეძლეს.
- საქართველოს სასამართლო სისტემაში კორუფციულ და სხვა კანონსაწინააღმდეგო ქმედებათა შემსწავლელი დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნის შესახებ, „რეფორმების ჯგუფმა“ დადგენილების პროექტი 2023 წლის ივნისში დაარეგისტრირა. მიუხედავად იმისა, რომ საპარლამენტო ოპოზიციამ შეძლო ინიციატივის მხარდამჭერი დეპუტატების სათანადო რაოდენობის მობილიზება, დროებითი საგამომიებო კომისიის შექმნის შესახებ დადგენილების პროექტის კენჭისყრა არ შედგა. საკითხის ჩასაგდებად, საპარლამენტო უმრავლესობის დეპუტატებმა პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრის წინ სავალდებულო რეგისტრაცია ზედიზედ სამი დღის განმავლობაში არ გაიარეს.⁴⁵ „ქართული ოცნების“ თავმჯდომარემ ირაკლი კობახიძემ პლენარულ სხდომაზე განაცხადა, რომ სასამართლოს დამოუკიდებლობის ინტერესებიდან გამომდინარე, უმრავლესობა არ გაივლიდა რეგისტრაციას, „რაც მოსამართლეების მიმართ პოლიტიკური სოლიდარობის

⁴³ საქართველოს პარლამენტი, განმარტებითი ბარათი საქართველოს პარლამენტის დადგენილების პროექტის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/294209>

⁴⁴ საქართველოს პარლამენტი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/v1/law-drafting/bills/24688/details/80223>

⁴⁵ პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, კენჭისყრის წინ ტარდება პარლამენტის წევრთა რეგისტრაცია (მუხლი 91.2), პარლამენტის პლენარული სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა (მუხლი 91.1)

აქტს წარმოადგენს“.⁴⁶

- „ქართული ოცნება“ ანალოგიურად მოიქცა საპარლამენტო პოლიტიკური ჯგუფის „საქართველოსთვის“ მიერ ინიცირებული დადგენილების „ორგანიზებული დანაშაულებრივი ჯგუფების მიერ თაღლითური „ქოლცენტრების“ მეშვეობით ჩადენილი ტრანსნაციონალური დანაშაულებისა და მათზე შესაძლო არასათანადო რეაგირების შემსწავლელი საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ“ პროექტის ჩასაგდებად, არ გაიარა რა კენჭისყრის წინ სავალდებულო რეგისტრაცია.⁴⁷

საკითხის შესწავლის შედეგად ნათელია, რომ მიუხედავად საკანონმდებლო ცვლილებისა, მმართველ პარტიას აქვს შესაძლებლობა, პროცედურული მანიპულაციებით ხელი შეუშალოს დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნას. იმის გამო, რომ საპარლამენტო ოპოზიცია არ ფლობს პლენარული სხდომის უფლებამოსილების ცნობისთვის აუცილებელ პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობას, სახელისუფლებო ძალა ყოველთვის შეძლებს ხელი შეუშალოს დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნას პროცედურული საბოტაჟის გზით.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ მეათე მოწვევის პარლამენტში „ქართულმა ოცნებამ“ მხოლოდ ერთხელ წარადგინა დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ დადგენილების პროექტი და შექმნა კიდევ კომისია. საპარლამენტო ოპოზიციას 7-ჯერ ჰქონდა მცდელობა, შეექმნა დროებითი საგამოძიებო კომისია, თუმცა, ვერცერთ შემთხვევაში ვერ შეძლო. აღნიშნულის ყველაზე ხშირი მიზეზი ის იყო, რომ ინიციატორებმა ვერ მოახერხეს სათანადო რაოდენობის მხარდამჭერების მობილიზება; თუმცა ორ შემთხვევაში, როდესაც საკითხის მიმართ ოპოზიციის თითქმის ერთსულოვანი მხარდაჭერა არსებობდა, საპარლამენტო უმრავლესობამ პროცედურული მანიპულაციის გზით ხელი შეუშალა დროებითი საგამოძიებო კომისიების შექმნას.

