



**ევროკავშირი
საქართველოსთვის**



**საპარტყელს
აბაღაბრღა
იურისტთა
ასოციაცია**



ევროკომისიის 2022 წლის 17 ივნისის რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა საქართველოში

**პარლამენტის საქმიანობის მონიტორინგი საპარლამენტო
კონტროლის, არჩევნებისა და მართლმსაჯულების
საკითხებთან დაკავშირებით**

**თბილისი
2023**

ეს პუბლიკაცია შექმნილია საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის (CSRDG) მხარდაჭერით, ევროკავშირისა და კონრად ადენაუერის ფონდის მიერ დაფინანსებული პროექტის **“სამოქალაქო საზოგადოების ინიციატივა: მდგრადი, ღია და ანგარიშვალდებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოს განვითარებისთვის”** ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (GYLA) და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირისა და კონრად ადენაუერის ფონდის შეხედულებებს.

პროექტს ახორციელებს კონსორციუმი კონრად ადენაუერის ფონდის (KAS) ხელმძღვანელობით შემდეგ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად - საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი (CSRDG), სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი (CSI), კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრი (CTC), განათლების განვითარების და დასაქმების ცენტრი (EDEC) და ევროპული პოლიტიკის ინსტიტუტი (IEP).



გამოცემის ხელმძღვანელი: ნანუკა ყრუაშვილი

ავტორი: ნინო კახანაძე

პროექტის მონიტორი: მარიამ ბაწულაშვილი

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

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

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

© 2023, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

ს ა რ ჩ ე ვ ი

1. შესავალი	5
1.1. მეთოდოლოგია	5
1.2. კვლევის სტრუქტურა	6
2. საქართველოს გზა ევროკავშირში გასანდვრიანებლად	7
2.1. ევროკავშირში გაწევრიანების წინაპირობები	7
2.2. გაწევრიანების პროცედურა	8
2.3. საქართველოს გზა განაცხადიდან ევროკავშირის სამიტამდე	10
2.4. ქართული ოცნების, ოპოზიციის და არასამთავრობო ორგანიზაციების გეგმები	13
3. სამუშაო ჯგუფები	16
3.1. სამუშაო ჯგუფების დანიშნულება	16
3.2. საქართველოს კანონმდებლობა სამუშაო ჯგუფების შესახებ	17
3.3. საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტთან არსებული სამუშაო ჯგუფი	18
3.4. სამუშაო ჯგუფი საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის თაობაზე	20
3.5. სასამართლო რეფორმის ჯგუფი	25
4. კანონპროექტების განხილვა	30
5. ოპოზიციის კანონპროექტები	33
6. ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების შეფასება	34
6.1. რეკომენდაცია 2 (პირველი ნაწილი): დემოკრატიული ზედამხედველობის გაძლიერება	34
6.2. რეკომენდაცია 2 (მეორე ნაწილი): საარჩევნო რეფორმა, ეუთო/ოდირისა და ვენეციის კომისიის მიერ გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორება	41
6.3. რეკომენდაცია 3: მართლმსაჯულების რეფორმა	47
7. შეჯამება	57

1. შესავალი

საქართველომ 2022 წლის 3 მარტს ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადი გააკეთა. ქვეყანას გადმოეცა კითხვარი, რომლის შევსების შემდეგ ევროკომისიამ და ევროპულმა საბჭომ საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭებაზე იმსჯელეს. 2022 წლის 23 ივნისს, ევროპული საბჭოს გადაწყვეტილებით (რომელმაც გაიზიარა ევროკომისიის 17 ივნისის რეკომენდაცია), ქვეყანამ მიიღო ევროკავშირში გაწევრიანების პერსპექტივა, განესაზღვრა წინაპირობები და კანდიდატის სტატუსის მისაღებად მიეცა დრო მათ შესასრულებლად. ეს წინაპირობები 12 პუნქტად არის გაწერილი და სხვადასხვა სფეროს ეხება. ძირითადი აქცენტი კეთდება სახელმწიფო ინსტიტუტების გაძლიერებაზე, კორუფციის აღმოფხვრასა და პოლიტიკური დემოკრატიის შემცირებაზე.

წინამდებარე დოკუმენტი შეეხება 12-პუნქტიანი რეკომენდაციების მეორე და მესამე ნაწილს, რომლებიც ითვალისწინებს დემოკრატიული ინსტიტუტების გაძლიერებას ზედამხედველობის მექანიზმების გაუმჯობესების გზით, ევროპის საბჭოს, ეუთო/ოდირისა და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად საარჩევნო სისტემის დახვეწას, აგრეთვე ეფექტიანი და გამჭვირვალე სასამართლო რეფორმის განხორციელებას.

ამ ანგარიშის მიზანია, საკანონმდებლო ორგანოში მიმდინარე პროცესების მონიტორინგის მეშვეობით გამოავლინოს შესაბამის სფეროებში არსებული გამოწვევები, გამოკვეთოს პრობლემების გადაჭრისა და მიღებული რეგულაციების გაუმჯობესების გზები, შედეგად კი, ხელი შეუწყოს საქართველოს მიერ ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მიღებას. ამასთანავე, დოკუმენტში მოცემული შეფასებები წარმოადგენს საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) ხედვას და ის, შესაძლოა, არ ემთხვეოდეს ევროკავშირის ოფიციალურ მოსაზრებებს.

1.1. მეთოდოლოგია

ვინაიდან ევროკომისიის რეკომენდაციები ზოგადი ფორმულირებით არის წარმოდგენილი, რაოდენობრივი მეთოდოლოგიის საფუძველზე შეუძლებელია მათი შესრულების გაზომვა. ამის გამო, საიამ, ამ კვლევის მიზნებისთვის, რეკომენდაციებში ნაგულისხმევი (იმპლიციტური) შინაარსის განმსაზღვრელ კრიტერიუმად დაადგინა რამდენიმე საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ საქართველოსთან მიმართებით სხვადასხვა დროს გაცემული რეკომენდაციები და დასკვნები შესაბამის თემასთან დაკავშირებით (მათ შორის, ვენეციის კომისიისა¹ და ეუთო/ოდირის,² ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის მოსაზრებები), ასევე საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა, საიასა და სხვადასხვა სამოქალაქო ორგანიზაციის არგუმენტირებული მოსაზრებები. დოკუმენტში მოცემული ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულებასთან დაკავშირებული შეფასებაც თვისებრივ (ხარისხობრივ) კრიტერიუმებს ეყრდნობა და თითოეულ მათგანს მიმოიხილავს, ერთი მხრივ, რეკომენდაციის ამავე კვლევით განსაზღვრული შინაარსიდან, მეორე მხრივ კი, პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ანალიზიდან გამომდინარე.

¹ ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად - European Commission for Democracy through Law - Venice Commission.

² ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი - OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR).

ამდენად, დოკუმენტში, ამ მეთოდოლოგიის გათვალისწინებით, შეფასებულია ევროკომისიის 3 რეკომენდაციის³ შესრულების მდგომარეობა. თითოეულთან მიმართებით გაანალიზებულია პარლამენტის მიერ მიღებული ზომები, ასევე მათი შესაბამისობა საუკეთესო სტანდარტებთან. იმავდროულად, საუბარია იმ გამოწვევებზე, რომელთა აღმოფხვრაც, ორგანიზაციის ხედვით, ქვეყანას უფრო მიაახლოებს კანდიდატის სტატუსთან. საანგარიშო პერიოდია 2022 წლის 17 ივნისი - 2023 წლის 15 აპრილი.

1.2. კვლევის სტრუქტურა

კვლევის პირველ ნაწილში აღწერილია ევროკავშირში გაწევრიანების წინაპირობები და პროცედურა, აგრეთვე საქართველოს მიერ განვლილი გზა ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადის გაკეთების შემდეგ. დოკუმენტში განხილულია პარლამენტის სამუშაო ჯგუფების მიერ განხორციელებული აქტივობები და საპარლამენტო განხილვების ძირითადი ტენდენციები. ერთ-ერთი ქვეთავი ეთმობა ევროკომისიის რეკომენდაციების შინაარსის იდენტიფიცირებას მეთოდოლოგიაში გაწერილი კრიტერიუმების მიხედვით. ამ შინაარსზე დაყრდნობით კი, ბოლო ნაწილში წარმოდგენილია 3 რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობის შეფასება.

³ ამ დოკუმენტის მიზნებისთვის, საპარლამენტო ზედამხედველობასა და საარჩევნო რეფორმასთან დაკავშირებული რეკომენდაცია ორ დამოუკიდებელ რეკომენდაციად არის წარმოდგენილი.

2. საქართველოს გზა ევროკავშირში გასაწევრიანებლად

2.1. ევროკავშირში გაწევრიანების წინაპირობები

ევროპულ კავშირში („ევროკავშირი“) გაწევრიანება კომპლექსური პროცესია. ზოგადად, ის დია ახალი წევრებისთვის, თუმცა აწესებს ზოგიერთ წინაპირობას გაწევრიანების მსურველი სახელმწიფოებისთვის. ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულების („Treaty on European Union“) 49-ე მუხლი ადგენს გაწევრიანების მატერიალურ წინაპირობებს. ამ ნორმის მიხედვით, კავშირის წევრობაზე განაცხადის გაკეთება შეუძლია ნებისმიერ ევროპულ ქვეყანას, რომელიც იზიარებს და იცავს ისეთ ღირებულებებს, როგორებიცაა ადამიანის ღირსება, სხვა ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, დემოკრატია, თანასწორობა, სამართლის უზენაესობა.⁴

ამგვარად, ხელშეკრულება, ერთი მხრივ, ითვალისწინებს გეოგრაფიულ ასპექტს, რამდენადაც განაცხადით მიმართვის შესაძლებლობით აღჭურავს „ევროპულ სახელმწიფოს“, ხოლო, მეორე მხრივ, ხაზს უსვამს ღირებულებითი კავშირის მნიშვნელობას.⁵ ამასთანავე, მიუხედავად იმისა, რომ ტერმინი „ევროპული სახელმწიფო“ გეოგრაფიულ გაგებას მიემართება, მნიშვნელოვანია პოლიტიკური შეფასებაც.⁶ გეოგრაფიულ ფაქტორთან ერთად, პოლიტიკური ასპექტიც რომ გადამწყვეტია, ამის ნათელი მაგალითია თურქეთი, რომლის ტერიტორიის დიდი ნაწილი არაევროპულ კონტინენტზე მდებარეობს, თუმცა მას 1990-იან წლებში კანდიდატის სტატუსი მიენიჭა.⁷ ასოცირების შესახებ შეთანხმებით, საქართველო აღიარებულია, როგორც აღმოსავლეთ ევროპული ქვეყანა.⁸

ხელშეკრულებით განსაზღვრულ გაწევრიანების მატერიალურ წინაპირობებთან ერთად, 1993 წელს შემუშავდა პოლიტიკური და ეკონომიკური კრიტერიუმებიც, რომლებიც „კოპენჰაგენის კრიტერიუმების“ სახელითაა ცნობილი. ის უფრო დეტალურია და განსაზღვრავს გაწევრიანების პრაქტიკას.⁹ უფრო კონკრეტულად:¹⁰

- *ინსტიტუტების სტაბილურობა*, რაც უზრუნველყოფს დემოკრაციას, სამართლის უზენაესობას, ადამიანის უფლებების, უმცირესობების პატივისცემასა და დაცვას, კოპენჰაგენის კრიტერიუმების პოლიტიკური მხარეა.¹¹ ევროკავშირი, ზოგადად, დემოკრატიული სახელმწიფოების გაერთიანებაა და წევრობის მსურველმა ქვეყანამაც დემოკრატიის ის სახელმძღვანელო პრინციპები უნდა დააკმაყოფილოს, რომლებსაც

⁴ Consolidated version of the Treaty on European Union, Document 12012M/TXT, Art. 2, EUR-Lex, ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>, განახლებულია: 21.11.2022.

⁵ თომას ოპერმანი, კლაუს დითერ კლასენი, მარტინ ნეთესჰაიმი, ევროპული სამართალი, სასწავლო სახელმძღვანელო, თამარ ერქვანიას და ირაკლი ჯაფარაშვილის თარგმანი, GIZ, 2021, 919, ხელმისაწვდომია: http://lawlibrary.info/ge/books/GIZ_EULAW.pdf, განახლებულია: 21.11.2022.

⁶ იქვე, 920.

⁷ European Council, Council of the European Union, EU enlargement policy, Türkiye, ხელმისაწვდომია: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/turkey/>, განახლებულია: 21.11.2022.

⁸ „ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, პრეამბულა, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 11.09.2014, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>, განახლებულია: 21.11.2022.

⁹ Accession criteria (Copenhagen criteria), Eur-Lex, ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>, განახლებულია: 21.11.2022.

¹⁰ „Conditions for membership“, European Commission, ხელმისაწვდომია: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en, განახლებულია: 21.11.2022.

¹¹ Ambassador Dr. Erich Hochleitner, „The Political Criteria of Copenhagen and their application to Turkey“, Working Paper, Austrian Institute for European Security Policy, August 2005, 1, ხელმისაწვდომია: <https://www.aies.at/download/2005/hochleitner4.pdf>, განახლებულია: 21.11.2022.

სხვა წევრი ქვეყნები ეყრდნობიან.¹² თავისუფლება და დემოკრატია სწორედ ადამიანის უფლებებით, მათ შორის, უმცირესობების დაცვით მიიღწევა.¹³ რაც შეეხება სამართლებრივ სახელმწიფოს, აქ მოიაზრება ძალაუფლების დანაწილებისა და დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის შექმნის უზრუნველყოფა.¹⁴

- ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკა და ევროპის კავშირში არსებული კონკურენციისა და საბაზრო ძალების გამკლავების უნარი ეკონომიკური კრიტერიუმია.¹⁵ იგი გულისხმობს, რომ კანდიდატი სახელმწიფოს ეკონომიკური სისტემა უნდა იძლეოდეს ევროკავშირის შიდა ბაზრის ნაწილად გახდომის შესაძლებლობას. ასევე, სახელმწიფოს უნდა შეეძლოს, ამ ბაზრის მარეგულირებელი წესები ეროვნულ კანონმდებლობაში გადმოიღოს და თამამად შევიდეს კონკურენტულ გარემოში.¹⁶
- კრიტერიუმების რიცხვს მიეკუთვნება *გაწევრიანებისთვის დაწესებული ვალდებულებების აღებისა და განხორციელების უნარი*, მათ შორის, პოლიტიკური, ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის მიზნების ერთგულება (ე.წ. *acquis communautaire*-ის მიღება).¹⁷ ამ კრიტერიუმის მიხედვით, ახლად გაწევრიანებული სახელმწიფო, უფლებებთან ერთად, უნდა კისრულობდეს სხვა წევრთა მსგავს ვალდებულებებსაც.¹⁸
- კოპენჰაგენის მე-4 კრიტერიუმის მიხედვით,¹⁹ უნდა არსებობდეს „კავშირის შესაძლებლობა, მიიღოს ახალი წევრი ისე, რომ შენარჩუნდეს ევროინტეგრაციის იმპულსები“.²⁰ კერძოდ, ახალი წევრის მიღებით ევროკავშირმა უნდა შეინარჩუნოს თვითმყოფადობა და არ დაშორდეს იმ ღირებულებებს, რომლებსაც შექმნის დროს ეყრდნობოდა.²¹

2.2. გაწევრიანების პროცედურა

გაწევრიანების რთული პროცედურა, პირობითად, სამ ფაზად შეიძლება დაიყოს. პირველ ეტაპზე ქვეყანა, მზადყოფნის შემთხვევაში, მოიპოვებს კანდიდატის ოფიციალურ სტატუსს.²² მეორე ეტაპზე ის გადაინაცვლებს ოფიციალური წევრობის შესახებ პირობების შეთანხმების სტადიაზე. ხოლო მას შემდეგ, რაც მოლაპარაკებები და თანმდევი რეფორმები ორივე მხარისთვის სასურველი შედეგით რეალიზდება, ქვეყანა შეძლებს, შეუერთდეს ევროკავშირს.²³

უფრო კონკრეტულად, გაწევრიანების მსურველი სახელმწიფო, პირველ ყოვლისა, აპლიკაციას წარუდგენს ევროკავშირის საბჭოს პრეზიდენტ ქვეყანას.²⁴ ევროკავშირის საბჭო (Council of the European Union, ე.წ. „მინისტრთა საბჭო“), თავის მხრივ, მიმართავს ევროკომისიას აპლიკანტის კოპენჰაგენის კრიტერიუმებთან თანხვედრის შეფასების მიზნით.²⁵

¹² თომას ოპერმანი და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 920.

¹³ იქვე, 921.

¹⁴ იქვე.

¹⁵ Ambassador Dr. Erich Hochleitner, „The Political Criteria of Copenhagen and their application to Turkey“, 1.

¹⁶ თომას ოპერმანი და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 921.

¹⁷ Accession criteria (Copenhagen criteria), Eur-Lex.

¹⁸ თომას ოპერმანი და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 921.

¹⁹ Ambassador Dr. Erich Hochleitner, „The Political Criteria of Copenhagen and their application to Turkey“, 1.

²⁰ თომას ოპერმანი და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 921-922.

²¹ იქვე, 922.

²² Steps towards joining, European Commission, ხელმისაწვდომია: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en, განახლებულია: 24.11.2022.

²³ იქვე.

²⁴ EU Enlargement Factsheet, How does the EU Accession Process Work, ხელმისაწვდომია: https://www.ansa.it/documents/1488969997142_factsheet_en.pdf, განახლებულია: 24.11.2022.

²⁵ Joining the EU, European Union, ხელმისაწვდომია: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu_en, განახლებულია: 24.11.2022.

კომისიის წინასწარ დასკვნაზე დაყრდნობით, ევროკავშირის საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას, მინიჭოს თუ არა აპლიკანტ ქვეყანას კანდიდატის სტატუსი.²⁶ საბჭომ, შესაძლებელია, განსაზღვროს გაწევრიანების მოლაპარაკებების დაწყებისთვის საჭირო სპეციალური წინაპირობებიც.²⁷

კომისიის დასკვნის საფუძველზე, იწყება მოლაპარაკებების ეტაპი.²⁸ ამისთვის საჭიროა ევროკავშირის მთავრობათა ერთსულოვანი თანხმობა.²⁹ ამ ეტაპზე არ მიიღება გადაწყვეტილება გაწევრიანების შესახებ და ის არ არის აუცილებლად დადებითი პასუხის მიღების გარანტია.³⁰

მოლაპარაკებების გახსნის შემდეგ ევროკომისია დეტალურად აფასებს კანდიდატ ქვეყანას, რაც ე.წ. „Screening-ის“ სახელითაა ცნობილი.³¹ კომისია შეისწავლის პოლიტიკის თითოეულ სფეროს, რათა განსაზღვროს, რამდენად მზადაა სახელმწიფო წევრობისთვის. ამის შემდეგ ის ევროკავშირის წევრებს წარუდგენს შესაბამის ანგარიშს (Screening Report).³² ეს დოკუმენტი ეხება იმ გამოწვევებს, რომლებიც უნდა დაიძლიოს, რათა სახელმწიფო ადასრულებდეს ევროკავშირის წევრებისთვის განსაზღვრული უფლებებისა და ვალდებულებების სრულ ნაკრებს (*acquis*). მოლაპარაკებების პროცესში ფასდება 35 სფერო,³³ რომლებიც მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა, მაგალითად, ეკონომიკური პოლიტიკა, ადამიანის უფლებები, საგარეო პოლიტიკა და ა.შ.³⁴ მოლაპარაკებების მიზანია კანდიდატი ქვეყნის მომზადება ევროკავშირის წევრობით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებისთვის.³⁵

მას შემდეგ, რაც ყველა სფერო შეფასდება, შესრულდება ყველა კრიტერიუმი და კანდიდატი ქვეყანა განახორციელებს ეროვნული სამართლის რეფორმას, ევროკავშირის სამართალთან შესაბამისობის მიზნით, იღება გაწევრიანების ხელშეკრულება (*accession treaty*).³⁶ მას მხარი უნდა დაუჭიროს ევროკომისიამ, ევროპარლამენტმა და საბჭომ, რის შემდგომაც საჭიროა მისი რატიფიცირება ევროკავშირის თითოეული წევრისა და განმცხადებელი სახელმწიფოს მხრიდან.³⁷ ქვეყანა ევროკავშირის წევრი გახდება გაწევრიანების ხელშეკრულებაში მითითებული თარიღიდან.³⁸

ამგვარად, ევროკავშირის წევრი ქვეყნის სტატუსის მოპოვება კომპლექსური პროცედურაა. აპლიკანტი ქვეყნის მხრიდან იგი მოიაზრებს „ევროპული სახელმწიფოს“ გეოგრაფიული და პოლიტიკური ასპექტების არსებობას, ასევე კავშირთან ღირებულებათა ერთობას. გაწევრიანების პრაქტიკა კონკრეტიზებულია კოპენჰაგენის კრიტერიუმებით. რაც შეეხება უშუალოდ გადაწყვეტილების მიღების პროცესს, მასში ევროკავშირის ყველა ძირითადი ინსტიტუტია ჩართული. მისი გართულებული მექანიზმიდან გამომდინარე, საქართველომ შესაბამისი მნიშვნელობა უნდა მინიჭოს ევროკავშირის კრიტიკასა თუ რეკომენდაციებს და, ორმხრივი კომუნიკაციით, პროაქტიულად განახორციელოს ისინი.

²⁶ EU Enlargement Factsheet, How does the EU Accession Process Work.

²⁷ იქვე.

²⁸ თომას ოპერმანი და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 922.

²⁹ Steps towards joining, European Commission.

³⁰ თომას ოპერმანი და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 922.

³¹ EU Enlargement Factsheet, How does the EU Accession Process Work.

³² Steps towards joining, European Commission.

³³ Acquis 35 სფეროდაა დაყოფილი. იხ. EU Enlargement Factsheet, How does the EU Accession Process Work.

³⁴ იქვე.

³⁵ იქვე.

³⁶ იქვე.

³⁷ იქვე.

³⁸ იქვე.

2.3. საქართველოს გზა განაცხადიდან ევროკავშირის სამიტამდე

2022 წლის 3 მარტს საქართველოს მთავრობამ შესაბამის სტრუქტურებს ევროკავშირში გაწევრიანების თაობაზე ოფიციალური განაცხადით მიმართა³⁹ და მისი დაჩქარებული წესით განხილვა ითხოვა.⁴⁰ 7 მარტს ევროკავშირის საბჭომ ოფიციალურად მიმართა ევროკომისიას საქართველოს, მოლდოვასა და უკრაინის წევრობის განაცხადების შესახებ მოსაზრების (avis) წარდგენის თაობაზე.⁴¹

15 მარტს საქართველოს პარლამენტმა ევროკავშირში საქართველოს ინტეგრაციის შესახებ რეზოლუცია მიიღო.⁴² დოკუმენტი ქვეყნის ევროპულ მისწრაფებებს, ასევე მთავრობის მხრიდან ასოცირების ხელშეკრულების შესრულებისა და ევროპული ინტეგრაციის მიმართულებით მუშაობის გაძლიერების მნიშვნელობას შეეხებოდა.⁴³

11 აპრილს ლუქსემბურგში ევროკავშირის კომისარმა სამეზობლო პოლიტიკისა და გაფართოების საკითხებში ოლივერ ვარჰიმ საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი ილია დარჩიაშვილს ევროკავშირის წევრობაზე თვითშეფასების კითხვარის პირველი ნაწილი გადასცა.⁴⁴ მის შესავსებად ქვეყანას 1 თვის ვადა მიეცა.⁴⁵

კითხვარის შევსების პროცესის გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის მიზნით, საია, სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად, 14 აპრილს პარლამენტის ევროინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარეს მაკა ბოჭორიძეილსა და კომიტეტის წევრებს შეხვდა.⁴⁶ მხარეებმა სამოქალაქო საზოგადოების მიერ შემუშავებულ გეგმაზე ისაუბრეს და ქართული მხარის პერსპექტივები და მოლოდინები განიხილეს.⁴⁷

14 აპრილს საპარლამენტო ოპოზიციის 8 დეპუტატმა კითხვარის გასაჯაროების პროცესში დახმარების თხოვნით ევროკომისარ ოლივერ ვარჰის მიმართა. დეპუტატების განცხადებით, საქართველოს ხელისუფლება ამის გაკეთებას თავს არიდებდა და ამბობდა, რომ გასაჯაროებისთვის ევროკავშირთან კონსულტაცია ესაჭიროებოდა.⁴⁸

³⁹ „ირაკლი ღარიბაშვილმა საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადს ხელი მოაწერა“, საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი, 2022 წლის 3 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://www.gov.ge/news/324060?page=53&year>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁴⁰ „საქართველო ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად განაცხადს დაჩქარებული წესით გააკეთებს“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 2 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31732611.html>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁴¹ „ევროკავშირის საბჭოს გადაწყვეტილება: რას უნდა ველოდოთ?“ საქართველოს ახლგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2022 წლის 8 მარტი, ხელმისაწვდომია: <http://217.147.239.51/ge/post/evrokavshiris-sabtchos-gadatsyvetileba-ras-unda-velodot#sthash.GxE3zUhp.praVpyof.dpbs>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁴² „პარლამენტმა ერთხმად მიიღო რეზოლუცია საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის შესახებ“, civil.ge, 2022 წლის 16 მარტი, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/479613>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁴³ „საქართველოს პარლამენტის რეზოლუცია საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის შესახებ“, 2022 წლის 15 მარტი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/296299>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁴⁴ „საქართველომ ევროკავშირის წევრობაზე კითხვარი ჩაიბარა“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 11 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31796999.html>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁴⁵ იქვე.

⁴⁶ „ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარე და კომიტეტის წევრები არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს შეხვდნენ“, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი, 2022 წლის 14 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/evropastan-integratsiis-komitetis-tavmjdomare-da-komitetis-tsevrebi-arasamtavrobo-organizatsiebis-tsarmomadgenlebs-shekhvdnen>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁴⁷ იქვე.

⁴⁸ „კობახიძე: ევროკავშირის კითხვარის შევსებაში ჩაერთვება ის, ვინც არ უთხრის ქვეყანას ძირს“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 14 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31803095.html>, განახლებულია: 10.01.2023.

15 აპრილს საქართველოს მთავრობამ ევროკავშირის კითხვარის პირველი ნაწილი გაასაჯაროვა.⁴⁹ 369 კითხვისგან შედგენილი დოკუმენტი პოლიტიკურ და ეკონომიკურ კრიტერიუმებს ეხებოდა.⁵⁰ აქედან, პირველი კატეგორიის კითხვები ქვეყანაში დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირებასა და ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხებს მოიცავდა, ხოლო მეორე საქართველოს ეკონომიკის სტაბილურობასა და კონკურენტუნარიანობას აფასებდა.⁵¹

29 აპრილს საქართველოს მთავრობამ კითხვარის მეორე ნაწილიც გაასაჯაროვა, რომელიც 2300-მდე შეკითხვას მოიცავდა.⁵² ის განსაზღვრავდა, რამდენად ერგებოდა საქართველოს კანონმდებლობა ევროპულს, რამდენად მოხერხდებოდა მასში ცვლილებების შეტანა და რამდენად მზად იყო ქვეყანა ევროკავშირის წევრობით დაკისრებული ვალდებულებების შესასრულებლად.⁵³ მის შესავსებად საქართველოს დრო 13 მაისამდე მიეცა.⁵⁴

პრემიერ-მინისტრმა ირაკლი ღარიბაშვილმა საქართველოში ევროკავშირის ელჩს კარლ ჰარცელს ევროკომისიის კითხვარის პირველი ნაწილის პასუხები 2 მაისს,⁵⁵ ხოლო მეორე ნაწილის პასუხები 10 მაისს გადასცა.⁵⁶ ამასთანავე, ილია დარჩიაშვილის განცხადებით, მთავრობა კითხვარზე გაცემული პასუხების გამოქვეყნებისგან თავს შეიკავებდა, რადგან არსებობდა „საკითხები, რომელთა გასაჯაროება სასურველი და მიზანშეწონილი“ არ იყო.⁵⁷

კანდიდატის სტატუსთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებამდე ეტაპობრივად ვრცელდებოდა მნიშვნელოვანი განცხადებები. მაგალითად, ევროკომისიის სამეზობლო და გაფართოების მოლაპარაკებების გენერალური დირექტორატის განყოფილების უფროსის მოადგილემ ნიკოლას სენდროვიჩმა 12 მაისს საიას მიერ ორგანიზებული ონლაინფორმატის პანელური დისკუსიის⁵⁸ დროს ევროკავშირის წევრობის განაცხადის განხილვის პროცესში საქართველოს მთავარ გამოწვევად სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის საკითხი და პოლარიზაციის მაღალი დონე დაასახელა.⁵⁹ 30 მაისს კარლ

⁴⁹ „მთავრობამ ევროკავშირის თვითშეფასების კითხვარი გამოაქვეყნა“, civil.ge, 2022 წლის 15 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/486121>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁵⁰ „Questionnaire: Information requested by the European Commission to the Government of Georgia for the preparation of the Opinion on the application of Georgia for membership of the European Union“, Part I, April, 2022, ხელმისაწვდომია: <https://cdnq.us1.myspndn.com/atsdpid1d6u5cmy4j61kro6gh/wp-content/uploads/2022/04/Georgias-EU-Questionnaire.pdf>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁵¹ იქვე.

⁵² „საქართველოს მთავრობამ გაასაჯაროვა ევროკომისიის კითხვარის მეორე ნაწილი“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 29 აპრილი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31827272.html>, განახლებულია: 10.01.2023; Questionnaire: Information requested by the European Commission to the Government of Georgia for the preparation of the Opinion on the application of Georgia for membership of the European Union“, Part II, April, 2022, ხელმისაწვდომია: https://www.gov.ge/files/573_81827_881717_QuestionnairepartIIGeorgia.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

⁵³ „Questionnaire: Information requested by the European Commission to the Government of Georgia for the preparation of the Opinion on the application of Georgia for membership of the European Union“, Part II.

⁵⁴ „საქართველოს მთავრობამ გაასაჯაროვა ევროკომისიის კითხვარის მეორე ნაწილი“, რადიო თავისუფლება.

⁵⁵ „ირაკლი ღარიბაშვილმა კარლ ჰარცელს ევროკავშირის კითხვარის პირველი ნაწილი გადასცა“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი, 2022 წლის 2 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://www.gov.ge/news/335490?page=36&year=>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁵⁶ „ირაკლი ღარიბაშვილმა კარლ ჰარცელს ევროკავშირის კითხვარის მეორე ნაწილი გადასცა“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი, 2022 წლის 2 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://www.gov.ge/news/335555?page=34&year=>, განახლებულია: 10.01.2023; „საქართველომ ევროკავშირს გადასცა შევსებული კითხვარის მეორე ნაწილი“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 10 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31842804.html>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁵⁷ „საქართველოს მთავრობამ გაასაჯაროვა ევროკომისიის კითხვარის მეორე ნაწილი“, რადიო თავისუფლება.

⁵⁸ „გზა ევროკავშირისკენ: რა ეტაპზეა საქართველო?“ დისკუსია, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2022 წლის 12 მაისი, ხელმისაწვდომია: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=331540592419181, განახლებულია: 10.01.2023.

⁵⁹ „ევროკავშირის წარმომადგენელი საქართველოს ძლიერ და სუსტ მხარეებზე საუბრობს“, Civil.ge, 2022 წლის 13 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/490177>, განახლებულია: 10.01.2023.

ჰარცელმა განაცხადა, რომ „საქართველოს შექმლო, უკეთ მომზადებულიყო ამ ისტორიული მომენტისთვის“, რადგან „რეფორმების სიჩქარე შენედა“ და ქვეყნის ტრანეპტორით ევროკავშირი შემოფოთებული იყო.⁶⁰

17 ივნისს გამართულ პრესკონფერენციაზე ევროპული კომისიის პრეზიდენტმა ურსულა ფონ დერ ლაიენმა წარადგინა კომისიის მოსაზრება საქართველოს, მოლდოვისა და უკრაინისთვის ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებით.⁶¹ კომისიამ რეკომენდაცია გასცა უკრაინისა და მოლდოვისთვის კანდიდატის სტატუსის, ხოლო საქართველოსთვის - ევროპული პერსპექტივის მინიჭების შესახებ.⁶² ამასთანავე, ფონ დერ ლაიენმა აღნიშნა, რომ საქართველოს წარედგინებოდა რამდენიმე წინაპირობა, რომელთა შესრულების შემთხვევაში კანდიდატობის საკითხი ხელახლა განიხილებოდა.⁶³ მისი განცხადებით,⁶⁴ საჭიროა, ქვეყანა პოლიტიკურად გაერთიანდეს და სტრუქტურული რეფორმებისა და ევროკავშირისკენ მკაფიო გზა დასახოს.⁶⁵ ამავე პრესკონფერენციაზე ევროპული სამეზობლო პოლიტიკისა და გაფართოების საკითხებში ევროკომისარმა ოლივერ ვარჰეიმ აღნიშნა, რომ აუცილებელი იყო პოლარიზაციის დასრულება და ყველა პოლიტიკური პარტიის თანამშრომლობა.⁶⁶

ევროკომისიის მოხსენებითი ბარათის მიხედვით, განისაზღვრა 12 პრიორიტეტული საკითხი, რომელთა შესრულების შემთხვევაში ევროკომისია გასცემს კანდიდატის სტატუსის მინიჭების რეკომენდაციას.⁶⁷ მოხსენებით ბარათში აღნიშნულია, რომ ევროკომისია პრიორიტეტების შესრულების გზაზე საქართველოს პროგრესს დააკვირდებოდა და ანგარიშს 2022 წლის ბოლოსთვის წარმოადგენდა.⁶⁸ პრიორიტეტულ საკითხთა ჩამონათვაში მოხვდა ისეთი თემები, როგორებიცაა: პოლიტიკური პოლარიზაცია, სახელმწიფო ინსტიტუტების გამართული ფუნქციონირება, მათი ანგარიშვალდებულებისა და ზედამხედველობის გაძლიერება, საარჩევნო კანონმდებლობის გაუმჯობესება, სასამართლო რეფორმა, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, დეოლიგარქიზაცია, ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლა, მედიაგარემო, მოწყვლადი ჯგუფების ფუნდამენტური უფლებების დაცვა, გენდერული თანასწორობა და ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა, ქართული სასამართლოების მიერ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებების გათვალისწინება, ახალი სახალხო დამცველის არჩევის პროცედურა.⁶⁹

23 ივნისს ბრიუსელში ევროკავშირის სამიტზე ევროკავშირის სახელმწიფოების მეთაურებმა გაიზიარეს ევროკომისიის რეკომენდაცია საქართველოსთვის ევროპული პერ-

⁶⁰ „ევროკავშირის ელჩი: „საქართველოს შექმლო, უკეთ მომზადებულიყო ამ ისტორიული მომენტისთვის“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 30 მაისი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31874956.html>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁶¹ „კომისიის რეკომენდაცია საქართველოზე: ჯერ პირობების დაკმაყოფილება, შემდეგ კანდიდატის სტატუსი“, Civil.ge, 2022 წლის 17 ივნისი, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/496633>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁶² იქვე.

⁶³ იქვე.

⁶⁴ ურსულა ფონ დერ ლაიენი, ტვიტერის პოსტი, ხელმისაწვდომია: https://twitter.com/vonderleyen/status/1537739589636562944?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1537739819429908481%7Ctwgr%5E4564edebbb79529b945d0235d30a2bdefee7b698%7Ctwcon%5Es2_&ref_url=https%3A%2F%2Fcivil.ge%2Fka%2Farchives%2F496633, განახლებულია: 10.01.2023.

⁶⁵ „კომისიის რეკომენდაცია საქართველოზე: ჯერ პირობების დაკმაყოფილება, შემდეგ კანდიდატის სტატუსი“, Civil.ge.

⁶⁶ იქვე.

⁶⁷ „Opinion on the EU membership application by Georgia, 17 June 2022, Brussels, ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3800, განახლებულია: 10.01.2023.

⁶⁸ იქვე.

⁶⁹ იქვე.

სპექტივის, ხოლო უკრაინისა და მოლდოვისთვის - კანდიდატის სტატუსის მინიჭების თაობაზე.⁷⁰ სამიტის წინ ჟოზეფ ბორელმა, ევროკავშირის უმაღლესმა წარმომადგენელმა საგარეო პოლიტიკისა და უსაფრთხოების საკითხებში, აღნიშნა, რომ კრიტიკიკების დაკმაყოფილების შემთხვევაში საქართველოს კანდიდატის სტატუსი ავტომატურად მიენიჭებოდა.⁷¹

13 ივლისს ცნობილი გახდა, რომ ევროკომისია საქართველოს რეფორმების განხორციელებისთვის განსაზღვრულ ექვსთვიან ვადას 2023 წლის შემოდგომამდე გაუხანგრძლივებდა.⁷²

2.4. ქართული ოცნების, ოპოზიციისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების გეგმები

ევროკავშირის რეკომენდაციების შესრულების თაობაზე მუშაობა 2022 წლის ივლისიდან დაიწყო. პოლიტიკურმა პარტიებმა ამასთან დაკავშირებით საკუთარი ხედვები წარმოადგინეს.

1-ელ ივლისს რეკომენდაციების შესრულების გეგმა საზოგადოებას მმართველი პარტიის თავმჯდომარემ ირაკლი კობახიძემ გააცნო.⁷³ გეგმა საპარლამენტო ზედამხედველობის ნაწილში ითვალისწინებდა საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტთან სამუშაო ჯგუფის შექმნას საპარლამენტო პარტიებისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების მონაწილეობით, ხოლო საარჩევნო კანონმდებლობასთან დაკავშირებით - იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან საარჩევნო კოდექსის რევიზიის სამუშაო ჯგუფის ფორმირებას საპარლამენტო პოლიტიკური პარტიების, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლების ჩართულობით.⁷⁴ გეგმის მიხედვით, საპარლამენტო ზედამხედველობის თაობაზე შესაბამისი კანონპროექტი საქართველოს პარლამენტს ინიციატივის წესით უნდა წარდგენოდა არაუგვიანეს 21 სექტემბრისა და მიღებულიყო არაუგვიანეს 1-ლი ნოემბრისა, ხოლო საარჩევნო კანონმდებლობასთან დაკავშირებული კანონპროექტი ასევე ინიციატივის წესით უნდა წარდგენილიყო არაუგვიანეს 21 სექტემბრისა და მიღებულიყო არაუგვიანეს 13 დეკემბრისა.⁷⁵ რაც შეეხება სასამართლო რეფორმას, მმართველი პარტიის გეგმის მიხედვით, მასზე მუშაობას განაახლებდა საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან უკვე შექმნილი სასამართლო რეფორმის სამუშაო ჯგუფი, რომელიც მოამზადებდა სასამართლო რეფორმის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმას, ასევე შესაბამისი კანონპროექტების პაკეტებს.⁷⁶ სასამართლო რეფორმის სტრატეგია და გეგმა უნდა მომზადებულიყო და გამოქვეყნებულიყო 1-ელ ოქტომბრამდე, რის საფუძველზეც

⁷⁰ „ევროპულმა საბჭომ უკრაინასა და მოლდოვას კანდიდატის სტატუსი მიანიჭა, საქართველოს კი - არა“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 23 ივნისი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31912319.html>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁷¹ იქვე.

⁷² „ევროკომისია საქართველოს მიერ რეკომენდაციების შესრულებაზე ანგარიშს 2023 წლის შემოდგომისთვის წარადგენს“, Civil.ge, 2022 წლის 14 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/500603>, განახლებულია: 10.01.2023; ევროკომისიის მოხსენებითი ბარათი: რეკომენდაციები საქართველოსთვის, Committee on Foreign Affairs, European Parliament, 2022 წლის 13 ივლისი, ხელმისაწვდომია: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-foreign-affairs_20220713-0900-COMMITTEE-AFET, განახლებულია: 10.01.2023.

⁷³ „ქართულმა ოცნებამ“ ევროკავშირის 12 პირობის შესასრულებლად გეგმა წარმოადგინა“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 1-ლი ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31924843.html>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁷⁴ იქვე.

⁷⁵ იგი მეორე მოსმენით მიღებამდე დასკვნისთვის უნდა გაგზავნილიყო ვენეციის კომისიასა და ეუთო-ოდირს.

⁷⁶ „ქართულმა ოცნებამ“ ევროკავშირის 12 პირობის შესასრულებლად გეგმა წარმოადგინა“, რადიო თავისუფლება.

მომზადდებოდა და 1-ელ ნოემბრამდე პარლამენტს ინიციატივის წესით წარედგინებოდა საკანონმდებლო ცვლილებები.⁷⁷ ამასთანავე, კანონპროექტი ინიცირებისთანავე დასკვნისთვის გაეგზავნებოდა ვენეციის კომისიასა და ეუთო/ოდირს, ხოლო პარლამენტში განხილვა ამ დასკვნის მიღების შემდეგ დაიწყებოდა.⁷⁸

25 ივლისს საარჩევნო საკითხებზე შეხვედრით ოპოზიციის ნაწილმა ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულებისთვის ალტერნატიული სამუშაო პროცესის დაწყება დაანონსა.⁷⁹ ამ პროცესში მონაწილეობდნენ: „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“, „ლელო საქართველოსთვის“, „სტრატეგია აღმაშენებელი“, „პარტია საქართველოსთვის“,⁸⁰ ასევე დამოუკიდებელი დეპუტატები თამარ ჩარკვიანი, თამარ კორძაია, შალვა შავგულიძე, არმან ახვლედიანი. პროცესში არ მონაწილეობდნენ საპარლამენტო ჯგუფები: „გირჩი“, „მოქალაქეები“ და „ევროპელი სოციალისტები“.⁸¹ პარალელური პროცესის მიზანი 12-ვე საკითხზე ევროკომისიის რეკომენდაციების შესაბამისი საკანონმდებლო პროექტების მომზადება იყო, რომლებიც სექტემბრისთვის დარეგისტრირდებოდა პარლამენტში.⁸²

3 ივლისს ევროკავშირის რეკომენდაციების შესრულების გეგმა გამოაქვეყნეს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა.⁸³ გეგმა მიემართებოდა ყველა სუბიექტს და არ წარმოადგენდა პარალელურ პროცესს. ამ გზით მათ პოლიტიკოსებს ევროკავშირის რეკომენდაციების შესრულების საკუთარი ხელვა შესთავაზეს. არასამთავრობო ორგანიზაციების მიზანი იყო, გაეხსნათ გზა მოლაპარაკებებისა და ჩართულობისთვის. ამ გეგმის მიხედვით, საარჩევნო კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, პარლამენტს მეორე და მესამე მოსმენით უნდა მიეღო საკონსტიტუციო ცვლილებები, რომლებიც ითვალისწინებდა საარჩევნო ბარიერისა და გენერალური პროკურორის არჩევის წესის შეცვლას.⁸⁴ ამასთანავე, საპარლამენტო უმრავლესობას უნდა აეღო ვალდებულება, რომ ცესკოს შემდეგი თავმჯდომარე და პროფესიული წევრები პარლამენტის 2/3-ის მიერ დაინიშნებიან პოლიტიკური დეპოლარიზაციისა და საარჩევნო პროცესისადმი ნდობის უზრუნველსაყოფად.⁸⁵ რაც შეეხება მართლმსაჯულებას, სამოქალაქო საზოგადოების რეკომენდაციით, მოსამართლეთა შერჩევისა და დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილება უნდა მიღებულიყო ორმაგი 2/3-ის საფუძველზე (მოსამართლე წევრების 2/3-ისა და არამოსამართლე წევრების 2/3-ის თანხმობით).⁸⁶ აგრეთვე, მაღალი კვორუმის დაწესებით (დეპუტატების 3/5)

⁷⁷ იქვე.

⁷⁸ იქვე.

⁷⁹ „ოპოზიციის ნაწილმა ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულებისთვის ალტერნატიული სამუშაო პროცესი დაიწყო“, civil.ge, 2022 წლის 25 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/502000>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁸⁰ ეს პარტია ჩაერთო როგორც ხელისუფლების, ისე ოპოზიციის მიერ ინიცირებულ სამუშაო აქტივობებში, თუმცა გააკრიტიკა პარალელური პროცესის წამოწყება, იხ. „ოპოზიციამ EU-ს რეკომენდაციებზე შეხვედრები დაიწყო, NGO-ების აზრით, პარალელური პროცესები უნდა გაერთიანდეს“, netgazeti.ge, 2022 წლის 25 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://netgazeti.ge/news/622659/>, განახლებულია: 10.01.2023; „ოპოზიციის ნაწილმა ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულებისთვის ალტერნატიული სამუშაო პროცესი დაიწყო“, civil.ge.

⁸¹ „ოპოზიციის ნაწილმა ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულებისთვის ალტერნატიული სამუშაო პროცესი დაიწყო“, civil.ge.

⁸² „ოპოზიციის ნაწილი ევროკავშირის 12 პირობის შესასრულებლად ცალკე პროცესს გეგმავს“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 22 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31955588.html>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁸³ „არასამთავრობოებმა ევროკავშირის რეკომენდაციების შესრულების გეგმა წარადგინეს“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 3 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31927050.html>, განახლებულია: 10.01.2023; „12 ნაბიჯი ევროკავშირის კანდიდატობისთვის“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2022 წლის 3 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://gvla.ge/ge/post/12-nabiji-evrokavshiris-kandidatobistvis>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁸⁴ იქვე.

⁸⁵ იქვე.

⁸⁶ იქვე.

უნდა გამორიცხულიყო უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა ოპოზიციის თანხმობის გარეშე დანიშვნა.⁸⁷ რეკომენდაციები ასევე ეხებოდა პარლამენტის მიერ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დარჩენილ არამოსამართლე წევრთა დანიშვნას, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების ყველა ბოლოდროინდელი დანიშვნის შეფასებასა და, საჭიროებისამებრ, დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილების გადასინჯვას.⁸⁸ არასამთავრობო ორგანიზაციათა გეგმის მიხედვით, პროკურორი უნდა დანიშნულიყო პარლამენტის სრული შემადგენლობის 3/5-ით.⁸⁹

ამავე დროს, სამოქალაქო სექტორი ჩაერთო როგორც მმართველი პარტიის, ისე ოპოზიციის მიერ ინიცირებულ პროცესებშიც.⁹⁰ საიას აზრით, პარალელური სამუშაო აქტივობები გარკვეული პერიოდის შემდეგ უნდა გადაკვეთილიყო და ხელისუფლებასა და ოპოზიციას ამ საკითხებზე ერთად უსაუბრათ. ევროკავშირი ითხოვდა ერთობლივ მუშაობას და ყველა მხარის ჩართულობას, რაც დეპოლარიზაციის აუცილებელი პირობა იყო.⁹¹ ამგვარი პარალელური პროცესები კი დეპოლარიზაციასთან დაკავშირებით ევროკავშირის რეკომენდაციას ეწინააღმდეგებოდა.

ევროკავშირში საქართველოს ინტეგრაციის გზა შესაბამისი სტრუქტურების მიერ დანახულია, როგორც ერთიანი და ჰოლისტური პროცესი. დამატებით, იმის გათვალისწინებითაც, რომ ერთ-ერთი რეკომენდაცია პოლიტიკური პოლარიზაციის შემცირებაა, ორი პარალელური პროცესის წარმოება კიდევ უფრო გააღრმავებს პარტიულ დაპირისპირებას, რაც, შესაძლოა, უარყოფითად აისახოს ევროინტეგრაციის პროცესზე.

⁸⁷ იქვე.

⁸⁸ იქვე.

⁸⁹ იქვე.

⁹⁰ „ოპოზიციამ EU-ს რეკომენდაციებზე შეხვედრები დაიწყო, NGO-ების აზრით, პარალელური პროცესები უნდა გაერთიანდეს“, netgazeti.ge, 2022 წლის 25 ივლისი, ხელმისაწვდომია: <https://netgazeti.ge/news/622659/>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁹¹ იქვე.

3. სამუშაო ჯგუფები

3.1. სამუშაო ჯგუფების დანიშნულება

სამუშაო ჯგუფები ნებისმიერი დაწესებულების ორგანიზაციული კულტურის ნაწილია. მათ ქმნიან, როგორც წესი, რომელიმე სფეროს ექსპერტების შემადგენლობით,⁹² რათა განსაზღვრულ დროში თავი გაართვან კონკრეტულ ამოცანას.⁹³ სამუშაო ჯგუფების შექმნის პრაქტიკა ფართოდაა გავრცელებული საკანონმდებლო ორგანოებში.⁹⁴ საპარლამენტო ჯგუფებში ცალკეული დეპუტატები მრავალფეროვან მოსაზრებებს წარმოადგენენ, რა გზითაც ამ ჯგუფებს არსებითი წვლილი შეაქვთ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე დელიბერაციულ პროცესებში.⁹⁵

სამუშაო ჯგუფი ე.წ. „შერეული კომისია“⁹⁶ ის კომპლექტდება როგორც დეპუტატებით, ასევე მოწვეული სპეციალისტებით. მისი მთავარი დანიშნულებაა განსახილველი საკითხის ყოველმხრივი - როგორც პოლიტიკური, ისე ექსპერტული - პერსპექტივიდან გამოკვლევა.⁹⁷ შესაბამისად, გადაწყვეტილებები ასეთ შერეულ კომისიაში მიიღება (უნდა მიიღებოდეს) მოწვეული პირებისა და პარლამენტის წევრების მხრიდან ერთობლივად, თანხმობაზე ორიენტირებული განხილვისა და საგნობრივი მსჯელობის საფუძველზე.⁹⁸

როგორც აღინიშნა, მმართველმა გუნდმა ევროკომისიის რეკომენდაციების შესასრულებლად სამუშაო ჯგუფების შექმნის ფორმატი აირჩია. ქვემოთ მოცემულია საქართველოს კანონმდებლობის რეგულირება სამუშაო ჯგუფების შესახებ, შემდეგ კი, ძირითადად, განხილულია 3 სამუშაო ჯგუფის (ზედამხედველობა, საარჩევნო რეფორმა, მართლმსაჯულების რეფორმა) მუშაობის მიმდინარეობა და შედეგები.

⁹² Kevin Grigsby, Committee, Task Force, Team: What's the Difference? Why Does It Matter? Academic Physician & Scientist, January 2008, ხელმისაწვდომია: <https://www.aamc.org/media/21586/download>, განახლებულია: 24.11.2022.

⁹³ About Working Groups, Task Forces and Networks, The European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI), ხელმისაწვდომია: <https://www.eurosa.org/en/working-groups/Working-Groups-and-Task-Forces/>, განახლებულია: 24.11.2022.

⁹⁴ Working Group on Science and Technology, Inter-Parliamentary Union, for democracy, for everyone, ხელმისაწვდომია: <https://www.ipu.org/about-ipu/structure-and-governance/governing-council/working-group-science-and-technology>, განახლებულია: 24.11.2022; Role of Parliamentary Committees, Parliament of the Republic of South Africa, ხელმისაწვდომია: <https://www.parliament.gov.za/role-of-parliamentary-committee>, განახლებულია: 24.11.2022; Working Groups, the Federal Assembly – the Swiss Parliament, ხელმისაწვდომია: <https://www.parlament.ch/en/organe/committees/supervisory-committees/control-committees-cc/working-groups>, განახლებულია: 24.11.2022.

⁹⁵ The work of the parliamentary groups, Unity is strength – and it reduces the workload too, Landtag Niedersachsen, ხელმისაწვდომია: <https://www.landtag-niedersachsen.de/en/the-parliament/the-work-of-the-parliamentary-groups/>, განახლებულია: 24.11.2022.

⁹⁶ „იურიდიული კომიტეტის მიერ სამუშაო ჯგუფის დაკომპლექტების შეფასება“, კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2019 წლის 17 სექტემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/ge/post/iuridiuli-komitetis-mier-samushao-jgufisdakompleqtetbis-shefaseba#sthash.xj0H9fSr.gK5EkLK7.dpbs>, განახლებულია: 10.01.2023; ვახუშტი მენაბდე (სამ. რედ. და კვლ. ხელმძღვ.), გიორგი ალავერდაშვილი, თორნიკე გერლიანი, ანა ჯაბაური, ნიკოლოზ ოდიკაძე, საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020, 80, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/files/%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98%20%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9E%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%9A%E1%83%98%20%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%A3%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%93%E1%83%90%20%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%92%E1%83%9A%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%AA%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%92.pdf>, განახლებულია: 10.01.2023.

⁹⁷ იქვე.

⁹⁸ კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“, იურიდიული კომიტეტის მიერ სამუშაო ჯგუფის დაკომპლექტების შეფასება.

3.2. საქართველოს კანონმდებლობა სამუშაო ჯგუფების შესახებ

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, სამუშაო ჯგუფი იქმნება კომიტეტის საქმიანობის ხელშეწყობის, საკანონმდებლო საკითხების წინასწარ მომზადების მიზნით და სხვა მიმდინარე საკითხებთან დაკავშირებით.⁹⁹ სამუშაო ჯგუფი იქმნება კომიტეტის მიერ, მისივე გადაწყვეტილებით,¹⁰⁰ რომელიც მიიღება სხდომაზე დამსწრე კომიტეტის წევრთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სხდომის განხილვის (უფლებამოსილების დადგენისთვის) საჭირო ხმების ნახევრისა.¹⁰¹ სამუშაო ჯგუფის შექმნის შესახებ კომიტეტის გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობის, მიზნებისა და მუშაობის ვადების შესახებ.¹⁰²

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის გამართვის თარიღს მისი ხელმძღვანელი განსაზღვრავს.¹⁰³ შეხვედრები ღია ფორმატით წარიმართება, თუმცა ჯგუფის ხელმძღვანელს უფლება აქვს, მისი წევრის წინადადებით ან საკუთარი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება შეხვედრის დახურვის შესახებ.¹⁰⁴ ასეთ შემთხვევაში, დახურულ შეხვედრაზე დამსწრე პირთა წრეს განსაზღვრავს ხელმძღვანელი.¹⁰⁵ შეხვედრის შემდეგ დგება სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმი, რომელიც უნდა აიტვირთოს პარლამენტის ვებგვერდზე, შეხვედრის დასრულებიდან 14 დღის ვადაში.¹⁰⁶ გამონაკლისია დახურული შეხვედრა, როდესაც სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმი არ ქვეყნდება.¹⁰⁷ გამოქვეყნებას უზრუნველყოფს კომიტეტი, რომლის გადაწყვეტილებითაც სამუშაო ჯგუფი შეიქმნა.¹⁰⁸

სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელსა და მის შემადგენლობას განსაზღვრავს კომიტეტი. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, კომიტეტის შეხედულებისამებრ, სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობაში შეიძლება შედიოდნენ პარლამენტის წევრები, სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები და შესაბამისი დარგის სპეციალისტები, აგრეთვე სხვა დაინტერესებული პირები.¹⁰⁹

როგორც აღინიშნა, სამუშაო ჯგუფი, თავისი არსით, შერეული კომისიაა და აერთიანებს როგორც ექსპერტულ, ისე პოლიტიკურ ძალისხმევას.¹¹⁰ შესაბამისად, რეგლამენტის ეს ნორმა არ უნდა განიმარტოს ისე, რომ შესაძლებელი იყოს სამუშაო ჯგუფის დაკომპლექტება მხოლოდ დარგის სპეციალისტებით, ან პირიქით - პარლამენტის წევრებით.¹¹¹ მხოლოდ პარლამენტის წევრების შემთხვევაში, იგი აღარაფრით იქნებოდა განსხვავებული თემატური მოკვლევისგან,¹¹² ხოლო სრულად ექსპერტებით ფორმირებისას დაემსგავსებოდა კომიტეტთან არსებულ საკონსულტაციო საბჭოს.¹¹³

⁹⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 46-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁰⁰ იქვე.

¹⁰¹ იქვე, 34-ე მუხლის მე-10 პუნქტი.

¹⁰² იქვე, 46-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹⁰³ იქვე, მე-4 პუნქტი.

¹⁰⁴ იქვე, მე-5 პუნქტი.

¹⁰⁵ იქვე.

¹⁰⁶ იქვე, მე-6 პუნქტი.

¹⁰⁷ იქვე.

¹⁰⁸ იქვე, მე-7 პუნქტი.

¹⁰⁹ იქვე, 1-ლი პუნქტი.

¹¹⁰ „იურიდიული კომიტეტის მიერ სამუშაო ჯგუფის დაკომპლექტების შეფასება“, კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“.

¹¹¹ ვახუშტი მენაბდე და სხვები, დასახელებული ნაშრომი.

¹¹² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 155-ე მუხლის მიხედვით, აქტუალური საკითხის შესწავლისა და შესაბამისი გადაწყვეტილების პროექტის მომზადების მიზნით, პარლამენტის წევრთაგან, კომიტეტის ან პარლამენტის მუდმივმოქმედი საბჭოს გადაწყვეტილებით, შესაძლოა, დაინიშნოს თემატური მოკვლევის ჯგუფი.

