



# ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე

უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს  
ზედამხედველობა შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და  
დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე საქართველოში







OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION  
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

წინამდებარე კვლევა გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით. ავტორების მიერ კვლევაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას, შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

**ავტორთა ჯგუფი:**

კვლევის ხელმძღვანელი და სამეცნიერო რედაქტორი – ვახუშტი მენაბდე  
მკვლევრები – თამარ პაპაშვილი, ნინო ქაშაკაშვილი, გიორგი კეკელიძე  
კვლევის ასისტენტი – ანა ბერიძე

**ქართული ტექსტის რედაქტორი:**

ნინო ბეჭიშვილი

**დიზაინერი:**

თორნიკე ლორთქიფანიძე

ISBN 978-9941-0-9697-6

დაბეჭდილია: შპს „სეზანი“

ტირაჟი: 400

დოკუმენტში მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება ავტორთა წერილობითი ნებართვის გარეშე კომერციული მიზნით აკრძალულია.

# ოცი წელი საპარლამენტო კონტროლის გარეშე

უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს  
ზედამხედველობა შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და  
დაზვერვის სამსახურების საქმიანობაზე საქართველოში

# სარჩევი

1. შესავალი .....	10
2. კვლევის მეთოდოლოგია.....	13
2.1. კვლევის მიზნები და სუბიექტები .....	13
2.2. შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების გამიჯვნა.....	14
2.2.1. შინაგან საქმეთა და უსაფრთხოების სამსახურები .....	15
2.2.2. უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურები .....	16
2.2.3. სამოქალაქო და სამხედრო დაზვერვა .....	18
2.3. კვლევის ინსტრუმენტები და წყაროები .....	20
2.4. მმართველობის მოდელის ცვლილება საქართველოში და მისი გავლენა საპარლამენტო კონტროლზე .....	26
2.5. მადლიერების გამოხატვა .....	27
3. კვლევის მიგნებები .....	28

## I ნაწილი

### პარლამენტის ზოგადი საკონტროლო უფლებამოსილებები

4. პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენება.....	33
5. სამთავრობო პროგრამები და პრემიერ-მინისტრის მიერ ანგარიშის წარდგენა .....	39
5.1. სამთავრობო პროგრამა .....	40
5.2. სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური ანგარიში .....	42
5.3. პრემიერ-მინისტრის რიგგარეშე ანგარიში .....	45
6. პარლამენტის წევრის კითხვა .....	46
7. საპარლამენტო შეკითხვა და სამთავრობო საათი .....	52
7.1. 1995-2004 წლების კანონმდებლობა .....	53
7.2. 2004-2013 წლების კანონმდებლობა .....	54
7.3. მოქმედი ნორმატიული მონესრიგებისა და პრაქტიკული იმპლემენტაციის ანალიზი.....	55

8. მთავრობის წევრის პლენარულ სხდომაზე მონვევა .....	60
9. ნდობის ჯგუფი.....	61
9.1. ნდობის ჯგუფის დამკვიდრება საქართველოში.....	62
9.2. ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების წესი.....	62
9.3. ნდობის ჯგუფის საქმიანობა და სხდომები .....	63
9.4. განსახორციელებელი შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის წინასწარ წარდგენა ნდობის ჯგუფის მიმართ.....	64
10. საკომიტეტო კონტროლი.....	66
10.1. საკომიტეტო კონტროლის ფარგლები .....	67
10.2. თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის საქმიანობა .....	67
10.3. სპეციალიზებული კომიტეტები და ქვეკომიტეტები.....	69
11. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები .....	73
11.1. დროებითი საგამოძიებო კომისია .....	74
11.2. სხვა დროებითი კომისია.....	77
11.3. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიის შექმნის პრობლემატიკა .....	78
12. პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირთა ფრაქციის სხდომაზე მონვევა .....	82

## **II ნაწილი**

### **ცალკეული ინსტიტუტების საპარლამენტო კონტროლი**

13. შინაგან საქმეთა სამინისტრო .....	85
13.1. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინსტიტუციური ადგილი და საქმიანობის სფერო .....	85
13.1.1. 1995-2004 წლების კანონმდებლობა.....	85
13.1.2. 2004-2013 წლების კანონმდებლობა.....	87
13.1.3. 2013-2015 წლების კანონმდებლობა.....	88
13.1.4. კანონმდებლობა 2015 წლიდან დღემდე .....	88
13.2. შინაგან საქმეთა მინისტრის თანამდებობაზე გამწესება .....	89
13.2.1. 1995-2004 წლების კანონმდებლობა.....	89
13.2.2. 2004-2013 წლების კანონმდებლობა.....	89
13.2.3. კანონმდებლობა 2013 წლიდან დღემდე .....	90
13.3. შინაგან საქმეთა მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა .....	91
13.3.1. 1995-2004 წლების კანონმდებლობა.....	91
13.3.2. 2004-2013 წლების კანონმდებლობა.....	91
13.3.3. კანონმდებლობა 2013 წლიდან დღემდე .....	92
13.4. შინაგან საქმეთა მინისტრის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა .....	96

14. დაზვერვის სამსახური .....	98
14.1. დაზვერვის სამსახურის ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში .....	99
14.1.1. საგარეო დაზვერვის მთავარი სამმართველო – 1995-1997 წლები .....	99
14.1.2. დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტი – 1997-2004 წლები .....	99
14.1.3. საგარეო დაზვერვის დეპარტამენტი – 2004-2005 წლები .....	100
14.1.4. საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახური – 2005-2010 წლები .....	101
14.1.5. დაზვერვის სამსახური 2010 წლიდან დღემდე .....	102
14.2. დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნა .....	103
14.3. დაზვერვის სამსახურის ანგარიშვალდებულება .....	107
14.3.1. ანგარიშვალდებულება პრეზიდენტის წინაშე .....	107
14.3.2. ანგარიშვალდებულება მთავრობის/პრემიერ-მინისტრის წინაშე .....	108
14.4. დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის პასუხისმგებლობა .....	108
15. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური .....	111
15.1. უსაფრთხოების სტრუქტურების ინსტიტუციური ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში .....	113
15.1.1. უშიშროების სამინისტრო 1995-2004 წლებში .....	113
15.1.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში შემავალი სახელმწიფო უსაფრთხოების დამცველი ორგანოები 2004-2015 წლებში .....	114
15.1.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური .....	115
15.2. უსაფრთხოების სტრუქტურების ფუნქციები .....	116
15.2.1. უშიშროების სამინისტროს ფუნქციები 1998-2004 წლებში .....	116
15.2.2. სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტები 2004-2015 წლებში .....	117
15.2.3. უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციები .....	118
15.2.3.1. საგამოძიებო ფუნქციები .....	118
15.2.3.2. ანალიტიკური საქმიანობა .....	122
15.3. უსაფრთხოების სტრუქტურების ხელმძღვანელთა თანამდებობაზე გამწესება .....	123
15.3.1. უშიშროების მინისტრის თანამდებობაზე დანიშვნა .....	123
15.3.2. სახელმწიფო უსაფრთხოების დამცველი შსს-ს დეპარტამენტების ხელმძღვანელთა თანამდებობაზე დანიშვნა .....	123
15.3.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დანიშვნა .....	123
15.3.3.1. პრემიერ-მინისტრის მიერ კანდიდატის შერჩევა .....	124
15.3.3.2. მთავრობის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის კანდიდატის დამტკიცება .....	125
15.3.3.3. პარლამენტის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დამტკიცება .....	125



15.4.	სახელმწიფო უსაფრთხოების სტრუქტურების ანგარიშვალდებულება ....	127
15.4.1.	უშიშროების მინისტრის ანგარიშვალდებულება პრეზიდენტის მიმართ.....	127
15.4.2.	შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტების ხელმძღვანელთა ანგარიშვალდებულება .....	127
15.4.3.	სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ანგარიშვალდებულება მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის წინაშე....	128
15.5.	სახელმწიფო უსაფრთხოების სტრუქტურების საქმიანობის საპარლამენტო კონტროლი.....	128
15.6.	უსაფრთხოების სტრუქტურების ხელმძღვანელთა პასუხისმგებლობა .....	130
15.6.1.	უშიშროების მინისტრის პასუხისმგებლობა .....	130
15.6.2.	შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტების ხელმძღვანელთა პასუხისმგებლობა .....	131
15.6.3.	სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე.....	131
15.6.3.1.	უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები, რომლებიც ფორმალურ დადასტურებას მოითხოვენ.....	131
15.6.3.2.	უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები, რომლებიც ფაქტობრივ შეფასებას მოითხოვენ.....	132
15.6.3.3.	სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა.....	132
15.6.3.4.	პასუხისმგებლობის სხვა ფორმები.....	135
16.	სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო.....	136
16.1.	სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში .....	136
16.2.	სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს როლი .....	137
16.2.1.	რეტროსპექტული ანალიზი.....	137
16.2.2.	2015 წლიდან დღემდე არსებული მოდელი.....	138
16.3.	სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შემადგენლობა .....	138
16.4.	სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მიერ მომზადებული ანალიტიკურ ინფორმაციაზე წვდომის ხარისხი .....	140
16.5.	ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა.....	141
17.	რეკომენდაციები:.....	143

## შესავალი

რამდენიმე წლის წინ თბილისის ერთ-ერთ უბანში საცხოვრი გაიხსნა, სახელად „ჭამის სამინისტრო“. მალევე იქვე მდებარე კონკურენტმა საცხოვრმა ახალი აბრა გამოდო წარწერით – „ჭამის პარლამენტი“. განსაკუთრებით მეორე ობიექტის მესაკუთრის სხარტი შემხვედრი ნაბიჯია აღსანიშნავი, მაგრამ, მიუხედავად იმისა, რომ ხედავ არსებითად მართებულია, მეპატრონეს ერთი დეტალი გამორჩა. თუ მას „ჭამის სამინისტროს“ მიმართ თავისი კონკურენტუნარიანობის ამიციის გაცხადება სურდა, ამისთვის „პარლამენტზე“ უფრო ზუსტი ინსტიტუტი „კომიტეტი“ იქნებოდა. კაბინეტი სამინისტროების მეშვეობით ოპერირებს, რომელთა რაოდენობა ორ ათეულამდე ადის, ძალაუფლება კი უფრო და უფრო იზრდება. ამ პირობებში პარლამენტი, როგორც ერთიანი ორგანო, აღმასრულებელი ხელისუფლების ბირთვის გაკონტროლებას შიდა სტრუქტურული დაყოფისა და სპეციალიზაციის გარეშე ვერ შეძლებს. ამიტომ ის საკუთარი ფუნქციებიდან ზოგიერთის დელეგირებას კომიტეტებზე ახდენს, სამინისტროებს მათ გადაუნანილებს საზედამხედველოდ. წარმომადგენლობით ორგანოში, უპირველეს ყოვლისა, სწორედ კომიტეტია პასუხისმგებელი ცალკეული სამინისტროს კონტროლსა და დაბალანსებაზე, მას ევალება კაბინეტის თითოეული წევრის ყოველდღიური საქმიანობის შემოწმება, სიფხიზლე, რომ რომელიმე მათგანმა არ გადალახოს მისთვის კონსტიტუციით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლები. კომიტეტი არის სამინისტროს საკანონმდებლო ორეული, მედლის მეორე მხარე, რომელმაც საკონტროლო უფლებამოსილებების გამოყენებით უნდა შეაკავოს აღმასრულებლის მუდმივად მზარდი, ჰეგემონიური ძალაუფლება. სწორედ ეს სპეციფიკა გამოტოვა მეორე საცხოვრის მესაკუთრემ. კონსტიტუციური ინსტიტუტების მისეული აღქმა სქემატურია, აშკარაა, რომ ბოლომდე ვერ ერკვევა ხელისუფლების დანაწილების დეტალებში და ქვეყნის უზენაესი კანონის მიხვეულ-მოხვეულ ბილიკებზე გზის გაგნება უჭირს. როგორც ჩანს, რთულია ინსტიტუტების ლაბირინთში შენიშნოს მათ შორის არსებული დელიკატური განსხვავებები. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, მას სისტემურად სწორად ესმის ხელისუფლების შტოების ფუნქციები და ამავდროულად დოქტრინალური ცოდნის ტარება, რომელიც ზემოაღნიშნული შეცდომისგან დააზღვევდა, არც ევალება. მან, როგორც დაკვირვებულმა მოქალაქემ, მშვენივრად იცის, რომ პარლამენტს ექვემდებარება კაბინეტი, ხოლო სამინისტრო კაბინეტის ნაწილია. მისი აღქმა ეთანადება პოლიტიკური საზოგადოების ერთი წევრის ვალდებულებას, ჰქონდეს წარმოდგენა საკუთარ ქვეყანაში არსებული ძალთა კონსტიტუციური ბალანსის შესახებ. სამაგიეროდ, მხოლოდ ამის ცოდნა საკმარისი არ არის იმ პირისთვის, ვისაც ფორმალური თანამდებობა უკავია სახელისუფლებო სტრუქტურაში, განსაკუთრე-

ბით კი – პარლამენტში. ვინც იმისთვის გაამწესეს, რომ ჩანვდეს კონსტიტუციით შექმნილი პოლიტიკური წესრიგის ყველაზე რთულ მომენტებს. ამათ შორის, დეპუტატებს ყველაზე კარგად უნდა ესმოდეთ საკუთარი როლი და ფუნქცია, რათა შეძლონ ხალხის მიერ მინიჭებული ნდობის გამართლება და მიღებული დავალების შესრულება. წინამდებარე კვლევაში საპარლამენტო კონტროლის სხვადასხვა მექანიზმის ანალიზის შემდეგ, სამწუხაროდ, ყველაზე ხშირად გაცემული რეკომენდაცია ისაა, რომელიც ხალხის რჩეულებს ამ ინსტრუმენტების რეალური ამუშავებისკენ მოუწოდებს.