⁴⁶ საქართველოს პარლამენტი, „სასამართლო სისტემაში კორუფციული და სხვა კანონსაწინააღმდეგო ქმედებათა შემსწავლელი დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ დადგენილების პროექტის კენჭისყრისთვის კვორუმი არ შედგა“, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/sasamartlo-sistemashi-koruftsiuli-da-skhva-kanonsatsinaaghmdego-kmedebata-shemstsavleli-droebiti-sagamodziebo-komisiis-shekmnis-shesakheb-dadgenilebis-proektis-kenchisqristvis>

⁴⁷ საქართველოს პარლამენტი, „პარლამენტში ე.წ. ქოლცენტრების საქმიანობის შემსწავლელი დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხს კენჭი ვერ ეყარა“, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/parlamentshi-e-ts-koltsentrebis-sakmianobis-shemstsavleli-droebiti-sagamodziebo-komisiis-shekmnis-sakitkhs-kenchi-ver-egara>

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის ანგარიშის შეფასება

4

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის ანგარიშის საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენა ქვეყნის უსაფრთხოების სექტორის საკვანძო უწყების ანგარიშვალდებულების და დემოკრატიული კონტროლის მნიშვნელოვანი ეტაპია. შესაბამისად, ანგარიშის საპარლამენტო მოსმენა დროულად, ყველა პოლიტიკური ჯგუფის ჩართულობით უნდა წარიმართოს და ანგარიშის განხილვის საფუძველზე საქართველოს პარლამენტმა შინაარსობრივი რეკომენდაციები უნდა შეიმუშაოს.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა 2022 წლის საქმიანობის ანგარიში საქართველოს პარლამენტს 2023 წლის 13 აპრილს წარუდგინა.⁴⁸ თავის მხრივ, პარლამენტის ბიურომ 2023 წლის 18 აპრილს⁴⁹ განსაზღვრა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის განხილვის ვადები. წამყვანი კომიტეტისთვის (საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი) ანგარიშის მოსმენის სავარაუდო ვადა განისაზღვრა 1 თვიანი დიაპაზონით: 2023 წლის 24 აპრილიდან 24 მაისამდე.

2023 წელს განმეორდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის საკომიტეტო მოსმენის გადადების მანკიერი პრაქტიკა და თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტმა,⁵⁰ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიმართვის საფუძველზე, პარლამენტის ბიუროს ანგარიშის მოსმენის 60 დღის ვადით გადადება სთხოვა როგორც წამყვანი, ასევე, სავალდებულო

⁴⁸ სუსი, *სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2022 წლის საქმიანობის ანგარიში*. ხელმისაწვდომია:

<https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/38924>

⁴⁹ საქართველოს პარლამენტი, *საქართველოს პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილება ნორმატიული აქტის პროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ*. ხელმისაწვდომია:

<https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/38958>

⁵⁰ საქართველოს პარლამენტი, *საქართველოს თავდაცვის და უშიშროების კომიტეტის წერილი N2-6848/23*.

ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/327403>

კომიტეტებისთვის. თავის მხრივ, საქართველოს პარლამენტის ბიურომ 2023 წლის 8 მაისს⁵¹ კომიტეტებს ანგარიშის მოსასმენად ფართო ვადები დაუდგინა. წამყვანი კომიტეტისთვის ხელახლა განსაზღვრული ვადა 25 მაისიდან 19 ოქტომბრამდე პერიოდს მოიცავდა. ანგარიშის პლენარულ სხდომაზე განხილვისთვის კი 16 მაისიდან 20 ოქტომბრამდე პერიოდი იყო მითითებული.

საკომიტეტო განხილვის ასეთი გრძელვადიანი პერიოდი სასარგებლო იქნებოდა, იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს პარლამენტი ამ დროს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის დეტალური შესწავლისა და კონკრეტული რეკომენდაციების შემუშავებისთვის გამოიყენებდა. თუმცა, 2022 წლის საკომიტეტო მოსმენების გადადების გამოცდილება არ იძლეოდა პოზიტიური მოლოდინის საფუძველს. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2021 წლის ანგარიშის საკომიტეტო მოსმენაზე უწყების უფროსის მოადგილემ ანგარიში ფორმალურად წარადგინა, კითხვა-პასუხის ეტაპი კი დახურულ ფორმატში გაგრძელდა. ანალოგიურად წარიმართა პროცესი 2023 წელსაც. საქართველოს პარლამენტმა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2021 წლის საქმიანობა, რაიმე ტიპის რეკომენდაციების გარეშე, დადებითად შეაფასა. 2023 წლის განხილვებიდან გამომდინარე, სავარაუდოა, რომ 2022 წლის ანგარიშის განხილვას საქართველოს პარლამენტი წელსაც მსგავსი შეფასებით დაასრულებს.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2022 წლის საქმიანობის ანგარიში მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება 2021 წლის ანგარიშისგან, მიუხედავად იმისა, რომ უკრაინაში მიმდინარე ომმა საქართველოსთვის უსაფრთხოების გამოწვევები მნიშვნელოვნად გაზარდა და გარკვეულწილად შეცვალა.