¹¹³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 47-ე მუხლის თანახმად, კომიტეტთან, კომიტეტის დარგობრივი

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, სამუშაო ჯგუფის მუშაობის ვადას ადგენს კომიტეტი.¹¹⁴ ამგვარად, რეგლამენტი არ განსაზღვრავს მისი უფლებამოსილების პერიოდს, რაც, ჯგუფის შექმნის მიზნებიდან გამომდინარე, მისი ინდივიდუალიზაციის შესაძლებლობას იძლევა. სამუშაო ჯგუფის დასაბუთებული მიმართვის საფუძველზე, კომიტეტს შეუძლია ვადის გაგრძელებაც,¹¹⁵ რომლის ამოწურვის შემდეგ ჯგუფი კომიტეტს მუშაობის შედეგების შესახებ ინფორმაციას წარუდგენს.¹¹⁶ ეს ინფორმაცია 14 დღის ვადაში უნდა გამოქვეყნდეს პარლამენტის ვებგვერდზე.¹¹⁷

3.3. საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტთან არსებული სამუშაო ჯგუფი

საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა 2022 წლის 7 ივლისის სხდომაზე გადაწყვიტა, განეხორციელებინა რეგლამენტით გათვალისწინებული პროცედურა - ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი (ნაპ) და, მიღებული მონაცემების საფუძველზე, მოემზადებინა დოკუმენტი, რომელშიც ასახული იქნებოდა, რამდენად ეფექტიანად გამოიყენება საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები პრაქტიკაში და იკვეთება თუ არა რაიმე ხარვეზები.¹¹⁸ შედეგად, შემუშავდა ანგარიში, რომელშიც აისახა საპარლამენტო კონტროლის ცალკეული მექანიზმების მარეგულირებელი ნორმების აღსრულების მდგომარეობა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის ახალი რედაქციის ძალაში შესვლიდან 2022 წლის 1-ელ ივლისამდე პერიოდში.¹¹⁹

2022 წლის 2 აგვისტოს კომიტეტმა განიხილა ევროკომისიის იმ რეკომენდაციის შესასრულებლად სამუშაო ჯგუფის შექმნის საკითხი, რომელიც დემოკრატიული ზედამხედველობის გაძლიერებას ეხებოდა.¹²⁰ განისაზღვრა, რომ სამუშაო ჯგუფს უნდა მოემზადებინა ინფორმაცია, რომელიც წარედგინებოდა კომიტეტს საკანონმდებლო ინიციატივის შემუშავების მიზნით (სამუშაო ჯგუფს კომიტეტისთვის ინფორმაცია უნდა წარედგინა არაუგვიანეს 2 სექტემბრისა, ხოლო ინიციატივა უნდა დარეგისტრირებულიყო არაუგვიანეს 21 სექტემბრისა).¹²¹ სამუშაო ჯგუფის ვადა განისაზღვრა 1 თვით.¹²²

სპეციალიზაციისა და მიმართულებებისთვის მიკუთვნებულ საკითხებზე კონსულტაციის გაწევის მიზნით, კომიტეტის გადაწყვეტილებით, შესაძლებელია, შექმნას სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო, რომელიც შეადგება შესაბამისი დარგის კომპეტენტური სპეციალისტებისგან. იხ. ვახუშტი მენაბდე და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 81.

¹¹⁴ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 46-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹¹⁵ იქვე.

¹¹⁶ იქვე, მე-7 პუნქტი.

¹¹⁷ იქვე.

¹¹⁸ საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის 2022 წლის 7 ივლისის №73 სხდომის ოქმი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/bnBOV>, განახლებულია: 10.01.2023; საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის გადაწყვეტილება კომიტეტის სამუშაო ჯგუფის შექმნის თაობაზე, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 8 აგვისტო, ხელმისაწვდომია: <https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/saproceduro/samushao-jgufebi/saproceduro-samushao-jgufi.pdf>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹¹⁹ „საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის ანგარიში საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული საპარლამენტო კონტროლის ცალკეული მექანიზმების მარეგულირებელი ნორმების აღსრულების კონტროლის შესახებ“, თბილისი, 2022 წელი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/saproceduro/angarishi/angarishi-kontroli-saproceduro.pdf>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹²⁰ საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის 2022 წლის 2 აგვისტოს №75 სხდომის ოქმი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/saproceduro/oqmebi/2022/75.pdf>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹²¹ იქვე.

¹²² იქვე.

სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში ჩატარდა 4 შეხვედრა - 12, 18, 24 და 26 აგვისტოს. ჯგუფის შემადგენლობაში შედიოდნენ პარლამენტის წევრები, კომიტეტის აპარატის წარმომადგენლები, ასევე გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), საია, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IFDI), დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი (DRI), საქართველოს მწვანეთა მოძრაობა/დედამიწის მეგობრები.¹²³ 2 აგვისტოს სხდომაზე, რომელზეც მიწვეულნი იყვნენ სამუშაო ჯგუფის წევრები, განისაზღვრა, რომ მათ მოსაზრებები საპარლამენტო კონტროლის ცალკეულ მექანიზმთან დაკავშირებით უნდა წარედგინათ 2022 წლის 9 აგვისტომდე.¹²⁴

საიამ სამუშაო ჯგუფს გაუგზავნა წერილობითი მოსაზრებები საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების თაობაზე.¹²⁵ ამასთანავე, ორგანიზაციის წარმომადგენლები მონაწილეობდნენ 12 და 18 აგვისტოს შეხვედრებში. თუმცა, მას შემდეგ, რაც 2022 წლის 18 აგვისტოს სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებას (ISFED) „ქართულმა ოცნებამ“ უარი უთხრა საარჩევნო საკითხებზე მომუშავე ჯგუფში ჩართვაზე, საიამ, განცხადების ხელმოწერ სხვა ორგანიზაციებთან ერთად, დროებით, ISFED-ის დაშვებამდე, შეაჩერა საქმიანობა მმართველი პარტიის ინიციატივით შექმნილ ყველა სამუშაო ჯგუფში.¹²⁶

ამ სამუშაო ჯგუფს მოსაზრებები მიაწოდა რამდენიმე ორგანიზაციამ. მათი შენიშვნები ეხებოდა არა მხოლოდ კომიტეტის მიერ განსაზღვრულ საკითხებს, არამედ ასევე შეიცავდა ვრცელ წინადადებებსა და რეკომენდაციებს კონტროლის გაუმჯობესების თაობაზე. მოსაზრებები წარმოადგინეს: გაეროს განვითარების პროგრამამ (UNDP), რომლის დოკუმენტი მოიცავდა 43 რეკომენდაციას (მათ შორის, ახალ მექანიზმებთან დაკავშირებითაც, მაგალითად, როგორცაა ზედამხედველობა საგანგებო მდგომარეობის დროს), დემოკრატიის ინდექსი საქართველომ - 16 რეკომენდაცია, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა - 20, საპარლამენტო პოლიტიკურმა ჯგუფმა „ევროპელი სოციალისტები“ - 6, საიამ კი - 27. სამუშაო ჯგუფს, მთლიანობაში, 112 რეკომენდაცია წარედგინა. აქედან, შესაძლებელია, გამოირიცხოს, საშუალოდ, 12 შეთავაზება, რომლებიც ერთმანეთს ფარავდნენ, შესაბამისად, დაახლოებით 100 მათგანი შეიძლება იდენტიფიცირდეს, როგორც უნიკალური. საპროცედურო საკითხთა კომიტეტმა, საბოლოოდ, მხოლოდ 8 მოსაზრება გაითვალისწინა და რეგლამენტის ცვლილების პროექტში ასახა. გაზიარებულ რეკომენდაციებში იყო, მათ შორის: ინტერპელაციის გამართვა თვეში ერთხელ (გარდა ივნისისა და დეკემბრისა), სადეპუტატო შეკითხვებზე პასუხის გაცემის ვადის 10 დღემდე შემცირება, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მიერ ანგარიშის წარდგენა (შესაძლებელი აღარ იქნებოდა უფროსის მოადგილის მიერ ანგარიშის წარდგენა), თემატური მოკვლევის ჯგუფების შექმნის ხანგრძლივობის დაზუსტება, მინისტრის საათის პროცედურის ფარგლებში მინისტრის მოხსენებამდე შესაბამისი ანგარიშის წარდგენა პარლამენტში, კომიტეტის სხდომაზე მოწვევის შესახებ მოთხოვნის შესაბამისი აღრესატისთვის გაგზავნის ვადის

¹²³ იქვე.

¹²⁴ იქვე.

¹²⁵ „საიამ პარლამენტს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების თაობაზე მოსაზრებები წარუდგინა“, 2022 წლის 14 აგვისტო, საქართველოს იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/ge/post/saiam-parlaments-saparlameto-kontrolis-meqanizmebis-gaumjobesebis-taobaze-mosazrebebis-arudgina#sthash.MjEltc5g.dpbs>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹²⁶ „მმართველმა პარტიამ უნდა უზრუნველყოს ISFED-ის ჩართულობა საარჩევნო საკითხებზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფში“, საქართველოსახლგაზრდაიურისტთაასოციაცია, 2022 წლის 20 აგვისტო, ხელმისაწვდომია: https://gyla.ge/ge/post/mmartvelma-partiam-unda-uzrunvelyos-isfed-is-chartuloba-saarchevno-sakitkhebe-momushave-samushaogufshi?fbclid=IwAR1ACc5ezHOGszMTRYSFqxkT8T5MfkQik-rkeYP_axGqOOpeCMgULKSng0#sthash.1ssO4aOO.3TXJBY71.dpbs%20%20%20%20https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/saproceduro/oqmebi/samushaogufi/info.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

დადგენა. „ქართული ოცნების“ დეპუტატებმა, რომლებიც სამუშაო ჯგუფში უმრავლესობით იყვნენ წარმოდგენილნი, არ გაიზიარეს ისეთი რეკომენდაციები, როგორებიცაა, მაგალითად: მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობისთვის შესაბამისი მექანიზმების შემოღება, „სამთავრობო საათის“ პროცედურის დანერგვა, ინტერპელაციისთვის გამოსვლის ხანგრძლივობის შემცირების წესის გაუქმება, რეგლამენტით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის ზომების მინისტრებზე გავრცელება, სადეპუტატო შეკითხვების შესაძლო შინაარსის გაფართოება, ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის (ნაპ) პროცედურისთვის კრიტერიუმების დადგენა, პრემიერ-მინისტრის, გენერალური პროკურორისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დაბარებაზე ჩვეულებრივი წესის გავრცელება.

სამუშაო ჯგუფმა 1-თვიანი საქმიანობის შემდეგ შეიმუშავა რეკომენდაციები.¹²⁷ დაიგეგმა რეგლამენტში ცვლილებების პროექტის შემუშავებაც.¹²⁸

3.4. სამუშაო ჯგუფი საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის თაობაზე

ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების ფარგლებში იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა 2022 წლის 4 აგვისტოს შექმნა 5 სამუშაო ჯგუფი, მათ შორის, საქართველოს საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის საკითხთან დაკავშირებით.¹²⁹ კომიტეტმა მიიღო გადაწყვეტილება, რომ მას უხელმძღვანელებდა ფრაქცია „ქართული ოცნების“ თავმჯდომარის პირველი მოადგილე გივი მიქანაძე.¹³⁰ ჯგუფის შემადგენლობაში შედიოდნენ: ფრაქცია „ქართული ოცნების“ წევრები, საპარლამენტო პოლიტიკური ჯგუფი „მოქალაქეები“, „გირჩი“ და „ევროპელი სოციალისტები“, უფრაქციო წევრი პარტიიდან „საქართველოსთვის“, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წარმომადგენლები. ანრი ოხანაშვილის განცხადებით, პროცესის მონიტორინგის შესაძლებლობა ექნებოდათ საერთაშორისო ორგანიზაციებს, მათ შორის, აშშ-ის საელჩოსა და ევროპის საბჭოს, ასევე საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციას.¹³¹ რაც შეეხება სამოქალაქო საზოგადოებას, მმართველი პარტია მათთან „აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმის“ მეშვეობით აწარმოებდა კომუნიკაციას. ჯგუფში მონაწილეობისთვის პლატფორმაში გაერთიანებულ 200-მდე ორგანიზაციას უნდა დაესახელებინა მხოლოდ 2 წარმომადგენელი.¹³² ეს შეზღუდვა არასამთავრობოების მხრიდან უარყოფითად შეფასდა.¹³³

¹²⁷ „ინფორმაცია საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ საპარლამენტო კონტროლის საკითხებზე შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მუშაობის შედეგების შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/saproceduro/oqmebi/samushao-jgufi/info.pdf>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹²⁸ იქვე.

¹²⁹ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა ევროკავშირის მიერ განსაზღვრული 12 პირობის შესასრულებლად 5 სამუშაო ჯგუფი შექმნა, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 4 აგვისტო, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/iuridiul-sakitkhta-komitetma-evrokavshiris-mier-gansazghvruli-12-pirobisshesasruleblad-5-samushao-jgufi-shekmna>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹³⁰ იქვე.

¹³¹ იქვე.

¹³² „მალვა პაპუაშვილი: ყველა ჯგუფში წარმოდგენილია მინიმუმ 2 არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც, თავის მხრივ, წარმოადგენს 200 არასამთავრობო ორგანიზაციას“, იმედინუსი, ხელმისაწვდომია: <https://imedineews.ge/ge/politika/260937/shalva-papuashvili-kvela-jgupshi-tsarmoadgenilia-minimum-2-arasamtavrobo-organizatsia-romelits-tavis-mkhriv-tsarmoadgens-200-arasamtavrobo-organizatsias>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹³³ „საარჩევნო სისტემის რეფორმის სამუშაო ჯგუფში ISFED-ის ჩართვაზე უარისთვის მმართველ პარტიას აკრიტიკებენ“, civil.ge, 2022 წლის 18 აგვისტო, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/505044>, განახლებულია: 10.01.2023.

საარჩევნო რეფორმაზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფის შეხვედრა სამჯერ გაიმართა - 18 და 25 აგვისტოს, ასევე 15 სექტემბერს. 18 აგვისტოს შეხვედრას ესწრებოდნენ სამუშაო ჯგუფის წევრები „ქართული ოცნებიდან“, საპარლამენტო პოლიტიკური ჯგუფების „მოქალაქეების“, „გირჩისა“ და „ევროპელი სოციალისტების“ წარმომადგენლები, პარტია „საქართველოსთვის“ პარლამენტის უფრაქციო წევრი, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წარმომადგენლები.¹³⁴ სამუშაო ჯგუფის პირველ შეხვედრაში, საწყის ეტაპზე, მონაწილეობდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაც.

18 აგვისტოს გამართულ პირველ შეხვედრაზე „ქართულმა ოცნებამ“ ორგანიზაცია ISFED არ მიიწვია, რის გამოც, საიამ შეხვედრა პროტესტის ნიშნად დატოვა,¹³⁵ ხოლო, მოგვიანებით, შეაჩერა ყველა სამუშაო ჯგუფში მონაწილეობა.¹³⁶ ამის საპასუხოდ, ცნობილი გახდა, რომ მმართველი პარტია არ განიხილავდა საიას წერილობით მოსაზრებებს, თუ ის არ დაესწრებოდა სამუშაო ჯგუფის შეხვედრებს. ორგანიზაციამ ეს პროცესის დამაზიანებელ ულტიმატუმად შეაფასა და განაცხადა, რომ არ დაბრუნდებოდა შეხვედრებზე, ვიდრე ISFED-ის მონაწილეობით პროცესი ინკლუზიური არ განდებოდა.¹³⁷ ჯგუფის საქმიანობაში მონაწილეობის შეჩერების მიუხედავად, 23 აგვისტოს საიამ სამუშაო ჯგუფს წერილობით წარუდგინა მოსაზრებები და რეკომენდაციები.¹³⁸ ISFED-ის პროცესიდან ჩამოშორება უარყოფითად შეაფასეს ოპოზიციის წარმომადგენლებმაც (ლევან იოსელიანი, ანა ბუჩუკური, იაგო ხვიჩია) და მმართველ გუნდს ამ გადაწყვეტილების გადახედვისკენ მოუწოდეს.¹³⁹

აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის სამუშაო ჯგუფის თითოეული შეხვედრის წერილობითი ოქმი მოიცავს ინფორმაციას მხოლოდ მონაწილე და დამსწრე სუბიექტების შესახებ (პირველი შეხვედრის ოქმი ასევე ფორმალურად მიუთითებს იმ პირებზე, რომლებმაც შეხვედრის მიმდინარეობისას კონკრეტული წინადადებები წარადგინეს¹⁴⁰). ოქმები არ ასახავს მსჯელობის შინაარსობრივ მხარეს და დაწვრილებითი ინფორმაციის გასაცნობად მიუთითებს თანდართულ აუდიოჩანაწერზე, რამაც, ერთი მხრივ, შესაძლოა, ტექნიკური ხარვეზის გამო, განაპირობოს სამუშაო ჯგუფის მუშაობის გაცნობის პოტენციური სირთულე (მათ შორის, ზოგჯერ შეუძლებელია იმის დადგენა, ვინ საუბრობს), მეორე მხრივ კი, დაინტერესებულ პირებს არ აქვთ საშუალება, დოკუმენტური, შეჯამებული სახით გაეცნონ ჯგუფის საქმიანობის მიმდინარეობას და შედეგებს.

სამუშაო ჯგუფის პირველ შეხვედრაზე მისმა ხელმძღვანელმა გივი მიქანაძემ განაცხადა, რომ 10-11 სექტემბრამდე მომზადდებოდა საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც მომდევ-

¹³⁴ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული საქართველოს საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 18 აგვისტოს შეხვედრის ოქმი №1, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/iuriduli/samushao_jgufebi/oqmebi/saarchevno-kodeksi-18.08.2022.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

¹³⁵ „საარჩევნო სისტემის რეფორმის სამუშაო ჯგუფში ISFED-ის ჩართვაზე უარისთვის მმართველ პარტიას აკრიტიკებენ“, civil.ge.

¹³⁶ „მმართველმა პარტიამ უნდა უზრუნველყოს ISFED-ის ჩართულობა საარჩევნო საკითხებზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფში“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია.

¹³⁷ იქვე.

¹³⁸ „საიამ პარლამენტს საარჩევნო კანონმდებლობის გაუმჯობესების თაობაზე მოსაზრებები წარუდგინა“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2022 წლის 25 აგვისტო, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/ge/post/saiam-parlaments-saarchevno-kanonmdeblobis-gaumjobesebis-taobaze-mosazrebebit-sarudgina>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹³⁹ „საარჩევნო სისტემის რეფორმის სამუშაო ჯგუფში ISFED-ის ჩართვაზე უარისთვის მმართველ პარტიას აკრიტიკებენ“, civil.ge.

¹⁴⁰ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული საქართველოს საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 18 აგვისტოს შეხვედრის ოქმი №1.

ნო დღესვე ჯგუფის წევრებს გაეგზავნებოდა, ხოლო განხილვა 15 სექტემბერს გაიმართებოდა. მისი თქმით, საკანონმდებლო ცვლილებების რეგისტრირება იგეგმებოდა არაუგვიანეს 21 სექტემბრისა.¹⁴¹ ცნობილი გახდა ისიც, რომ კანონპროექტი დასკვნისთვის გაეგზავნებოდა ვენეციის კომისიასა და უთო/ოღირს, ხოლო სამუშაო ჯგუფი მუშაობას არ შეწყვეტდა კანონის მესამე მოსმენით მიღებამდე.¹⁴² უთო/ოღირისა და ვენეციის კომისიის დასკვნების მიღების შემდეგ ჯგუფი განაახლებდა მუშაობას დოკუმენტის თარგმნისა და მეორე მოსმენისთვის მომზადების მიზნით.¹⁴³

რაც შეეხება მსჯელობის შინაარსობრივ მხარეს, ჯგუფის ხელმძღვანელის განცხადებით, განხილული იქნებოდა მხოლოდ ვენეციის კომისიისა და უთო/ოღირის დასკვნებიდან გამომდინარე საკითხები, ხოლო ამის მიღმა არსებული წინადადებები ვერ მოექცეოდა ჯგუფის მუშაობის ფარგლებში.¹⁴⁴ ამასთანავე, დამსწრე საზოგადოებას არ ექნებოდა შეკითხვის ან კომენტარის გაკეთების შესაძლებლობა, რაც აიხსნა სხვა სამუშაო ჯგუფებთან დანერგული პრაქტიკით.¹⁴⁵ შესაბამისად, ჯგუფში დაშვებული არასამთავრობო ორგანიზაციებიდანაც კი მხოლოდ ერთს შეეძლო მოსაზრების დაფიქსირება და დისკუსიაში ჩართვა. **ეს მიდგომა არ არის მისასაღებელი, ვინაიდან ის, სამოქალაქო საზოგადოების მცირე ნაწილის მონაწილეობის პარალელურად, მნიშვნელოვნად აზიანებს პროცესის ინკლუზიურობის კომპონენტს.**

შეხვედრაზე განსახილველად წარმოდგენილი იყო იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის აპარატის მიერ წინასწარ მომზადებული დოკუმენტი, რომელიც მოიცავდა ვენეციის კომისიასა და უთო ოღირთან დაკავშირებულ 18 რეკომენდაციას, ასევე GRECO-სთან მიმართებით განსახილველ 6 რეკომენდაციას.¹⁴⁶ გივი მიქანაძის განმარტებით, მართალია, ევროკომისია არ მიუთითებდა GRECO-ის რეკომენდაციებზე, თუმცა, ვინაიდან უთო/ოღირის ყველა დასკვნაში საუბარი იყო მათი შესრულების საჭიროებაზე, სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში ეს რეკომენდაციებიც იქნებოდა განხილული.¹⁴⁷

აპარატის მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტის დეტალური განხილვა მეორე შეხვედრისთვის დაიგეგმა. აღინიშნა, რომ ის ელექტრონულად მიეწოდებოდა ჯგუფის ყველა წევრს.¹⁴⁸ შენიშვნებისა და წინადადებების წარდგენის ბოლო ვადად დადგინდა 23 აგვისტოს 20:00 საათი.¹⁴⁹ თითოეულ წინადადებასა თუ შენიშვნასთან დაკავშირებით კონკრეტულად უნდა განსაზღვრულიყო, რომელი რეკომენდაციიდან გამომდინარეობდა იგი.¹⁵⁰

სამუშაო ჯგუფის მეორე შეხვედრა 25 აგვისტოს გაიმართა. კომიტეტის აპარატმა წინასწარ მოამზადა დოკუმენტი, რომელშიც გაერთიანდა მონაწილეთა მიერ მანამდე წერილობით წარმოდგენილი წინადადებები. საერთო დოკუმენტში არ აისახა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის რეკომენდაციები, რაც პროცესში მონაწილეობაზე ორგანიზაციის უარით აიხსნა, თუმცა იყო შეთავაზება ამობეჭდილი შენიშვნების გაცნობისა და განმარტების თაობაზე (ასეთ შემთხვევაში შენიშვნები მიჩნეული იქნებოდა

¹⁴¹ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული საქართველოს საარჩევნო კოლეჯის გადასინჯვის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 18 აგვისტოს სხდომის აუდიოჩანაწერი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/iuriduli/samushao_jgufebi/oqmebi/saarchevno-15.09.2022.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁴² იქვე.

¹⁴³ იქვე.

¹⁴⁴ იქვე.

¹⁴⁵ იქვე.

¹⁴⁶ იქვე.

¹⁴⁷ იქვე.

¹⁴⁸ იქვე.

¹⁴⁹ იქვე.

¹⁵⁰ იქვე.

პრეზენტატორის სახელით წარმოდგენილად).¹⁵¹ ოპოზიციონერმა დეპუტატმა ლევან იოსელიანმა გააკრიტიკა ის ფაქტი, რომ საიას წინადადებები არ აისახა დოკუმენტში და გამოხატა მზაობა, თავად გაეხმოვანებინა ორგანიზაციის მოსაზრებები. საბოლოოდ შეთანხმდნენ, რომ საიას რეკომენდაციებს პროცესის მიმდინარეობისას თემატურად ცესკოს წარმომადგენელი ივანე ნორაკიძე წაიკითხავდა, დოკუმენტის ასლი კი გადაეცემოდა ჯგუფის თითოეულ წევრს. განცხადება გაკეთდა ISFED-ის მონაწილეობასთან დაკავშირებითაც - მმართველმა გუნდმა ორგანიზაციას კვლავაც ნეიტრალიტეტის დაკარგვაში დასდო ბრალი.¹⁵²

ეს სამუშაო შეხვედრა 9 საათი და 22 წუთი გაგრძელდა.¹⁵³ ჯგუფის ხელმძღვანელმა გივი მიქანაძემ წევრებს მოუწოდა, წინადადებების წარდგენისას რეკომენდაციებით შემოფარგლულიყვნენ, რამდენიმე საკითხთან დაკავშირებით კი აღნიშნა, რომ ისინი ამ ფარგლებს სცდებოდა. ამაზე ლევან იოსელიანმა განაცხადა, რომ რეკომენდაციები სიტყვა-სიტყვით, ფორმალურად არ უნდა განმარტებულიყო და პარლამენტს სამუშაო არეალი უნდა გაეფართოებინა.¹⁵⁴ ძირითადი დოკუმენტის განხილვის დასრულებისას ჯგუფის წევრებმა განიხილეს „გირჩისა“ და „მოქალაქეების“ წარმომადგენელთა მიერ გამოგზავნილი საკითხებიც, ასევე საიას ის რეკომენდაციები, რომლებიც იქამდე განხილული საკითხების მიღმა იყო.

მსჯელობის შედეგად, ჯგუფის ხელმძღვანელის განცხადებით, პოზიციები შეჯერდა 14-15 საკითხთან დაკავშირებით, ხოლო ორ საკითხზე (ეთნიკური და „ქართული ოცნების“ მიერ შეთავაზებული გენდერული კვოტები) გამოიკვეთა აბსოლუტური უარი ჯგუფის წევრების მხრიდან. სამი საკითხი (წარსადგენი საარჩევნო სიების შემცირება, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ხანდაზმულობის ვადის ზრდა, კომისიაში გადაწყვეტილების მიღებისას ოპოზიციის როლი) შემდეგი შეხვედრისთვის ღიად დარჩა. ამასთანავე, „ქართულმა ოცნებამ“ განაცხადა, რომ კონსულტაციას გაივლიდნენ მთავრობასთან ელექტრონულ არჩევნებთან დაკავშირებით და მომდევნო შეხვედრისთვის წარმომადგენდნენ დაზუსტებულ ინფორმაციას.¹⁵⁵ „მოქალაქეების“ წარმომადგენლის შეფასებით, შესათანხმებელი ორი საკითხი (ელექტრონული არჩევნები, ოპოზიციის როლის ზრდა) შეთანხმებულ 15 საკითხზე უფრო წონადი იყო და საჭიროებდა მსჯელობის გაგრძელებას. შეხვედრის შედეგების საფუძველზე კანონპროექტის მომზადება 11 სექტემბრისთვის გადაწყდა. შემდგომი დისკუსიისთვის ღიად დარჩა ასევე ქვეყანაში შიდა გადაადგილებისას ხმის მიცემის ადგილთან დაკავშირებული კომპონენტიც.

მესამე შეხვედრა 15 სექტემბერს გაიმართა. მასში მონაწილეობდნენ „ქართული ოცნების“, „გირჩის“, „მოქალაქეების“, პარტია „საქართველოსთვის“ დეპუტატები,¹⁵⁶ ასევე საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წარმომადგენლები.¹⁵⁷ ამასთანავე, ეუთო/ოდირის

¹⁵¹ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული საქართველოს საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 25 აგვისტოს სხდომის აუდიოჩანაწერი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/parliament/committees/50928/documents>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁵² იქვე.

¹⁵³ იქვე.

¹⁵⁴ იქვე.

¹⁵⁵ იქვე.

¹⁵⁶ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული საქართველოს საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 15 სექტემბრის სხდომის ოქმი №3, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/irididiul/samushao_jgufebi/oqmebi/saarchevno-15.09.2022.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁵⁷ იქვე.

მხრიდან გამოითქვა მიმდინარე პროცესის დაკვირვების ინიციატივა, შესაბამისად, შეხვედრას მისი წარმომადგენელიც ესწრებოდა.¹⁵⁸ შეხვედრამდე სამუშაო ჯგუფის წევრებს გაეგზავნათ ცვლილებების პაკეტი, რომელშიც შეჯერებული პოზიციები იყო ასახული.¹⁵⁹ შეხვედრის მიზანი ამ პაკეტის, ასევე, არსებობის შემთხვევაში, დამატებითი წინადადებების განხილვა იყო.¹⁶⁰

მსჯელობისას, თავდაპირველად, განიხილეს ჯგუფის წევრების წინადადებები. ოპოზიციის დეპუტატებმა წარმოადგინეს ინიციატივები ელექტრონულ არჩევნებთან, საოლქო კომისიის არჩევის წესთან („მოქალაქეები“), წარსადგენი სიების შემცირებასთან („გირჩი“ და „მოქალაქეები“), უფასო საეთერო დროსთან, ინტერნეტარჩევნებთან, ვიდეოფიქსაციასთან („საქართველოსთვის“) დაკავშირებით.¹⁶¹ ამ წინადადებებიდან, მმართველი გუნდის განცხადებით, ორი საკითხი, კომისიის წევრების არჩევა და სიების შემცირება, საკომიტეტო განხილვებისთვის დიად დარჩებოდა. რეკომენდაციების მიღმა იყო მიჩნეული უფასო სარეკლამო დროსთან დაკავშირებული წინადადება, ხოლო თითოეული ბიულეტენის სვანირება, რაც კანონპროექტით იყო განსაზღვრული, ვიდეოფიქსაციის კამერებთან შედარებით, უკეთეს მოწესრიგებად ჩაითვალა.¹⁶² უარი ითქვა ინტერნეტარჩევნების წინადადებაზე.¹⁶³

წინადადებებზე მსჯელობის შემდეგ დაიწყო წარმოდგენილი საკანონმდებლო პაკეტის¹⁶⁴ მუხლობრივი განხილვა. ცვლილება შეეხებოდა საარჩევნო კოდექსს, ასევე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონს.¹⁶⁵ ჩამოყალიბებულ რედაქციასთან დაკავშირებით გამოითქვა მხოლოდ რამდენიმე შენიშვნა,¹⁶⁶ რომელთა განხილვაც საკომიტეტო მოსმენისთვის გადაიდო.