საქართველოს კონსტიტუციაში წერია, რომ პარლამენტი „განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს“.<sup>1</sup> თუმცა, კვლევაში აღწერილი პარლამენტის მიერ საკონტროლო უფლებამოსილებების გამოყენების სიღარიბე უჩვენებს, რომ წარმომადგენლობითი ორგანო საკუთარ თავს უფრო კაბინეტის დანამატად და მისი გადანყვეტილებების გამოფორმებლად ხედავს, ვიდრე მთავარ პოლიტიკურ ორგანოდ და მთავრობის მაკონტროლებლად, როგორც ეს უზენაეს კანონშია მითითებული.<sup>2</sup>

კვლევაში მოყვანილი ფაქტებიდან ადვილია დასკვნის გამოტანა, რომ საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოში მხოლოდ ძალაუფლების ნარჩენებია, მწირია მისი როლი პოლიტიკის ფორმირებაში. მეორე საცხოვრის მეპატრონის მსგავსად, რომელსაც, როგორც ჩანს, იუმორის გრძნობის გარდა ბევრი არაფერი გააჩნდა, საქართველოს პარლამენტის საქმიანობა ყოველთვის უფრო სანახაობრივია, ვიდრე მინისტრთა კაბინეტისა, მაგრამ რესურსები საკუთარი პოლიტიკური დღის წესრიგის დასაფუძნებლად ამ უკანასკნელს ყოველთვის უფრო მეტი აქვს. ამიტომ მოულოდნელი არავისთვის იქნება საცხოვრების კონკურენციის ამბის დასასრული: დღეს თბილისის ყველა უბანში შეხედებით „ჭამის სამინისტროს“ ფილიალებს, „ჭამის პარლამენტი“ კი იმ ადგილიდანაც გაქრა, სადაც თავდაპირველად დაარსდა.

ეს კარგი მეტაფორაა თანამედროვე საპარლამენტო ძალაუფლების კრიზისის აღსაწერად, რომელიც მხოლოდ ქართული დემოკრატიის პრობლემა არ არის. ის განსაკუთრებით მკაფიოდ ჩანს საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო (იმ მოდელებში, სადაც კაბინეტის ფორმირებაში პრეზიდენტის როლი ფორმალურია) რესპუბლიკების შემთხვევაში. საქმე ის არის, რომ სისტემაში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ბირთვის დაკომპლექტება სრულად საკანონმდებლო ორგანოს პრეროგატივაა, საპარლამენტო კონტროლის მიმართ ენთუზიაზმის ნაკლებობა შეიმჩნევა. ისეთი სისტემისგან განსხვავებით, სადაც პრემიერ-მინისტრის და ზოგიერთ შემთხვევაში სხვა მინისტრების დასახელება პირდაპირ არჩეული პრეზიდენტის საქმეა და სადაც არსებობს შანსი, რომ სახელმწიფოს მეთაური და უმრავლესობა სხვადასხვა პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენლები იყვნენ, საპარლამენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებში მმართველი უმრავლესობა საკანონმდებლო ორგანო-

1 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 10 აპრილის რედაქცია, 48-ე მუხლი.

2 იქვე.

საც აკონტროლებს და კაბინეტსაც. ამდენად, აქ მოხსნილია ის ბუნებრივი წინააღმდეგობა, რომელიც სხვა შემთხვევაში სისტემის საფუძვლებში ლოგიკურად დევს. ეს პირველი ფაქტორია, რაც პარლამენტს ხელს უშლის რეალური კონტროლის განხორციელებაში, მეორე კი პარტიული ვერტიკალია, რომელიც უფრო და უფრო დიდ გავლენას ახდენს პოლიტიკის წარმოებაზე, განსაკუთრებით საქართველოსნაირ ქვეყნებში, სადაც პარტიული დემოკრატია სუსტია და გადანვეტილებებს ხელმძღვანელთა მცირე ჯგუფი იღებს. საყოველთაოდ ცნობილი ფაქტია, რომ ლიდერები საპარლამენტო ცხოვრებას კაბინეტში გადანაცვლებას ამჯობინებენ. ამ პირების გავლენა პარტიულ სტრუქტურებში ხშირად უფრო დიდია, ვიდრე საკანონმდებლო ორგანოში დარჩენილებისა, რის გამოც ამ უკანასკნელის საქმიანობაში ის ხაზი ტარდება, რასაც მთავრობის წევრები და, უპირველესად, პრემიერ-მინისტრი ემხრობა. ამგვარად, ვიღებთ სიტუაციას, რომელიც უნგრელმა კონსტიტუციონალისტმა ანდრამ შაიომ აღწერა და, სადაც იმის მაგივრად, რომ ძალში (პარლამენტი) კუდს (მთავრობას) აქიციანდეს, „კუდი ძალს აქიციანებს“.<sup>3</sup> ამ ვითარებაში ხელისუფლების დანაწილების იდეის ერთადერთი გამოსავალი მყარი საპარლამენტო უმრავლესობის ფორმირებისთვის სხვადასხვა ინსტიტუციური მექანიზმებით ხელის შეშლა და საკონტროლო მექანიზმების მნიშვნელოვანი ნაწილის ოპოზიციისთვის დაქვემდებარებაა, რაც ამ კვლევის მიხედვით, ქართული მოდელის, სადაც თითქმის ყველა ინსტრუმენტს უმრავლესობა განკარგავს და სადაც საარჩევნო სისტემა გამარჯვებულ პარტიას ელექტორალურ მხარდაჭერასთან შედარებით არაპროპორციულად დიდი საპარლამენტო მანდატების მოპოვების შესაძლებლობას აძლევს, ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა.

ამ გამოწვევებზე პასუხი განსაზღვრავს მომავალში საკანონმდებლო ორგანოს ადგილს პოლიტიკის ფორმირებაში, მის ძალაუფლებას, რომელიც ხუთი კომპონენტისგან შედგება, ესენია: საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ფორმირება, საკანონმდებლო, კომპლექტაციის (კონკრეტული თანამდებობის პირების თანამდებობაზე გამწესება), საბიუჯეტო და საკონტროლო უფლებამოსილებები. სამწუხაროდ, პარლამენტი უმეტესწილად მხოლოდ საკანონმდებლო ფუნქციის მატარებლად წარმოუდგენიათ, ყველაზე ნაკლებად კი – მაკონტროლებლად.

ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად უპირველესი ამოცანაა პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებების გამოყენების ქართული გამოცდილების, ნორმატიული რეალობისა და იმპლემენტაციის პრაქტიკის შესწავლა, მისი გაუმჯობესების გზების განსაზღვრა, რათა ქართული პარლამენტარიზმი გაუმკლავდეს იმ პრობლემებს, რომელთა წინაშეც დღეს დგას. წინამდებარე კვლევა სწორედ ამის მცდელობაა. მართალია, ავტორთა ჯგუფმა საქართველოს პარლამენტის საკონტროლო იურისდიქციაში შემავალი ინსტიტუტების მხოლოდ ერთი ნაწილის შესწავლა განიზრახა, მაგრამ ჩატარებული სამუშაო მთლიანად საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების მუშაობაზეც იძლევა გარკვეულ წარმოდგენას.

3 შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბილისი, 2003, 211.

## კვლევის მეთოდოლოგია

### 2.1. კვლევის მიზნები და სუბიექტები

შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების საქმიანობა, ერთი მხრივ, დემოკრატიული სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული საფრთხეების თავიდან აცილებას ემსახურება, მაგრამ, მეორე მხრივ, სწორედ ეს ორგანოები წარმოადგენს გამონკვევას ნებისმიერი დემოკრატიისთვის. სწორედ აქ არის კონცენტრირებული სახელმწიფოს ძალაუფლების ყველაზე უხეში ნაწილი, რაც გამოიხატება როგორც კომპეტენციათა ფართო არსენალში, ისე ამ კომპეტენციათა ბუნებაში, მაღალი ინტენსივობით ჩაერიონ ადამიანის უფლებებით დაცულ სფეროებში. უფრო კონკრეტულად – საპოლიციო, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სფეროში მუშაობა „რისკების შეფასება“, ამდენად „ბუნებრივი ტენდენცია“, რომ მოსამსახურეთა მიერ გროვდებოდეს საჭიროზე მეტი ინფორმაცია,<sup>4</sup> რაც არსებით გამოწვევებს ქმნის ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სათანადოდ დაცვის თვალსაზრისით.<sup>5</sup> გარდა ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლება აქტიურად იყენებს ამ სამსახურებს შიდა, თავდაცვითი და საგარეო პოლიტიკის მხარდასაჭერად. ეს ზრდის რისკს, რომ პარტიულ პოლიტიკას დაექვემდებაროს შესაბამისი ინსტიტუტების საქმიანობა.<sup>6</sup> სწორედ ამიტომ, აღნიშნულ დაწესებულებებთან დაკავშირებით განსაკუთრებული სიმძაფრით დგება ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის უზრუნველყოფის საკითხი.

კონტროლის საკითხს კიდევ უფრო აქტუალურს ხდის ამ სამსახურების საიდუმლოობისა და ფარულობის კომპონენტი. შესაბამისი სამსახურების მხრიდან ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ინფორმაციის გასაიდუმლოების პირდაპირპროპორციულია. თავის მხრივ, ყოველი კონკრეტული შემთხვევისათვის ინფორმაციის გასაიდუმლოების გონიერულობის ფარგლები ცვალებადია, თუმცა, როგორც წესი, ინფორმაცია ექსტრემალურად

4 Born H., Johnson K.L., Leigh I. Eds., *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, Washington, D.C. 2005, 42, 43.

5 დაზვერვისა და უსაფრთხოების სფეროს კონტროლის სტრუქტურული პრობლემების შესახებ იხ. Caparini M., *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States*, *Democratic Control of Intelligence Services*, Eds. Born H., & Caparini M., 2007, 15, 18.

6 Born H., Leigh I., *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper – №19, 2007, 5.

დახურულია. ამის გათვალისწინებით, იზრდება დემოკრატიული კონტროლის მნიშვნელობა. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, ამგვარი სამსახურების დემოკრატიული კონტროლის მთავარ მიზანს უნდა წარმოადგენდეს „სახელმწიფო სახელმწიფოში“ პრინციპით მუშაობის გამორიცხვა.<sup>7</sup> ამ პროცესის უზრუნველყოფაში პარლამენტი ძირითადი ინსტიტუტია.<sup>8</sup> პარლამენტის მიერ დემოკრატიული კონტროლის განხორციელების არსებით მნიშვნელობაზე მიუთითებს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა, რომელიც გამოყოფს იმ ოთხ სფეროს, რომელზეც წარმომადგენლობითი ორგანოს საკონტროლო საქმიანობა უნდა ფოკუსირდეს: პოლიცია, დაზვერვის სამსახურები, თავდაცვა და საზღვრის დაცვა.<sup>9</sup>

წინამდებარე კვლევა შეეხება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს (შემდეგში - შსს), საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის (შემდეგში - სუს), საქართველოს დაზვერვის სამსახურისა და სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს<sup>10</sup> საქმიანობაზე საკანონმდებლო კონტროლის მექანიზმებს. მისი მიზანია, შეაფასოს მათი ეფექტურობა, აღმოაჩინოს ხარვეზები და ძალაუფლების კონსტიტუციური ბალანსის გათვალისწინებით დასახოს მათი აღმოფხვრის გზები.