ანგარიშში უსაფრთხოების ძირითად პრობლემებს შორის რუსული ოკუპაცია და ქვეყნის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე უკანონოდ განთავსებული რუსეთის სამხედრო ბაზებია მითითებული. გამოწვევადაა მითითებული „უცხო ქვეყნების სპეციალური სამსახურების სადაზვერვო საქმიანობა“ ჰიბრიდული ომის ინსტრუმენტების გამოყენებით. აღსანიშნავია, რომ რუსეთის სპეცსამსახურები ამ კონტექსტში ნახსენები არაა.

ზოგადად, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის დაკვირვებით, ანგარიშის არცერთ ნაწილში, ოკუპირებულ ტერიტორიებთან დაკავშირებული თავის გარდა, არაა ნახსენები რუსეთის ფე-

⁵¹ საქართველოს პარლამენტი, *საქართველოს პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილება ნორმატიული აქტის პროექტის განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ*. ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/327563>

დერაციის უკანონო მოქმედებები საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე. ნიშანდობლივია, რომ რუსეთიდან მომავალ საფრთხეებზე არაა საუბარი ისეთ ქვეთავებში, როგორებიცაა: „**დეზინფორმაცია და „ჰიბრიდული ომის“ სხვა საფრთხეები**“, „**დეზინფორმაცია და პროპაგანდა**“, „**ე.წ. რბილი ძალა და ფარული ოპერაციები**“ და „**კიბერუსაფრთხოება**“. იმ ფონზე, როდესაც საერთაშორისო ორგანიზაციები, განსაკუთრებით უკრაინის წინააღმდეგ ომის კონტექსტში, რუსეთს დეზინფორმაციის გამავრცელებელ მთავარ აქტორად ასახელებენ,⁵² ანგარიშის დუმილი რუსეთის როლზე საქართველოში მიმდინარე ინფორმაციით მანიპულაციის ოპერაციებზე, კითხვებს იწვევს. მაგალითად, ევროკავშირის საგარეო ქმედებათა სამსახურის (EEAS) ანგარიშში⁵³, რომელიც 2022 წელს მსოფლიო საინფორმაციო ველში დეზინფორმაციის და ფაქტებით მანიპულაციის საკითხებს ეხება, მსოფლიოში დეზინფორმაციის მთავარ წყაროდ რუსეთი და ღიად პროკრემლისტური აგენტებია დასახელებული. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ყალბ და მანიპულაციურ მედია კონტენტს რუსეთი ავრცელებს, როგორც ოფიციალური დიპლომატიური არხების საშუალებით, აგრეთვე სახელმწიფო მედიასაშუალებებით და რუსეთის ამ მოქმედებას გააჩნია როგორც შიდა, ასევე, საგარეო განზომილება.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის დიდი ნაწილი კვლავ გაჯერებულია ზოგადი შინაარსის ფრაზებით, სათანადო კონკრეტიკის გარეშე. თუ მაგალითად, ტერორიზმთან ბრძოლის მიმართულებით ჩატარებული საქმიანობის აღწერისას ანგარიში შედარებით დეტალურია - დასახელებულია ტერორიზმის ბრალდებით დაკავებული პირის ვინაობა, მოყვანილია კონკრეტული ფაქტები, სტატისტიკური მონაცემები, ანგარიშის ის ნაწილი, რომელიც ჰიბრიდულ ომს შეეხება, უკიდურესად ბუნდოვანი და ორაზროვანია. ანგარიშში ზოგადად არის მითითებული საზოგადოებაში პოლარიზაციის გაღრმავებისკენ მიმართულ ქმედებებზე, სახელმწიფო ინსტიტუტების დაზიანების მცდელობებზე და სოციოლოგიურ გამოკითხვებზე, რომლებსაც არასამთავრობო ორგანიზაციები უცხო ქვეყნების დაფინანსებით ატარებენ, შესაბამისი ორგანიზაციების და სახელმწიფოების დასახელების გარეშე. ბუნებრივია, ჩნდება კითხვა - თუ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს აქვს ინფორმაცია რომელიმე ორგანიზაციის სახელმწიფო ინსტიტუტების დამაზიანებელ მოქმედებებში მონაწილეობის შესახებ, უცხო ქვეყნის დაფინანსებით ან მათი სხვაგვარი ხელშეწყობით, რატომ არ არის ეს

⁵² OECD, *დეზინფორმაცია და რუსეთის აგრესიული ომი უკრაინის წინააღმდეგ*, ხელმისაწვდომია ინგლისურ ენაზე: https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/disinformation-and-russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-37186bde?fbclid=IwAR3uLvdRsWC_NBNTDV-vjTxMkB0DjPvmANRAiKpPi-uxhNxnZMOK_OiYBtm

⁵³ European External Action Service (EEAS), 2022 Report on EEAS Activities to Counter FIMI, ხელმისაწვდომია: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EEAS-AnnualReport-WEB_v3.4.pdf

ორგანიზაციები დასახელებული, მაშინ როდესაც ანგარიშის სხვა თავში, მაგალითად, საჯარო ტერორიზმში ბრალდებული ადამიანის ვინაობა. ჰიბრიდულ ომში მონაწილე ორგანიზაციების დასახელება და მხილება, ისევე, როგორც მათ წინააღმდეგ კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებების გატარება ხელს შეუწყობდა მათი გავლენის შემცირებას და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიმართ ნდობის გაზრდას.