სამუშაო ჯგუფს საქმიანობა ამით არ დაუსრულებია და მისი მანდატი საკომიტეტო განხილვების პარალელურადაც გაგრძელდა.

¹⁵⁸ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული საქართველოს საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 15 სექტემბრის სხდომის აუდიოჩანაწერი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/parliament/committees/50928/documents>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁵⁹ იქვე.

¹⁶⁰ იქვე.

¹⁶¹ იქვე.

¹⁶² იქვე.

¹⁶³ იქვე.

¹⁶⁴ საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე ორგანული კანონების პროექტები, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი, №07-3/241/10, 21.09.2022, ხელმისაწვდომია: https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/iuridiuli/samushao_jgufebi/shedegebi/shedegebi%20-saarchevno.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁶⁵ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული საქართველოს საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 15 სექტემბრის სხდომის აუდიოჩანაწერი.

¹⁶⁶ კერძოდ: ლევან იოსელიანის მიერ საარჩევნო კოდექსის წარმოდგენილი პროექტის 76²-ე მუხლთან მიმართებით; ამომრჩევლის იმ რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ, რომელსაც მოიცავს ელექტრონული არჩევნები; 88-ე მუხლთან დაკავშირებით საიას რეკომენდაციით მარჯის დადგენის საკითხზე; ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ხანდაზმულობის ვადის ზრდაზე.

3.5. სასამართლო რეფორმის ჯგუფი

ეს ჯგუფი იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა 4 აგვისტოს შექმნა.¹⁶⁷ მიღებული გადაწყვეტილებით, მას უხელმძღვანელებდა კომიტეტის თავმჯდომარე ანრი ოხანაშვილი.¹⁶⁸ ჯგუფში მონაწილეობდნენ: „ქართული ოცნების“, „მოქალაქეების“, „გირჩის“, „ევროპელი სოციალისტების“, პარტია „საქართველოსთვის“, ასევე საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, უზენაესი სასამართლოს, იუსტიციის სამინისტროს, პროკურატურის, ადვოკატთა ასოციაციის, მედიატორთა ასოციაციის, ბიზნეს ასოციაციის, იურიდიული დახმარების სამსახურისა და სახალხო დამცველის წარმომადგენლები.¹⁶⁹ არასამთავრობო სექტორიდან, პლატფორმის ერთსულოვანი გადაწყვეტილებით, ჯგუფის მუშაობაში ჩაერთნენ საია და სოციალური სამართლიანობის ცენტრი.¹⁷⁰

ჯგუფის შეხვედრები გაიმართა 5-ჯერ: 5 და 15 აგვისტოს, 19 და 29 სექტემბერს, 4 ნოემბერს.

საარჩევნო რეფორმაზე მომუშავე ჯგუფის მსგავსად, ამ ჯგუფის სხდომების ოქმებიც არ შეიცავს შინაარსობრივ ნაწილს და მხოლოდ მონაწილეთა და მოსაზრებების ავტორების დასახელებით შემოიფარგლება, სხდომების მიმდინარეობის თაობაზე ინფორმაციის გასაცნობად კი დაინტერესებულ პირებს აუდიოჩანაწერებზე ამისამართებს.

5 აგვისტოს სხდომა 2 საათი და 25 წუთი გაგრძელდა. სამუშაო ჯგუფის უფლებამოსილების ვადად 31 დეკემბერი დადგინდა, მიზნად კი განისაზღვრა სასამართლო რეფორმის სტრატეგიისა და სამუშაო გეგმის მომზადება, ასევე კანონში ცვლილებების მომზადება საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. პირველ სხდომაში მონაწილეობდნენ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, იუსტიციის უმაღლესი სკოლა, უზენაესი სასამართლო, პროკურატურა, ადვოკატთა ასოციაცია (2 კვოტა), მედიატორთა ასოციაცია, ბიზნესასოციაცია, იურიდიული დახმარების სამსახური, სახალხო დამცველისა და არასამთავრობო სექტორის 2 წარმომადგენელი.

ამ სხდომაზე სამუშაო ჯგუფის წევრებს მიეცათ იმ საკითხების იდენტიფიცირების შესაძლებლობა, რომლებსაც მართლმსაჯულების გამოწვევად მიიჩნევდნენ. ამასთანავე, ითქვა, რომ მომდევნო სხდომებზეც შესაძლებელი იქნებოდა საკითხების დამატება. ყველა დაინტერესებულ პირს მიეცა უფლება, წერილობით მიეწოდებინა ჯგუფისთვის თავისი მოსაზრებები, ასევე განიხილეს მათი მოწვევის შესაძლებლობაც. ადვოკატთა ასოციაციამ აღნიშნა, რომ მნიშვნელოვანი იქნებოდა, სამუშაო ჯგუფს არა მხოლოდ სტატუსის მისაღებად გაეწია ძალისხმევა, არამედ უფრო გაეფართოებინა მანდატი და მის წევრებს სასამართლო სისტემაში არსებულ ყველა პრობლემაზე ემსჯელათ (გამჭვირვალობა, განხილვის ვადები, მოსამართლეთა ნაკლებობა, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტება და ა.შ.). დეპუტატ ლევან იოსელიანის მოსაზრებით, კარგი იქნებოდა, მხარეების მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტები შეიცავდეს შეფასებასაც, ვინაიდან სხვაგვარად შეუძლებელი იქნება იმ პრობლემებისა და გამოწვევების იდენტიფიცირება, რომლებზეც შემდეგ სამუშაო ჯგუფმა უნდა გაამახვილოს ყურადღება. სოციალური სამართლიანობის ცენტრის აზრით კი, უმჯობესი იქნებოდა დროებითი კომისიის შექმნა, რათა უკეთ შეესწავლათ მართლმსაჯულების პრობლემები. ანრი ოხანაშვილმა ამასთან დაკავშირებით აღნიშნა, რომ ეს იყო პოლიტიკური საკითხი და ცალკე მსჯელობას საჭიროებდა შესაბა-

¹⁶⁷ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 2022 წლის 4 აგვისტოს №97 სხდომის ოქმი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/iuriduli/oqmebi/2022-1/97.pdf>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁶⁸ იქვე.

¹⁶⁹ „სასამართლო რეფორმის სამუშაო ჯგუფმა პირველი სხდომა გამართა“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 5 აგვისტო, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/sasamartlo-reformis-samushao-jgufma-pirveli-skhdoma-gamarta>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁷⁰ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული სასამართლო რეფორმის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 15 აგვისტოს შეხვედრის №2 ოქმი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/iuriduli/samushao_jgufebi/oqmebi/sasamartlo-reforma-2-15.08.2022.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

მის ფორმატში. არასამთავრობოების (მათ შორის, საიას) ერთობლივი პოზიციით, საჭირო იყო არა მხოლოდ კანონმდებლობის გაანალიზება, არამედ პრაქტიკიდან მომდინარე პრობლემებზე ფოკუსირებაც, რაც მათ მისცემდა სრული სურათის დანახვის საშუალებას გამოწვევების იდენტიფიცირებისთვის. საიას წინადადება იყო ასევე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეფორმირება და მართლმსაჯულების სისტემაში არსებული პრობლემების შესწავლა. ორგანიზაცია ლობირებდა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში ორმაგი ორი მესამედის კვორუმს მოსამართლეების დანიშვნის, უზენაესი მოსამართლეების ნომინირების, დისციპლინური გადაწყვეტილებების თაობაზე.¹⁷¹ გარდა ამისა, საიამ დააყენა ინიციატივა უზენაესი მოსამართლეების არჩევისთვის პარლამენტის 2/3-ის კვორუმის შემოღების თაობაზე (რასაც საკონსტიტუციო ცვლილებები დასჭირდებოდა). სხვა შინაარსობრივი განხილვა ამ სხდომაზე არ ყოფილა. მონაწილეებმა მხოლოდ მოინიშნეს საკითხები, რომლებზეც მსჯელობას მომდევნო შეკრებებზე გააგრძელებდნენ.

15 აგვისტოს სხდომა 4 საათი გაგრძელდა. მისი დაწყებიდან 3 საათის განმავლობაში ჯგუფის წევრებმა იმსჯელეს მხოლოდ 1 საკითხზე (საბჭოს წევრის არჩევის ჯერადობა). მიუხედავად იმისა, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სახალხო დამცველის წარმომადგენლებს, რეალურად, ჰქონდათ თავიანთი მოსაზრებების წარმოდგენის საშუალება, სხდომა, ნაწილობრივ, კონფრონტაციულ რეჟიმში მიმდინარეობდა. სხვა საკითხებზე მსჯელობა მომდევნო შეკრებისთვის გადაიდო.

მესამე სხდომა 19 სექტემბერს გაიმართა. განსახილველი საკითხები იყო: იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არამოსამართლე წევრების არჩევის წესი, საბჭოს წევრის არჩევის ჯერადობა, საბჭოს მოსამართლე წევრის მიერ სასამართლოში თანამდებობის შეთავსების საკითხი, საბჭოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის დრო (სანამ პარლამენტი არ აირჩევს ახალს, მანამდე გაუგრძელდეს საბჭოს წევრს უფლებამოსილება). ამ შეხვედრას, ISFED-ის მიმართ სოლიდარობის გამო, არც სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციები ესწრებოდნენ. ამასთან დაკავშირებით ანრი ოხანაშვილმა აღნიშნა, რომ წუხდა, ვინაიდან არასამთავრობოებს პოზიციის დამოუკიდებლად დაფიქსირების უნარი არ გააჩნდათ.

ლევან იოსელიანმა და სხვა დეპუტატებმა წამოაყენეს საკონსტიტუციო ცვლილებების თაობაზე სამუშაო ჯგუფის შექმნის ინიციატივა, თუმცა თავმჯდომარემ აღნიშნა, რომ მოცემულ საკითხზე ამ ჯგუფის ფარგლებში ვერ იმუშავებდნენ. საკონსტიტუციო ცვლილებებზე უარის თქმამ აწრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია. დამსწრეთა ნაწილის პოზიციით, ცვლილებებზე, რომლებიც მართლმსაჯულების რეფორმის განსახორციელებლად იყო საჭირო, პარლამენტს უნდა ემუშავა და ევროკავშირი ამ რეკომენდაციის შესასრულებლად ქვეყანას კონკრეტულ მექანიზმს ვერ დაუწესებდა.

სხდომაზე განიხილეს ასევე შემდეგი საკითხები: იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა ეტაპობრივი, 1/3-ით განახლება; საბჭოს წევრთა თანაფარდობის გადასინჯვა. მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ საბჭოში მოსამართლეთა არჩევის პრინციპი. კვლავ განსხვავებული მიდგომები გამოიკვეთა საბჭოში გადაწყვეტილებების ორმაგი 2/3-ით მიღებაზე.

29 სექტემბრის სხდომას ესწრებოდნენ სამუშაო ჯგუფის წევრები: „ქართული ოცნების“, „გირჩის“ „ევროპელი სოციალისტების“, „საქართველოსთვის“ დეპუტატები, ასევე საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს, იუსტიციის უმაღლესი სკოლის, იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის, საქართველოს მედიატორთა ასოციაციის, საქართველოს ბიზნეს ასოციაციის, იურიდიული დახმარების სამსახურის, სახალხო დამცველის წარმომადგენლები.¹⁷² შეხვედრას

¹⁷¹ თამარ ხუსია, „საბჭოში გადაწყვეტილების მიღების წესი - რას ამბობს საქართველოს კონსტიტუცია“, საქართველოს იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2022 წლის 13 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/post/sabtchoshi-gadatsyvteilebis-mighebis-tsesi-ras-ambobs-saqartvelos-konstitucia>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁷² საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული სასამართლო რეფორმის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 29 სექტემბრის შეხვედრის №4 ოქმი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/iuridiuli/samushao_jgufebi/oqmebi/sasamartlo-29.09.2022_oqmi-4.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

აკვირდებოდა ევროკავშირის წარმომადგენლობა და ამერიკის შეერთებული შტატების საელჩო საქართველოში.¹⁷³ განიხილებოდა სასამართლო რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, აგრეთვე პოლიტიკური სუბიექტებისა და პროფესიული საზოგადოების მიერ წარმოდგენილი 30-პუნქტიანი დოკუმენტი.¹⁷⁴

ანრი ოხანაშვილის განცხადებით, სასამართლო რეფორმის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის გასაჯაროება 1-ლი ოქტომბრისთვის იგეგმებოდა.¹⁷⁵ დოკუმენტის პროექტი სამი ნაწილისგან შედგებოდა. პირველ ნაწილში ასახული იყო, რას ეყრდნობოდა იგი და ამ პროცესს კანდიდატის სტატუსის მოპოვებას უკავშირებდა. მეორე ნაწილი მოიცავდა არსებული მდგომარეობის ანალიზს სასამართლო რეფორმის ტალღების აღწერასთან ერთად, ხოლო მესამე ნაწილი ეხებოდა გამორწვევებსა და სარეფორმო საკითხებს, წარმოდგენილს კონცეპტუალურად, მხოლოდ პრინციპების დონეზე.¹⁷⁶ ამასთანავე, სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის მითითებით, გამოწვევების ნაწილი დაეფუძნა „ქართული ოცნების“ მიერ მომზადებულ 200-გვერდიან დოკუმენტს.¹⁷⁷ ამ დოკუმენტთან დაკავშირებით კრიტიკული შენიშვნები გამოთქვა მიხეილ დაუშვილმა და აღნიშნა, რომ ის სრულყოფილად ვერ ასახავდა სისტემაში არსებულ გამოწვევებს, ხოლო ვითარების რეალური ანალიზისთვის, პოლიტიკური პარტიის ნაცვლად, საჭირო იყო ექსპერტული შეფასებები.¹⁷⁸ მან ასევე მიუთითა, რომ სტრატეგიის განხილვის პროცესში აუცილებელი იყო სამოქალაქო საზოგადოების ფართო ჩართულობა.¹⁷⁹ პასუხად მმართველი გუნდის წარმომადგენლებმა განაცხადეს, რომ მათ მიერ მომზადებული დოკუმენტი საჯარო იყო, თუმცა მოსაზრებები არავის წარმოუდგენია. ამასთანავე, აღნიშნეს, რომ ვითარების შეფასების თვალსაზრისით კრიტიკული შეუთავსებლობა არსებობდა და შემდგომი მსჯელობა ამ კუთხით არ წარმართებოდა. ასევე მიუთითეს იმ საერთაშორისო კვლევებზე, რომელსაც დოკუმენტი ეყრდნობოდა.¹⁸⁰

რეფორმის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით მოსაზრებები წარმოდგინა სახალხო დამცველის აპარატმაც. მათი რეკომენდაციით, კარგი იქნებოდა, თუ დოკუმენტი გაეგზავნებოდა მოსამართლეებს, რათა სასამართლოში არსებული პრობლემების შესახებ მათ თავიანთი ხედვის ჩამოყალიბება შესძლებოდათ.¹⁸¹ ამასთანავე, სახალხო დამცველის წარმომადგენელთა მითითებით, სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში უნდა ასახულიყო ევროკომისიის მოსაზრებაში იდენტიფიცირებული პრობლემური საკითხები, როგორებიცაა: რეფორმების არასრულფასოვანი იმპლემენტირება, სასამართლოსადმი ნდობის ამაღლება, მოსამართლეთა მიერ დეკლარაციების წარდგენა, მოსამართლეთა დანიშვნა.¹⁸²

ანრი ოხანაშვილის განცხადებით, დოკუმენტი შეხვედრის შემდეგ ჯგუფის წევრებისთვის ხელმისაწვდომი იქნებოდა, გარდა ამისა, მათ მიეცემოდათ წერილობითი მოსაზრებების წარმოდგენის შესაძლებლობა, რომლის ბოლო ვადად მომდევნო დღის 18:00 საათი განისაზღვრა.¹⁸³

¹⁷³ იქვე.

¹⁷⁴ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული სასამართლო რეფორმის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 29 სექტემბრის სხდომის აუდიოჩანაწერი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/parliament/committees/50928/documents>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁷⁵ იქვე.

¹⁷⁶ იქვე.

¹⁷⁷ „ქართული მართლმსაჯულების ინსტიტუციური განვითარება 2013-2021 წლებში“, თბილისი, 2022 წელი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/iuriduli/samushao_jgufebi/oqmebi/kartuli-martlmsajuleba-2013-2021.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁷⁸ იქვე.

¹⁷⁹ იქვე.

¹⁸⁰ იქვე.

¹⁸¹ იქვე.

¹⁸² იქვე.

¹⁸³ იქვე.

შეხვედრის მეორე ნაწილი დაეთმო კონკრეტულ საკანონმდებლო ინიციატივებზე მსჯელობას, ვინაიდან, სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის განმარტებით, რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა მხოლოდ კონცეპტუალური ხასიათის იყო, ხოლო ინდივიდუალური საკითხები საჭიროებდა დისკუსიას სწორედ საკანონმდებლო ცვლილებების ფორმატში.¹⁸⁴ ოხანაშვილის მითითებით, აშშ-ის საელჩოს მიერ წარმოდგენილი თითოეული პუნქტი ასევე დაექვემდებარებოდა ინდივიდუალურ განხილვას საკანონმდებლო ინიციატივის ფარგლებში.¹⁸⁵

ზემოთ დასახელებული 30-საკითხიანი დოკუმენტი შეხვედრაზე პუნქტობრივად განიხილეს. კვლავ აზრთა სხვადასხვაობა გამოიკვეთა ისეთ საკითხებზე, როგორცაა ე.წ. ორმაგი ორი მესამედის პრინციპი, რომელიც მმართველი გუნდის წარმომადგენლებმა არაკონსტიტუციურად შეაფასეს, ასევე იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დაკომპლექტებაში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონაწილეობის ხარისხის შემცირება, რაც შემდგომი მსჯელობისთვის მოინიშნეს.¹⁸⁶ აღსანიშნავია, რომ აშშ-ის საელჩოს რამდენიმე რეკომენდაცია, რომლებიც ეხებოდა უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა არჩევისთვის კვორუმის გაზრდას, ასევე ვადით დანიშნული მოსამართლეების ერთობლივ გადანიშვნას, ანრი ოხანაშვილმა კონსტიტუციის საწინააღმდეგოდ მიიჩნია.¹⁸⁷ შეხვედრის ბოლოს განისაზღვრა, რომ მომდევნო სხდომაზე ფოკუსირება მოხდებოდა ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებზე და განხილვა სწორედ მათი განხილვით დაიწყებოდა.¹⁸⁸

1-ელ ოქტომბერს გამოქვეყნდა სასამართლო რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა.¹⁸⁹ საიამ მმართველი გუნდის მიერ მომზადებულ ამ დოკუმენტზე პარლამენტს შეფასება წარუდგინა.¹⁹⁰ მას ასევე გამოუხმაურა კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“.¹⁹¹

4 ნოემბერს გამართულ ბოლო შეხვედრას ესწრებოდნენ „ქართული ოცნების“, „ევროპელი სოციალისტების“, „საქართველოსთვის“, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, იუსტიციის სამინისტროს, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს, იურიდიული დანმარების სამსახურის, სახალხო დამცველის წარმომადგენლები.¹⁹² სხდომას აგრეთვე აკვირდებოდა აშშ-ის საელჩოს წარმომადგენელი.¹⁹³

¹⁸⁴ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული სასამართლო რეფორმის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 29 სექტემბრის სხდომის აუდიოჩანაწერი.

¹⁸⁵ იქვე.

¹⁸⁶ იქვე.

¹⁸⁷ იქვე.

¹⁸⁸ იქვე.

¹⁸⁹ სასამართლო რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/iuridiuli/samushao_jgufebi/shedegebi/sasamartlo_reformis_strategia_da_samoqmedo_gagma.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁹⁰ „საიამ მმართველი გუნდის მიერ მომზადებულ დოკუმენტზე „სასამართლო სისტემის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა“ პარლამენტს შეფასება წარუდგინა“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2022 წლის 1-ლი ოქტომბერი, <https://gyla.ge/ge/post/saiam-mmartveli-gundis-mier-momzadebul-dokumentze-sasamartlo-sistemis-strategia-da-samoqmedo-gagma-parlaments-shefaseba-tsarudgina#sthash.orW5Bt3B.dpbs>, განახლებულია: 12.04.2023.

¹⁹¹ „მმართველი გუნდის მიერ შემუშავებული სასამართლო რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა არ ეხმიანება მართლმსაჯულებაში არსებულ რეალურ პრობლემებს“, კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2022 წლის 7 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/ge/post/mmartveli-gundis-mier-shemushavebuli-sasamartlo-reformis-strategia-da-samoqmedo-gagma-ar-ekhmianebs-martlmsajulebashi-arsebul-realur-problemebs#sthash.l9jcl53m.dpbs>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁹² საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული სასამართლო რეფორმის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 4 ნოემბრის სამუშაო შეხვედრის ოქმი №5, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/iuridiuli/samushao_jgufebi/oqmebi/oqmi-sasamartlo-04.11.2022.pdf, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁹³ იქვე.

სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის მითითებით, ჯგუფის უფლებამოსილების ვადა განსაზღვრული იყო 31 დეკემბრამდე და ეს ფორმატი საკომიტეტო განხილვების პარალელურადაც შენარჩუნდებოდა.¹⁹⁴ შეხვედრის მიზნად განისაზღვრა დასკვნითი შედეგების (რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, ასევე საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით მომზადებული საკანონმდებლო ცვლილებები) განხილვა.

„საერთო სასამართლოების შესახებ“ კანონის ცვლილების პროექტთან ერთად, წარმოდგენილი იყო ასევე 5 ძირითადი საკითხი, კერძოდ: სასამართლოს ღია სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებების დაშტრიხვის გარეშე გაცემის წესი, პირველი და მეორე ინსტანციის მოსამართლეთა ვაკანტურ თანამდებობაზე შერჩევისას უზენაესი სასამართლოსთვის დადგენილი მსგავსი წესის შემოტანა დასაბუთებისა და გამჭვირვალობის ნაწილში, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში გადაწყვეტილების მიღების პროცესში წევრის მონაწილეობის შეზღუდვა მიკერძოების დადგენის შემთხვევაში (რაც შემდგომი მსჯელობისთვის გადაიდო), იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მოსამართლე წევრის არჩევისას კანდიდატის კონფერენციისთვის მიმართვის შესაძლებლობის დადგენა კანონით (ამ საკითხზე განისაზღვრა შემდგომი მსჯელობის შესაძლებლობაც, ვინაიდან სახალხო დამცველის წარმომადგენლთა პოზიციით, ეს უნდა ყოფილიყო არა უფლება, არამედ ვალდებულება), პარლამენტში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრობის კანდიდატთა საჯარო მოსმენაზე გასაუბრების დაწესების ვალდებულება.¹⁹⁵

ანრი ოხანაშვილის განმარტებით, დოკუმენტში არ შევიდა ის ცვლილებები, რომლებიც კონსტიტუციას ეწინააღმდეგებოდა ან არ შეესაბამებოდა საერთაშორისო სტანდარტებსა და 12-პუნქტიან რეკომენდაციას.¹⁹⁶ სახალხო დამცველის წარმომადგენლის მოსაზრებით, წინადადებების საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა უნდა დადგენილიყო არა ამ ეტაპზე, არამედ ინიცირების შემდეგ ვენეციის კომისიისთვის მიმართვის საფუძველზე, კომისიის ობიექტური დასკვნით.¹⁹⁷ ამასთანავე, სახალხო დამცველის მოადგილის გიორგი ბურჯანაძის მითითებით, მათი, ასევე აშშ-ის საელჩოსა თუ სამოქალაქო საზოგადოების წინადადებები არ ასახულა დოკუმენტში და წარმოდგენილი საკითხების ნაწილი ტექნიკური ხასიათის იყო, თანაც მხოლოდ მცირედით მოიცავდა სასამართლო სისტემაში რეალურად არსებულ პრობლემებს.¹⁹⁸

გეგმის მიხედვით, სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავებული დოკუმენტები იურიდიულ საკითხთა კომიტეტს იმავე დღეს უნდა წარდგენოდა ინიცირებისთვის.¹⁹⁹ ამის შემდეგ იგი დასკვნისთვის გადაეგზავნებოდა ეუთო/ოდირსა და ვენეციის კომისიას.²⁰⁰ საკომიტეტო ფორმატში მუშაობა კი სწორედ დასკვნის მიღების შემდეგ დაიწყებოდა.²⁰¹ 4 ნოემბერს იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა გადაწყვიტა საკანონმდებლო ცვლილებების ინიცირება. საარჩევნო საკითხებზე შექმნილი ჯგუფის მსგავსად, არც ამ ჯგუფს დაუსრულებია მანდატი კანონპროექტების ინიცირების მიუხედავად.

¹⁹⁴ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებული სასამართლო რეფორმის სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 4 ნოემბრის სხდომის აუდიოჩანაწერი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/parliament/committees/50928/documents>, განახლებულია: 10.01.2023.

¹⁹⁵ იქვე.

¹⁹⁶ იქვე.

¹⁹⁷ იქვე.

¹⁹⁸ იქვე.

¹⁹⁹ იქვე.

²⁰⁰ იქვე.

²⁰¹ იქვე.

4. კანონპროექტების განხილვა

სამუშაო ჯგუფების საქმიანობის დასრულების შემდეგ საპარლამენტო სუბიექტებმა დააინიცირეს საკანონმდებლო ცვლილებები.

საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის 19 სექტემბრის სხდომაზე განიხილეს „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტის საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენის საკითხი.²⁰² ეს პროექტი პარლამენტს საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარედგინა 20 სექტემბერს,²⁰³ ხოლო პარლამენტის ბიუროს - 26 სექტემბერს.²⁰⁴ 30 სექტემბერს ის პირველი მოსმენისთვის განიხილა საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა.²⁰⁵ საია მონაწილეობდა ამ შეხვედრაში და თავისი მოსაზრებებიც წარადგინა, აგრეთვე არაერთ პრობლემატურ საკითხზე ორგანიზაციამ რეკომენდაციები გამოაქვეყნა.²⁰⁶ 6 ოქტომბერს პროექტი პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენით მიიღეს,²⁰⁷ ხოლო საპროცედურო კომიტეტმა ის 10 ოქტომბერს მეორე მოსმენისთვის განიხილა.²⁰⁸ პარლამენტმა რეგლამენტის პროექტი მეორე მოსმენით 18 ოქტომბერს მიიღო.²⁰⁹ კომიტეტმა 28 ოქტომბრის სხდომაზე პროექტის შესამე მოსმენისთვის განხილვას დაუჭირა მხარი,²¹⁰ ხოლო საბოლოო რედაქციით პარლამენტმა ის 2 ნოემბერს მიიღო.²¹¹ სამოქალაქო სექტორის რეკომენდაციების დიდი ნაწილი არც სამუშაო ჯგუფის საქმიანობის ეტაპზე

²⁰² საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის 2022 წლის 19 სექტემბრის №79 სხდომის ოქმი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/308282>, განახლებულია: 10.01.2023.

²⁰³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტი „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის საკანონმდებლო ინიციატივა, №07-3/239/10, 20.09.2022, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/24684>, განახლებულია: 10.01.2023.

²⁰⁴ იქვე.

²⁰⁵ „საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა პარლამენტის რეგლამენტში შესატან ცვლილებებს პირველი მოსმენით მხარი დაუჭირა“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 30 სექტემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/saprotseduro-sakitkhta-da-tsesebis-komitetma-parlamentis-reglamentshisshesatan-tsvlilebebs-pirveli-mosmenit-mkhari-dauchira>, განახლებულია: 10.01.2023.

²⁰⁶ საიას განცხადება საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაძლიერების თაობაზე საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, 2022 წლის 30 სექტემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/post/saias-ganckhadeba-saparlamento-kontrolis-meganizmebis-gadzlierebis-taobaze-sakanonmdelblo-cvilebebtan-dakavshirebit#sthash.k03bBwto.dpbs>, განახლებულია: 10.01.2023.

²⁰⁷ „პლენარულ სხდომაზე პარლამენტის რეგლამენტში შესატან ცვლილებებს პირველი მოსმენით მხარი დაუჭირეს“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 6 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/plenarul-skhdomez-parlamentis-reglamentshisshesatan-tsvlilebebs-pirveli-mosmenit-mkhari-dauchires>, განახლებულია: 10.01.2023.

²⁰⁸ „საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაძლიერების მიზნით, პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებები შედის“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 10 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/saparlamento-kontrolis-mekanizmebis-gadzlierebis-miznit-parlamentis-reglamentshis-tsvlilebebi-shedis>, განახლებულია: 10.01.2023.

²⁰⁹ „პარლამენტმა კანონპროექტი საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის თაობაზე მეორე მოსმენით მიიღო“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 18 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/parlamentma-kanonproekti-sakartvelos-parlamentis-reglamentshis-tsvlilebebsshetanis-taobaze-meore-mosmenit-miigho>, განახლებულია: 10.01.2023.

²¹⁰ „საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაზრდისა და დახვეწის მიზნით პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებები შედის“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 28 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/saparlamento-kontrolis-mekanizmebis-gazrdisa-dakhvetsis-miznit-parlamentis-reglamentshis-tsvlilebebi-shedis>, განახლებულია: 10.01.2023.