წინამდებარე კვლევაში განხილული იქნება საპარლამენტო კონტროლის დონე, როგორც ჰორიზონტალური, ასევე ვერტიკალური ასპექტით.<sup>11</sup>

## 2.2. შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების გამიჯვნა

უსაფრთხოებისა და შინაგან საქმეთა ორგანოების კონტროლი ხორციელდება აღმასრულებელი, საკანონმდებლო, სასამართლო ხელისუფლებების, დამოუკიდებელი ორგა-

---

7 European Commission for Democracy Through Law, Report on the Democratic Oversight of the Security Services, CDL-AD (2015)010, Venice, 2015, 20-21 March, 4.

8 Rahman T., Parliamentary Control and Government Accountability in South Asia, Routledge, 2008, 72, 75.

9 Report on Democratic Oversight of the Security Sector in Member States, Doc. 10567, 2005, 2 June, იხ. <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17360&lang=en>, განახლებულია: 08.01.2017.

10 წინამდებარე პროექტი არ შეისწავლის ეროვნული უშიშროების საბჭოს საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებს, რადგან იგი წარმოადგენს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანოს, ამდენად, აღმასრულებელი ხელისუფლების იმ ნაწილს, რომელიც მთავრობაში არ ექცევა. კვლევა არც თავდაცვის სამინისტროს და გენერალურ შტაბს შეეხება, რადგან ეს უკანასკნელი პრეზიდენტის და კაბინეტის ორმაგ დაქვემდებარებაშია და, ამდენად, კვლევის განსხვავებულ მეთოდოლოგიას მოითხოვს. თავდაცვის სამინისტროს, ისევე, როგორც პროკურატურის შემთხვევაში მიზეზი ამ ინსტიტუტების განსხვავებულ ამოცანებს უკავშირდება, რის გამოც კვლევის ავტორებს მათ შესწავლაზეც უარის თქმა მოუწიათ.

11 ჰორიზონტალური ასპექტი გულისხმობს, რომ დაზვერვის სისტემას კონტროლს უწევს პარლამენტის ერთი ან რამდენიმე სტრუქტურული ერთეული; ხოლო ვერტიკალური ითვალისწინებს საპარლამენტო კონტროლის უფლებამოსილებათა არსენალს (მაგ., კანონიერება, ქმედითობა, ეფექტურობა, საბიუჯეტო საკითხები, საქმიანობის ადამიანის უფლებებთან შესაბამისობა, პოლიტიკისა და ადმინისტრაციული საკითხები). იხ. ბორნი ჰ. & ლეიფი ი., დაზვერვის ანგარიშვალდებულების დანერგვა: დაზვერვის სამსახურებზე ზედამხედველობის სამართლებრივი სტანდარტები და საუკეთესო პრაქტიკა, ოსლო, 2005, 90.

ნობისა და სამოქალაქო საზოგადოების მიერ.<sup>12</sup> შინაგან საქმეთა, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების მიზანი ეროვნული ინტერესების საფუძვლით სახელმწიფო და საზოგადოებრივ უსაფრთხოებაზე ზრუნვაა. თავისი ამოცანებით ეს სამსახურები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. თუმცა, მიუხედავად განსხვავებისა, აღნიშნული დაწესებულებების საქმიანობის შეფასება დემოკრატიული ფორუმის მიერ კანონიერებისა და ეფექტურობის კრიტერიუმით უნდა მიმდინარეობდეს.<sup>13</sup>

წინამდებარე თავში წარმოჩენილია შსს-ს, უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების ერთმანეთისგან განსხვავების რამდენიმე მიდგომა; ამგვარი ანალიზის პარალელურად განისაზღვრება, თუ რა ფარგლებით იქნება განხილული ეს ინსტიტუტები უშუალოდ მიმდინარე კვლევაში.

### 2.2.1. შინაგან საქმეთა და უსაფრთხოების სამსახურები

შსს-ს საქმიანობა განიხილება სამართალდამცავი დაწესებულებების საქმიანობის გამოხატულებად (law enforcement agencies). თავის მხრივ, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეა განსაზღვრავს სამართალდამცავი ორგანოების ფუნქციებს, როგორებიცაა გამოძიება, დაკავება, დაპატიმრება.<sup>14</sup> აშშ-ს თავდაცვისა და მასთან ასოცირებული ტერმინოლოგიის სტანდარტიზაციის მიზნით შექმნილი პუბლიკაციის მიხედვით, უსაფრთხოების კონცეფცია რამდენიმე მიმართულებას მოიცავს, მათ შორის არის იმგვარი საქმიანობა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მდგრადობას მტრული ქმედებებისა თუ გავლენების წინააღმდეგ; ასევე საიდუმლოობის ნაწილში უსაფრთხოება გულისხმობს იმგვარ მდგომარეობას, რომელიც ეროვნული ინტერესების შემცველ ინფორმაციასთან არასათანადო პირების წვდომის პრევენციას ახდენს.<sup>15</sup> მსგავსი იდეით, ერთმანეთისგან მიჯნავენ დაზვერვისა და სამართალდამცავ დაწესებულებათა ცნებებს (მიზნის კრიტერიუმით). კერძოდ, თუკი პირველის მიზანია შეაგროვოს ინფორმაცია სახელმწიფო ინტერესების წინააღმდეგ მიმართულ საფრთხეებსა და რისკებზე, სამართალდამცავი ორგანოები ესწრაფვიან შესაბამისი პირების პასუხისგებაში მიცემას.<sup>16</sup>

12 ფლური ფ., ჯონსონი ბ.ა., მთ. რედ., საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოების სექტორზე: პრინციპები, მექანიზმები, პრაქტიკა, პარლამენტთაშორისი კავშირი (IPU), შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF), 20 (2003); იხ. European Parliament, Study on Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, Brussels, 2011, 86; შეად.: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Parliamentary Oversight of Intelligence Services, 2006, 2 March.

13 Council of Europe Commissioner for Human Rights, Democratic and Effective Oversight of National Security Services, 2015, 7.

14 Committee on Legal Affairs and Human Rights, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States, Doc. 8301, 1999, 23 March, იხ. <http://Assembly.Coe.int/Nw/Xml/Xref/X2H-Xref-Viewhtml.Asp?Fileid=8685&Lang=En>, განახლებულია: 08.01.2017.

15 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, 2010, 8 November (As Amended through 15 February 2016), 212.

16 Hannah G., O'Brien K.A., Rathmell A., Intelligence And Security Legislation For Security Sector Reform, RAND, 2005, 9.

კარგ პრაქტიკას წარმოადგენს უსაფრთხოების სამსახურებისა და შინაგან საქმეთა ორგანოების დამოუკიდებელ სახელმწიფო უწყებებად არსებობა. უსაფრთხოების სამსახურებსა და სამართალდამცავ ორგანოებს შორის ორგანიზაციული დამოუკიდებლობის მიზანია უფლებამოსილებათა ერთ სამსახურში კონცენტრაციის და ფარულად მოპოვებული ინფორმაციის თვითნებური გამოყენების რისკების გამორიცხვა. ეს ძირითადი მიზანი განერილია საპარლამენტო ასამბლეის 1999 წლის დოკუმენტში „ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების შიდა უსაფრთხოების კონტროლი“, რომელშიც აღნიშნულია, რომ „შიდა უსაფრთხოების სამსახურებს არ უნდა ჰქონდეთ კანონის აღსრულების იმგვარი საშუალებების გამოყენების უფლებამოსილება, როგორებიცაა გამოძიება, დაპატიმრება ან დაკავება“.<sup>17</sup>

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში სამართალდამცავი ორგანოები და უსაფრთხოების სამსახურები, როგორც წესი, ერთმანეთისგან ორგანიზაციულად დამოუკიდებლები არიან.<sup>18</sup> მათ საქმიანობაში თანამშრომლობა დასაშვებია, თუმცა, როგორც ევროსაბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი მიუთითებს, აუცილებელია თანამშრომლობა ემყარებოდეს ნათელ საკანონმდებლო რეგულაციებს, რათა უზრუნველყოფილი იყოს სამართლის უზენაესობის პრინციპის დაცვა.<sup>19</sup>

## 2.2.2. უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურები

დაზვერვა არის „შეგროვებული, დამუშავებული და გადაწვეტილებების მიმღებთათვის საჭირო (გაცხადებული თუ თავისთავად გასაგები) ინფორმაცია“.<sup>20</sup> ამერიკული სადაზვერვო სისტემის შესწავლაში გამორჩეული ფიგურის პროფესორ შერმან კენტის განმარტებით, დაზვერვა არის ცოდნა, რომელსაც სახელმწიფო უნდა ფლობდეს სხვა სახელმწიფოს შესახებ.<sup>21</sup> სადაზვერვო და ეროვნული უსაფრთხოების სფეროს ერთ-ერთი ყველაზე ცნობილი მკვლევარი მარკ ლოვენთალი აღნიშნავს, რომ სადაზვერვო ინფორმაციას ჩვეულებრივი ინფორმაციისგან განმასხვავებელი შემდეგი სამი მახასიათებელი აქვს: (1) შეგროვება – ინფორმაციის მოპოვება გადაწვეტილების მისაღებად არის არსებითი („raw“ intelligence data); (2) ანალიზი – გულისხმობს მოპოვებული ინფორმაციის დამუშავებას, მსჯელობას მისი საიმედოობის შესახებ; (3) გავრცელება – გადაწვეტილების მიმღებთათვის ანალიტიკური საქმიანობის შედეგის ინფორმაციის სახით გადაცემა.<sup>22</sup>

17 Committee on Legal Affairs and Human Rights, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States, Doc. 8301.

18 თუმცა, ამ წესისგან გარკვეული გამონაკლისები შეიმჩნევა ავსტრიის, დანიის, ფინეთის, ირლანდიის და ლატვიის შემთხვევებში. European Union Agency For Fundamental Rights, Surveillance by Intelligence Services: Fundamental Rights Safeguards and Remedies in the EU, 2015, 14.

19 Council of Europe Commissioner for Human Rights, Issue Paper on The Rule of Law on the Internet and in the Wider Digital World, 110.

20 Hannah G., Kevin A. O'Brien, Rathmell A., დასახელებული ნაშრომი, 1.

21 იქვე.

22 იქვე, 1.



ზემოთ აღნიშნული შინაარსობრივი დიფერენციაციის გარდა, სამეცნიერო ლიტერატურაში მიუთითებენ, რომ უფლებამოსილებათა მიხედვით, დაზვერვის სამსახურები შეიძლება იყოს: (ა) შიდა; (ბ) გარე; (გ) სამხედრო; (დ) კრიმინალური/საპოლიციო.<sup>23</sup>

(ა) შიდა ან უსაფრთხოების დაზვერვის (domestic or security intelligence services) მისიაა იმგვარი სადაზვერვო ინფორმაციის მოპოვება და დამუშავება, რომელიც შიდა უსაფრთხოებისთვისაა რელევანტური. შიდა უსაფრთხოების მიზანია სახელმწიფოს, ტერიტორიის, ხალხის დაცვა სხვადასხვა საფრთხეებისგან, როგორებიცაა მაგალითად, ტერორიზმი, ჯაშუშობა, საბოტაჟი, ხელისუფლების დამხობა, ექსტრემიზმი, ორგანიზებული დანაშაული და სხვ.<sup>24</sup>

(ბ) საგარეო დაზვერვის სამსახურების მიზანია ქვეყნის საგარეო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად სადაზვერვო ინფორმაციის მოპოვება-დამუშავება. ამ სამსახურების მიერ მოიპოვება ინფორმაცია სხვადასხვა საგარეო ძალების (ორგანიზაცია, პირი თუ პირთა ჯგუფი და სხვ.) განზრახვების, შესაძლებლობებისა და ღონისძიებების შესახებ.<sup>25</sup>

(გ) სამხედრო დაზვერვის სამსახურები მოიპოვებენ ინფორმაციას საგარეო სამხედრო ძალების შეიარაღების, თავდაცვის სამინისტროებისა და შეიარაღებული ძალების შესახებ. ეს სამსახურები ხშირ შემთხვევაში სპეციალური დანაყოფების სახით არსებობს.<sup>26</sup>

(დ) კრიმინალური/საპოლიციო დაზვერვის მიზანია ორგანიზებული დანაშაულის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება.<sup>27</sup>

კლასიფიკაციის ტექნიკურად განსხვავებულ მოდელს იყენებს ევროკავშირის სააგენტო ფუნდამენტური უფლებებისათვის 2015 წლის ანგარიში.<sup>28</sup> მასში მითითებულია ორი მიდგომის შესახებ. პირველის მიხედვით, სადაზვერვო სამსახურები (intelligence services) არის სამსახურები, რომლებიც გარე საფრთხეებზე მუშაობენ, ხოლო უსაფრთხოების სამსახურები (security services) – შიდა საფრთხეებსა და რისკებზე.<sup>29</sup> მეორე მიდგომის მიხედვით, ერთმანეთისგან დიფერენცირებულია სამხედრო და სამოქალაქო დაზვერვა. პირველისგან განსხვავებით (სადაც გამიჯნულია უსაფრთხოებისა და დაზვერვის დანესებულებები) მეორეში არ გამოიყოფა უსაფრთხოების სამსახური, როგორც ტერმინი. თუმცა, სამოქალაქო დაზვერვის მიმართულებით ერთმანეთისგან გამიჯნულია შიდა და გარე მიზნებით მოქმედი სადაზვერვო სამსახურები. ამრიგად,

23 იქვე, 6.