მიუხედავად ღიად პრორუსი ულტრამემარჯვენე ჯგუფების უკიდურესად გააქტიურებისა და მათი მხრიდან პოლიტიკურ დღის წესრიგზე მნიშვნელოვანი ნეგატიური გავლენის მოხდენის მცდელობისა, ქვეყნის უსაფრთხოებაზე პასუხისმგებელი უწყება ამ საკითხსაც ყურადღების მიღმა ტოვებს. ნაცვლად იმისა, რომ ანგარიშში დეტალურად იყოს მიმოხილული ულტრამემარჯვენე ჯგუფების საქმიანობიდან მომდინარე საფრთხეები, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური 2022 წლის საქმიანობის დოკუმენტში ზოგადი სახითაც არ ეხება ამ საკითხს.

4.1. ოკუპირებული ტერიტორიები

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2022 წლის ანგარიში ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული ვითარების აღწერით იწყება. ანგარიშის მიხედვით, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია რუსეთ-უკრაინის ომმა და უკრაინაში საომარი მოქმედებებისთვის რუსეთმა გამოიყენა, როგორც საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ბაზირებული საკუთარი სამხედრო შენაერთები, ასევე, ოკუპირებული ტერიტორიების მაცხოვრებლებიც, რომლებიც სავალდებულო გაწვევის გამო აღმოჩნდნენ უკრაინის ფრონტზე. ანგარიშში მითითებულია „არაერთი პირის“ დაღუპვის შესახებ, შესაბამისი სავარაუდო რიცხვის მითითების გარეშე.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშში მოყვანილია რამდენიმე ფაქტი, რომელმაც 2022 წელს რუსეთის მიერ ოკუპირებული ტერიტორიების ანექსია გააღრმავა. ანგარიშში საუბარია აფხაზეთში დიდი მოცულობის ტერიტორიების, მთლიანი დასახლებების რუსეთის ფედერაციისთვის ან რუსი მაღალჩინოსნებისთვის გადაცემის ფაქტებზე, ასევე, კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესზე. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური აღნიშნავს იმ ეკონომიკურ წნეხსაც, რომელსაც ოკუპანტი ქვეყანა დე ფაქტო ხელისუფლებების მიმართ ახორციელებს სასურველი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მისაღებად. თუმცა, ანგარიში არ შეიცავს ინფორმაციას იმის შესახებ, რა მოიმოქმედა უწყებამ ამ რისკების დასაზღვევად.

ანგარიშში მითითებული სტატისტიკური მონაცემების თანახმად, 2022 წელს უკანონო პატიმრობაში საქართველოს 9 მოქალაქე რჩება გრძელვადიანი სასჯელით, მათ შორის, ირაკლი ბებუა. ანგარიშის თანახმად, სუსი აგრძელებს მის ხელთ არსებული ყველა ფორმატის გამოყენებას პატიმრობაში მყოფი პირების უპირობოდ გასათავისუფლებლად.

4.2. სახელმწიფო უსაფრთხოება და კონტრდაზვერვითი საქმიანობა

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის აღნიშნული თავი ყველაზე ბუნდოვანი და სპეკულაციურია, იმ აუცილებელი დეტალების გარეშე, რასაც საქართველოს პარლამენტის წევრებისთვის უნდა შეექმნა შთაბეჭდილება სახელმწიფო უსაფრთხოების წინაშე არსებული რეალური გამოწვევებისა და საფრთხეების შესახებ. აღნიშნულ თავში ნახსენებია „დესტრუქციული ძალები“, „მტრულად განწყობილი სუბიექტები“, „ცალკეული ორგანიზაციები თუ პირები“, „დესტრუქციული გარე აქტორები“, „უცხო ქვეყნები“ - კონკრეტიკის გარეშე.

სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ თავში 2022 წლის უსაფრთხოების გამოწვევებს შორის ნახსენებია, როგორც რუსეთის თავდასხმა უკრაინაზე, ასევე სომხეთსა და აზერბაიჯანს შორის დროდადრო მიმდინარე სამხედრო შეტაკებები. კონვენციური ომიდან გამომდინარე საფრთხეების გარდა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური ასახელებს დეზინფორმაციულ კამპანიებს და ჰიბრიდული ომის სხვადასხვა ინსტრუმენტებს, რომელიც საქართველოში იქნა გამოყენებული. თუმცა, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებული ვითარების მიმოხილვისგან განსხვავებით, ანგარიშის ამ ნაწილში რუსეთის როლზე, რომელიც მართებულად ითვლება საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისთვის საფრთხის მთავარ წყაროდ, მითითება საერთოდ არ გვხვდება.

ანგარიშში აღნიშნულია, რომ:

„შიდა და გარე აქტორები, პატრიოტულ გრძნობებზე აპელირებით, საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების საწინააღმდეგოდ მიმართულ განცხადებებს ავრცელებდნენ და

მოსახლეობას დესტრუქციული, ქვეყნის უსაფრთხოებისთვის დამაზიანებელი ქმედებების განხორციელებისკენ მოუწოდებდნენ.⁵⁴

„ქვეყანაში არსებულ უსაფრთხოების გარემოს აზიანებდა მტრულად განწყობილი სუბიექტების მიერ საზოგადოების მეტი პოლარიზაციისკენ მიმართული აქტივობები, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ინსტიტუტების ფუნქციონირების შეფერხების მცდელობები, ხელისუფლების ძალადობრივი გზით დამხობისკენ მოწოდება და სოციალური დესტაბილიზაციის ხელშეწყობა.“⁵⁵

აღსანიშნავია, რომ მსგავსი შინაარსის ზოგადი წინადადებები მრავლად იყო სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2021 წლის საქმიანობის ანგარიშშიც. გასული წლის მსგავსად, უწყებას არც 2022 წლის ანგარიშში დაუკონკრეტებია, ვინ იყვნენ და ვის მიერ იმართებოდნენ ანგარიშში მითითებული „შიდა და გარე აქტორები“. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მოსაზრებით, მსგავსი ზოგადი ჩანაწერები პრობლემურია რამდენიმე კუთხით:

- იმ შემთხვევაში, თუ დასტურდება „შიდა აქტორების“ მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესების საწინააღმდეგო მოქმედება, უნდა დასახელდეს ამ „აქტორების“ სახელები, დამფუძნებლები, დამფინანსებლები და დაზუსტდეს მათ მიერ გაწეული კონკრეტული დესტრუქციული ქმედებები.
- იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნულ ფაქტებზე გამოძიება ჯერ კიდევ მიმდინარეობს და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, გამოძიების ინტერესებიდან გამომდინარე, თავს იკავებს ამ ორგანიზაციების დასახელებისგან, ეს შეიძლება სამსახურის არაეფექტიანობაზე მეტყველებდეს. ამ შემთხვევაში, საგანგაშო იქნებოდა ის ფაქტი, რომ ორი წლის განმავლობაში (2021-2022 წწ.) სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა ვერ მოახერხა „შიდა აქტორების“ საქმიანობის შესახებ მტკიცებულებების მოპოვება, კანონმდებლობის შესაბამისად მათი საქმიანობის აღკვეთა და ამ საქმიანობაში ჩართული პირების მიმართ სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის დაკისრების უზრუნველყოფა.
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობა უარყოფითად უნდა შეფასდეს იმ შემთხვევაშიც, თუ აღნიშნულ ქმედებებზე სისხლის სამართლებრივი გამოძიება არ მიმდინარეობს. ვინაიდან, ზემოაღნიშნული - სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესების

⁵⁴ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების ანგარიში, 2022 წელი, გვ. 16.

⁵⁵ იქვე.

საწინააღმდეგო ქმედებები, სულ მცირე, სისხლის სამართლის კოდექსის ორი მუხლით გათვალისწინებულ დანაშაულს შეიცავს.⁵⁶