²¹¹ „პარლამენტმა რეგლამენტში ცვლილებებს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაზრდასთან დაკავშირებით შესამე მოსმენით დაუჭირა მხარი“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 2 ნოემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/parlamentma-reglamentshis-tsvlilebebs-saparlamento-kontrolis-mekanizmebis-gazrdastan-dakavshirebit-mesame-mosmenit-dauchira-mkhari>, განახლებულია: 10.01.2023.

გათვალისწინეს და პარლამენტმაც, სამივე მოსმენის შედეგად, თითქმის უცვლელად მიიღო ის რედაქცია, რომელიც ამ ჯგუფმა შეიმუშავა.

რაც შეეხება საარჩევნო რეფორმაზე მომუშავე ჯგუფის საქმიანობის შედეგებს, 19 სექტემბერს იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა გადაწყვიტა, საარჩევნო კოდექსსა და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანულ კანონში ცვლილებები პარლამენტისთვის საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარედგინა.²¹² 21 სექტემბერს ინიცირებული კანონპროექტები 3 ოქტომბერს იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა პირველი მოსმენისთვის განიხილა.²¹³ საია დაესწრო კომიტეტის სხდომას²¹⁴ და როგორც ზეპირად, ისე წერილობით მოსაზრებები წარადგინა.²¹⁵ 5 ოქტომბერს პლენარულ სხდომაზე ცვლილებები პირველი მოსმენით მიიღეს.²¹⁶ 10 ოქტომბერს შალვა პაპუაშვილმა ვენეციის კომისიასა და ეუთო/ოდირს საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შესახებ მოსაზრების მომზადების თხოვნით მიმართა.²¹⁷ საიამ ამის თაობაზე საკუთარი შეხედულებები ვენეციის კომისიასა და ეუთო/ოდირს 11 ნოემბერს გაუგზავნა.

ნოემბრის პირველ კვირაში ცნობილი გახდა ვენეციის კომისიისა და ოდირის წინასწარი პოზიცია კანონპროექტებთან დაკავშირებით. იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა საბოლოო დასკვნის მიღებამდე გადაწყვიტა კანონპროექტების განხილვის გაგრძელება და 8 დეკემბერს გამართა კომიტეტის სხდომა, ერთი დღით ადრე კი - სამუშაო ჯგუფის შეხვედრა.²¹⁸ საიამ მონაწილეობა მიიღო საკომიტეტო განხილვაში, თუმცა, მისი ფორმატიდან გამომდინარე, სრულად არ მიეცა მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობა. პარლამენტმა კანონპროექტები საბოლოო რედაქციით 22 დეკემბერს მიიღო.²¹⁹

²¹² საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველო ორგანული კანონების პროექტები (№07-3/241/10, 21/09/2022).

²¹³ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა „საარჩევნო კოდექსსა“ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონში ცვლილებები პირველი მოსმენით განიხილა, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 3 ოქტომბერი, <https://parliament.ge/media/news/iuridiul-sakikhhta-komitetma-saarchevno-kodekssada-mokalaketa-politikuri-gaertianebebis-shesakheb-kanonshi-tsvlilebebi-pirveli-mosmenit-ganikhila>, განახლებულია: 10.01.2023.

²¹⁴ იქვე.

²¹⁵ „საიამ პარლამენტს საარჩევნო კანონმდებლობის გაუმჯობესების თაობაზე მოსაზრებები წარუდგინა“, 2022 წლის 25 აგვისტო.

²¹⁶ პარლამენტმა „საარჩევნო კოდექსსა“ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონში ცვლილებები პირველი მოსმენით მიიღო, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 5 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/parlamentma-saarchevno-kodekssada-mokalaketa-politikuri-gaertianebebis-shesakheb-kanonshi-tsvlilebebi-pirveli-mosmenit-miigho>, განახლებულია: 10.01.2023.

²¹⁷ „შალვა პაპუაშვილი ვენეციის კომისიას და ეუთო/ოდირს საარჩევნო კოდექსში ცვლილებებზე მოსაზრების მომზადებას სთხოვს“, civil.ge, 2022 წლის 10 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: <https://civil.ge/ka/archives/511177>, განახლებულია: 10.01.2023; პარლამენტის თავმჯდომარის წერილი ვენეციის კომისიას და ეუთო/ოდირს, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 10 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/parlamentis-tavmjdomaris-tserili-venetsiis-komisiას-da-euto-odirs>, განახლებულია: 10.01.2023.

²¹⁸ „საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის სამუშაო ჯგუფმა ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ODIHR-ის ერთობლივ წინასწარ დასკვნაში ასახულ რეკომენდაციებზე იმსჯელა“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 7 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/saarchevno-kodekssis-gadasinjis-samushao-jgufma-venetsiis-komisiას-da-euto-odih-is-ertobliv-tsinastsari-daskvnashi-asakul-rekomendatsiebbe-imsjela>, განახლებულია: 10.01.2023.

²¹⁹ „პარლამენტმა „საქართველოს საარჩევნო კოდექსსა“ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ ორგანულ კანონებში შესატანი ცვლილებები მიიღო“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 22 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/sakartvelos-saarchevno-kodeksshi-da-mokalaketa-politikuri-gaertianebebis-shesakheb-organul-kanonebshi-shesatani-tsvlilebebi-miigho>, განახლებულია: 10.01.2023.

2023 წლის იანვარში საიამ, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოსთან“ და სამართლიან არჩევნებთან (ISFED) ერთად, გამოაქვეყნა შეფასება²²⁰ საარჩევნო კოდექსის ცვლილებებთან დაკავშირებით, რომელშიც ორგანიზაციებმა მიმოიხილეს კანონით გათვალისწინებული დებულებების შესაბამისობა ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის ერთობლივ დასკვნასთან, აგრეთვე - დანარჩენი გაუთვალისწინებელი ინიციატივები.²²¹ ორგანიზაციების აზრით, პარლამენტმა საარჩევნო რეფორმაზე სრულყოფილად არ იმუშავა.

მართლმსაჯულების რეფორმაზე მომუშავე ჯგუფის მიერ შემუშავებული საერთო სასამართლოების კანონში ცვლილება 9 ნოემბერს დაინიცირდა.²²² საიამ ამ პროექტთან დაკავშირებით 18 ნოემბერს კომიტეტს მოსაზრებები წარუდგინა.²²³ 22 ნოემბერს პარლამენტმა კანონპროექტი ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირში გააგზავნა.²²⁴ დასკვნის მიღების შემდეგ, 2023 წლის 15 აპრილის მდგომარეობით, პარლამენტში მისი განხილვა არ დაწყებულია.

²²⁰ „საარჩევნო კანონმდებლობაში 2022 წლის დეკემბერში შეტანილი ცვლილებების შეფასება“, 2023 წლის იანვარი, ISFED, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/files/2020/%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98/untitled%20folder/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A9%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%9C%E1%83%9D%20%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%9B%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%98%202022%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%99%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%A8%E1%83%98%20%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98%20%E1%83%AA%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%A4%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%90.pdf?fbclid=IwAR2Y05bltU4KxqVfHu6Z9YOEh-pN9MKvqunzjQL0zvrD3NRnRrAOLtVSu>, განახლებულია: 23.02.2023.

²²¹ იქვე.

²²² „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და თანმდევი კანონპროექტები, საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის საკანონმდებლო ინიციატივა №07-3/265/10, 09.11.2022, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/25094>, განახლებულია: 10.01.2023.

²²³ „საიას მოსაზრება კანონპროექტზე - „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2022 წლის 18 ნოემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/ge/post/saias-mosazreba-kanonproektze-saerto-sasamartloebis-shesakheb-saqartvelos-organul-kanonshi-cvilebis-shetanis-taobaze?fbclid=IwAR3rH1WDTjcvYPXHYMYr1uGc7uRY686H6YqyriLCO80lhR7BRUtQSHHAL0sthash.pkSMYSI2.jqtOkSgJ.dpbs>, განახლებულია: 16.01.2023.

²²⁴ „პარლამენტმა ვენეციის კომისიისა და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისში ერთობლივი სამართლებრივი მოსაზრებისთვის მართლმსაჯულების რეფორმის ფარგლებში მომზადებული კანონპროექტები გააგზავნა“, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 22 ნოემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/media/news/parlamentma-venetsiis-komisiasa-da-eutos-demokratiulinstitutebisa-da-adamianis-uflebebis-ofisshi-ertoblivi-samartlebrivi-mosazrebitvis-martlmsajulebis-reformis-farglebshi>, განახლებულია: 10.01.2023.

5. ოპოზიციის კანონპროექტები

2022 წლის 28 სექტემბერს საპარლამენტო ოპოზიციის წევრებმა - დავით უსუფაშვილმა, ხატია დეკანოიძემ, ლევან ბეჟაშვილმა, გიორგი ვაშაძემ და თამარ ჩარკვიანმა საკანონმდებლო ინიციატივის წესით საარჩევნო კოდექსსა და პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილებები წარადგინეს.²²⁵ მათი ნაწილი იყო ალტერნატიული მოწესრიგება იმისა, რაც საპარლამენტო უმრავლესობამ დაინიშნა, ასევე შეიცავდა ახალ საკითხებსაც. საპროცედურო საკითხთა კომიტეტმა, რომელსაც ეს კანონპროექტები სავალდებულო წესით უნდა განეხილა, არ მისცა დადებითი რეკომენდაცია წარმოდგენილ პაკეტს. მიზეზად კი დასახელდა ის, რომ საარჩევნო კოდექსში ცვლილება პარალელურ პროცესს მიეკუთვნებოდა და არ იყო მიზანშეწონილი მათზე მსჯელობა. რაც შეეხება რეგლამენტში ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის/წევრის არჩევის წესთან დაკავშირებულ ცვლილებებს, კომიტეტის განმარტებით, ეს წესი არსებობდა, თუმცა გაუქმდა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში 2021 წლის 17 დეკემბერს შესული ცვლილებით იმის გამო, რომ მან პრაქტიკაში ვერ იმუშავა. შესაბამისად, მის აღდგენას კომიტეტი მიზანშეწონილად არ მიიჩნევდა.²²⁶ რაც შეეხება წამყვან კომიტეტს, 13 ოქტომბერს იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა, მომხსენებლის თხოვნით, გადადო კანონპროექტის განხილვა.²²⁷ პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით, კანონპროექტებს 14 ნოემბრის შემდეგ 2-ჯერ გაუგრძელდა განხილვის ვადა (ბოლოს 2023 წლის 15 თებერვლიდან - 3 თვის ვადით).²²⁸

აღსანიშნავია, რომ საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტში პარლამენტის რეგლამენტის ცვლილებების განხილვას ოპოზიცია მხარს უჭერდა. შესაბამისად, მათ რაიმე ალტერნატიული პროექტი პარლამენტისთვის არ შეუთავაზებიათ.

სასამართლო რეფორმის ფარგლებში 2021 წელს „ლელომ“ წარადგინა საერთო სასამართლოების კანონში ცვლილებები, რომლებიც ითვალისწინებდა რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეების, კოლეგიებისა და პალატების თავმჯდომარეების არჩევითობას, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა წარდგენის წესში ცვლილებებს, სამწლიანი გამოსაცდელი ვადისა და მოსამართლის კონკურსის გარეშე დაწინაურების გაუქმებას, მოსამართლეთა პერიოდული შეფასების სისტემას, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მოსამართლე წევრების კვოტებს, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მოსამართლე წევრების არჩევის პროცედურას და სხვა საკითხებს.²²⁹ ინიციატორი ფრაქციების გაუქმების გამო, ამ საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვა ვერ მოხერხდა, ხოლო დეპუტატებს ისინი განმეორებით არ დაუნიშნებიათ.

²²⁵ საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის წევრების: დავით უსუფაშვილის, ხატია დეკანოიძის, ლევან ბეჟაშვილის, გიორგი ვაშაძის და თამარ ჩარკვიანის საკანონმდებლო ინიციატივა №07-3/248/10, 28.09.2022, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/24727>, განახლებულია: 10.01.2023.

²²⁶ საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის 2022 წლის 11 ოქტომბრის №87 სხდომის ოქმი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/saproceduro/oqmebi/2022/87.pdf>, განახლებულია: 10.01.2023.

²²⁷ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის 2022 წლის 13 ოქტომბრის №106 სხდომის ოქმი, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/314367>, განახლებულია: 10.01.2023.

²²⁸ საქართველოს პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებები, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/24727>, განახლებულია: 10.01.2023.

²²⁹ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ ორგანული კანონის პროექტი, ფრაქციების „ლელო - პარტნიორობა საქართველოსათვის“ და „მარტო მიშელის რეფორმების ჯგუფის“ საკანონმდებლო ინიციატივა №07-3/106/10, 01.09.2021, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/32053>, განახლებულია: 18.01.2023.

6. ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების შეფასება

როგორც ზემოთ განხილულიდან გამოიკვეთა, პარლამენტმა ევროკომისიის რეკომენდაციების შესასრულებლად ყველა მიმართულებით აქტიურად დაიწყო მუშაობა. შესაბამისმა კომიტეტებმა საკანონმდებლო ცვლილებების მოსამზადებლად სამუშაო ჯგუფების ფორმატს მიმართეს. ჯგუფების საქმიანობაში ჩაერთო არასამთავრობო ორგანიზაციების ნაწილიც. თუმცა, მმართველი პარტიის მიერ საარჩევნო რეფორმისთვის შექმნილ ჯგუფში ორგანიზაცია ISFED-ის დაუშვებლობამ არსებითი ზიანი მიაყენა პროცესის ინკლუზიურობის კომპონენტს და, ზოგადად, უარყოფითი გავლენა მოახდინა მასში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობაზე (როგორც აღინიშნა, სხვა ორგანიზაციების უმეტესობამაც უარი განაცხადა სამუშაო ჯგუფებში მონაწილეობაზე).

ამ დოკუმენტში განხილული სამუშაო ჯგუფების საერთო მახასიათებელი იყო ის, რომ მათ თავიდანვე ჰქონდათ განსაზღვრული საკითხები, რომლებზეც იმუშავებდნენ. ამის მიუხედავად, პროცესში, უმეტესად, არ შეზღუდულა დამატებითი საკითხებზე მსჯელობის შესაძლებლობა. ტენდენციის სახით გამოიკვეთა, რომ მმართველი პარტიის დეპუტატები უარს ამბობდნენ ისეთ რეფორმებზე, რომლებიც კონსტიტუციაში ცვლილებებს გამოიწვევდა. ამის საპირისპიროდ, ოპოზიცია და არასამთავრობო სექტორი ასაბუთებდნენ, რომ კონკრეტული საკითხის სრულყოფილად მოსაწესრიგებლად პარლამენტს ნებისმიერი საკანონმდებლო ინსტრუმენტი უნდა გამოეყენებინა. საკონსტიტუციო ცვლილებებზე უარი იმთავითვე მიუთითებდა, რომ ევროკომისიის რეკომენდაციით გათვალისწინებული საკითხი, შესაძლოა, სრულად ვერ ასახულიყო საქართველოს კანონმდებლობაში.

სამივე სამუშაო ჯგუფში ასევე გამოიკვეთა, რომ მმართველი პარტია არ იზიარებდა ოპოზიციისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მოწოდებას, განეხორციელებინათ ისეთი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც არ იქნებოდა ზედაპირული და ფრაგმენტული, არამედ უპასუხებდა ამა თუ იმ სისტემაში გამოვლენილ ძირეულ გამოწვევებს (ეს ტენდენცია განსაკუთრებით თვალსაჩინო იყო საარჩევნო და მართლმსაჯულების რეფორმებზე მომუშავე ჯგუფებში).

ქვემოთ მოცემულია 3 სამუშაო ჯგუფის მუშაობის შედეგების ანალიზი. კვლევის მეთოდოლოგიის მიხედვით, თითოეულ რეკომენდაციასთან მიმართებით იდენტიფიცირებულია მათი სავარაუდო შინაარსი კარგი პრაქტიკის სტანდარტის განსაზღვრის გზით. მათ საფუძველზე კი, მითითებულია რეკომენდაციების შესასრულებლად დამატებით გადასადგმელი ნაბიჯების თაობაზე. ამასთანავე, შეფასება ეყრდნობა 2023 წლის 15 აპრილის მდგომარეობით პარლამენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს.

6.1. რეკომენდაცია 2 (პირველი ნაწილი): დემოკრატიული ზედამხედველობის გაძლიერება

6.1.1. რეკომენდაციის შინაარსი

ევროკომისიის მეორე რეკომენდაციის პირველი ნაწილის მიხედვით, გარანტირებული უნდა იყოს ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტის სრული ფუნქციონირება, გაძლიერდეს მათი დამოუკიდებელი და ეფექტიანი ანგარიშვალდებულება, ასევე დემოკრატიული ზედამხედველობის ფუნქციები. ეს ქვეთავი შეეხება მხოლოდ საპარლამენტო კონტროლის კომპონენტს.

საპარლამენტო კონტროლი გულისხმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე საკანონმდებლო ორგანოს ზედამხედველობას. მისი მიზანია, შემოწმდეს, რამდენად ასრულებენ მთავრობა და სხვა ორგანოები პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს/

პოლიტიკას, დარღვევისა ან შეუსრულებლობის შემთხვევაში კი გამოყენებული იყოს პასუხისმგებლობის შესაბამისი ზომები.²³⁰

საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების სიძლიერე და ხარისხი განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით. ამ განსხვავებას პირდაპირი კავშირში აქვს თითოეულ სახელმწიფოში არსებულ მმართველობის ფორმასთან.²³¹ საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური პრეზიდენტია (აქ არ არსებობს ცალკე მთავრობა და პრემიერ-მინისტრის პოსტი), პარლამენტი ნაკლებად გადაჯაჭვულია აღმასრულებელ შტოსთან. შესაბამისად, საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებიც ნაკლებია, ვიდრე მმართველობის სხვა ტიპებში. რაც უფრო დიდია პარლამენტის როლი მთავრობის ფორმირებასა და საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე პასუხისმგებლობის საკითხში, მით უფრო იზრდება კონტროლის ხარისხი.²³² უფრო კონკრეტულად, თუკი ქვეყნის კონსტიტუციით დგინდება, რომ სამთავრობო კაბინეტის ჩამოყალიბებაში პარლამენტი მონაწილეობს და ქვეყნის პირველი პირი (პრეზიდენტი) სრულად ჩამომორებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებას, მაშინ უფრო ძლიერი უნდა იყოს პარლამენტის კონტროლის მექანიზმები ხელისუფლების ამ შტოს საქმიანობაზე. ის ერთგვარ პირობად იქცევა მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების მთლიან პროცესში.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლის განსახორციელებლად პარლამენტს სხვადასხვა მექანიზმი სჭირდება, იქნება ეს უშუალოდ საზედამხებველო ინსტრუმენტი თუ დარღვევაზე პასუხისმგებლობის დაკისრების შესაძლებლობა. ეს მექანიზმები სახელმწიფოებს კონსტიტუციის ან/და ქვემდგომი კანონმდებლობის დონეზე აქვთ გაწერილი. ამასთანავე, ისინი ერთმანეთისგან განსხვავდება ხარისხობრივად, მათი შესაძლო გავლენის სიძლიერისა და გამოყენების ინტენსივობის მიხედვით. ერთი რომელიმე მექანიზმის სრულყოფილად გაწერა და გამართული პრაქტიკული ფუნქციონირება ავტომატურად არ ნიშნავს, რომ საპარლამენტო კონტროლი ძლიერია ქვეყანაში. ამისთვის საჭიროა, პარლამენტს ჰქონდეს ისეთი ბერკეტები, რომელთა მეშვეობით ის ეფექტიან ზედამხებველობას განახორციელებს და არსებით გავლენას მოახდენს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე (განსაკუთრებით, მოვალეობის არასათანადოდ შესრულების შემთხვევაში).

საქართველოს კონსტიტუციითა და პარლამენტის რეგლამენტით აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო ზედამხებველობის 20-მდე ინსტრუმენტი გათვალისწინებულია. ამ კვლევის მიზნებისთვის ისინი პირობითად შეიძლება გადანაწილდეს სამ მიმართულებად: (1) ორდინარული საქმიანობის, (2) საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროსა და (3) თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის კონტროლი.

კონტროლის მექანიზმების პარალელურად, პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობის ზომებსაც შემდეგი დარღვევებისთვის:²³³

ა) მოწვეულია პარლამენტში საკითხის განხილვაზე და არ ცხადდება;

²³⁰ Hans Born, Philipp Fluri, Anders Johnsson, DCAF and IPU, Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, Mechanism and Practices. Handbook for Parliamentarians, 2003, ხელმისაწვდომია: <http://democraticoversight.ge/images/Best-Practices/Publications/2003-Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector-Principles-Mechanisms-and-Practices-200x259.pdf>, განახლებულია: 12.04.2023.

²³¹ Hector Fix-Fierro & Pedro Salazar-Ugarte, Presidentialism, in: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, eds. Michel Rosenfeld and András Sajó, Oxford Handbooks Online, 2012.

²³² Hironori Yamamoto, Tools for parliamentary oversight A comparative study of 88 national parliaments, Inter-Parliamentary Union, 2007, ხელმისაწვდომია: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/oversight08-e.pdf>, განახლებულია: 12.04.2023.

²³³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 226-ე მუხლი.

- ბ) არღვევს პარლამენტის წევრის კითხვაზე/შეკითხვაზე პასუხის გაცემისთვის დაწესებულ პროცედურას;
- გ) პარლამენტს აწვდის დამახინჯებულ ან არასწორ ინფორმაციას;
- დ) არ ასრულებს პარლამენტის დადგენილებებსა და რეკომენდაციებს;
- ე) დაბრკოლებებს უქმნის პარლამენტის წევრს რეგლამენტით და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით მინიჭებული უფლება-მოსილებების განხორციელებაში.

ამ დარღვევებზე პარლამენტის რეაგირების მექანიზმებია დადგენილების ან რეზოლუციის მიღება კონკრეტული თანამდებობის პირის მიმართ შესაბამისი ზომების გასატარებლად, ასევე სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელისთვის რეკომენდაციით მიმართვა მისდამი დაქვემდებარებული თანამდებობის პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ ეს ზომები არ მოქმედებს მინისტრების მიმართ.²³⁴

საპარლამენტო კონტროლის ზემოთ ჩამოთვლილ მექანიზმებთან მიმართებით მსოფლიოს მასშტაბით არ არსებობს ერთიანი მიდგომა ან სტანდარტი, რომლითაც შესაბამისი სუბიექტი საკანონმდებლო დონეზე მათი გაწერისა ან აღსრულების პროცესში იხელმძღვანელებდა. თუმცა, არსებობს საუკეთესო პრაქტიკა ამ მექანიზმების ეფექტიანობის დასადგენად. ქვემოთ დახასიათებულია საპარლამენტო კონტროლის ის მექანიზმები, რომლებიც, საიას აზრით, ძლიერი საზედამხედველო სისტემის მთავარი ინდიკატორია.

მთავრობაზე კონტროლის ყველაზე ძლიერი ინსტრუმენტი მისთვის ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადებაა. ამ პროცესში პარლამენტი ამოწმებს, რამდენად შეძლებს სამთავრობო პროგრამის შესრულებას წარდგენილი კანდიდატი მომავალში (ნდობის გამოცხადება), ან რამდენად სწორად ახორციელებს მას ნდობაგამოცხადებული მთავრობის წევრი (უნდობლობის გამოცხადება). ამ პროცედურის ფარგლებში დეპუტატებს პირდაპირი წვდომა აქვთ პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრის მანდატთან და შეუძლიათ, დებატებისა და კენჭისყრის მეშვეობით, განსაზღვრონ ამ თანამდებობაზე კონკრეტული პირის განწესების/მოსხნის საკითხი.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ნდობის ან უნდობლობის გამოცხადების სხვადასხვა მოდელი არსებობს. საქართველოში შერჩეულია მოდელი, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტი ნდობას მთავრობის მთლიან შემადგენლობას უცხადებს. ამავ წესით შეუძლია მთელი კაბინეტის გადაყენება უნდობლობის პროცედურის მეშვეობით.²³⁵ ასეთი მიდგომა გამოირიცხავს ინდივიდუალური მინისტრისთვის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დაკისრებას (ანუ, უნდობლობის გამოცხადებას ცალკეული მინისტრის მიმართ). შედეგად, თუკი პარლამენტი რომელიმე მინისტრის საქმიანობით იქნება უკმაყოფილო, მას შეუძლია, პასუხისმგებლობის მექანიზმი არა უშუალოდ ამ მინისტრზე, არამედ მთლიან კაბინეტზე გაავრცელოს. გარდა ამისა, მოქმედი კანონმდებლობით, პარლამენტი პრემიერს ცალკეული მინისტრისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების რეკომენდაციითაც კი ვერ მიმართავს. მინისტრებთან დაკავშირებით ასევე არ არის გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა საპარლამენტო პროცედურების დარღვევის გამო. ამგვარი მოწესრიგება პარლამენტს უბიძგებს, თავი შეიკავოს მთლიანი მთავრობის რეფორმირებისგან ერთი მინისტრის გამო, რაც, საბოლოოდ, საკანონმდებლო ორგანოს მთავრობაზე ეფექტიანი ზედამხედველობისგან აშორებს. მისი არარსებობა არაქმედითს ხდის სხვა მექანიზმებსაც, ვინაიდან მათ გამოყენებას (მაგალითად, ინტერპელაცია, მინისტრის საათი) შედეგი აღარ მოჰყვება.

²³⁴ იქვე.

²³⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, 56-ე და 57-ე მუხლები.

ბა. საიამ ამ საკითხზე გამოაქვეყნა მცირე კვლევა, რომელშიც განხილულია სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული პასუხისმგებლობის ზომები და მოცემულია თეორიული ანალიზი საპარლამენტო მოდელის ქვეყნებში, კოლექტიურის პარალელურად, მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შესახებ.²³⁶ ამდენად, საია მიიჩნევს, რომ მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის შემოღება უფრო გააძლიერებს საპარლამენტო კონტროლის ხარისხს ქვეყანაში და ეს მოდელი საუკეთესო პრაქტიკად შეიძლება შეფასდეს.

საპარლამენტო კონტროლის კიდევ ერთი ძლიერი ინსტრუმენტია ინტერპელაცია. ამ პროცედურის ფარგლებში ფრაქციას ან დეპუტატთა 7-კაციან ჯგუფს შესაძლებლობა აქვთ, შეკითხვით მიმართონ საქართველოს მთავრობას, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ სხვა ორგანოს, მთავრობის წევრს, რომლებიც ვალდებული არიან, უპასუხონ დასმულ შეკითხვას პარლამენტის სხდომაზე.²³⁷ რეგლამენტის 2022 წლის ნოემბრამდე მოქმედი რედაქციით, ინტერპელაციის გამართვა შესაძლებელი იყო წელიწადში ოთხჯერ (მარტში, მაისში, სექტემბერსა და ნოემბერში).²³⁸ საიასა და სხვა სუბიექტების ადვოკატირების შედეგად, საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტთან არსებულმა სამუშაო ჯგუფმა ინტერპელაციების რაოდენობა გაზარდა. ცვლილებების მიხედვით, მორიგი სესიების ფარგლებში ინტერპელაცია, 4-ის ნაცვლად, შესაძლებელია, გაიმართოს წელიწადში 7-ჯერ (ხოლო, თუ რიგგარეშე სესია იქნება მოწვეული - შესაბამის თვეშიც).

გარდა პერიოდულობისა, ინტერპელაციასთან მიმართებით საყურადღებოა მისი განხილვის მიმდინარეობაც. კონსტიტუციის მიხედვით, ინტერპელაციის შეკითხვაზე პასუხი შეიძლება გახდეს პარლამენტის მსჯელობის საგანი.²³⁹ იმავდროულად, ერთ დღეს ორზე მეტი ინტერპელაციის ჩანიშნვის შემთხვევაში პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს დებატების ხანგრძლივობის პროპორციულ შემცირებას.²⁴⁰ საიას 2020 წლის კვლევით დადასტურდა, რომ დროის ამგვარი შეზღუდვა უარყოფითად მოქმედებს საკითხების საფუძვლიან განხილვასა და, შესაბამისად, ინტერპელაციის ეფექტიანობაზე.²⁴¹ ამ პრობლემასთან მიმართებით ორგანიზაციამ გამოთქვა მოსაზრება, დროის შემცირების ნაცვლად, ინტერპელაციის პროცედურა მომდევნო სხდომებზე გაგრძელებულიყო. ეს რეკომენდაცია საიამ საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის სამუშაო ჯგუფის ფარგლებშიც წარადგინა,²⁴² თუმცა ის არ გაითვალისწინეს.

პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილია წელიწადში ერთხელ მინისტრების მიერ სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიშის წარდგენა თავიანთ მიმართულებებზე. ეს პროცედურა „მინისტრის საათის“ სახით გაიწერა საკანონმდებლო აქტში.²⁴³ ნაწილობრივი მსგავსების მიუხედავად, ის განსხვავდება სხვადასხვა ქვეყნის პარლამენტში დამკვიდრებული სამთავრობო საათის (ე.წ. „question time“) პროცედურისგან, რომლის დროსაც მინისტრები, განსაზღვრული გრაფიკის შესაბამისად, პერიოდულად ესწრებიან პარ-

²³⁶ ნინო კაპანაძე, მარიამ ბაწელაშვილი, მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2022 წელი, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/files/2020/%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98/untitled%20folder/%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%9E%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%A3%E1%83%AE%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%9B%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%90.pdf>, განახლებულია: 13.01.2023.