24 იქვე.

25 იქვე.

26 იქვე, სამხედრო დაზვერვის საკითხებთან დაკავშირებით დეტალური განხილვა იხ. 2.2.3. თავში.

27 იქვე, 6.

28 European Union Agency For Fundamental Rights, დასახელებული პუბლიკაცია.

29 იქვე, 13.

(ორივე მიდგომის შედარებისათვის) შინაარსობრივად შიდა დაზვერვის განხორციელება უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობასთან, ხოლო გარე დაზვერვის წარმართვა – სადაზვერვო სამსახურთან არის დაკავშირებული. ევროკავშირის სააგენტო მეორე მიდგომის სასარგებლოდ აკეთებს არჩევანს: შიდა დაზვერვის სამსახური არის შიდა საფრთხეებზე მომუშავე დანესებულება, ხოლო გარე დაზვერვის სამსახური – ქვეყნით გარეთ არსებული რისკების შეფასებაზე ორიენტირებული სამსახური.<sup>30</sup>

დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურები, შეიძლება ითქვას, იდენტურ ცნებებად არის განხილული პარლამენტთაშორისი კავშირისა (IPU) და შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის (DCAF) ერთობლივ სახელმძღვანელოში, სადაც მითითებულია, რომ „დაზვერვის სამსახურები (ხშირად მათ „უშიშროების სამსახურებს“ უწოდებენ) ნებისმიერი სახელმწიფოს ძირითადი კომპონენტია, იგი უზრუნველყოფს სახელმწიფოსა და საზოგადოების უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის დამოუკიდებელი ანალიზის მიწოდებას და სახელმწიფოს სასიცოცხლო ინტერესების დაცვას“.<sup>31</sup>

აღნიშნული მიდგომების მხედველობაში მიღებით, წინამდებარე კვლევა დაეყრდნობა ევროკავშირის სააგენტოს ფუნდამენტური უფლებებისათვის 2015 წლის ანგარიშს სამოქალაქო და სამხედრო დაზვერვის ერთმანეთისგან გამიჯვნის ნაწილში. მოხსენიებული კვლევების გათვალისწინებით, „უსაფრთხოების სამსახური“ ეს არის შიდა დაზვერვის განმარტებული ორგანო, „დაზვერვის სამსახური“ კი – გარე დაზვერვის დანესებულება.

### 2.2.3. სამოქალაქო და სამხედრო დაზვერვა

სამხედრო დაზვერვის შემთხვევაში შემდეგი შინაარსის განმარტებები გამოიყოფა: სამხედრო დაზვერვის სამსახურები, სამოქალაქო დაზვერვისგან განსხვავებით, „აგროვებს და ამუშავებს ინფორმაციას როგორც ქვეყნის, ასევე მის ფარგლებს გარეთ უცხო სამხედრო ძალების მიმდინარე და პოტენციურ საქმიანობასთან დაკავშირებით“.<sup>32</sup> სხვა განმარტების მიხედვით სამხედრო დაზვერვა წარმოადგენს საგარეო დაზვერვის სპეციფიკურ ნაირსახეობას, რომლის სამიზნეა „პოტენციური მტრის სამხედრო

30 კვლევის მიხედვით, მაგალითებისათვის, გერმანიაში, იტალიაში, პოლონეთში, რუმინეთში, საფრანგეთში ერთმანეთისგან განსხვავებული უწყებების სახით მოქმედებენ საგარეო დაზვერვისა და საშინაო დაზვერვის (უსაფრთხოების) დანესებულებები, თუმცა, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობაში მსგავსი სახის დაყოფა არც ისე ხშირია. სავარაუდოდ, სწორედ გავრცელებული პრაქტიკის გათვალისწინებითაა დაზვერვის სამსახურების კატეგორიაში გაერთიანებული უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურები.

31 ფლური ფ., ჯონსონი ბ. ა., მთ. რედ. დასახელებული ნაშრომი, 64.

32 Urbelis V., Lithuanian Intelligence System, Lithuanian Military Academy of Lithuania, Vilnius, Lithuanian Annual Strategic Review, 2008, 209.

შესაძლებლობები“.<sup>33</sup> ყველა სახის სხვა სადაზვერვო საქმიანობას ახორციელებენ სამოქალაქო დაზვერვის სამსახურები.

სამოქალაქო და სამხედრო დაზვერვის გამიჯვნის ერთ-ერთი ხერხია ორგანიზაციული აფილირების საკითხი: „როგორც წესი, სამოქალაქო დაზვერვის სამსახურები ექვემდებარება შსს-ს ან პრემიერ-მინისტრს მაშინ, როდესაც სამხედრო სადაზვერვო სამსახურები თავდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაშია“.<sup>34</sup>

სამხედრო და სამოქალაქო დაზვერვის გამიჯვნის საკითხი სხვადასხვა კვლევაში განსხვავებული მიდგომით ხასიათდება. ზოგიერთ კვლევაში სადაზვერვო სამსახურებზე საუბრისას მათში მოიაზრება როგორც სამოქალაქო, ასევე სამხედრო დაზვერვა. მაგალითად, გაეროს სპეციალური მომხსენებელი ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლისას ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის საკითხებში მარტინ შეინინი, 2010 წლის ანგარიშში დაზვერვის სამსახურებზე საუბრისას ადამიანის უფლებათა დაცვის მიმართულებით საკითხების განხილვისას ერთმანეთისგან არ მიჯნავს „შიდა, გარე და სამხედრო სადაზვერვო სამსახურების საქმიანობას“.<sup>35</sup>

ევროკავშირის სააგენტო ფუნდამენტური უფლებებისათვის 2015 წლის ანგარიშში – „სადაზვერვო სამსახურების მიერ თვალთვალი: ფუნდამენტური უფლებების დაცვა და მისი საშუალებები ევროკავშირში“<sup>36</sup> სადაზვერვო სამსახურებზე საუბრისას დოკუმენტში მიჯნავს სამოქალაქო და სამხედრო დაზვერვას ინსტიტუციური აფილირების კრიტერიუმით და კვლევაში არ განიხილავს სამხედრო დაზვერვასა და ამ ფუნქციის განმახორციელებელ ინსტიტუტებს.<sup>37</sup>

მიმდინარე კვლევაში სამოქალაქო და სამხედრო დაზვერვის სამსახურები ერთმანეთისგან დიფერენცირებული იქნება მათი გამიჯვნის ინსტიტუციურ კრიტერიუმზე დაყრდნობით. შესაბამისად, იმის გათვალისწინებით, რომ სამხედრო დაზვერვა არ არის წინამდებარე კვლევის საგანი, დაზვერვის სამსახურებზე საუბრისას, განიხილება მხოლოდ სამოქალაქო დაზვერვის სამსახურები.

33 Hannah G., O'Brien K.A., Rathmell A., დასახელებული ნაშრომი, 6.

34 European Union Agency For Fundamental Rights, დასახელებული პუბლიკაცია, 14.

35 Scheinin M., UN, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, Compilation of Good Practices on Legal and Institutional Frameworks and Measures That Ensure Respect for Human Rights by Intelligence Agencies while Countering Terrorism, Including on Their Oversight, 2010, 17 May, 4, იხ. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.46.pdf>, განახლებულია: 08.01.2017.

36 European Union Agency For Fundamental Rights, დასახელებული პუბლიკაცია, 14.

37 ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობა ერთმანეთისგან მიჯნავს ამ ორი ფუნქციის განმახორციელებელ დაწესებულებებს. ევროკავშირის სააგენტო ფუნდამენტური უფლებებისათვის მიუთითებს, რომ ამ კუთხით გამოწვევისაა შვედეთი. იხ. European Union Agency For Fundamental Rights, დასახელებული პუბლიკაცია, 13.

თავის მხრივ, ზოგადად სამოქალაქო სადაზვერვო საქმიანობად (შიდა და გარე დაზვერვა) განიხილება როგორც დაზვერვის სამსახურების, ასევე უსაფრთხოების დაწესებულებების ფუნქციონირება. წინამდებარე კვლევაში სადაზვერვო სამსახურებზე საუბრისას მათში მოიაზრება გარე სადაზვერვო საქმიანობა, რომელიც ანალიტიკური ხასიათისაა და არ გულისხმობს საგამოძიებო მოქმედებების წარმართვას; უსაფრთხოების დაწესებულებების შემთხვევაში – შიდა დაზვერვა და უსაფრთხოება.

აღსანიშნავია, რომ ქართული კონტექსტი მხოლოდ ნაწილობრივ ერგება შემოთავაზებულ ცნებით აპარატს, ამდენად ავტორთა მიერ გამოყენებული ტერმინოლოგია ადაპტირებულ ჩარჩოს წარმოადგენს.

### 2.3. კვლევის ინსტრუმენტები და წყაროები

შემოაღნიშნული საკითხების გააზრებისთვის კვლევის მეთოდოლოგია ემყარება შემდეგ ინსტრუმენტებს:

- საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი;
- კანონმდებლობის პრაქტიკული იმპლემენტაციის ანალიზი;
- ევროკავშირის ქვეყნების, საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო გამოცდილების შესწავლა;
- აკადემიური მასალის შესწავლა;
- შესაბამის სფეროში საქართველოს შესახებ არსებული კვლევების მეორადი ანალიზი;

შესაბამისად, კვლევის პროცესში ძირითადად გამოყენებულია შემდეგი წყაროები:

- საქართველოში არსებული ნორმატიული ჩარჩო, როგორც საკანონმდებლო ასევე კანონქვემდებარე აქტები;
- საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვით მიღებული შესაბამისი ორგანოების საპარლამენტო ანგარიშები, პარლამენტის საკომიტეტო და პლენარული სხდომების სტენოგრაფიული ჩანაწერები და სხვა;
- საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული დოკუმენტები (გაიდლაინები, ანგარიშები, შეფასებები და სხვა); სხვა ქვეყნების საკანონმდებლო რეალობა და მათ შესახებ ანალიტიკური მასალა;
- აკადემიური ტექსტები უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების შესახებ;
- ექსპერტებთან ინტერვიუები.

## ნორმატიული ჩარჩო

კვლევის ჯგუფმა შეისწავლა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე რეგულაციები, რომლებიც განსაზღვრავს უსაფრთხოების სამსახურებზე საპარლამენტო კონტროლის ინსტიტუტს, ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის მექანიზმებს. ამ მიმართულებით განხილულია როგორც მოქმედი ნორმატიული ბაზა, ისე მანამდე (1995 წლიდან 2016 წლის აპრილის ჩათვლით) არსებული რეგულირებები. ამავე პერიოდიდან აგრეთვე გაანალიზებულია სხვადასხვა დროს მოქმედი სტრატეგიები, პოლიტიკის დოკუმენტები, სარეფორმო წინადადებები და ხედვები.

## საპარლამენტო კონტროლის ნორმატიული მექანიზმების იმპლემენტაცია

კვლევის ჯგუფმა შეისწავლა 2004-2016 (აპრილის ჩათვლით) წლების, უკანასკნელი სამი მონვევის პარლამენტის პრაქტიკა. ამ კუთხით გაანალიზდა შესაბამისი ორგანოების საპარლამენტო ანგარიშები, საპარლამენტო გამოსვლების ტექსტები და ფრაქციის, საკომიტეტო თუ პლენარული მოსმენების სტენოგრაფიული ჩანაწერები, ცალკეული დეპუტატების წერილობითი კითხვები და მასზე გაცემული პასუხები, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების შემდეგ მიღებული გადაწყვეტილებები და სხვა მასალები.