შესაბამისი კონკრეტიკის გარეშე - ვიღებთ ვითარებას, როცა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური სრულიად დაუსაბუთებლად, კონკრეტული ფაქტების მოყვანის გარეშე მიუთითებს ზოგად ჯგუფებზე, რომლებიც ქვეყნის უსაფრთხოებისთვის საფრთხეს წარმოადგენენ, მაგრამ ამავდროულად, საქართველოს მოქალაქეებს და საქართველოს პარლამენტს არ აწვდის ინფორმაციას ამ ჯგუფების, მათ მიერ ჩადენილი კონკრეტული ქმედებების, დაფინანსების, სპონსორი სახელმწიფოს/ორგანიზაციის, თანამზრახველების შესახებ. ყველა ამ დეტალის გარეშე, ანგარიშის ეს ნაწილი მოკლებულია ღირებულებას და არ იძლევა შესაძლებლობას, წარმოჩნდეს რეალური სურათი, როგორც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის ეფექტიანობის, ასევე, ქვეყნის უსაფრთხოებისთვის შექმნილი საფრთხეების შესახებ.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის ამ ნაწილში წუხილია გამოთქმული იმასთან დაკავშირებით, რომ 2022 წელს სამსახურის მისამართით ისმოდა აბსოლუტურად დაუსაბუთებელი, ფაქტობრივ გარემოებებს მოკლებული ბრალდებები და ხდებოდა სამსახურის ხელმძღვანელი პირების მიზანმიმართული დისკრედიტაცია. თუმცა, იმ ფონზე, როდესაც ჯერ კიდევ უცნობია თუ რა ეტაპზეა გამოძიება 2021 წელს ე.წ. სუსის კრებსების გამჟღავნების საკითხზე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს გაუჭირდება საზოგადოების მხრიდან ნდობის და კეთილგანწყობის მოპოვება, რაც აუცილებელი კომპონენტია დემოკრატიული სახელმწიფოს უსაფრთხოების სისტემის ფუნქციონირებისთვის, რომელიც მოქალაქისა და უსაფრთხოების სექტორის თანამშრომლობას ეფუძნება.

4.3. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2022 წლის ანგარიშში, წინა წლების მსგავსად, ცალკე თავი ეთმობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ნაწილს. დოკუმენტში ნათქვამია, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა პრიორიტეტულ მიმართულებას წარმოადგენს და ამ მიმართულებით არაერთი ქმედითი ნაბიჯი გადაიდგა. წინა წლების მსგავსად, ანგარიშში შედარებით ვრცელი ნაწილი ეთმობა ანტიკორუფციული სააგენტოს საქმიანობის შესახებ ინფორმა-

⁵⁶ სისხლის სამართლის კოდექსის 317-ე მუხლი „მოწოდება საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების ძალადობით შეცვლისაკენ ან სახელმწიფო ხელისუფლების დამხობისაკენ“ და 318-ე მუხლი „საბოტაჟი“.

ციას. დოკუმენტში მოცემულია ინფორმაცია ქვემდებარეობის წესით გამოძიებულ საქმეთა სტატისტიკის, პასუხისგებაში მიცემულ პირთა რაოდენობის, სამსახურის მხრიდან გატარებული პრევენციული ღონისძიებებისა და ცნობიერების ამაღლებისკენ მიმართული ღონისძიებების შესახებ. მიუხედავად ამისა, ინფორმაცია შინაარსობრივი თვალსაზრისით მწირია და არ გვიქმნის კონკრეტულ წარმოდგენას ანტიკორუფციული სააგენტოს საქმიანობასთან დაკავშირებით.

ანგარიშის მიხედვით, „2022 წლის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს მიერ განხორციელდა მთელი რიგი კომპლექსური ღონისძიებები, როგორც ოპერატიულ-სამძებრო და საგამოძიებო მოქმედებების სახით, ასევე ანალიტიკური და პრევენციული ღონისძიებების მიმართულებით.“ აღნიშნულია, რომ ანტიკორუფციულმა სააგენტომ გამოძიება 61 საქმეზე დაიწყო, თუმცა კონკრეტულად საქმეთა შესახებ ინფორმაცია, შინაარსობრივი თვალსაზრისით, მოცემული არ არის. წინა წელთან შედარებით, გამოძიების სტატისტიკა გაზრდილია (2021 წლის ანგარიშის მიხედვით, გამოძიება 53 საქმეზე დაიწყო) თუმცა, მხოლოდ გამოძიების დაწყების სიხშირე ვერ ქმნის ანტიკორუფციული სააგენტოს ეფექტიანი მუშაობის გარანტიას.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ნაწილში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მამხილებელთა ინსტიტუტის არსებობა. ევროკომისიის რეკომენდაციის შესრულების ფარგლებში შემნილმა სამუშაო ჯგუფმა ეს მანდატი ახლად შექმნილ ანტიკორუფციულ ბიუროს გადასცა, თუმცა მამხილებელთა ინსტიტუტის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა ამ დრომდე მოუწესრიგებელია. დადებითად უნდა შეფასდეს ის ფაქტი, რომ თუ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2021 წლის ანგარიშში ზოგადად იყო ნახსენები მამხილებელთა ინსტიტუტის შესახებ,⁵⁷ 2022 წლის ანგარიშში მოყვანილია კონკრეტული სტატისტიკა მამხილებელთა მხრიდან შემოტანილ ინფორმაციაზე, რასთან დაკავშირებითაც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა გამოძიება დაიწყო. კერძოდ, ნათქვამია, რომ „2022 წელს სამსახურის ანტიკორუფციულმა სააგენტომ სისხლის სამართლის 61 საქმიდან გამოძიება დაიწყო მამხილებლის მიერ შემოტანილ 21 განცხადებაზე.“