²³⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²³⁸ პარლამენტის რეგლამენტი, 143-ე მუხლის მე-5 პუნქტის 2022 წლის 2 ნოემბრამდე მოქმედი რედაქცია.

²³⁹ საქართველოს კონსტიტუცია, 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁴⁰ პარლამენტის რეგლამენტი, 143-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

²⁴¹ იხ. ვახუშტი მენაბდე და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 34-36.

²⁴² „საიამ პარლამენტს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების თაობაზე მოსაზრებები წარუდგინა“, 2022 წლის 14 აგვისტო.

²⁴³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 153-ე მუხლი.

ლამენტის სხდომებს და აქტუალურ საკითხებზე შეკითხვებს პასუხობენ. „საპარლამენტო კითხვების პროცედურა მმართველ და ოპოზიციურ პარტიებს ერთმანეთთან დაკავშირების ფორუმს სთავაზობს, რასაც ხშირად საზოგადოებრივი ინტერესის დაკმაყოფილების ფუნქციაც აქვს“.²⁴⁴ საიას აზრით, ამ მექანიზმის შემოღება, მისი მოქნილი კითხვა-პასუხის რეჟიმის გათვალისწინებით, უფრო გაუმჯობესებდა პარლამენტის მხრიდან მთავრობის კონტროლს.²⁴⁵ ამავე დროს, ის დადებით გავლენას მოახდენდა კონტროლის სხვა მექანიზმებზეც, ვინაიდან თითოეული პროცედურა თავის რეალურ არსს დაუბრუნდებოდა (მაგალითად, მინისტრის საათის პროცედურა დაეთმობოდა მხოლოდ სამინისტროს ანგარიშს და არა - მიმდინარე აქტუალურ საკითხებზე მსჯელობას). სამთავრობო საათი არაერთ ევროპულ ქვეყანაშია (მათ შორის, საპარლამენტო მმართველობის მოდელში) დამკვიდრებული (მაგალითად, გაერთიანებული სამეფო, ესტონეთი, ლატვია, ლიეტუვა, ფინეთი, ხორვატია, სლოვაკეთი, ბულგარეთი, გერმანია, ესპანეთი) და ქმნის მთავრობის კონტროლის ეფექტიან სივრცეს. საპარლამენტო უმრავლესობამ არც ეს ცვლილება გათვალისწინა.

რეგლამენტი არ განსაზღვრავდა მინისტრის წერილობითი ანგარიშის წარდგენის ვადას მინისტრის საათის პროცედურის გამართვამდე. ამის გამო, დოკუმენტი პარლამენტს სხდომამდე მცირე ხნით ადრე მიეწოდებოდა. ეს დაპუტატებს არ აძლევდა შესაძლებლობას, წინასწარ გასცნობოდნენ მას და პლენარულ სხდომაზე მინისტრის მოხსენებას მომზადებულნი შეხვედროდნენ. სამუშაო ჯგუფის ფორმატში არასამთავრობო ორგანიზაციათა მოწოდების შედეგად, პარლამენტმა ცვლილება შეიტანა რეგლამენტში და წერილობითი ანგარიშის წარდგენის ვადად დაადგინა მინისტრის საათის გამართვამდე 5 დღე.²⁴⁶

პარლამენტის წევრის კითხვა საპარლამენტო კონტროლის ყველაზე ხშირად გამოყენებადი ინსტრუმენტი. როგორც საია, ისე სხვა სამოქალაქო ორგანიზაციები ხშირად მიუთითებდნენ ამ მექანიზმთან დაკავშირებით აღსრულების კუთხით არსებულ გამოწვევაზე - ანგარიშვალდებული პირები/ორგანოები დადგენილ ვადებში არ აგზავნიდნენ პასუხებს.²⁴⁷ ეს პრობლემა საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მოკვლევამაც დაადასტურა.²⁴⁸ მასზე რეაგირების ეფექტიანი ზომა კანონმდებლობით დადგენილი არ იყო. სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში ამ საკითხზე მსჯელობისას გამოიკვეთა სხვადასხვა მოსაზრება, რა ღონისძიებები შეიძლებოდა გაეტარებინა პარლამენტს დამრღვევი დაწესებულებების მიმართ (მათ შორის, საუბარი იყო აღმინისტრაციული პასუხისმგებლობის შემოღებაზეც). საბოლოოდ, პარლამენტის გადაწყვეტილებით, რეაგირების ზომად განისაზღვრა ბიუროსთვის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის ყოველკვარტალური ანგარიშის წარდგენა, რომელშიც შევიდოდა ინფორმაცია იმ პერიოდისთვის უპასუხო კითხვების ადრესატების თაობაზე.²⁴⁹

²⁴⁴ საპარლამენტო მექანიზმების გაძლიერება ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის ურთიერთობებში, საკანონმდებლო კვლევების სერია, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI), თბილისი, 2019, 63.

²⁴⁵ სამთავრობო საათის თაობაზე უფრო დაწვრილებით იხ. ვახუშტი მენაბდე და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 28-31.

²⁴⁶ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 153-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁴⁷ ვახუშტი მენაბდე და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 41-42; აგრეთვე იხ. ლიკა საჯია (კვლ. ხელმძღვ.), თამარ ტატანაშვილი, გიგი ჩიხლაძე, საპარლამენტო კონტროლი (2019-2020 წლების შეფასება), საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2021, ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge/ge/post/saparlamento-kontroli-2019-2020-clebis-shepaseba>, განახლებულია: 10.01.2023.

²⁴⁸ საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის ანგარიში საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული საპარლამენტო კონტროლის ცალკეული მექანიზმების მარეგულირებელი ნორმების აღსრულების კონტროლის შესახებ.

²⁴⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 148-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

ამ პოზიტიური ცვლილების მიუხედავად, სადეპუტატო კითხვასთან მიმართებით დასაზუსტებელი დარჩა კითხვის ფარგლების საკითხი. კერძოდ, კითხვის ადრესატები ხშირად იმ მოტივით არ სცემდნენ პასუხს, რომ ინფორმაცია შეიცავდა პერსონალურ მონაცემებს, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას.²⁵⁰ საიას და რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის მოსაზრებით, რეგლამენტში უნდა დაზუსტებულიყო ამ სახის ინფორმაციის მიწოდების თაობაზე ვალდებულება (თუმცა ისინი გამოქვეყნებას არ დაექვემდებარებოდა).²⁵¹ დეპუტატისთვის სრულყოფილი ინფორმაციის მიწოდება ემსახურება, მათ შორის, იმ მიზანსაც, რომ აღმოიფხვრას ყველა შესაძლო კორუფციული რისკი, რაც საპარლამენტო ზედამხედველობის ერთ-ერთი ძირითადი დანიშნულებაა. ამდენად, ეს ცვლილება, საიას აზრით, არსებითად გააუმჯობესებდა მთავრობის ეფექტიან კონტროლს.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირთა მოწვევა (სავალდებულო დასწრება).²⁵² მისი ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა ის იყო, რომ კანონი არ ადგენდა ადრესატთან მოწვევის წერილის გაგზავნის ვადას (ასეთი მოთხოვნის არსებობისას). შედეგად, ოპოზიციური ფრაქციების მიერ თანამდებობის პირების დაბარების შემთხვევაში მათი წერილები ან დროულად არ იგზავნებოდა ადრესატთან, ან ისინი არ ცხადდებოდნენ სხდომაზე.²⁵³ არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ოპოზიციური პარტიების მოწოდების საფუძველზე, სამუშაო ჯგუფი შეთანხმდა, რომ რეგლამენტში შევიდოდა ცვლილებები, ერთი მხრივ, საპარლამენტო სუბიექტის მიერ წერილის გაგზავნის ვადის დადგენასთან დაკავშირებით, მეორე მხრივ კი, კომიტეტის ყოველკვარტალური ანგარიშის მომზადების თაობაზე, რომელშიც მოცემული იქნებოდა ინფორმაცია კომიტეტის სხდომაზე თანამდებობის პირთა გამოუცხადებლობის შესახებ.²⁵⁴

კომიტეტის სხდომაზე დაბარებასთან მიმართებით აღსანიშნავია კიდევ ერთი საკითხი. პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს 3 თანამდებობის პირის - პრემიერის, გენერალური პროკურორისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დაბარების განსხვავებულ წესს (უფრო მკაცრ კვორუმს).²⁵⁵ ამ შემთხვევაშიც საია და სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციები პარლამენტს მოუწოდებდნენ, გაემარტივებინათ მათი დაბარებაც, ასევე მოხსნილიყო დროის შეზღუდვა ერთი და იმავე პირის ორჯერ დაბარებაზე.²⁵⁶ საიას კვლევამ აჩვენა, რომ შესწავლილი სახელმწიფოები (როგორც ნახევრად საპრეზიდენტო, ისე საპარლამენტო მოდელების მქონე) არ ადგენენ განსხვავებულ კვორუმებს დაბარების ინტენსივობის მიხედვით.²⁵⁷ ეს ცვლილება რეგლამენტში არ აისახა.

თემატური მოკვლევის პროცედურასთან მიმართებით, მისი შემოღების შემდეგ, პრობლემად გამოიკვეთა მოკვლევის ანგარიშის დადგენილ ვადაში წარდგენა. ეს დაადასტურა

²⁵⁰ ვახუშტი მენაბდე და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 41-42.

²⁵¹ საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტთან არსებული საპარლამენტო კონტროლის საკითხებზე შექმნილი სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 12 აგვისტოს შეხვედრის ოქმი №1, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/Komitetebi/saproceduro/oqmebi/samushao-jgufi/1.pdf>, განახლებულია: 23.02.2023.

²⁵² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მე-40 მუხლი.

²⁵³ იხ. „საქართველოს პარლამენტის 2022 წლის საგაზაფხულო სესიის მუშაობა“, დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო, თბილისი, 2022, ხელმისაწვდომია: <https://democracyindex.ge/index.php?m=263>, განახლებულია: 23.02.2023.

²⁵⁴ „ინფორმაცია საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ საპარლამენტო კონტროლის საკითხებზე შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მუშაობის შედეგების შესახებ“.

²⁵⁵ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მე-40 მუხლის მე-3 პუნქტი.

²⁵⁶ „საიაი პარლამენტს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესების თაობაზე მოსაზრებები წარუდგინა“, 2022 წლის 14 აგვისტო; „დემოკრატიის ინდექსი საქართველო“, იხ. საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტთან არსებული საპარლამენტო კონტროლის საკითხებზე შექმნილი სამუშაო ჯგუფის 2022 წლის 12 აგვისტოს შეხვედრის ოქმი №1.

²⁵⁷ ვახუშტი მენაბდე და სხვები, დასახელებული ნაშრომი, 50.

ასევე საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ მომზადებულმა ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის ანგარიშმა.²⁵⁸ სამუშაო ჯგუფმა ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად ახლებურად განსაზღვრა ანგარიშის წარდგენის ვადები და მისი მხოლოდ ერთი ვადით გახანგრძლივება გაითვალისწინა. კომიტეტის პოზიციით, ამ ცვლილებამ საკითხზე დადებითად უნდა იმოქმედოს.

როგორც აღინიშნა, საპარლამენტო კონტროლის სპეციალური სახეებიც არსებობს, როგორცაა, მაგალითად, საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროს, ასევე თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორის კონტროლი. არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ოპოზიციონერი დეპუტატების მოწოდების მიუხედავად, ამ საკითხებზე საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტთან არსებულმა ჯგუფმა არ იმუშავა. ერთადერთი რეკომენდაცია, რომელიც ამ კუთხით საკანონმდებლო ორგანომ გაითვალისწინა, შეეხებოდა პარლამენტში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშის წარდგენას მხოლოდ მისი ხელმძღვანელის, და არა მოადგილის, მიერ.²⁵⁹ მიუხედავად ამ ორი მიმართულებით არსებული არაერთი ინიციატივისა (მათ შორის, ნდობის ჯგუფის რეფორმირება, ეროვნული ბანკის საქმიანობის ზედამხედველობა), ისინი სამუშაო ჯგუფის დღის წესრიგის მიღმა დარჩა.

6.1.2. შესრულების შეფასება

დემოკრატიული ზედამხედველობის მიმართულებით პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა მნიშვნელოვანი ცვლილებები განახორციელა, მათ შორის, გაზარდა ინტერპელაციების ჩატარების პერიოდულობა. ამ ცვლილებამ არსებითად გააუმჯობესა ამ პროცედურის ეფექტიანობა, ვინაიდან მაქსიმალურად შემცირდა აქტუალურ საკითხებზე საპარლამენტო დებატების გამართვის დროში გაჭიანურებისა თუ გადადების რისკი. რეგლამენტით დადგინდა საკომიტეტო კონტროლის დამატებითი მექანიზმებიც, რომლებიც უზრუნველყოფდა უპასუხო სადეპუტატო შეკითხვებსა და თანამდებობის პირების გამოუცხადებლობაზე რეაგირებას, გაიწერა მინისტრის საათამდე წერილობითი ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება.

საიას მოსაზრებით, ამ დადებითი ცვლილებების მიუხედავად, საპარლამენტო ზედამხედველობის თვალსაზრისით კვლავ ბევრი გამოწვევა არსებობს, რომლებსაც ეს საკანონმდებლო ცვლილებები არ შეეხო. პირველ ყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ ამ კომიტეტის ფარგლებში შექმნილმა სამუშაო ჯგუფმა ვერ იმუშავა უსაფრთხოების სექტორისა და საფინანსო კონტროლის საკითხებზე. გამომდინარე იქიდან, რომ ცალკე ფორმატი ამ თემებზე პარლამენტში არ არსებობდა, ისინი კვლავ მოუწესრიგებელი დარჩა.

პარლამენტმა ასევე არ გაითვალისწინა საიას ინიციატივა, გაძლიერებულიყო ინდივიდუალურ მინისტრებზე კონტროლის საშუალებები, ვინაიდან ამჟამად პარლამენტს არავითარი ბერკეტი არ გააჩნია, პოლიტიკური მოტივებით კონკრეტული მინისტრის პასუხისმგებლობა დააყენოს. სამუშაო ჯგუფში მონაწილე „ქართული ოცნების“ დეპუტატების მოსაზრებით, მინისტრის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა არც იყო საჭირო ქართულ რეალობაში, ვინაიდან პარლამენტს მთლიანად მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი გააჩნდა. თუმცა, საიას აზრით, რაც უფრო შორია გზა აღმასრულებელი ხელისუფლების რომელიმე ნაწილის მიმართ რეპრესიულ კონტროლამდე, მით უფრო სუსტია საპარლამენტო ზედამხედველობის დონე ქვეყანაში.

²⁵⁸ საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის ანგარიში საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული საპარლამენტო კონტროლის ცალკეული მექანიზმების მარეგულირებელი ნორმების აღსრულების კონტროლის შესახებ.

²⁵⁹ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 171-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

სადეპუტატო შეკითხვის ფარგლებთან დაკავშირებით არასამთავრობო ორგანიზაციები-სა და ოპოზიციური პარტიების პოზიცია სხვადასხვა სახის საილუმლო ინფორმაციის გამოთხოვნის თაობაზე სამუშაო ჯგუფის ეტაპზე არ იყო გაზიარებული და მასზე მსჯელობა სამომავლოდ, უფრო გაფართოებული ფორმატისთვის გადაიდო.²⁶⁰ ასევე არ დაკმაყოფილდა ინიციატივა, კომიტეტის სხდომაზე პრემიერ-მინისტრის, გენერალური პროკურორისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დაბარების წესის ცვლილებაზე. შედეგად, ამ თანამდებობის პირების კომიტეტზე დაბარება ფრაქციას კვლავ არ შეუძლია.

რაც შეეხება საიას ინიციატივას სამთავრობო საათის პროცედურის შემოღების თაობაზე, დეპუტატების ნაწილმა აღნიშნა, რომ ის კონსტიტუციით არ იყო გათვალისწინებული, შესაბამისად, მას ეწინააღმდეგებოდა. საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების უმეტესობა პარლამენტის რეგლამენტით არის დარეგულირებული. აქედან გამომდინარე, ორგანიზაცია მიიჩნევს, რომ, თუ რაიმე პროცედურა ექსპლიციტურად კონსტიტუციის ჩანაწერებს არ ეწინააღმდეგება, რეგლამენტით მისი შემოღება უპრობლემოდ არის შესაძლებელი. ამ მექანიზმების დანერგვაზე უარი, რეალურად, ვერ გააძლიერებს საპარლამენტო კონტროლის ეფექტიანობას.

ზემოთ განხილულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ გაწეული სამუშაო ნაწილობრივ აუმჯობესებს საპარლამენტო კონტროლს აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე, თუმცა კვლავ სუსტი რჩება ზედამხედველობის რეალური ბერკეტები, რაც ანგარიშვალდებულების სტანდარტზე დადებითად ვერ იმოქმედებს. ამდენად, საიას პოზიციით, არსებობს რისკი, რომ მეორე რეკომენდაციის პირველი ნაწილი ევროკომისიის მიერ სრულად შესრულებულად არ შეფასდეს.

6.2. რეკომენდაცია 2 (მეორე ნაწილი): საარჩევნო რეფორმა, ეუთო/ოდირისა და ვენეციის კომისიის მიერ გამოვლენილი ხარვეზების გამოსწორება

6.2.1. რეკომენდაციის შინაარსი

ევროკომისიის მეორე რეკომენდაციის მეორე ნაწილის მიხედვით, საქართველომ უნდა უზრუნველყოს „საარჩევნო ჩარჩოს შემდგომი გაუმჯობესება, ეუთო/ოდირის და ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის მიერ გამოვლენილი ყველა ხარვეზის აღმოფხვრა ამ მიმართულებით.“ ფორმულირებიდან გამომდინარე, ამ რეკომენდაციის შესრულების შეფასების მასშტაბად დოკუმენტში შერჩეულია ეუთო/ოდირის და ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიის სხვადასხვა თემატური რეკომენდაცია, აგრეთვე ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გასულ წლებში იდენტიფიცირებული გამოწვევების შესაბამისი არგუმენტირებული შეთავაზებები.

საარჩევნო პროცესებთან დაკავშირებით ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ წლების განმავლობაში ხშირად იკვეთებოდა ფუნდამენტური და პროცედურული პრობლემები, რომლებიც როგორც საკანონმდებლო დონეზე, ისე აღსრულების კუთხით საჭიროებდა გამოსწორებასა თუ დახვეწას. პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან შექმნილი საარჩევნო რეფორმის სამუშაო ჯგუფის მიზნადაც სწორედ ეს განისაზღვრა.

²⁶⁰ ინფორმაცია საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ საპარლამენტო კონტროლის საკითხებზე შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მუშაობის შედეგების შესახებ.

სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავებულმა ცვლილებებმა საარჩევნო კოდექსში შემდეგი სიახლეები შემოიღო:

- დაინერგა ელექტრონული საშუალებებით არჩევნების ჩატარების მექანიზმი;
- საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის (მათ შორის, ცალკე კომისიის ხელმძღვანელი პირებისთვის) კანონით განისაზღვრა სავალდებულო სერტიფიცირება;
- გადასატანი ყუთით ხმის მიცემის პროცესში დაინერგა მარკირების სავალდებულო წესი;
- შემცირდა ადგილობრივ არჩევნებზე კანდიდატებისთვის ბინადრობის ცენზი;
- გაიზარდა საჩივრების/სარჩილების წარდგენისა და განხილვის ზოგიერთი ვადა;
- გაორმაგდა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებისთვის დაწესებული ჯარიმის ოდენობა;
- განისაზღვრა საარჩევნო კომისიის წევრად დანიშვნისა და ადგილობრივ დამკვირვებლად პირის რეგისტრაციის შემზღვეველი გარემოებები;
- გაფართოვდა პროფესიული ნიშნით ასარჩევი საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრების თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საფუძვლები;
- შედეგების შემაჯამებელ ოქმში დისბალანსის არსებობის შემთხვევაში, გაჩნდა დოკუმენტაციის გახსნისა და ხმების გადათვლის ვალდებულება;
- განისაზღვრა არჩევნებში ეტლით მოსარგებლე ამომრჩევლის მონაწილეობის დროებითი წესი;
- დადგინდა გარდამავალ პერიოდში საარჩევნო სუბიექტის მიერ წლიური ხარჯების გაწევასთან დაკავშირებით მოქმედი შეზღუდვა.

ისევე, როგორც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებთან დაკავშირებით, საარჩევნო რეფორმასთან მიმართებითაც, მისი ეფექტიანობის შესაფასებლად, აუცილებელია ისეთი საკითხების იდენტიფიცირება, რომლებიც ფუნდამენტურ გავლენას ახდენს საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესებაზე. ამ შემთხვევაშიც, ნებისმიერი ცვლილება ავტომატურად ვერ მიიჩნევა სისტემის წარმატებულ რეფორმად. ამისთვის აუცილებელია მისი გადასინჯვა კანონმდებლობის და პრაქტიკის ყოვლისმომცველი და კომპლექსური ანალიზის საფუძველზე.

საარჩევნო კოდექსის ცვლილებები გარე აქტორების მიერ შეფასდა ინიცირებულ დებულებებთან მიმართებით. გარდა ამისა, მათ წარმოადგინეს საარჩევნო სისტემის გასაუმჯობესებლად ახალი შეთავაზებები, რომლებსაც კანონპროექტი არ მოიცავდა. მისი პირველი მოსმენის ვარიანტი შეაფასა ვენეციის კომისიამ და უუთო/ოდირმაც.²⁶¹

ვენეციის კომისიისა და უუთო/ოდირის ერთობლივი მნიშვნელოვანი რეკომენდაციებიდან რამდენიმე მათგანი საარჩევნო კოდექსში შესულ ცვლილებებში არ ასახულა. კერძოდ:²⁶²

- ცესკოს თავმჯდომარისა და პროფესიული წევრების არჩევისა და უფლებამოსილების გახანგრძლივების წესის გამოსწორება;
- პოლიტიკური პარტიებისთვის საბიუჯეტო დაფინანსების ჩამორთმევის წესის გადახედვა;

²⁶¹ CDL-AD(2022)047, OSCE/ODIHR, Venice Commission, Joint Opinion on draft Amendments to the Election Code and the Law on Political Associations of Citizens, Strasbourg / Warsaw, 19 December 2022, §39, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)047-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)047-e), განახლებულია: 03.03.2023.

²⁶² იქვე.

- ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებისთვის პასუხისმგებლობის ეფექტიანი ზომები;
- ამომრჩევლის დაშინებისა თუ მოსყიდვის რისკის აღმოსაფხვრელად სათანადო რეგულაციები;
- ხმების გადათვლასა და შედეგების გაბათილებასთან დაკავშირებით სათანადო კრიტერიუმების დადგენა.

ამ მოსაზრებების პარალელურად, ორგანიზაციებმა ასევე მიუთითეს მათ მიერ წინა წლებში გაცემულ რეკომენდაციებსა და კანონმდებლობაში მათი ასახვის საჭიროებაზე. დასკვნაში ვენეციის კომისიამ და ეუთო/ოდირმა თავიდანვე ხაზი გაუსვეს, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტში არ აისახა მათ აღრინდელ დასკვნებსა და საარჩევნო სადამკვირვებლო ანგარიშებში მოცემული რეკომენდაციები. კერძოდ:²⁶³

- საარჩევნო ოლქების დელიმიტაცია;
- ბინადრობის ცენზის მოთხოვნების შემცირება საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილე კანდიდატებისთვის;
- საარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის თანამდებობის ბოროტად გამოყენების პრევენცია;
- ზედა ზღვარი საარჩევნო შემოწირულებებისთვის;
- საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების რეგულირება და ზედამხედველობა;
- მედიაში საარჩევნო კამპანიების რეგულირება;
- საკანონმდებლო ჩარხო საარჩევნო დავების და ეფექტიანი სამართლებრივი მექანიზმის უზრუნველსაყოფად;
- ზომები ამომრჩეველთა დაშინების პრევენციისთვის;
- პოლიტიკაში ქალთა მონაწილეობის ხელშეწყობა.²⁶⁴

გარდა ამისა, ეუთო/ოდირმა საარჩევნო რეფორმასთან მიმართებით საკუთარი რეკომენდაციები წარადგინა 2020 და 2021 წლების საპარლამენტო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების პერიოდში. ორგანიზაციის პოზიციით:

- ყველა კანდიდატისთვის თანაბარი საასპარეზო პირობების უზრუნველსაყოფად სასურველი იყო ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლის სამართლებრივი ჩარხოს შემუშავება და მისი აღსრულება, მათ შორის, საჯარო სამსახურის ბოროტად გამოყენებასთან დაკავშირებით საარჩევნო კამპანიის დროს;²⁶⁵
- სახელმწიფოსა და პარტიის მკვეთრად გასამიჯნად სასურველი იყო ისეთი ეფექტიანი მექანიზმის ჩამოყალიბება, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნებოდა მიუკერძოებელი და კომპეტენტური ორგანოს წინაშე ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადოდ გამოყენებასთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვა. ამ ორგანოს, სა-

²⁶³ იქვე, §13.

²⁶⁴ ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის დასკვნის ანალიზი დაწვრილებით იხ. „საარჩევნო კანონმდებლობაში 2022 წლის დეკემბერში შეტანილი ცვლილებების შეფასება“, ISFED, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო.

²⁶⁵ საქართველო, მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნები, 2021 წლის 2 და 30 ოქტომბერი, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, საბოლოო ანგარიში, ვარშავა, 2022 წლის 8 აპრილი, 65, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/7/516627.pdf>, განახლებულია: 12.04.2023.

ჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი სანქციების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებაც უნდა ჰქონოდა;²⁶⁶

- კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს ქმედით მექანიზმებს ონლაინაგიტაციის წინააღმდეგ. კერძოდ, აგიტაციის ცნება უნდა დაკონკრეტდეს და განისაზღვროს, რომ იგი მოიცავს სოციალური ქსელის პირადი გვერდის საშუალებით პოლიტიკური მოწოდებების გავრცელებას;²⁶⁷
- სასურველია, კიდევ უფრო მკაფიოდ ჩამოყალიბდეს საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრების დანიშვნის/შერჩევის კრიტერიუმები, რათა გაიზარდოს საზოგადოების ნდობა და საარჩევნო ადმინისტრაციის მიუკერძოებლობა;²⁶⁸
- ამომრჩევლის მიერ, დასჯის შიშის გარეშე, ხმის მიცემის უზრუნველსაყოფად, სასურველია, მოხდეს წინასაარჩევნო კამპანიის დროს ე.წ. „სიჩუმის პერიოდის“ დაწესებისა და საარჩევნო უბნების გარშემო შესაბამისი პერიმეტრების (სადაც საარჩევნო კამპანიის წარმოება და ამომრჩეველთა აღრიცხვა აკრძალვება) მოწყობის შესაძლებლობის განხილვა;²⁶⁹ ასევე დაწესდეს ზოგადი აკრძალვა არჩევნებამდე 24 საათით ადრე ნებისმიერი სახის საარჩევნო აგიტაციაზე;²⁷⁰
- სასურველია საარჩევნო დავების გადაწყვეტასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ჩარჩოს გადახედვა, რათა გამარტივდეს შესაბამისი პროცედურები და გაუქმდეს საჩივრების მიღებაზე დაწესებული შეზღუდვები. ყველას, ვისი საარჩევნო უფლებაც დაირღვა, უნდა ჰქონდეს საჩივრის შეტანის შესაძლებლობა;²⁷¹
- არჩევნების შემდგომ შეტანილი საჩივრების გამჭვირვალედ, სამართლიანად და ერთგვაროვნად განხილვის მიზნით, სასურველია, საარჩევნო კოდექსით დადგინდეს მკაფიო და ობიექტური კრიტერიუმები ხმების ხელახლა დათვლის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებასთან, ხმების ხელახლა დათვლასა და შედეგების გაუქმებასთან დაკავშირებით;²⁷²
- მნიშვნელოვანია, გაუმჯობესდეს კამპანიის დაფინანსების ზედამხედველობა;²⁷³
- გადაიხედოს უფასო სარეკლამო დროის განაწილების სისტემა.²⁷⁴

²⁶⁶ Georgia Parliamentary Elections, 31 October 2020, ODHIR Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 5 March, 2021, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/4/480500.pdf>, განახლებულია: 12.04.2023.

²⁶⁷ იქვე, 16-17.

²⁶⁸ საქართველო, მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნები, 2021 წლის 2 და 30 ოქტომბერი, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია საბოლოო ანგარიში, 66.

²⁶⁹ საქართველო, საპრეზიდენტო არჩევნები, 2018 წლის 28 ოქტომბერი და 28 ნოემბერი, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში, ვარშავა, 2019 წლის 28 თებერვალი, 64, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/414827.pdf>, განახლებულია: 12.04.2023.