უფრო კონკრეტულად, კვლევის ჯგუფმა პარლამენტიდან გამოითხოვა, *inter alia*, შემდეგი საჯარო ინფორმაცია:

- საქართველოს პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენებების, მოხსენებების შემდეგ გამართული ფრაქციათა თავმჯდომარეების გამოსვლებისა და დებატების სტენოგრაფიული ჩანაწერების შესახებ;
- სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ რუტინული და რიგგარეშე ანგარიშებისა და მათი საპარლამენტო განხილვის სტენოგრაფიული ჩანაწერების შესახებ; პარლამენტის მიერ ანგარიშის რიგგარეშე წარდგენის მოთხოვნის საოქმო ჩანაწერების შესახებ;
- საქართველოს პარლამენტის წევრების მიერ საკვლევი ინსტიტუტების პარლამენტის, კომიტეტის ან დროებით საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიის სხდომაზე დასასწრებად მოწვევისა და დასწრების შესახებ; მოწვეული პირების მიერ გაკეთებული მოხსენებებისა და სხდომაზე გამართული დისკუსიის სტენოგრაფიული ჩანაწერების, სხდომების ოქმებისა და მათ მიერ წარმოდგენილი საქმიანობის წერილობითი ანგარიშის შესახებ;
- თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემომნების შედეგად შემუშავებული დასკვნების შესახებ;

- ნდობის ჯგუფის მიერ გამართული სხდომების ჯერადობის შესახებ, ასევე ნდობის ჯგუფის სხდომებზე მისი წევრებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოს წარმომადგენლების დასწრების თაობაზე;
- პარლამენტის წევრების, წევრთა ჯგუფებისა და ფრაქციების მიერ მიერ საკვლევო სუბიექტებისთვის დასმული კითხვებისა და შეკითხვების, ასევე სამთავრობო საათის შესახებ.

## საკუთესო საერთაშორისო სტანდარტები და გამოცდილება

კვლევის ჯგუფმა შეისწავლა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ როგორც ზოგადი, ისე კონკრეტული ქვეყნების შეფასების დროს უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის შესახებ ჩამოყალიბებული ხედვები. ასევე, სხვა სახელმწიფოების მოდელები ამ მიმართულებით.

სახელმწიფოთა შერჩევის პირველ კრიტერიუმად გამოყენებული იყო ევროკავშირის წევრობა, ხოლო მეორე კრიტერიუმად – ქვეყანაში საქართველოს მსგავსი არსებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სისტემა.

არსებობს რესპუბლიკური მმართველობის სამი მოდელი: საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და ნახევრად-საპრეზიდენტო. ამ უკანასკნელის ნიშნები პირველად ფრანგმა მეცნიერმა, მორის დიუვერჟემ გამოყო. დიუვერჟესული განმარტებით, ამ სისტემას ახასიათებს სამი ძირითადი ნიშანი: 1. პრეზიდენტის ხალხის მიერ არჩევითობა; 2. პრეზიდენტისთვის მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მინიჭება და 3. პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის არსებობა, რომელსაც ნდობას პარლამენტი უცხადებს.<sup>38</sup> დიუვერჟეს მიერ გამოყოფილი ნიშნებიდან პრობლემურია „პრეზიდენტისთვის მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მინიჭების“ ნაწილი, რადგან რთულად განსასაზღვრია, რა იგულისხმება „მნიშვნელოვან ძალაუფლებაში“. მაგალითისთვის, ამ საკითხის ძიებით დაინტერესებული ამერიკელი ექსპერტები – შუგარტი და კელი მნიშვნელოვანი ძალაუფლების ქვეშ განიხილავდნენ პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის ნდობაგამოცხადებული კაბინეტის გადაყენების შესაძლებლობასაც.<sup>39</sup>

შუგარტისა და კელის სახელს უკავშირდება ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემის ორი ნაირსახეობის – „პრემიერი-პრეზიდენტისა“ და „საპრეზიდენტო-საპარლამენტო“ იდენტიფიცირება.<sup>40</sup> გამოყოფილ ქვეტიპებს შორის მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი პრეზიდენტის ძალაუფლება და მთავრობის პასუხისმგებლობის ადრე-

38 Shugart S.M., Semi-Presidential Systems, Dual Executive and Mixed Authority Patterns, 2005, 323, 324, იხ. <http://www.degan.uqam.ca/teaching450E/semipresidential.pdf>, [03.01.2016].

39 იქვე, 332.

40 იქვე, 333.

სატია. პრემიერი-პრეზიდენტის ქვეტიპში პრეზიდენტი გარკვეულწილად ერთვება მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცესში, მაგალითად, ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, მაგრამ მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილებით მხოლოდ პარლამენტი ალჭურვილი. რაც შეეხება საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ქვეტიპს, აქ პრეზიდენტი, ერთი მხრივ, აქტიურად ერთვება მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების პროცესში, მეორე მხრივ კი, ის ფლობს მთავრობის გადაყენების უფლებასაც, შესაბამისად, მთავრობას ორმხრივი პასუხისმგებლობა აქვს პარლამენტისა და პრეზიდენტის მიმართ.<sup>41</sup>

საქართველოში მოქმედი მოდელი ნახევრად-საპრეზიდენტოა, პრემიერი-პრეზიდენტის ქვეტიპის მიაკუთვნება. ის ხასიათდება (1) უნიტარული ტერიტორიული მოწყობით, (2) პირდაპირ არჩეული პრეზიდენტით, (3) ერთპალატიანი პარლამენტითა და (4) სახელმწიფოს მეთაურის ფორმალური როლით კაბინეტის დაკომპლექტების პროცედურაში, მთავრობის გადაყენების უფლებამოსილების გარეშე (კვლევისას შერჩეულ ქვეყნებში პრეზიდენტებს კაბინეტის გადაყენება პარლამენტის თანხმობის გარეშე არ შეუძლიათ).

კვლევის ჯგუფმა ამ ოთხ კრიტერიუმთან მეტ-ნაკლები მსგავსების მიხედვით ხუთი უნიტარული ქვეყანა შეარჩია. მათგან ოთხს (ბულგარეთი, ხორვატია, სლოვაკეთი და ლიტვა) პოსტსაბჭოთა პერიოდში სახელწიფოებრიობის საქართველოს მსგავსი გამოცდილება აქვს, ხოლო ერთს (ფინეთი) – დემოკრატიის შედარებით დიდი ტრადიცია. ავტორებისთვის საინტერესო იყო როგორც ერთი, ისე მეორე გამოცდილება, რომლებიც ერთმანეთთან შედარების საინტერესო რესურსს შეიცავდა. თუმცა, ცხადია, კვლევა მხოლოდ ამ ქვეყნების რეალობის ანალიზს არ მოიცავს, მასში საჭიროებისამებრ, მოხმობილია სხვა გამოცდილებაც, თუმცა, კომპარატივისტიკის მთავარი ხაზი ამ ხუთ ქვეყანაზე გადის. მათი ქვეყნის მმართველობის სისტემის მოკლე დახასიათება ასე გამოიყურება:

**ბულგარეთი** – სახელმწიფოს მეთაური პირდაპირ არჩეული პრეზიდენტია.<sup>42</sup> საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს ერთპალატიანი ეროვნული კრება,<sup>43</sup> რომელიც ახორციელებს საპარლამენტო კონტროლს და აირჩევა 4 წლის ვადით.<sup>44</sup> მთავრობას წარმოადგენს მინისტრთა საბჭო, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან პრემიერ-მინისტრი, მისი მოადგილეები და მინისტრები.<sup>45</sup> კრება ირჩევს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრს და მისი წინადადებით – მინისტრთა საბჭოს, ცვლილებები შეაქვს მთავრობის

41 იქვე, 334-340.

42 ბულგარეთის კონსტიტუცია, 2006 წლის 26 სექტემბრის რედაქცია, 92-ე მუხლი, იხ. <http://www.parliament.bg/en/const> განახლებულია: 7.01.2017.

43 იქვე, 62-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

44 იქვე, 64-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

45 იქვე, 108-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

შემადგენლობაში.<sup>46</sup> პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას წარადგენს ყველაზე მრავალ-რიცხოვანი საპარლამენტო ჯგუფი, პრეზიდენტი კი მას აკისრებს ვალდებულებას წარ-მოადგინოს მთავრობის შემადგენლობა.<sup>47</sup>

**ლიტვა** – სახელმწიფოს მეთაური, ხუთი წლის ვადით, პირდაპირ არჩეული პრეზიდენტი.<sup>48</sup> საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს ერთპალატიანი წარმომადგენლობითი ორგანო – სეიმი, რომელიც აირჩევა 4 წლის ვადით.<sup>49</sup> მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. მთავრობის მეთაური არის პრემიერ-მინისტრი.<sup>50</sup> პრეზიდენტი სეიმის თანხმობით ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრს, ავალებს მას შექმნას მთავრობა და შემდეგ ამტკიცებს მის შემადგენლობას.<sup>51</sup>

**ხორვატია** – სახელმწიფოს მეთაურია პირდაპირ წესით და 5 წლის ვადით არჩეული პრეზიდენტი.<sup>52</sup> საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს ერთპალატიანი წარმომადგენლობითი ორგანო – საბორი,<sup>53</sup> რომელიც 4 წლის ვადით აირჩევა.<sup>54</sup> მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრის, ერთი ან ორი ვიცე პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან.<sup>55</sup> მთავრობის მეთაური არის პრემიერ-მინისტრი. პრეზიდენტი მთავრობის ფორმირების მანდატს აძლევს პირს, რომელიც მოიპოვებს საბორის ნევრთა უმრავლესობის მხარდაჭერას.<sup>56</sup> მთავრობას ნდობა საბორმა უნდა გამოუცხადოს.<sup>57</sup>

**სლოვაკეთი** – სახელმწიფოს მეთაურია პირდაპირ წესით, 5 წლით არჩეული პრეზიდენტი.<sup>58</sup> საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს ერთპალატიანი ეროვნული საბჭო,<sup>59</sup> რომელიც 4 წლის ვადით აირჩევა.<sup>60</sup> მთავრობა შედგება მთავრობის

---

46 იქვე, 108-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

47 იქვე, 99-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

48 ლიტვის კონსტიტუცია, 2009 წლის 1-ლი მაისის რედაქცია, 78-ე მუხლი, იხ. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm> განახლებულია: 7.01.2017.

49 იქვე, 55-ე მუხლი.

50 იქვე, 91-ე მუხლი.

51 იქვე, 84-ე მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტები.

52 ხორვატიის კონსტიტუცია, 2010 წლის 6 ივლისის რედაქცია, 94-95-ე მუხლი, იხ. <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=17074> განახლებულია: 7.01.2017.

53 იქვე, 71-ე მუხლი.

54 იქვე, 73-ე მუხლი.

55 იქვე, 109-ე მუხლი.

56 იქვე, 110-ე მუხლი.

57 იქვე, 109-ე მუხლი.

58 სლოვაკეთის კონსტიტუცია, 2014 წლის 1-ლი დეკემბრის რედაქცია, 101-ე მუხლი, იხ. <http://www.slovakia.org/sk-constitution.htm> განახლებულია: 7.01.2017.

59 იქვე, 72-ე მუხლი.

60 იქვე, 73-ე მუხლი.



თავმჯდომარის, მისი მოადგილეებისა და მინისტრებისაგან.<sup>61</sup> პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობის თავმჯდომარესა<sup>62</sup> და ამ უკანასკნელის წარდგინებით – მთავრობას,<sup>63</sup> რასაც ამტკიცებს ეროვნული საბჭო. თუ ის უარს იტყვის ნდობის გამოცხადებაზე, პრეზიდენტი გამოითხოვს მთავრობას.<sup>64</sup>

**ფინეთი** – სახელმწიფოს მეთაურია 6 წლის ვადით, პირდაპირ არჩეული პრეზიდენტი.<sup>65</sup> საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს ერთპალატიანი წარმომადგენლობითი ორგანო – ედუსკუნტა, რომელიც 4 წლის ვადით აირჩევა.<sup>66</sup> სახელმწიფო საბჭო (მთავრობა) შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან.<sup>67</sup> პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს ასახელებს პრეზიდენტი საპარლამენტო ძალებთან კონსულტაციის შემდგომ.<sup>68</sup> დანარჩენ მინისტრებს პრეზიდენტს თანამდებობაზე დასანიშნად პრემიერ-მინისტრი წარუდგენს.<sup>69</sup> პრეზიდენტი ათავისუფლებს მინისტრებს იმ შემთხვევაში თუ მათ დაკარგული აქვთ საკანონმდებლო ორგანოს ნდობა.<sup>70</sup>

## აკადემიური მასალა

კვლევის ჯგუფმა უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის თეორიული შესწავლის, მოდელების გააზრების, ფუძემდებლური პრინციპების უკეთ გააზრების მიზნით დაამუშავა შესაბამის საკითხებზე შექმნილი აკადემიური ნაშრომები.