წინა წლების მსგავსად, არც 2022 წლის ანგარიშში ჩანს, რა შემთხვევაში იწყებს ანტიკორუფციული სააგენტო გამოძიებას და რა შემთხვევაში იგზავნება საქმე სხვა სტრუქტურებში საგამოძიებო ქვემდებარეობის მოთხოვნათა დაცვით. ამ კონტექსტში საინტერესოა, რომ

⁵⁷ სუსი, *საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიში, 2021 წელი*, გვ. 37, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3BFAkB7>

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციულმა სააგენტომ 2022 წელსაც არაერთხელ დაიწყო გამოძიება თაღლითობის მუხლით, მიუხედავად იმისა, რომ სისხლის სამართლის საქმეთა საგამომიებო და ტერიტორიული საგამომიებო ქვემდებარეობის განსაზღვრის შესახებ, გენერალური პროკურორის ბრძანების მიხედვით, თაღლითობა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საგამომიებო ქვემდებარეობაში არ ექცევა.

ელიტური კორუფცია წლების განმავლობაში არსებულ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს. ევროკომისიის მე-4 რეკომენდაციაში პირდაპირ არის მითითება, მაღალი დონის კორუფციის აღმოფხვრის მნიშვნელობაზე. სამწუხაროდ, არც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2022 წლის ანგარიშია გამონაკლისი - მასში არ არის ნახსენები მაღალი დონის კორუფციის გამოძიების ფაქტები. სიახლეს არ წარმოადგენს, რომ ანტიკორუფციული სააგენტო, ძირითადად, წვრილმან კორუფციულ დანაშაულებს ებრძვის.

საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, აუცილებელია კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი უწყება გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხით ხასიათდებოდეს. აუცილებელია, ნდობის ამაღლების მიზნით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშები შეიცავდეს უფრო მეტად დეტალურ ინფორმაციას, სააგენტოს მხრიდან გატარებული ღონისძიებების შესახებ.

4.4. ანგარიშვალდებულება

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის შეფასებით, საპარლამენტო კონტროლი ყველაზე სუსტად სწორედ უსაფრთხოების სექტორზე, მათ შორის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურსა და ოპერატიულ ტექნიკურ სააგენტოზე ხორციელდება. მაგალითად, ინტერპელაციის მექანიზმი არც ერთხელ არ არის გამოყენებული სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსთან მიმართებით; სამსახურის უფროსი არც პლენარულ სხდომაზე დაუბარებიათ და წერილობითი კითხვის მექანიზმიც, უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებებს შორის, ყველაზე ნაკლებად სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის და ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს მიმართ გამოიყენება. მაგალითად, 2022 წლის მონაცემებით, თავდაცვის სამინისტ-

ტროში 36, შინაგან საქმეთა სამინისტროში 99, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში 28, ხოლო ოპერატიულ-ტექნიკურ სააგენტოში სულ 1 კითხვა გაიგზავნა.⁵⁸

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2022 წლის ანგარიშის ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებული ნაწილი, ტრადიციულად ზოგადი ხასიათისაა და არ იძლევა ამომწურავ ინფორმაციას. მაგალითად, ანგარიშის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდში სამსახურმა სათანადო რეაგირება მოახდინა საქართველოს პარლამენტიდან გამოგზავნილ 80 შეკითხვაზე (აქედან, 36-ზე ნდობის ჯგუფის ფარგლებში).⁵⁹ თუმცა, დაკონკრეტებული არ არის, რა სახის შეკითხვები იგულისხმება. ვინაიდან, 2022 წლის მონაცემებით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისთვის გაგზავნილი სადეპუტატო კითხვების რაოდენობა 28-ს არ აღემატება, რთული არ უნდა ყოფილიყო ანგარიშში დაზუსტებული ინფორმაციის შეტანა კითხვების შინაარსთან დაკავშირებით, რამდენზე გასცა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა პასუხი და რამდენი დარჩა რეაგირების გარეშე, შესაბამისი მიზეზის მითითებით.

ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ნდობის ჯგუფთან 6 სამუშაო შეხვედრა გაიმართა, თუმცა არ არის დაკონკრეტებული შეხვედრის თემატიკა, დღის წესრიგი, დამსწრე პირთა რაოდენობა და მათი თანამდებობები.