²⁷⁰ CDL-PI(2021)005, ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (ვენეციის კომისია) და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (ეუთო/ODIHR), საქართველო, დაჩქარებული წესით მიღებული ერთობლივი დასკვნა საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების პროექტის თაობაზე, 2021 წლის 30 აპრილი, §56, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)005-geo](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)005-geo), განახლებულია: 12.04.2023.

²⁷¹ საქართველო, საპრეზიდენტო არჩევნები, 2018 წლის 28 ოქტომბერი და 28 ნოემბერი, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში, 64.

²⁷² საქართველო, 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის შეზღუდული საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, საბოლოო ანგარიში, 64-65.

²⁷³ საქართველო, მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნები, 2021 წლის 2 და 30 ოქტომბერი დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია საბოლოო ანგარიში, 65.

²⁷⁴ საქართველო, 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის შეზღუდული საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია, საბოლოო ანგარიში, 41.

გარდა ამ ნაკლოვანებებისა, კრიტიკა დაიმსახურა ინიცირებული პროექტით გათვალისწინებულმა ცალკეულმა დებულებებმაც. მაგალითად, ბუნდოვანი დარჩა, არჩევნების დღეს ელექტრონული საშუალებების გამოყენების პროცესში რა სახით მოხდება საარჩევნო უბანზე ამომრჩეველთა ელექტრონული რეგისტრაცია. ამ საკითხების საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგების აუცილებლობა ხაზგასმული იყო ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის დასკვნაშიც.²⁷⁵ გარდა ამისა, იმ საარჩევნო უბნებზე, სადაც ელექტრონული საშუალებებით მოხდებოდა ხმის მიცემა, ამომრჩეველთა მაქსიმალური რაოდენობა გაიზარდა და 3000-ით განისაზღვრა. საიას მსგავსად, ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის რეკომენდაციაც იყო, რომ რეფორმის დასაწყისში, სირთულეების თავიდან ასაცილებლად, ამომრჩეველთა მაქსიმალური რაოდენობა იგივე დარჩენილიყო იმ უბნებზე, სადაც ელექტრონული საშუალებები გამოიყენება, ან სხვა უბნებისთვის განსაზღვრულ მაქსიმალურ რაოდენობასთან შედარებით, მხოლოდ მცირედით გაზრდილიყო.²⁷⁶

გარდა ამისა, ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის აზრით, სერტიფიცირების მოთხოვნა საუბნო საარჩევნო კომისიებში პარტიების მიერ დანიშნულ წევრებზეც უნდა გავრცელებულიყო.²⁷⁷ ორგანიზაციებმა ასევე გასცეს რეკომენდაცია, ყველა საუბნო საარჩევნო კომისიის პირველი სხდომის გამართვის თარიღად განსაზღვრულიყო არჩევნებამდე 30-ე დღე, რათა დაგვიანებით შეკრების რისკი გამორიცხულიყო.²⁷⁸ ადმინისტრაციულ დონეზე საარჩევნო კომისიების გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების ვადის გაზრდის მიუხედავად, არასაკმარისი იყო სასამართლოებში გასაჩივრების ვადები, მაშინ, როცა ვენეციის კომისიის კარგი საარჩევნო პრაქტიკის კოდექსის მიხედვით, პირველი ინსტანციის შემთხვევაში გასაჩივრების ვადა უნდა იყოს სამიდან ხუთ დღემდე.²⁷⁹ ვენეციის კომისიამ და ეუთო/ოდირმა ერთობლივ შეფასებაში აღნიშნეს, რომ კვლავ არ იყო გათვალისწინებული რეკომენდაცია საარჩევნო კამპანიისთვის გაღებული შემოწირულების მაღალი ზღვრის ჰარმონიზების თაობაზე საერთაშორისო კარგ პრაქტიკასთან.²⁸⁰ კრიტიკა ეხებოდა ასევე ცესკოს დაკომპლექტების დროებით წესსაც. აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიამ და ეუთო/ოდირმა ჯერ კიდევ 2021 წლის მარტის დასკვნაში პარტიების დაფინანსების შეწყვეტის თაობაზე 2020 წლის ცვლილება არაპროპორციულად მიიჩნიეს.²⁸¹ ეს რეკომენდაციები კანონმდებელმა არ ასახა საარჩევნო კოდექსის ცვლილების პროექტში.

საერთაშორისო პარტნიორობის რეკომენდაციების პარალელურად, საარჩევნო რეფორმის პროცესში ცალკეული პროცედურის გაუმჯობესების წინადადებებს წარადგინდნენ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებიც, თუმცა მათ გათვალისწინებაზე პარლამენტმა ამჯერადაც უარი თქვა. საია წლების განმავლობაში ადვოკატირებდა საარჩევ-

²⁷⁵ CDL-AD(2022)047.

²⁷⁶ იქვე, §39.

²⁷⁷ იქვე, §30. აღსანიშნავია, რომ პარლამენტში მარტში დაინიცირდა საკანონმდებლო ცვლილებები საარჩევნო კოდექსში, რომელიც ვენეციის კომისიის ამ რეკომენდაციას ითვალისწინებს, თუმცა მისი განხილვები, 15 აპრილის მდგომარეობით, არ დაწყებულია. განხილვა 12 აპრილიდან 60 დღით გახანგრძლივდა. იხ. ორგანული კანონის პროექტი „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, ფრაქცია „ქართული ოცნება“, N07-3/297/10, 01.03.2023, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/25916>, განახლებულია: 12.04.2023.

²⁷⁸ CDL-AD(2022)047, §33.

²⁷⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Election Matters, Guidelines and Explanatory Report, Venice, 18-19 October, 2002, II.3.3.g, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e), განახლებულია: 12.04.2023.

²⁸⁰ CDL-AD(2022)047 §64.

²⁸¹ CDL-AD(2021)008, European Commission for democracy through law (Venice Commission) OSCE office for democratic institutions and human rights (OSCE/ODIHR), Georgia, joint opinion on amendments to the election code, the law on political associations of citizens and the rules of procedure of the parliament of Georgia, 20 March 2021, §§36-65, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2021\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2021)008-e), განახლებულია: 12.04.2023.

ნო კოდექსში ისეთი ცვლილების შეტანას, რომლითაც საარჩევნო უბანზე ამომრჩეველთა რეგისტრატორის ფუნქციის შესრულების უფლება პარტიების მიერ დანიშნულ კომისიის წევრებს არ ექნებოდათ.²⁸² ასევე, ორგანიზაციის აზრით, საარჩევნო პროცესისადმი ნდობის გაზრდის მიზნით, მნიშვნელოვანი იყო, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიებს სავალდებულო წესით გადაეთვალათ ყველა იმ საუბნო საარჩევნო კომისიის დოკუმენტაცია, რომელთა შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში სუბიექტების მიერ მიღებული ხმებისა და ბათილად მიჩნეული საარჩევნო ბიულეტენების ჯამი ნებისმიერი რაოდენობით მეტი იქნებოდა არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხელმოწერების საერთო რაოდენობაზე.²⁸³ ასეთი დისბალანსი საუბნო კომისიის მიერ კენჭისყრის პროცედურების დარღვევაზე მიუთითებდა, რისთვისაც შესაბამისი რეაგირების მექანიზმი იყო საჭირო. გარდა ამისა, ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის მსგავსად, საიაც მიიჩნევდა, რომ გადათვლის პროცედურაში მოაზრებული უნდა ყოფილიყო შედეგების სრულყოფილად გადახედვა, რაც, ბიულეტენებთან ერთად, ამომრჩეველთა სიების გადამოწმებასაც გულისხმობს.²⁸⁴

მიუხედავად იმისა, რომ წარმოდგენილი ცვლილებებით გამკაცრდა საარჩევნო მიზნით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებაზე პასუხისმგებლობა, საიას აზრით, პრაქტიკაში პრობლემა იყო არა ჯარიმის სიმცირე, არამედ ნორმის არასათანადოდ აღსრულება. საარჩევნო ადმინისტრაცია ასეთი სამართალდარღვევის შემთხვევაში, როგორც წესი, არ იყენებდა ჯარიმას, არამედ მხოლოდ შენიშვნით შემოიფარგლებოდა, რაც, რეალურად, ვერ უზრუნველყოფდა დარღვევის პრევენციას.²⁸⁵

ზემოთ მითითებული რეკომენდაციები ემსახურება სრულყოფილი და ყოვლისმომცველი საარჩევნო რეფორმის განხორციელებას. ეს არის სტანდარტი, ევროკომისიის მიერ ჩამოყალიბებული შესაბამისი პრიორიტეტი რა შემთხვევაში მიიჩნევა სრულად შესრულებულად.

6.2.2. რეკომენდაციის შესრულების შეფასება

საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებები საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესების კუთხით რამდენიმე პოზიტიურ ნაბიჯს მოიცავდა, რასაც საია მიესალმებოდა. ინიცირებული და პირველი მოსმენით მიღებული პროექტი მეორე მოსმენისთვის უკვე ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის ერთობლივი დასკვნის²⁸⁶ შემდეგ შეიცვალა. პარლამენტმა დამატებით გაითვალისწინა არაერთი რეკომენდაცია, თუმცა კვლავ არასრულად.²⁸⁷

საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებებიდან დადებითად შეიძლება შე-

²⁸² მარიამ ლაგაბიძე, თამთა წვერაიძე, 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, წინასაარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღის, არჩევნების შემდგომი პერიოდისა და შუალედური არჩევნების მონიტორინგის ანგარიში, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2022, ხელმისაწვდომია: <https://www.gyla.ge/files/2020/%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98/2021%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%92%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%95%E1%83%98%20%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%97%E1%83%9B%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A9%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98.pdf>, განახლებულია: 12.04.2023.

²⁸³ „საიამ პარლამენტს საარჩევნო კანონმდებლობის გაუმჯობესების თაობაზე მოსაზრებები წარუდგინა“, 2022 წლის 25 აგვისტო.

²⁸⁴ იქვე.

²⁸⁵ იქვე.

²⁸⁶ CDL-AD(2022)047.

²⁸⁷ საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველო ორგანული კანონების პროექტები (№07-3/241/10, 21/09/2022), მეორე მოსმენა.

ფასდეს: კენჭისყრის შედეგების გადათვლის შემთხვევების მატება, გასაჩივრების ვადების გაზრდა, ხმის მიცემისა და დათვლის ელექტრონული სისტემის ეტაპობრივი დანერგვა, საარჩევნო კომისიის წევრად და ადგილობრივ დამკვირვებლად რეგისტრაციის შემზღვეველი გარემოებების შემოღება, საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრთა და ხელმძღვანელ პირთა სერტიფიცირება, გადასატანი ყუთის მეშვეობით ხმის მიცემისას ამომრჩევლის მარკირება. ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდიროს მოსაზრებითაც, ეს უკანასკნელი ზომა აძლიერებს დაცვის მექანიზმებს მრავალჯერადი ხმის მიცემის წინააღმდეგ.²⁸⁸

ამ პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, წარმოდგენილი პროექტი კვლავ ვერ პასუხობდა ისეთ მნიშვნელოვან გამოწვევებს, როგორებიცაა: ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება, ამომრჩევლის დაშინება, შერჩეულ უბნებში ხმების გადათვლისა და შედეგების გაბათილების კრიტერიუმების არარსებობა. ვენეციის კომისია თავის დასკვნაში ასევე ხაზგასმით აღნიშნავდა, რომ აუცილებელია უფრო სრულყოფილი და სისტემური რეგულაციის შემოღება ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციისთვის. მიღებული კანონპროექტი ასევე არ ითვალისწინებდა ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდას საკანონმდებლო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში. გარდა ამისა, საია ყოველთვის აპელირებდა მოქმედი კანონმდებლობის ეფექტიანი აღსრულების პრობლემაზე წინასაარჩევნო პერიოდში, ასევე ე.წ. სიჩუმის დღის შემოღებაზე.²⁸⁹ ეს საკითხები კვლავ გამოწვევად რჩება, რაც უარყოფითად აისახება საარჩევნო რეფორმის სრულყოფილად განხორციელებაზე. მიღებული პოზიტიური ცვლილებები კი ვერ აკომპენსირებს იმ ნეგატიურ გავლენებს, რაც ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენებასა თუ ამომრჩევლის დაშინებას ახლავს თან.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საარჩევნო რეფორმასთან დაკავშირებული ცვლილებები მხოლოდ მცირედით აუმჯობესებს საარჩევნო გარემოს, ხოლო კვლავ გამოწვევად რჩება ძირითადი საკითხები, რომლებიც ნეგატიურ ფონად გასდევს საარჩევნო კოდექსში შესულ ყველა პოზიტიურ ცვლილებას. ეს საფრთხეს უქმნის ამ რეკომენდაციის სრულად შესრულებულად შეფასებას.

6.3. რეკომენდაცია 3: მართლმსაჯულების რეფორმა

6.3.1. რეკომენდაციის შინაარსი

ევროკომისიის რეკომენდაციის მიხედვით, „საქართველომ უნდა მიიღოს და განახორციელოს გამჭვირვალე და ეფექტიანი სასამართლო რეფორმის სტრატეგია და 2021 წლის შემდგომი სამოქმედო გეგმა, რომელიც დაეფუძნება ფართო, ინკლუზიურ და მრავალპარტიულ საკონსულტაციო პროცესს; უზრუნველყოს ისეთი სასამართლო სისტემის შექმნა, რომელიც იქნება სრულად და რეალურად დამოუკიდებელი, ანგარიშვალდებული და მიუკერძოებელი მთელ სასამართლო ინსტიტუციურ ჯაჭვში, მათ შორის, უფლებამოსილებების დანაწილების მიზნით; უზრუნველყოს ყველა სასამართლო ორგანოს და პროკურატურის, განსაკუთრებით, უზენაესი სასამართლოს სათანადო ფუნქციონირება და მთლიანობა და აღმოფხვრას გამოვლენილი ხარვეზები, მათ შორის, გენერალური პროკურო-

²⁸⁸ CDL-AD(2022)047, §63.

²⁸⁹ საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, წინასაარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და არჩევნების შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში, საქათველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 1-ლი ივნისი - 21 ნოემბერი, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/files/news/%E1%83%A4%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%98/2021/%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%A1%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%97%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98/%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A9%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98-2020.pdf>, განახლებულია: 12.04.2023.

რის და მოსამართლეთა დასახელების პრობლემები ყველა დონეზე; განახორციელოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საფუძვლიანი რეფორმა და დანიშნოს უმაღლესი საბჭოს დარჩენილი წევრები. ყველა ეს ღონისძიება სრულად უნდა შეესაბამებოდეს ევროპულ სტანდარტებს და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს“.²⁹⁰

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან არსებულმა სამუშაო ჯგუფმა 2022 წლის ნოემბერში დაარეგისტრირა საკანონმდებლო ინიციატივა საერთო სასამართლოების შესახებ კანონის ცვლილების თაობაზე. იგი ვენეციის კომისიასა და ეუთო/ოდიროში გაიგზავნა დასკვნისთვის, ხოლო მის გამოქვეყნებამდე საპარლამენტო განხილვები შეჩერდა. დასკვნის გამოგზავნის შემდეგაც, 15 აპრილის მდგომარეობით, კანონპროექტების განხილვა არ გაგრძელბულა. გამომდინარე იქიდან, რომ პროექტი, შესაძლოა, შეიცვალოს საპარლამენტო მოსმენებზე, წინამდებარე დოკუმენტში შეფასდება მხოლოდ ინიცირებული ვარიანტი.

ვენეციის კომისიამ²⁹¹ 2023 წლის 14 მარტს გამოაქვეყნა 10-11 მარტის სესიაზე მიღებული მოსაზრებები საერთო სასამართლოების შესახებ კანონში დაგეგმილ ცვლილებებზე.²⁹² კომისიამ დოკუმენტში მიუთითა, რომ მან შეფასებისას გამოიყენა სისტემური მიდგომა და წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივა შეაფასა ადრე გაცემულ დასკვნებთან ერთობლიობაში, კერძოდ, რამდენად გაითვალისწინა ქართველმა კანონმდებელმა 2019-2022 წლებში ვენეციის კომისიის მიერ გაცემული რეკომენდაციები (სულ 4 დასკვნა).²⁹³ შესაბამისად, კომისიის დოკუმენტი შეფასების მასშტაბად იყენებს, ერთი მხრივ, მის მიერ წინა წლებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობას (აიდენტიფიცირებს შეუსრულებელ რეკომენდაციებს), მეორე მხრივ კი, უშუალოდ წარდგენილ საკანონმდებლო ცვლილებებსაც აფასებს. ამ გზით, ვენეციის კომისიამ, ფაქტობრივად, განმარტა ის სტანდარტები, რომლებიც ევროკომისიის რეკომენდაციიდან, შესაძლოა, იმპლიციტურად გამომდინარეობდეს.

პარლამენტის მიერ გაგზავნილი კანონპროექტების ანალიზის შედეგად, ვენეციის კომისია ასკვნის, რომ ინიცირებული ცვლილებები არ ითვალისწინებს სასამართლო სისტემის ჰოლისტურ რეფორმას.²⁹⁴ მისი მითითებით, ევროკომისიის მოთხოვნა „იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საფუძვლიან გარდაქმნასაც“ გულისხმობს. თუმცა, ცვლილებების პროექტი არც ამ რეფორმას მოიცავს და არც იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის ძველ რეკომენდაციებს პასუხობს.

დასკვნაში კომისია კვლავ ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიმართ კორპორატივიზმისა და პირადი ინტერესების შესახებ მუდმივი და ფართოდ გავრცელებული პრეტენზიები აზიანებს სასამართლოს მიმართ საზოგადოების ნდობას და ხელისუფლებამ ეს სერიოზულად უნდა აღიქვას.²⁹⁵ ის ასევე მიუთითებს თავის 2022 წლის დასკვნაზე, რომელშიც ნათქვამი იყო, რომ მართლმსაჯულების სისტემის მიმართ

²⁹⁰ Opinion on the EU membership application by Georgia, 17 June 2022.

²⁹¹ ვენეციის კომისიის დასკვნის მიხედვით, 2023 წლის 1-ლი თებერვლის წერილით საქართველოს პარლამენტს ეცნობა, რომ თითოეული ორგანიზაცია დამოუკიდებლად წარმოადგენდა თავის მოსაზრებებს გაგზავნილ კანონპროექტებზე.

²⁹² CDL-AD(2023)006-e, Georgia - Follow-up Opinion to four previous opinions concerning the Organic Law on Common Courts, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023), ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)006-e), განახლებულია: 12.04.2023.

²⁹³ იქვე, §4.

²⁹⁴ იქვე, §12.

²⁹⁵ იქვე §15; CDL-AD(2022)010, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Georgia Opinion on the December 2021 Amendments to the organic Law on Common Courts, adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022), §81, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)010-e), განახლებულია: 12.04.2023.

საზოგადოების ნდობა დაზარალებდა, თუ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო აღიქმება ისეთ ორგანოდ, რომელიც მოქმედებს საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, საკუთარი თავის დასაცავად ან ნეპოტიზმის პრაქტიკით. კომისიის მოსაზრებით, საბჭოს ორგანიზებამ არ უნდა შექმნას იმგვარი რეალობა, რომ, სასამართლო კორპორატივიზმის გამო, მოსამართლეთა ერთი ჯგუფის პირადი ინტერესები მოსამართლეთა სხვა ჯგუფების საზიანოდ იყოს გამოყენებული.²⁹⁶ ამასთანავე, მხოლოდ დამოუკიდებელ სასამართლოს შეუძლია, კანონის საფუძველზე, ობიექტურად უზრუნველყოს სამართლიანობა და ხელი შეუშალოს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას. კანონის უზენაესობისთვის კი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია საზოგადოების ნდობა სასამართლო ხელისუფლების მიმართ.²⁹⁷

ვენეციის კომისია გამოეხმაურა ასევე იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში არამოსამართლე წევრების არჩევის პროცესის შეფერხებას. მისი მოსაზრებით, არსებული პრაქტიკა არ შეესაბამება კონსტიტუციური ნორმით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში ჩადებული პლურალიზმის იდეას. ამ პრობლემის გადასაწყვეტად, ვენეციის კომისიის აზრით, კანდიდატებთან დაკავშირებით მიღწეული უნდა იყოს პოლიტიკური კომპრომისი, ან კონსტიტუციაში გაჩნდეს ანტიჩიხური მექანიზმი, რომელიც ასეთი მნიშვნელოვანი ორგანოს დაკომპლექტების გაჭიანურებას აღმოფხვრის.²⁹⁸

კომისია შეეხო იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში გადაწყვეტილების მიღების წესსაც. მისი აზრით, პლურალიზმის იდეა გულისხმობს, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არამოსამართლე წევრებმა მონაწილეობა უნდა მიიღონ ამ ორგანოს საქმიანობაში და მნიშვნელოვანი როლი შეასრულონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. შესაბამისად, აუცილებელია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არა მხოლოდ სრული შემადგენლობით დაკომპლექტება, არამედ არამოსამართლე წევრთა ეფექტიანი მონაწილეობის გარანტიების შექმნაც. ამგვარი ქმედითი ჩართულობის მისაღწევად, ვენეციის კომისიამ მიუთითა მოლდოვასთან მიმართებით მიღებულ გადაწყვეტილებაზე, რომლის მიხედვითაც, ორი სხვადასხვა ჯგუფის მიერ დაკომპლექტებულ ორგანოში გადაწყვეტილების მიღების ბერკეტი მხოლოდ ერთი ჯგუფის ხელში არ უნდა იყოს.²⁹⁹

გარდა ამ არსებითი შენიშვნებისა, ვენეციის კომისიამ მიუთითა კანონპროექტში არსებულ ცალკეულ პროცედურულ და ვადებთან დაკავშირებულ ხარვეზებზეც, რომლებიც, ადრე გაცემული რეკომენდაციების მიუხედავად, წარდგენილ საკანონმდებლო ცვლილებებში კვლავ ვერ მოხვდა. კერძოდ:

- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრად პირის მეორე ვადით განწესებისთვის უნდა განისაზღვროს კონკრეტული საფუძვლები (გამართლება);³⁰⁰
- უნდა გადაიხედოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის უფლებამოსილების ვადა;³⁰¹

²⁹⁶ CDL-AD(2023)006-e, §17; CDL-AD(2022)010, §61.

²⁹⁷ CDL-AD(2023)006-e, §51; CDL-AD(2018)028, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Malta, Opinion on Constitutional Arrangements and Separation of Powers and the Independence of the Judiciary and Law Enforcement, adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), §27.

²⁹⁸ CDL-AD(2023)006-e, §18.

²⁹⁹ CDL-AD(2023)006-e, §§19-20; CDL-AD(2022)019, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Republic of Moldova Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Draft Law on the Amending some Normative Acts (Judiciary), Adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022) Opinion on the draft law on amending some normative acts (Judiciary) of Moldova, §49, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)019-e), განახლებულია: 12.04.2023.

³⁰⁰ CDL-AD(2023)006-e, §22; CDL-AD(2022)010, §55.

³⁰¹ CDL-AD(2023)006-e, §39; CDL-AD(2019)009, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission),

- უნდა გადაიხედოს ასაკობრივი და გამოცდილების მოთხოვნები უზენაესი სასამართლოს კანდიდატებისთვის (ვენეციის კომისიის აზრით, არსებული მოთხოვნები რბილია);³⁰²
- კვლავ პრობლემურია და უნდა შეიცვალოს რეგულაცია მოსამართლეთა თანხმობის გარეშე მათი გადაყვანის (მივლინების) თაობაზე;³⁰³
- პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დარღვევის გამო მოსამართლის მიმართ დისციპლინური წარმოების დაწყება კანონმა უნდა დააკავშიროს მხოლოდ ნეიტრალიტეტის მოვალეობის დარღვევასთან;³⁰⁴
- საქმეთა განხილვისგან მოსამართლეთა ჩამოშორების (Suspension of judges from office) საფუძვლები კვლავ ბუნდოვანი და ფართოა, შესაბამისად, საჭიროებს გადახედვას.³⁰⁵

როგორც დასკვნაშია აღნიშნული, ოფიციალური მოსაზრების მომზადებამდე ქართულ მხარესთან შეხვედრებისას ვენეციის კომისიას ხელისუფლების წარმომადგენლებმა განუმარტეს, რომ ეს ცვლილებები მხოლოდ ნაწილი იყო სასამართლო სისტემაში დაგეგმილი რეფორმის სტრატეგიიდან და მომავალში კიდევ იგეგმებოდა მუშაობა, მათ შორის, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების გათვალისწინების მიზნით. გარდა ამისა, მათ კომისიას განუცხადეს, რომ ცალკეული ცვლილებები ვერ მოხვდა ინიცირებულ კანონპროექტებში, ვინაიდან შესაბამისი ნორმები გასაჩივრებულთა საკონსტიტუციო სასამართლოში, შესაბამისად, პარლამენტმა ამ ეტაპზე თავი შეიკავა მათი კორექტირებისგან. მათი განმარტებით, სწორედ ამიტომ ვერ მოხვდა ვენეციის კომისიის ყველა ადრინდელი რეკომენდაცია წარმოდგენილ კანონპროექტში.³⁰⁶ ამ საკითხთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიამ საქართველოს პარლამენტს მოუწოდა, საჭირო ცვლილებები გაუმართლებელი მიზეზით არ შეაფერხოს.³⁰⁷

ამის პარალელურად, საია მიიჩნევს, რომ ვენეციის კომისიის დასკვნაში მოცემული მოსაზრებები, შესაძლოა, არ იყოს ერთადერთი ინდიკატორი ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების დასადგენად. აქედან გამომდინარე, ამ დოკუმენტში იდენტიფიცირებული მართლმსაჯულების საკითხებზე გარე და შიდა აქტორების მიერ წლების განმავლობაში გაცემული სხვა არგუმენტირებული რეკომენდაციებიც. მათი განხილვა ემსახურება მაქსიმალურად ობიექტურად იმის დადგენას, რას გულისხმობს მართლმსაჯულების სისტემური რეფორმა და რას ელის ევროკომისია საქართველოსგან.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მართლმსაჯულების საკითხებთან დაკავშირებით ეუთო/ოდირმა და ვენეციის კომისიამ გასულ წლებში საქართველოსთვის რამდენჯერმე შეიმუშავეს მოსაზრებები და რეკომენდაციები. ისინი შეეხებოდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს დაკომპლექტებას, საბჭოსა და სასამართლოს ადმინისტრირებას, მოსამართლეთა თანამდებობაზე დანიშვნა/გათავისუფლების პროცედურებს, საქმეთა განაწილების წესს, სასამართლო სხდომების გამჭვირვალობას და სხვა საკითხებს. არაერთი რეკომენდაცია

Georgia, Urgent Opinion on the Selection and Appointment of Supreme Court Judges, Issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 16 April 2021, Endorsed by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), §53, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)009-e), განახლებულია: 12.04.2023.

³⁰² CDL-AD(2023)006-e, §§24-26; CDL-AD(2019)009, §23.

³⁰³ CDL-AD(2023)006-e, §41; CDL-AD(2022)010, §81(2).

³⁰⁴ CDL-AD(2023)006-e, §43; CDL-AD(2022)010, §81(5).

³⁰⁵ CDL-AD(2023)006-e, §42; CDL-AD(2022)010, §81(3).

³⁰⁶ CDL-AD(2023)006-e, §12-13.

³⁰⁷ იქვე, §54.

წარმოადგინა ასევე სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის (OECD/ACN) მონიტორინგის ჯგუფმა მე-5 რაუნდის საპილოტე ანგარიშში,³⁰⁸ რომელიც, სხვა თემებთან ერთად, ეხება სასამართლო სისტემისა და პროკურატურის მიმართულებით არსებულ გამოწვევებს.

საქართველოს პარლამენტმა სხვადასხვა რეფორმის (მათ შორის, ე.წ. ოთხი ტალღის) დროს გაითვალისწინა ამ ორგანიზაციების რეკომენდაციების ნაწილი, მაგალითად: გაიზარდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მოსამართლე წევრთა არჩევის კვირეტი,³⁰⁹ ზოგიერთ შემთხვევაში გაუქმდა ფარული კენჭისყრის ჩატარების წესი,³¹⁰ დადგინდა მოსამართლეობის კანდიდატების მოსმენების შესახებ ინფორმაციის გონივრული ვადით ადრე გავრცელებისა და ოქმების დროულად გამოქვეყნების მოთხოვნა,³¹¹ გაიწერა საბჭოს ვალდებულება გარკვეულ საკითხებზე გადაწყვეტილებების დასაბუთების შესახებ, ასევე დაზუსტდა სასამართლოში მათი გასაჩივრების წესი;³¹² საბჭოს წევრი, რომელიც არის უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის კანდიდატი, გამოირიცხა ამ კანდიდატების შერჩევისა და წარდგენის ყველა პროცედურიდან;³¹³ აიკრძალა საბჭოს არამოსამართლე წევრად კონკრეტული პოლიტიკური ძალის წარმომადგენლის დანიშვნა;³¹⁴ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ვალდებული გახდა, მოსამართლეთა თანამდებობებზე გამოაცხადოს ღია კონკურსი და დაინტერესებულ პირებს მისცეს გონივრული ვადა განაცხადის შესატანად.³¹⁵

ამ დადებითი ცვლილებების პარალელურად, მართლმსაჯულების სისტემაში წლების განმავლობაში დაგროვდა მნიშვნელოვანი ხარვეზები, რომელთა გამოსწორებაზე ყურადღებას ამახვილებენ როგორც ქვეყნის შიდა, ისე გარე აქტორები.