## სამუშაო შეხვედრები და ინტერვიუები

ქართულ რეალობაში უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების უკეთ გასაგებად, მისი მუშაობის პრინციპებსა და დეტალებში უფრო უკეთ ჩასახედად ავტორთა ჯგუფმა გამართა შეხვედრები აღნიშნულ საკითხზე მომუშავე პირებთან. შეხვედრები გაიმართა როგორც ჯგუფურად, ისე ინდივიდუალურად (სულ 12 შეხვედრა 14 პირთან). ინტერვიურებულებს შორის იყვნენ როგორც დამოუკიდებელი ექსპერტები, აკადემიური წრეებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, ისე კონსტიტუციური ორგანოების თანამდებობის პირები

61 იქვე, 109-ე მუხლი.

62 იქვე, 102-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

63 იქვე, 111-ე მუხლი.

64 იქვე, 115-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

65 ფინეთის კონსტიტუცია, 2012 წლის 1-ლი მარტის რედაქცია, 54-ე მუხლი, იხ. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> განახლებულია: 7.01.2017.

66 იქვე, 24-ე მუხლი.

67 იქვე, მე-60 მუხლი.

68 იქვე, 61-ე მუხლი.

69 იქვე.

70 იქვე, 64-ე მუხლი.

და პარლამენტის წევრები (ისინი წინამდებარე კვლევაში მოხსენიებულნი არიან როგორც ექსპერტები).<sup>71</sup>

## 2.4. მმართველობის მოდელების ცვლილება საქართველოში და მისი გავლენა საპარლამენტო კონსტიტუციაზე

კონსტიტუციის შემუშავებიდან დღემდე, მთავრობის წევრების სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხის გადაწყვეტის უფლებით პარლამენტი ყოველთვის არის აღჭურვილი, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ადრესატებს კი კანონმდებელი მმართველობის ფორმის მიხედვით ცვლიდა. 1995 წლის კონსტიტუციით დამკვიდრებული საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელში მთავრობა პრეზიდენტის სათათბირო ფუნქციით არსებობდა, შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა განსაზღვრავდა პარლამენტისადმი მთავრობის ანგარიშვალდებულების გარკვეულ ფორმებს, პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მას მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე ჰქონდა.

2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა შექმნა ნახევრად-საპრეზიდენტო სისტემა, საპრეზიდენტო-საპარლამენტო ქვეტიპი. მთავრობის კოლეგიურ ორგანოდ ჩამოყალიბებამ და პრემიერ-მინისტრის ინსტიტუტის დამკვიდრებამ საპარლამენტო კონტროლის ფორმებს მეტი პოლიტიკური განზომილება შესძინა, მთავრობა პოლიტიკურად პასუხისმგებელი პრეზიდენტთან ერთად პარლამენტის წინაშეც გახდა.

2010 წლის რეფორმით, რომელიც 2013 წლის ბოლოს შევიდა ძალაში, საქართველომ კიდევ ერთხელ შეცვალა მმართველობის მოდელი და ნახევრად-საპრეზიდენტო, პრე-

71 ინტერვიუები ჩატარდა შემდეგ პირებთან: ირინა იმერლიშვილი – საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლე, უშიშროების საბჭოს ყოფილი მდივანი (2013-2016 წლებში), საქართველოს საპარლამენტის საპროცედურო და წესების კომიტეტის ყოფილი თავმჯდომარე (2012-2013 წლებში); ვახტანგ ხმალაძე – საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ყოფილი თავმჯდომარის მოადგილე (1993-1995 წლებში), საქართველოს მე-3, მე-5 და მე-8 მოწვევის პარლამენტის წევრი, საქართველოს პარლამენტის იურიდიული კომიტეტის თავმჯდომარე (2012-2016 წლებში); პავლე კუბლაშვილი – საქართველოს მე-6, მე-7 და მე-8 მოწვევის პარლამენტის წევრი, საქართველოს პარლამენტის იურიდიული კომიტეტის თავმჯდომარე (2008-2012 წლებში); ირაკლი სესიაშვილი – საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, საქართველოს მე-8 და მე-9 მოწვევის პარლამენტის წევრი; ხათუნა გოგორაშვილი – საქართველოს მე-6, მე-7, მე-8 და მე-9 მოწვევის პარლამენტის წევრი, საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო და წესების კომიტეტის თავმჯდომარე (2004-2012 წლებში); გიორგი კახიანი – საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო და წესების კომიტეტის თავმჯდომარე, საქართველოს მე-8 და მე-9 მოწვევის პარლამენტის წევრი; დავით დარჩიაშვილი – საქართველოს მე-7 და მე-8 მოწვევის პარლამენტის წევრი, საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ყოფილი წევრი (2012-2016 წლები); ლევან ბოძაშვილი – საქართველოს უშიშროების საბჭოს მდივნის მოადგილე, ვენეციის კომისიის წარმომადგენელი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში (2009-2010 წლები); ლევან დოლიძე – საქართველოს უსაფრთხოების და განვითარების ცენტრის დირექტორი, თავდაცვის მინისტრის ყოფილი მოადგილე (2012-2014 წლები); ლევან ალაფიშვილი – ატლანტიკური საბჭოს დამფუძნებელი; ლიკა საჯავია – საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს (TIG) საპარლამენტო მდივანი; სოფო ვერძელი – ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) ინსტიტუციური რეფორმების მხარდაჭერის პროგრამის დირექტორი; გურამ იმნაძე – ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) ინსტიტუციური რეფორმების მხარდაჭერის პროგრამის პროექტის კოორდინატორი; მარიამ მხატვარი – ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) ინსტიტუციური რეფორმების მხარდაჭერის პროგრამის იურისტი.

მიერი-პრეზიდენტის ქვეტიპად ჩამოყალიბდა. პრეზიდენტის მთავრობისგან არსებითად ჩამოშორების შემდგომ გაიზარდა მთავრობის წევრთა პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე.

მმართველობის მოდელების ამგვარი ცვლილებები, ცხადია, ერთი მხრივ, გარკვეულ ასახვას ჰპოვებდა საკვლევ სუბიექტებზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით, თუმცა, მეორე მხრივ, ეს ცვლილებები საკმარისი არ არის, მაგალითად, კვლევა აჩვენებს, რომ ბოლო რეფორმის შემდეგ, როდესაც პრეზიდენტის როლი მთავრობის ფორმირებასა და გადაყენებაში პარლამენტის სასარგებლოდ ფაქტობრივად გაუქმდა, ამას საკანონმდებლო ორგანოს საკონტროლო ინსტრუმენტების არსებული სისტემის ცვლილება არ მოჰყოლია, რაშიც, უპირველესად, უმცირესობის როლის ხელახლა გააზრება და მისი ზრდა იგულისხმება.

## 2.5. მადლიერების გამოხატვა

კვლევის ჯგუფი მადლობას უხდის ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველოს“, რომლის ფინანსური მხარდაჭერითაც, პროექტ „უსაფრთხოებისა და შინაგან საქმეთა სამსახურებზე საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების შეფასება“ ფარგლებში, მომზადდა წინამდებარე კვლევა.

საინიციატივო ჯგუფი მონოდებული მასალებისთვის საქართველოს პარლამენტის აპარატის მადლიერია. ტექსტი ნორმატიული რეალობის იმპლემენტაციის ნაწილის კვლევაში სრულად ეყრდნობა საკანონმდებლო ორგანოდან მიღებულ ინფორმაციას.

კვლევის ავტორები დიდად დავალებულნი არიან იმ თითოეული პოლიტიკოსის, სახელმწიფო თანამდებობის პირისა თუ ექსპერტისგან, რომელთაც არ დაინანეს საკუთარი დრო და ზოგიერთ შემთხვევაში რამდენიმე საათის განმავლობაში პასუხობდნენ მომქანცველ შეკითხვებს.

დაბოლოს, განსაკუთრებული მადლობა ქალბატონ სოფო ვერძეულსა და ქალბატონ ლიკა საჯაიას, რომლებმაც არ დაიზარეს, რომ წინამდებარე კვლევის საბოლოო ვერსია წაეკითხათ და უაღრესად ღირებული დასკვნითი შენიშვნებით მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს მის გაუმჯობესებაში, ასევე ბატონ ირაკლი სესიაშვილს. მან იგივე დახმარება კვლევის იმ ნაწილებთან დაკავშირებით გასწია, რომელიც ნდობის ჯგუფსა და საკომიტეტო მუშაობას შეეხება.

## კვლევის მიზნები

### კანონმდებლობა

- კანონმდებლობა ნათლად არ განსაზღვრავს პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენების ბუნებას. ბუნდოვნად არის გამიჯნული ერთმანეთისგან მოხსენების შემდეგ დებატებისა და ფრაქციათა თავმჯდომარეების გამოსვლების სპეციფიკა ისევე, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის დებატებზე დარჩენის სავალდებულო წესი;
- პარლამენტის რეგლამენტი ნათლად არ ითვალისწინებს პრემიერ-მინისტრის მიერ სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ყოველწლიური მოხსენების ზეპირად წარდგენის ვალდებულებას, ხოლო მოხსენების შემდგომ – სავალდებულო დებატებს;
- პრემიერ-მინისტრის სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ყოველწლიური ანგარიშის მსგავსად, რიგგარეშე ანგარიშის შემთხვევაშიც რეგლამენტით გათვალისწინებული პროცედურა მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული;
- კანონმდებლობაში დღეს არსებული ჩანაწერი შეკითხვის დასმის უფლებამოსილების მქონე პარლამენტის წევრთა ათკაციან ჯგუფს ფრაქციასთან შედარებით არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს;
- ინტერპელაციის მექანიზმი ბუნდოვანი და გაუმართავია;
- პარლამენტის რეგლამენტი მკაფიოდ არ ითვალისწინებს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს ვალდებულებას, სამთავრობო საათზე შეკითხვას პირადად უპასუხოს;
- არსებული რეგულაციის პირობებში მთავრობის წევრის პლენარულ სხდომაზე მონვევის პროცედურის საჭიროება არ არსებობს;
- თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტს ფართო მანდატი აქვს და რამდენიმე ორგანოს ერთდროულად უწევს კონტროლს, რაც ართულებს მის საქმიანობას. კანონმდებლობა არ უშვებს სპეციალიზებული კომიტეტის ან/და ქვე-კომიტეტის შექმნის შესაძლებლობას, რომელთა არსებობა საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობას უფრო მოქნილსა და კონცენტრირებულს გახდიდა;
- ნდობის ჯგუფის წევრის მიერ სხდომის ჩატარების წინადადებაზე უმრავლესობის მხარდაჭერის სავალდებულობა, შესაძლებელია ქმნიდეს ნდობის ჯგუფის საქმიანობის არაეფექტურობის რისკებს;

- განსხვავებით თავდაცვისა და შსს-სგან, რომლებიც კანონით განსაზღვრული ოდენობის სახელმწიფო საიდუმლო შესყიდვის შესახებ ინფორმაციას წინასწარ წარუდგენენ ნდობის ჯგუფს, ასეთი ვალდებულება არ არის დაწესებული სუს-ის, დაზვერვის სამსახურის, ასევე სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მიმართ;
- კომისიის შესაქმნელად დადგენილი კვორუმი და შექმნის პროცედურული სირთულე საფრთხის წინაშე აყენებს დროებითი საგამოძიებო კომისიის, როგორც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის ეფექტურობას, რის გამოც ის ძირითადად უმნიშვნელო საკითხებზე, ან საერთოდ არ იქმნება;
- საგამოძიებო და სხვა დროებით კომისიას აბსოლუტური უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის, თანამდებობის პირთა დაბარების მიმართ; დანარჩენი უფლებამოსილების განხორციელება დამოკიდებულია უფლებამოსილი პირის ნებართვა/თანხმობაზე, რაც კომისიის საქმიანობის ეფექტურობას დამატებით ბარიერებს უქმნის.
- პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებული პირის ვალდებულება, შესაბამისი მოთხოვნის შემთხვევაში დაესწროს ფრაქციის სხდომას, იწვევს საპარლამენტო ცხოვრების ფრაგმენტაციას.