ანგარიშის მიხედვით, 2022 წელს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური აქტიურ ზედამხედველობას ახორციელებდა ფარული საგამომიებო მოქმედებების ჩატარებაზე, რომლის ფარგლებშიც განხორციელდა არაგეგმური შემოწმება და სუსის უფროსის შეხვედრა სამსახურის უფროსთან.⁶⁰ თუმცა, პარლამენტართათვის (და საზოგადოებისთვისაც) უცნობი დარჩა, რა იყო შეხვედრის დღის წესრიგი, რამდენი შეხვედრა გაიმართა და ა.შ.

დოკუმენტის მიხედვით, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურს ფარული მიყურადებისა და ფარული ჩაწერის საგამომიებო მოქმედებების არაგეგმური ინსპექტირებისას კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევის ფაქტები არ გამოუვლენია და მხოლოდ სავალდებულო დავალებები გასცა. ანგარიში არ შეიცავს ინფორმაციას დავალებების შინაარსის და მათი შესრულების მდგომარეობის შესახებ.

⁵⁸ დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი, *უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მნიშვნელობა და არსებული გამოწვევები 2020-2022*, 28.02.2023, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/45gboh6>

⁵⁹ სუსი, *საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიში, 2022 წელი*, გვ. 39, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/43eY3np>

⁶⁰ იქვე. გვ. 40.

ძირითადი მიზნები

5

- უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის სისუსტის მთავარი გამომწვევი მიზეზი პოლიტიკური ნების არარსებობაა. ეფექტიანი ზედამხედველობის განსახორციელებლად, საქართველოს პარლამენტის წევრებმა უფრო აქტიურად უნდა გამოიყენონ მოქმედი რეგლამენტით გათვალისწინებული ზედამხედველობის მექანიზმები
- საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები საპარლამენტო ოპოზიციისთვის ლიმიტირებულია; ხშირ შემთხვევაში კონტროლის მექანიზმების ამოქმედება დამოკიდებულია საპარლამენტო უმრავლესობის თანხმობაზე
- ნდობის ჯგუფის საქმიანობაში ოპოზიციის როლი შეზღუდულია
- საქართველოს პარლამენტი მოკლებულია შესაძლებლობას, შეაფასოს ნდობის ჯგუფის საქმიანობა, ვინაიდან ნდობის ჯგუფის შეხვედრები დახურულია; რეგლამენტის თანახმად კი, ნდობის ჯგუფს არ აქვს ვალდებულება, პარლამენტს აცნობოს გაწეული საქმიანობის შესახებ
- უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებების თანამდებობის პირების ანგარიშვალდებულება დაბალია. თანამდებობის პირები კომიტეტის სხდომაზე რეგლამენტით დადგენილი წესით დასწრების მოთხოვნის მიუხედავად, სხდომაზე არ ცხადდებიან
- საპარლამენტო ოპოზიციას არ აქვს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის საპარლამენტო კომიტეტის სხდომაზე დამოუკიდებლად დაბარების შესაძლებლობა
- საანგარიშო პერიოდში უსაფრთხოების სექტორში შემავალი უწყებებს შეკითხვით საპარლამენტო უმრავლესობის მხოლოდ ორმა წევრმა მიმართა (სულ ორი შეკითხვა)

- პარლამენტის წევრების მიერ დასმული შეკითხვების ანალიზი ცხადყოფს, რომ პარლამენტის დარგობრივ კომიტეტებთან არსებობს კვალიფიციური სპეციალისტების ჯგუფის არსებობის საჭიროება, რომელიც კონსულტაციას გაუწევდა და დაეხმარებოდა პარლამენტის წევრებს, გააფართოონ ზედამხედველობის შინაარსობრივი არეალი
- საანგარიშო პერიოდში, ინტერპელაციის მექანიზმი უსაფრთხოების სექტორში შემავალ უწყებასთან მიმართებაში პირველად გამოიყენეს
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2022 წლის საქმიანობის ანგარიშში არაერთი მნიშვნელოვანი საკითხი გამოტოვებულია ან ფორმალურადაა მოხსენიებული, კონკრეტული ანალიზის და საქმიანობის შედეგების წარმოდგენის გარეშე
- საქართველოს პარლამენტმა კვლავ გააგრძელა დამკვიდრებული მანკიერი პრაქტიკა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის წარდგენის შემდეგ, კითხვა-პასუხის რეჟიმი დახურულ ფორმატში გააგრძელა
- მიუხედავად რეგლამენტში შესული ცვლილებისა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2022 წლის საქმიანობის ანგარიში პარლამენტს კვლავ სამსახურის უფროსის მოადგილემ წარუდგინა, რაც საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის დარღვევას წარმოადგენს.