³⁰⁸ OECD, Anti-Corruption Reforms in Georgia: Pilot 5th Round of Monitoring under the OECD Istanbul AntiCorruption Action Plan, 2022, ხელმისაწვდომია: <https://doi.org/10.1787/d709c349-en>, განახლებულია: 03.03.2023.

³⁰⁹ CDL-AD(2013)007-e, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion on the Draft Amendments to the Organic Law on Courts of General Jurisdiction of Georgia, adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013), ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)007-e), განახლებულია: 03.03.2023.

³¹⁰ CDL-AD(2014)032-e, Venice Commission, Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, on the draft Law on making changes to the Law on disciplinary Liability and disciplinary Proceedings of Judges of General Courts of Georgia, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)007-e), განახლებულია: 03.03.2023; CDL-AD(2020)021-e, Venice Commission, Opinion on the draft Organic Law amending the Organic Law on Common Courts, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)021-e), განახლებულია: 03.03.2023; OSCE/ODIHR, on draft amendments relating to the appointment of supreme court judges of Georgia, Opinion-Nr.: JUD-GEO/346/2019 [AIC], Warsaw, 17 April 2019, ხელმისაწვდომია: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/4e/FINAL%20ODIHR%20Opinion_Georgia_Supreme%20Court%20Judges%20Appointment_17April2019_ENGLISH.pdf, განახლებულია: 03.03.2023.

³¹¹ OSCE/ODIHR, on draft amendments relating to the appointment of supreme court judges of Georgia, Opinion-Nr.: JUD-GEO/346/2019 [AIC].

³¹² CDL-AD(2014)032-e; Organization for Security and Co-operation in Europe, Trial Monitoring Report Georgia, 9 December 2014, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/130676>, განახლებულია: 03.03.2023; Organization for Security and Co-operation in Europe, Final report on the Nomination and Appointment of Supreme Court Judges in Georgia, 23 August 2021, ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/496261>, განახლებულია: 03.03.2023; OSCE/ODIHR, on draft amendments relating to the appointment of supreme court judges of Georgia, Opinion-Nr.:JUD-GEO/346/2019 [AIC].

³¹³ CDL-AD(2014)032-e; OSCE/ODIHR, on draft amendments relating to the appointment of supreme court judges of Georgia, Opinion-Nr.: JUD-GEO/346/2019 [AIC].

³¹⁴ კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“, მოსაზრებები სასამართლო რეფორმის „მესამე ტალღასთან“ დაკავშირებით, 2016 წლის 14 მარტი, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=69&clang=0, განახლებულია: 03.03.2023.

³¹⁵ კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“, წინადადებები უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეობის შერჩევის კრიტერიუმებთან და პროცედურასთან დაკავშირებით, 2019 წლის 24 იანვარი, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=200&clang=0, განახლებულია: 03.03.2023.

პირველ ყოვლისა, აღსანიშნავია ქართული სამოქალაქო ორგანიზაციების მიერ წლების განმავლობაში მონიტორინგის შედეგად იდენტიფიცირებული მთავარი გამოწვევები. კერძოდ, მოსამართლეთა გავლენიან ჯგუფს („კლანი“) აქვს სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის ბერკეტები,³¹⁶ რაც მას საშუალებას აძლევს, სასამართლო სისტემის შიგნით საკუთარი ინტერესები გაატაროს;³¹⁷ ეს ჯგუფი აღიანსნია ხელისუფლებასთან და იყენებს საკანონმდებლო ხარვეზებს, რათა იმოქმედოს თვითნებურად, მართლმსაჯულების ინტერესის წინააღმდეგ. ეს ფუნდამენტური პრობლემა უარყოფით გავლენას ახდენს სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე, რის გამოც, სხვა დადებითი საკანონმდებლო ცვლილებების მიუხედავად, სისტემის გაუმჯობესება ვერ ხერხდება.

კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“, სხვა საკითხებთან ერთად, ადვოკატირებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებას ორმაგი ორი მესამედით - კონსენსუსზე ორიენტირებული პრინციპით. გარდა ამისა, კოალიციის შეხედულებით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია არამოსამართლე წევრებად დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი კანდიდატების დანიშვნა. სწორედ ამ ორი პირობის კუმულაციურად არსებობის შემთხვევაში - გადაწყვეტილების მიღების წესის ცვლილებითა და კეთილსინდისიერი არამოსამართლე წევრების არჩევით - შეიძლება მდგომარეობა სასიკეთოდ შეიცვალოს. გარდა ამისა, არსებითია პარლამენტის მიერ კლანური მმართველობის შეფასება და სისტემის განახლება.³¹⁸

სასამართლო სისტემაში კორპორატივიზმის აღმოსაფხვრელად ხელისუფლებას რეკომენდაციებს საიაც სთავაზობდა დამოუკიდებლად. კერძოდ:³¹⁹

- საბჭოს დაკომპლექტებისას გავლენის შესამცირებლად მნიშვნელოვანია, საბჭოში თავმჯდომარეების კვოტის გაუქმება;
- საბჭოს წევრად ერთი და იმავე პირის ზედიზედ ორჯერ არჩევის აკრძალვა;
- გენდერული, რეგიონული და ინსტანციური კვოტების (ეს უკანასკნელი კანონმდებლობით განსაზღვრულია, თუმცა დაზუსტებას საჭიროებს) დაწესება;
- პირველი და მეორე ინსტანციების მოსამართლეთა დანიშვნა, უკიდოდ გადანიშვნა ან ნომინირება მოსამართლე და არამოსამართლე წევრების ხმათა 2/3-ით;
- თავმჯდომარეების არჩევითობა (პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოებში);
- ინსპექტორის დანიშვნისთვის საჭირო ხმების ოდენობად 2/3-ის განსაზღვრა;

³¹⁶ Ana Abashidze, Ana Arganashvili, Giorgi Beraia, Sopho Verdzeuli, Ketii Kukava, Oliko Shermadini, Ekaterine Tsimakuridze, *The Judicial System Past Reforms And Future Perspectives*, Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, Tbilisi 2017, 12, კოალიციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/files/the_judicial_system.pdf, განახლებულია: 21.03.2020.

³¹⁷ კლანურ მმართველობასთან დაკავშირებით იხილეთ: Coalition for an Independent and Transparent Judiciary, „The Coalition is Starting “Make Courts Trustworthy” Campaign“, კოალიციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=177&clang=1, განახლებულია: 21.03.2020; ასევე, Ana Abashidze და სხვები, *დასახელებული ნაშრომი*, 12.

³¹⁸ კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“, სასამართლო რეფორმის ახალი პერსპექტივა, 2021 წლის 21 ივნისი, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=256&clang=0, განახლებულია: 18.03.2023.

³¹⁹ ნინო ნოზაძე. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში №9, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2021, 30, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/files/news/%E1%83%A4%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%98/2021/%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%A1%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%97%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%91%E1%83%AD%E1%83%9D%E1%83%A1%20%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98%209.pdf>, განახლებულია: 14.03.2022.

- დისციპლინური დევნის დაწყებაზე უარის შესახებ საბჭოს გადაწყვეტილებების დასაბუთება;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებისა ან საქმისწარმოების შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება საბჭოს წევრთა 2/3-ით.

გარდა შიდა აქტორების შეთავაზებებისა, სასამართლოს რეფორმასთან დაკავშირებით საქართველოს პარტნიორი საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებიდან ყველაზე ფუნდამენტურად შეიძლება დასახელდეს შემდეგი:

- სასამართლოს თავმჯდომარეებს არ უნდა ჰქონდეთ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრობის უფლება;³²⁰
- საბჭოს არამოსამართლე წევრები უნდა დაინიშნონ კონსენსუსზე ორიენტირებული მეთოდით;³²¹
- საბჭოს წევრები უნდა დაინიშნონ კონკურენტული, ინკლუზიური და გამჭვირვალე პროცესების მეშვეობით, რომლებიც დაფუძნებული იქნება მკაფიოდ განსაზღვრულ, ობიექტურ კრიტერიუმებზე;³²²
- არ უნდა იყოს გათვალისწინებული საქმის ავტომატური განაწილების წესიდან გადახვევის შესაძლებლობა (მაგალითად, მართლმსაჯულების ხელშეშლის თავიდან ასაცილებლად), ვინაიდან ეს ტოვებს მანიპულაციის საშუალებას;³²³
- უნდა გაუმჯობესდეს გენერალური პროკურორის დანიშვნის შესაბამისი პროცედურა და პრაქტიკა, განსაკუთრებით კი, საპროკურორო საბჭოს მიერ კანდიდატების პროფესიული კვალიფიკაციის და კეთილსინდისიერების შეფასების კუთხით;³²⁴
- უნდა დაზუსტდეს გენერალური პროკურორის იმპიჩმენტის საფუძვლები, რათა პოლიტიკურ აქტორებს არ ჰქონდეთ გადაჭარბებული დისკრეცია პარლამენტში;³²⁵
- იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ მოსამართლეთა კანდიდატების ნომინირების თაობაზე გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს მოსამართლე წევრების ხმათა 2/3-ითა და არამოსამართლე წევრების ხმათა 2/3-ით, ღია კენჭისყრით;³²⁶
- უნდა განისაზღვროს მოსამართლის დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ საბჭოს გადაწყვეტილების გამოქვეყნების ვალდებულება დამტრინხული სახით;³²⁷
- მოსამართლისთვის რომელიმე კონკრეტული, ან სხვა სპეციალიზაციის, საქმის განხილვის დავალდებულება გარკვეულ რისკებთან არის დაკავშირებული. იმავდროულად, იგი იძლევა მოსამართლისთვის ამ უფლების გადაცემის შესაძლებლობას საქმეთა განაწილების წესის გვერდის ავლით.³²⁸

ზემოთ ჩამოთვლილი რეკომენდაციები ემსახურება სასამართლოს ინსტიტუციური და-

³²⁰ CDL-AD(2013)007-e.

³²¹ იქვე.

³²² Organization for Security and Co-operation in Europe, Final report on the Nomination and Appointment of Supreme Court Judges in Georgia, 23 August 2021.

³²³ Organization for Security and Co-operation in Europe, Trial Monitoring Report Georgia, 9 December 2014.

³²⁴ OECD, Anti-Corruption Reforms in Georgia: Pilot 5th Round of Monitoring under the OECD Istanbul AntiCorruption Action Plan, 2022.

³²⁵ იქვე.

³²⁶ კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“, წინადადებები უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევის კრიტერიუმებთან და პროცედურასთან დაკავშირებით“, 2019 წლის 24 იანვარი.

³²⁷ კოალიცია „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“, „პირველადი შენიშვნები და მოსაზრებები სასამართლო რეფორმის კანონპროექტებთან დაკავშირებით“, 2015 წლის 5 მაისი, ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=61&clang=0, განახლებულია: 03.03.2023.

³²⁸ იქვე.

მოუკიდებლობის (გარე ზეგავლენებისგან დაცულობის) გარანტიებს, მიუკერძოებლობას და გამჭვირვალობას. იმისთვის, რომ რაიმე საკანონმდებლო ცვლილებას რეფორმის სახე ჰქონდეს, ის უნდა შეეხებოდეს სისტემაში არსებულ ფუნდამენტურ გამოწვევებს და მიზნად ისახავდეს მათ გადაჭრას. სხვა ნებისმიერი ცვლილება მხოლოდ ფასადური იქნება, რეალურ პრობლემებს ვერ მოაგვარებს და რეფორმად ვერ მიიჩნევა. ამდენად, საიას ხედვით, ევროკომისიის მე-3 რეკომენდაცია მოიცავს სწორედ ზემოთ მითითებულ საკითხებს, განსაკუთრებით კი, ისეთ საკანონმდებლო ცვლილებებს, რომლებიც სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს.

6.3.2. შესრულების შეფასება

პარლამენტის მიერ ინიცირებული კანონპროექტი ითვალისწინებს შემდეგ ცვლილებებს:³²⁹

- დგინდება ღია სხდომაზე მიღებული სასამართლო აქტის სრული ან ნაწილობრივ დეპერსონალიზებული ტექსტის საჯარო ინფორმაციის სახით გაცემის წესი (ეს ცვლილება აღასრულებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას³³⁰);
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭო რაიონულ (საქალაქო) ან სააპელაციო სასამართლოში ვაკანტურ თანამდებობაზე მოსამართლეს დანიშნავს უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის თანამდებობაზე ასარჩევად პარლამენტისთვის წარსადგენი კანდიდატის შერჩევისთვის დადგენილი წესით;
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მოსამართლე წევრობის კანდიდატი უფლებამოსილი იქნება, კენჭისყრამდე მიმართოს მოსამართლეთა კონფერენციას და წარუდგინოს თავისი ხედვა, მოსაზრება არჩევის შემთხვევაში მის მიერ საბჭოს წევრის უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებით;
- თუ საჩივრის განხილვის შედეგად უზენაესი სასამართლოს საკვალიფიკაციო პალატა დაადგენს, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლის თანამდებობაზე ასარჩევად პარლამენტისთვის წარსადგენი კანდიდატების შერჩევის პროცესში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი იყო მიკერძოებული, ავლენდა დისკრიმინაციულ მიდგომას ან/და გადაამეტა კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებას, რითაც დაირღვა კანდიდატის უფლებები ან საფრთხე შეექმნა სასამართლოს დამოუკიდებლობას, ის მონაწილეობას აღარ მიიღებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ ხელახალი განკარგულების/წარდგინების მიღების პროცესში.

ზემოაღნიშნული სიახლეების გარდა, კანონპროექტი მხოლოდ ტექნიკურ და რედაქციულ ცვლილებებს ითვალისწინებს (ამის თაობაზე მითითებულია განმარტებით ბარათშიც).

როგორც აღინიშნა, ვენეციის კომისიამ უკვე შეაფასა ეს კანონპროექტი. შეფასების მასშტაბად მან გამოიყენა საკუთარი რეკომენდაციები, რომლებიც გასულ წლებში სხვადასხვა საკანონმდებლო ცვლილებასთან დაკავშირებით შეიმუშავა. შედეგად, ორგანიზაციამ დასკვნაში პირდაპირ მიუთითა, რომ ინიცირებული კანონპროექტი არ ითვალისწინებს

³²⁹ განმარტებითი ბარათი კანონის პროექტზე: „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის საკანონმდებლო ინიციატივა, საკანონმდებლო პაკეტი №07-3/265/10, 09.11.2022.

³³⁰ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2019 წლის 7 ივნისის №1/4/693,857 გადაწყვეტილება საქმეზე „ა(ა)იპ „მედის განვითარების ფონდი“ და ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, ხელმისაწვდომია: <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=1268>, განახლებულია: 17.01.2023.

მართლმსაჯულების სისტემურ რეფორმას, ის არ არის ჰოლისტური და ვერ პასუხობს ევროკომისიის მე-3 რეკომენდაციას.³³¹

ინიციირებიდან მცირე ხნის შემდეგ, 2022 წლის ნოემბერში, საერთო სასამართლოების კანონმდებლობაში დაგეგმილი ცვლილებები საიამაც შეაფასა. ორგანიზაციის მოსაზრებით, კანონპროექტი არ შეესაბამება ევროკომისიის, სხვა საერთაშორისო პარტნიორებისა და სამოქალაქო საზოგადოების რეკომენდაციებს, ცვლილებები ფრაგმენტულია და არ ემსახურება მართლმსაჯულების სისტემის გაჯანსაღებას.³³² წარმოდგენილი პროექტი უგულებელყოფს კლანური მმართველობის, მოსამართლეთა გავლენიანი ჯგუფის არსებობას, როგორც სასამართლო სისტემის მთავარ გამოწვევას.³³³ ამ პრობლემის ღიად დატოვებამ, შესაძლოა, საფრთხე შეუქმნას სასამართლოს დამოუკიდებლობის თაობაზე რეკომენდაციის შესრულებას.

გარდა ამისა, საიას აზრით, კანონპროექტში არ არის გათვალისწინებული იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფუნდამენტური რეფორმა. ეს ინსტიტუტი მოსამართლეთა გავლენიანი ჯგუფის მთავარი დასაყრდენია. ამის აღმოსაფხვრელად საია პარლამენტს სთავაზობდა, ძალაუფლების კონცენტრაციის შემცირების მიზნით, მისი წევრები თანამდებობაზე დანიშნულიყვნენ კონსენსუსის წესით.³³⁴ სასამართლო სისტემაზე გარე გავლენას კვლავ პრობლემად მიიჩნევს ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტიც.³³⁵ საია ასევე ლობივდა ცვლილებებს მოსამართლეების დანიშვნა/ნომინირების ნაწილში, კერძოდ, მოსამართლეთა დანიშვნაზე იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს გადაწყვეტილება უნდა მიეღო ორმაგი 2/3-ის (როგორც მოსამართლე, ისე არამოსამართლე წევრთა 2/3) პრინციპით, რაც ხელს შეუწყობდა კონსენსუსზე ორიენტირებული გადაწყვეტილების მიღების წესის დამკვიდრებას და, შესაბამისად, უზრუნველყოფდა ჭეშმარიტად დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი კადრების დანიშვნას სასამართლო სისტემაში.³³⁶

აღსანიშნავია, რომ ისევ გადავადდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს არამოსამართლე წევრების არჩევის საკითხი. საკომიტეტო მოსმენების გამართვის მიუხედავად, პარლამენტმა პლენარულ სხდომაზე კენჭი არ უყარა შესაბამის კანდიდატებს. „ქართულ ოცნებას“ კი დაანონსებული ჰქონდა, რომ არცერთ კანდიდატს ისინი მხარს არ უჭერდნენ.³³⁷ 2023 წლის საგაზაფხულო სესიაზე, მარტის მდგომარეობით, კანდიდატურების განხილვის პროცესი ჯერ კიდევ არ განახლებულა.

საკანონმდებლო დონეზე ამ და სხვა ძირეული გამოწვევების უგულებელყოფა, საბოლოოდ, საფრთხეს უქმნის სასამართლოს მიმართ საზოგადოების ნდობას. ამ მოსაზრებას იზიარებს ვენეციის კომისიაც. მისი ბოლო დასკვნების თანახმად, იუსტიციის უმაღლეს

³³¹ CDL-AD(2023)006-e, §16.

³³² „საიას მოსაზრება კანონპროექტზე - „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 2022 წლის 18 ნოემბერი.

³³³ იქვე.

³³⁴ იქვე.

³³⁵ 2012 Country Reports on Human Rights Practices – Georgia, refworld, ხელმისაწვდომია: <https://www.refworld.org/docid/517e6e354.html>; დაწესებულების ანგარიშების ანალიზი იხ. ბლოგი: თამარ ხუხია, ქართული მართლმსაჯულების რეფორმა - გაშვებული შესაძლებლობა, 2021 წლის 16 დეკემბერი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/ge/post/qartulimartlmsajulebis-reforma-gashvebuli-shesadzlebloba>, განახლებულია: 12.04.2023.

³³⁶ „საიას მოსაზრება კანონპროექტზე - „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 2022 წლის 18 ნოემბერი.

³³⁷ „იუსტიციის საბჭოს არამოსამართლე წევრობის კანდიდატების კენჭისყრა ფორმალური ხასიათის იქნება“, რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 21 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/32187697.html>, განახლებულია: 18.01.2023.

სი საბჭოს მისამართით გავრცელებულმა ბრალდებებმა კორპორატივიზმისა და პირადი ინტერესების შესახებ შეიძლება დააზიანოს სასამართლო სისტემისადმი ნდობა.³³⁸ როგორც აღინიშნა, ამ პრობლემების დიდი ნაწილი „ქართული ოცნების“ დეპუტატების მიერ არ იყო იდენტიფიცირებული სამუშაო ჯგუფების ფუნქციონირების ეტაპზე, შესაბამისად, ვერც კანონპროექტი აისახა.

საბოლოოდ, საიას შეფასებით, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის საკანონმდებლო ინიციატივა ფრაგმენტულია და ისეთ საკითხებს ეხება, რომლებიც ევროკომისიის რეკომენდაციის შესაბამისი პუნქტით გაწერილ მოთხოვნებს არ აკმაყოფილებს. ეს ცვლილებები ვერ უზრუნველყოფს სასამართლოს რეალურ დამოუკიდებლობას და მიუკერძოებლობას. სისტემაში კვლავ რჩება გავლენიანი ჯგუფის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების რისკი, განსაკუთრებით, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში. წარმოდგენილი ცვლილებები არც ამ ორგანოს საფუძვლიან რეფორმას ითვალისწინებს.

რაც შეეხება გენერალური პროკურორის არჩევის წესს, შესაბამისი ცვლილება კონსტიტუციაში ჯერჯერობით მხოლოდ პირველი მოსმენითაა მიღებული³³⁹ და მისი შემდგომი განვითარების ბედიც გაურკვეველია.

აქედან გამომდინარე, მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული ფუნდამენტური პრობლემები ჯერჯერობით არ არის აღმოფხვრილი, რაც საფრთხეს უქმნის მე-3 რეკომენდაციის შესრულებულად შეფასებას. საია აგრძელებს ადვოკატირებას ამ მიმართულებით და მიესალმება საპარლამენტო უმრავლესობის მზაობას, გააგრძელოს მუშაობა აღნიშნულ საკითხებზე.³⁴⁰ ორგანიზაცია იმედს იტოვებს, რომ მომავალი საკანონმდებლო ცვლილებები არსებით წვლილს შეიტანს რეალური სასამართლო რეფორმის განხორციელებაში.

³³⁸ CDL-AD(2022)010.

³³⁹ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი, საქართველოს პარლამენტის 80 დეპუტატის საკანონმდებლო ინიციატივა, №07-3/234/10, 31.08.2022, საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/24570>, განახლებულია: 20.01.2023.

³⁴⁰ CDL-AD(2023)006-e, §54.

7. შეჯამება

საქართველოს მიერ ევროკომისიის რეკომენდაციების მიღების დღიდან (17 ივნისი, 2022) 10 თვე გავიდა. მათი შესრულება პარლამენტმა 2022 წლის ივლისიდან დაიწყო. საკომიტეტო სამუშაო ჯგუფების ფორმატში შემუშავებული საკანონმდებლო ცვლილებების უმეტესობა იმავე წელს განხორციელდა, ნაწილი კი ჯერ კიდევ განხილვის ეტაპზეა.

საიამ რეკომენდაციების შესრულებაზე მონიტორინგი 2022 წლის ივლისიდან დაიწყო. თავდაპირველად, მან, პარტნიორ ორგანიზაციებთან ერთად, სამოქმედო გეგმის შემუშავება-წარდგენაში მიიღო მონაწილეობა, შემდეგ კი საპარლამენტო ჯგუფების მუშაობაშიც ჩაერთო.

რეკომენდაციების შესრულების მიზნით საკანონმდებლო ორგანოში დაწყებული პროცესი გარკვეული ხარვეზებით მიმდინარეობდა. პირველ ყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა სამუშაო ჯგუფებში სამოქალაქო სექტორის მონაწილეობა მნიშვნელოვნად შეზღუდა, კერძოდ, მათთვის მხოლოდ 2 კვოტა გამოყო, საარჩევნო რეფორმაზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფში კი ორგანიზაცია ISFED არ დაუშვა. ამ ფაქტმა მთლიანად პროცესის ინკლუზიურობის კომპონენტზე უარყოფითად იმოქმედა, ვინაიდან სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციების უმეტესობამ ასევე შეაჩერა სამუშაო ჯგუფებში საქმიანობა. ამასთანავე, მონაწილეობის ეტაპზე არასამთავრობოების მიერ წარდგენილი რეკომენდაციების დიდი ნაწილი დეპუტატებმა არ გაითვალისწინეს.

საიამ ამ ანგარიშში შეაფასა არა მხოლოდ საპარლამენტო პროცესები, არამედ თავად შემუშავებული საკანონმდებლო ცვლილებების შინაარსი და მათი შესაბამისობა ევროკომისიის რეკომენდაციებთან. ორგანიზაციის ფოკუსი მიმართული იყო 3 საკითხზე - საპარლამენტო კონტროლი, საარჩევნო რეფორმა და მართლმსაჯულების რეფორმა. თითოეულის ობიექტურად შეფასებისა და რეკომენდაციების რეალური შინაარსის იდენტიფიცირებისთვის შემუშავდა სპეციალური მეთოდოლოგია და კრიტერიუმები. ორგანიზაციამ შეფასების მასშტაბად შეარჩია ვენეციის კომისიის, ეუთო/ოდირის, სხვა საერთაშორისო პარტნიორებისა და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შესაბამის სფეროში წლების განმავლობაში გაცემული რეკომენდაციები და დასკვნები. საიამ ასევე იხელმძღვანელა ამ ორგანიზაციების მოსაზრებებით უშუალოდ ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების პროცესში მომზადებულ საკანონმდებლო ცვლილებებზე. საბოლოოდ, თვისებრივი (ხარისხობრივი) მეთოდით შეფასდა თითოეული რეკომენდაციის შესრულების თვალსაზრისით არსებული ვითარება, 2023 წლის 15 აპრილის მდგომარეობით.

საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ პარლამენტის რეგლამენტში მომზადებული ცვლილებები, მართალია, აუმჯობესებს საკანონმდებლო ჩარჩოს საპარლამენტო ზედამხედველობის უკეთ განსახორციელებლად, თუმცა კვლავ სუსტია მთავრობის ცალკეულ წევრების პასუხისმგებლობის გამსაზღვრელი ნორმატიული მოწესრიგება, აგრეთვე უსაფრთხოებისა და საფინანსო სექტორის კონტროლის კომპონენტი. ამ საკითხებს პარლამენტი რეგლამენტის ცვლილების დროს არ შეხებია. საიამ იმედოვნებს, რომ საკანონმდებლო ორგანო უახლოეს მომავალში კვლავ დაუბრუნდება ამ მიმართულებით საქმიანობას და მიიღებს ზომებს საპარლამენტო ზედამხედველობის ნორმატიული ჩარჩოს არსებითად გასაუმჯობესებლად.

საარჩევნო რეფორმასთან დაკავშირებით იურიდიულ საკითხთა კომიტეტში შექმნილმა სამუშაო ჯგუფმა არაერთი მნიშვნელოვანი რეგულაცია ასახა საარჩევნო კოდექსში, საპარლამენტო განხილვებისას დამატებით გაითვალისწინა ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებიც. თუმცა, ეს ცვლილებები ვერ პასუხობდა ისეთ ფუნდამენტურ გამოწვევებს,

როგორებიცაა: ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენება, ამომრჩევლის დაშინება/მოსყიდვა, წინასაარჩევნო პერიოდში და არჩევნების დღეს კანონმდებლობის ეფექტიანი აღსრულების პრობლემა. ამ საკითხების დიად დატოვება ვერ აკომპენსირებს საარჩევნო კანონმდებლობაში შეტანილ პოზიტიურ ცვლილებებს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტი კვლავ დაუბრუნდეს მსჯელობას და ფოკუსირდეს სისტემაში არსებულ ძირულ გამოწვევებზე.

ორგანიზაცია შედარებით მკაცრად აფასებს მართლმსაჯულების მიმართულებით პარლამენტის მიერ დაგეგმილ ცვლილებებს. იმის გათვალისწინებით, რომ შესაბამისი კანონპროექტი კვლავ განხილვის ეტაპზეა, საიამ ამ დოკუმენტში მხოლოდ ინიცირებული ვერსია გააანალიზა. ორგანიზაციის მოსაზრებით, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ შემუშავებული კანონპროექტები სასამართლო სისტემაში არსებულ ფუნდამენტურ პრობლემებს არ ეხება. ეს ცვლილებები ვერ უზრუნველყოფს სასამართლოს რეალურ დამოუკიდებლობას და მიუკერძოებლობას. ასევე, გამოწვევად რჩება კორპორატივიზმისა და გავლენიანი ჯგუფების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების რისკები, განსაკუთრებით, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში. წარმოდგენილი ცვლილებები არც ამ ორგანოს საფუძვლიან რეფორმას ითვალისწინებს. რამდენიმეთვიანი განხილვების შემდეგ პარლამენტმა კვლავ ვერ დააკომპლექტა იუსტიციის უმაღლესი საბჭო არამოსამართლე წევრებით. აქვე აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის დასკვნის მიღების შემდეგ, 2023 წლის 15 აპრილის მდგომარეობით, საკანონმდებლო ორგანოს არ გაუგრძელებია ამ ცვლილებების განხილვა და მათი გადამუშავება. საია იმედოვნებს, რომ უახლოეს თვეებში პარლამენტი გაითვალისწინებს მართლმსაჯულების საკითხებზე ადგილობრივი და საერთაშორისო აქტორების წინადადებებს და შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულაციები დაეყრდნობა სისტემაში არსებულ მთავარ გამოწვევებს, ფრაგმენტული, ფასადური ცვლილებების ნაცვლად.

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია მხარს უჭერს საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესს და მომავალში კვლავ გააგრძელებს ქვეყნისთვის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად აუცილებელი ზომების ადვოკატირებას.