### იმპლემენტაცია

- სამთავრობო პროგრამები საკვლევი ინსტიტუტების საქმიანობასთან დაკავშირებით მოკლებულია კონკრეტულობას;
- პრემიერ-მინისტრის მიერ სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის წარდგენისას სისტემურად არ ხდება პროგრამაში ასახული მიზნების შესრულების მიმოხილვა;
- მუდმივად ირღვევა პრემიერ-მინისტრების მიერ სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის წარდგენის კანონმდებლობით დადგენილი ვადა;
- პარლამენტს პრემიერ-მინისტრისთვის სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის რიგგარეშე წარდგენა არასოდეს მოუთხოვია;
- მერვე მონვევის პარლამენტში არც ერთხელ არ ჩატარებულა სამთავრობო საათი;
- არსებობს სამთავრობო საათზე მინისტრის ნაცვლად მისი მოადგილის წარდგომის პრაქტიკა, რაც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის მოთხოვნებს;
- თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი უმთავრესად ორიენტირებულია ნორმალ-შემოქმედებით საქმიანობაზე, კანონპროექტების შეფასებაზე, კომენტირებაზე, დასკვნების გაცემასა და ნაკლებად საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელებაზე;
- თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების პარალელურად გაცემულ დასკვნათა უმრავლესობაში იშვიათად შეიმჩნევა

- მითითებები შემოთავაზებული სამთავრობო პროგრამის გაუმჯობესების მიზნით;
- სადეპუტატო კითხვის ადრესატი უმრავლეს შემთხვევაში თავად არ სცემს ავტორს პასუხს, რაც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციისა და რეგლამენტის მოთხოვნებს;
- 2004-2016 წლების განმავლობაში პარლამენტის წევრთა მიერ შს მინისტრებისთვის მხოლოდ 59 კითხვაა სხვადასხვა საკითხზე დასმული. 59-დან 9 შემთხვევაში ადრესატებმა პასუხის გარეშე დატოვეს პარლამენტის წევრის კითხვა, თუმცა ამას პარლამენტის რეაგირება არ მოჰყოლია; 2005-2006, 2008-2012 წლებში პარლამენტის წევრებს შს მინისტრისთვის კითხვა საერთოდ არ დაუსვამთ; პარლამენტარები აქტიურად არ იყენებენ სუს-ის, როგორც პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს მიმართ შეკითხვის დასმის უფლებამოსილებას; დაზვერვის სამსახურის მიმართ საერთოდ არ გამოყენებულა საპარლამენტო კითხვის საკონტროლო მექანიზმი.

### **შინაგან საქმეთა სამინისტრო**

- უნდობლობის პროცედურა არაგონივრულად ბევრ დაბრკოლებას მოიცავს – პროცედურულ საფეხურებს, დროის ხანგრძლივობასა და ზედმეტად მაღალ კვორუმებს, რაც, სულ ცოტა, მოქმედი მმართველობის მოდელთან შეუთავსებელია;
- პარლამენტს არ გააჩნია ცალკეული მინისტრების პოლიტიკური პასუხისმგებლობის დაყენების რეალური ბერკეტები, რაც მის, როგორც მთავრობის უპირველესი მაკონტროლებელი ორგანოს, როლს ამცრობს;
- კონსტიტუციის დარღვევის სავარაუდო ფაქტების არსებობის მიუხედავად, 2004 წლიდან დღემდე არც ერთი მთავრობის წევრის მიმართ აღძრულა იმპიჩმენტი.

### **დაზვერვის სამსახური**

- დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნა-გათავისუფლება პრემიერ-მინისტრის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შედეგია და ნაკლებად შეიცავს დემოკრატიული პროცესების სტიმულირების წინაპირობას, რაც პოლიტიკურად მოტივირებული გადაწყვეტილების მიღების შანსს ზრდის;
- კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს სამსახურის ხელმძღვანელის უფლებამოსილების შეწყვეტის წინაპირობებს, რაც გზას უხსნის პოლიტიკურად მოტივირებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

### **უსაფრთხოების სამსახური**

- სუს-ის უფროსის თანამდებობაზე გამწესების შემოთავაზებული პროცედურა არა კონსენსუსზე, არამედ პოლიტიკურ ინტერესებზე მორგებული შედეგების დადგომის რისკს ზრდის;

- სუს-ის უფროსის პასუხისმგებლობის არსებული მოდელი წარმოადგენს კვაზი-უნდობლობის მექანიზმს და იძლევა პოლიტიკური მიზნებით მისი გამოყენების საშუალებას;
- პარლამენტი არაეფექტურად იყენებს თავის საკონტროლო ფუნქციას სუს-ის საქმიანობის შესახებ ანგარიშის მოსმენის მიმართ;
- სუს-ის საქმიანობის ანგარიში არ წარდგენილა კანონით გათვალისწინებულ ვადაში; ანგარიშის წარდგენა ორჯერ გადაიდო;
- სუს-ის საქმიანობის შესახებ ანგარიში საკომიტეტო მოსმენაზე წარადგინა უფროსის მოადგილემ და არა თავად უფროსმა, რაც ეწინააღმდეგება საკანონმდებლო მოთხოვნებს;
- სუს-ის მიერ დანაშაულთა გამოძიების ფუნქციის ქონა ქმნის სამსახურის მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხეს, რაც კიდევ უფრო ზრდის ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების აუცილებლობას.

### **სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო**

- პარლამენტის და შესაბამისი კომიტეტის თავმჯდომარეების საბჭოს სხდომებში მონაწილეობა კანონმდებლობით სათანადოდ არ არის უზრუნველყოფილი;
- სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ანალიტიკური საქმიანობით მიღებული პროდუქტი ხელმისაწვდომია მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელისათვის – პრემიერ-მინისტრისა და საბჭოს წევრებისათვის. პარლამენტი ადრესატთაგან გამორიცხულია.

# ნაწილი პირველი

## პარლამენტის ზოგადი საკონტროლო უფლებამოსილებები

4. პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენება	33
5. სამთავრობო პროგრამები და პრემიერ-მინისტრის მიერ ანგარიშის წარდგენა	39
6. პარლამენტის წევრის კითხვა	46
7. საპარლამენტო შეკითხვა და სამთავრობო საათი	52
8. მთავრობის წევრთა პლენარულ სხდომაზე მოწვევა	60
9. წლობის ზგუფი	61
10. საკომიტეტო კონტროლი	66
11. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები	73
12. პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირთა ფრაქციის სხდომაზე მოწვევა	82



## 4

## პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენება

- კანონმდებლობა ნათლად არ განსაზღვრავს პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენების ბუნებას. ერთმანეთისგან ბუნდოვნად არის გამიჯნული მოხსენების შემდეგ დებატებისა და ფრაქციათა თავმჯდომარეების გამოსვლების სპეციფიკა ისევე, როგორც სახელმწიფოს მეთაურის დებატებზე დარჩენის სავალდებულო წესი.

ნახევრად-საპრეზიდენტო, პრემიერი-პრეზიდენტის ქვეტიპის<sup>72</sup> მოდელის მქონე სახელმწიფოები სხვადასხვაგვარად აწესრიგებენ სახელმწიფოს მეთაურის მიმართვისა და ანგარიშით წარდგომის საკითხს. მათგან ერთ ნაწილში პრეზიდენტი პარლამენტს არ მიმართავს რეგულარულად, არამედ – სურვილისამებრ.<sup>73</sup> ამით ის დღის წესრიგში აყენებს მნიშვნელოვან საგარეო და საშინაო საკითხებს. პოლონეთში სახელმწიფოს მეთაურის და სემის კომუნიკაცია სწორედ ასეთია, მას არ მოსდევს დებატები,<sup>74</sup> ლიტვაში კი ის ყოველწლიურად წარსდგება საკანონმდებლო ორგანოში ქვეყნის საშინაო მდგომარეობისა და საგარეო პოლიტიკის შესახებ სასაუბროდ.<sup>75</sup> ასეთივე მოხსენება გათვალისწინებული სლოვაკეთშიც.<sup>76</sup> ისეთი ფორმით პარლამენტსა და ხალხთან კომუნიკაცია, როგორც ეს ლიტვასა და სლოვაკეთშია, პრეზიდენტის მიმართვის არა მარტო პოლიტიკურ ინსტრუმენტად წარმოადგენს, არამედ დამატებით ანგარიშგების ფუნქციასაც ანიჭებს. მართალია, პრეზიდენტის შეზღუდული უფლებამოსილების გათვალისწინებით ასეთი მოხსენებების არსებობის მთავარი დანიშნულება თავისი შინაარსით არა მხოლოდ ქვეყნის პირველი პირის საქმიანობის წარმოჩენაა, არამედ ისეთი პოლიტიკური მექანიზმის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს პრეზიდენტისა და პარლამენტის კომუნიკაციას, პრეზიდენტის მიერ საპარლამენტო დღის წესრიგზე გავლენის მოხდენას და პოლიტიკურ ცხოვრებაში მეტ ჩართულობას, თუმცა, ცხადია

72 ბულგარეთი, ჩეხეთი და სხვა. იხ. სრული სია: <http://www.semipresidentialism.com/?cat=61> განახლებულია: 18.12.2016.

73 მაგ. ჩეხეთის კონსტიტუციის 64-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის მიხედვით, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მოითხოვოს სიტყვით წარდგენა; იხ. <http://www.constitutionnet.org/files/Czech%20Republic%20Constitution.pdf> განახლებულია: 18.12.2016.

74 პოლონეთის კონსტიტუცია, 2009 წლის 21 ოქტომბრის რედაქცია, 140-ე მუხლი, იხ. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> განახლებულია: 18.12.2016.

75 ლიტვის კონსტიტუცია, 2009 წლის 1-ლი მაისის რედაქცია, 84-ე მუხლის მე-18 პუნქტი.

76 სლოვაკეთის კონსტიტუცია, 2014 წლის 1-ლი დეკემბრის რედაქცია, 102-ე მუხლის მე-15 პუნქტი.

ეს არც საანგარიშო ფუნქციას გამორიცხავს. გამოსვლის ფარგლებში პრეზიდენტი საკანონმდებლო ორგანოსა და საზოგადოების წინაშე საკუთარ საქმიანობასაც აჯამებს. ასეა საქართველოს შემთხვევაშიც. ამდენად, კვლევის მიზნებისთვის საინტერესოა მისი ნორმატიული მოწესრიგებისა და პრაქტიკული იმპლემენტაციის განხილვა.

საქართველოს კონსტიტუცია შექმნის დღიდან ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, პრეზიდენტის ხალხისა და პარლამენტისადმი მიმართვის უფლებამოსილებას, მეორე მხრივ კი, წელიწადში ერთხელ, პარლამენტისადმი მოხსენებით წარდგომის ვალდებულებას.<sup>77</sup> პირველი პრეზიდენტის წმინდა პოლიტიკური ინსტრუმენტია და მის ნებასურვილზეა დამოკიდებული. მეორე კი, ცხადია, შეიცავს და გულისხმობს კიდევ პოლიტიკურ დღის წესრიგზე გავლენის მოხდენის ბერკეტებს. თუმცა, როგორც აღინიშნა, იგი ამავდროულად სახელმწიფოს მეთაურის მიერ საკანონმდებლო ორგანოსა და ხალხის წინაშე საკუთარი საქმიანობის წლიურ შეჯამებასაც ითავსებს, რასაც, შესაძლოა, მისი სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა მოჰყვეს. ამდენად, ბუნებრივია, რომ წინამდებარე კვლევა მხოლოდ ამ უკანასკნელს შეეხება.

კონსტიტუციით დადგენილი მოხსენების წარდგენის წესი გავრცობილია პარლამენტის რეგლამენტით, რომლის 1995-2004 წლების რედაქციაში გათვალისწინებული იყო აღნიშნული პროცედურის, როგორც წესი, საგაზაფხულო სესიის პლენარული სხდომების პირველ დღეს ჩატარება.<sup>78</sup> პრეზიდენტის მოხსენების შემდეგ პროცედურა ითვალისწინებდა ორსაათიან შესვენებას. შესვენების შემდეგ იმართებოდა ფრაქციის თავჯდომარეთა გამოსვლები, რომელსაც რეგლამენტი იმავდროულად დებატებსაც უწოდებდა. გამართული დებატების შემდგომ შესაძლებელი იყო რეზოლუციის მიღება.<sup>79</sup>

2004-2012 წლებში პარლამენტის რეგლამენტში პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენების მოწესრიგების წესი იგივე დარჩა,<sup>80</sup> მერვე მოწვევის პარლამენტის რეგლამენტით კი ცვლილება შეეხო პრეზიდენტის გამოსვლის შემდგომ გასამართ დებატებს. გაჩნდა ალტერნატივა მოხსენების შემდგომ ფრაქციის თავჯდომარეთა გამოსვლასა და პოლიტიკური დებატების გამართვას შორის.<sup>81</sup> პროცედურული თვალსაზრისით მათ შორის არსებობს ორი სხვაობა: პირველი, პოლიტიკური დებატების დროს გამოსვლებისთვის დრო ეთმობა უმრავლესობასა და უმცირესობას, ფრაქციასა და პარლამენტის თავჯდომარეს, თავჯდომარის მოადგილეებს, ასევე პარლამენტის იმ წევრს, რომელიც არც ერთ ფრაქციაში არ არის გაერთიანებული.<sup>82</sup> ფრაქციათა

77 საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტოსა და 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქციები, 73-ე მუხლი, მე-4 პუნქტი.

78 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2003 წლის 27 თებერვლის რედაქცია, 128-ე მუხლი.

79 იქვე.

80 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2012 წლის 28 ივნისის რედაქციით, 194.

81 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 26 ივნისის რედაქცია, მე-200 მუხლი.

82 იქვე, 136.

თავმჯდომარეების გამოსვლებისას კი პარლამენტის ცალკეული წევრები მოკლებული არიან პოზიციების გამოხატვის შესაძლებლობას. მეორე განსხვავება პარლამენტის თავმჯდომარის უფლებამოსილებაა, პოლიტიკური დებატების ბოლოს ისარგებლოს ამ რეგლამენტით მისთვის გათვალისწინებული დროით და განხილული საკითხი კენჭისყრაზე დააყენოს.<sup>83</sup> სწორედ ამ ორი თავისებურების მეშვეობით უნდა აიხსნას განსხვავება ამ საპარლამენტო ფორმატებს შორის. გამომსვლელთა ფართო სპექტრი და შესაძლებლობა, რომ პოლიტიკური პაექრობა რეზოლუციის მიღებით დასრულდეს, პოლიტიკურ დებატებს უფრო მეტად შედეგზე ორიენტირებულ პროცედურად წარმოგვიდგენს, მაშინ, როცა ფრაქციათა თავმჯდომარეების გამოსვლის ფორმატი მხოლოდ პოზიციების დაფიქსირებით შემოიფარგლება და არ არის მიმართული საპარლამენტო ძალების მოსაზრებათა შეჯერებისკენ, რასაც საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობა, შესაბამისი ნაბიჯების გადადგმა უნდა მოჰყვეს.

ქართული პარლამენტარიზმის ყოველდღიურობაში გაუგებრობას იწვევს ნორმატიული მოწესრიგების მიმართება პრეზიდენტის მოხსენების პრაქტიკული რეალიზაციის ფორმასთან. პრობლემურია საკითხი, არის თუ არა პრეზიდენტის მოხსენება პრეზიდენტის პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულების სახე. როგორც აღინიშნა, კონსტიტუციის მიერ მოხსენებით წარდგენის რუტინული ვალდებულების დადგენა და მოხსენების შემდგომი დებატების შესაძლებლობა ამ პროცესს ანგარიშგების სახეს აძლევს. გარკვეულწილად, ეს ასეც არის, მაგრამ პრაქტიკის გათვალისწინებით, განსაკუთრებით კონსტიტუციის უკანასკნელი რეფორმის შემდეგ, უმთავრესად პრეზიდენტის მოხსენებას მის მიერ პოზიციის გამოხატვის, პარლამენტისთვის მოსაზრებებისა და შენიშვნების გაზიარების ფორმა აქვს. მაგალითისთვის, ასეთი ფორმა ჰქონდა სახელმწიფოს მეთაურების ყოველწლიურ მოხსენებებში საკვლევ ინსტიტუტებზე გაკეთებულ აქცენტებს. 2004-2008 წლებში ყოველწლიური მოხსენებების წარდგენისას პრეზიდენტი თითქმის ყოველთვის ამახვილებდა ყურადღებას საკითხებზე, რომლებიც შინაგან საქმეთა და უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობის სფეროში ექცევა (სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლა;<sup>84</sup> სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში არსებული გამოწვევები და მიღწევები,<sup>85</sup> სისხლის სამართლის პოლიტიკა;<sup>86</sup> საერთაშორისო თანამშრომლობა;<sup>87</sup> აგვისტოს ომის შემდგომი პრობლემები და რუსეთის მხრიდან მომავალი საფრთხეები<sup>88</sup>). პრეზიდენტი 2004-2013 წლების მოხსენებებში

83 იქვე.

84 საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 17 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება, 6.

85 იქვე, 5.

86 საქართველოს პრეზიდენტის 2006 წლის 12 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება, 82.

87 საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 17 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება, 8; საქართველოს პრეზიდენტის 2012 წლის 28 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება.

88 საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 12 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება, საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 26 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება, საქართველოს პრეზიდენტის 2011 წლის 11 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება.

ზოგადად, თუმცა, თითქმის ყოველთვის აღნიშნავდა საპატრულო პოლიციის საკითხსა და ამ მხრივ განხორციელებულ წარმატებულ რეფორმებს.<sup>89</sup>

მოქმედი კონსტიტუციური მოდელის ამოქმედების შემდეგ პრეზიდენტის გამოსვლები რეფორმებზე ორიენტირებული ხდება, ის საუბრობს შინაგან საქმეთა და უსაფრთხოების სამსახურების კონსოლიდაციით გამოწვეულ უარყოფით შედეგებზე<sup>90</sup> და საკანონმდებლო ორგანოს (უპირველეს ყოვლისა, მმართველ გუნდს) მოუწოდებს, გადადგას კონკრეტული ნაბიჯები აღნიშნული სექტორის გაჯანსაღების მიზნით. ამ დროიდან სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში პრეზიდენტის მოხსენებები პოლიტიკური თვალსაზრისით უფრო რეკომენდაციის ხასიათს ატარებს, რომელიც მიმართულია სამთავრობო პროგრამის შესრულებისკენ (უსაფრთხოების სამსახურისთვის საგამოძიებო უფლებამოსილების არ მინიჭების თაობაზე; უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმირების – შსს-ს სტრუქტურულიდან გამოყოფის შესახებ).<sup>91</sup>

როგორც უკვე აღინიშნა, მერვე მოწვევის პარლამენტის რეგლამენტით გაჩნდა ალტერნატივა მოხსენების შემდგომ ფრაქციის თავჯდომარეთა გამოსვლასა და დებატების გამართვას შორის. ეს გამოიწვინა კონსტიტუციის ახალ რედაქციას უკავშირდება. მასში პრეზიდენტის ფუნქციები არსებითად შეკვეცილია. ამის გამო, მხოლოდ საანგარიშო ფორმატის არსებობა ალტერნატივის გარეშე მოუხერხებელია, რადგან დებატების გამართვა მხოლოდ მაშინ იძენს აქტუალობას, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო აფასებს სახელმწიფოს მეთაურის მიერ გადადგმულ ნაბიჯებს, რასაც შესაძლოა იმპიჩმენტის პროცედურის აღძვრა მოყვეს. ამისგან განსხვავებით, როდესაც მოსალოდნელი მხოლოდ ზოგადი მსჯელობა, არსებითად, პროგრამული საკითხების ან ქვეყნის პოლიტიკის შეფასებაა, უპრინა პარლამენტის მიერ ფრაქციათა გამოსვლების პროცედურის გამოყენება, რომელიც პოლიტიკურ პაექრობას გულისხმობს და არა კონკრეტული ქმედების შეფასებას.

პრაქტიკაშიც ჩანს, რომ რაც უფრო იკლებს პრეზიდენტის აღმასრულებელი ფუნქციები, მით უფრო პროგრამული ხდება მისი გამოსვლები. რეტროსპექტულად რომ შევხედოთ, 2009 წელს განაცხადა სახელმწიფოს მეთაურმა მზადყოფნა მოხსენების შემდეგ დებატებზე დარჩენასთან დაკავშირებით.<sup>92</sup> მართალია, პრეზიდენტმა დებატებზე დარ-

89 საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 10 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება; საქართველოს პრეზიდენტის 2006 წლის 14 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება.

90 საქართველოს პრეზიდენტის 2015 წლის 31 მარტის ყოველწლიური მოხსენება, საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის 3 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენებები.

91 საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის 3 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება.

92 საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 12 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება; საქართველოს პრეზიდენტის 2011 წლის 11 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება. საინტერესოა, რომ მის ინიციატივას ფრაქცია ქრისტიან-დემოკრატების წარმომადგენელმა ამგვარად უპასუხა: „დამკვიდრდა ტრადიცია და უნდა ითქვას, რომ საკმაოდ უარყოფითი და მანკიერი ტრადიცია, რომელიც ჩვენ, თქვენი მხრიდან პარლამენტთან მხოლოდ მონოლოგის რეჟიმში ურთიერთობას ითვალისწინებს. სწორედ აქედან გამოიძინარე, ძალიან ბევრი თქვენი მისამართით დასმული კითხვა დღემდე არის დარჩენილი პასუხგაუცემლად“.

ჩენის სურვილი გამოთქვა, თუმცა, პროცესი ფრაქციების თავმჯდომარეთა გამოსვლების შესაბამისად წარიმართა. ფრაქციათა თავმჯდომარეების გამოსვლა პაექრობად იქცა ოპოზიციისა და უმრავლესობის წარმომადგენლებს შორის. პრეზიდენტი არ ერთეუბოდა დისკუსიაში წამოჭრილ პრობლემებზე პასუხის გაცემის მიზნით. ფრაქციის თავმჯდომარეთა გამოსვლების შემდგომ პრეზიდენტმა შეაჯამა სხდომა, თუმცა, კონკრეტულ საკითხებზე ყურადღება არ გაუმახვილებია.<sup>93</sup> განსხვავებით 2009 წლისგან, 2010 წლის მოხსენების შემდგომ უმრავლესობა-უმცირესობის რეჟიმში გაგრძელდა გამოსვლები და ოპოზიციის დაფიქსირების საშუალება ცალკეულ დეპუტატებსაც მიეცათ, თუმცა, პროცესი პრეზიდენტის მიერ პრეტენზიების მოსმენას უფრო ჰგავდა, ვიდრე ამა თუ იმ საკითხის განხილვისა და მსჯელობის სურვილის გამოვლინებას.<sup>94</sup>

2014 წლის მოხსენების შემდგომ გამართულ დებატებზე უმცირესობის კრიტიკულ კომენტარებს უმრავლესობის წევრები პასუხობდნენ. ბოლო ნაწილში პრეზიდენტმა ერთგვარად შეაჯამა სხდომა, თუმცა, გამოთქმულ კრიტიკულ შენიშვნებთან დაკავშირებით კონკრეტული პასუხებისგან თავი შეიკავა.<sup>95</sup> პრეზიდენტის აქტიურობა არ შეინიშნებოდა არც 2015-2016 წლების მოხსენებების შემდგომ გამართულ ფრაქციის თავმჯდომარეთა გამოსვლების ფარგლებში.<sup>96</sup>

ყოველივე ზემოთქმული ნათელს ჰფენს იმ გაუგებრობას, რომელიც პრეზიდენტის გამოსვლის შემდგომ ფორმატს შეეხება და რომელზეც ყოველწლიურად ქართულ პოლიტიკურ სპექტრში ცხარე დისკუსია იმართება. თუმცა, კონცეპტუალურად საკითხი მარტივად დგას, თავისთავად დებატებისა და ფრაქციების გამოსვლებს შორის არჩევანი უნდა გაკეთდეს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ პრეზიდენტის ყოველწლიური საქმიანობის მიხედვით. თუ პარლამენტარები მიიჩნევენ, რომ მასში არის რაიმე ისეთი, რამაც თეორიულად შესაძლოა გამოიწვიოს პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება, მაშინ ისინი გამოიყენებენ დებატების ფორმატს, ხოლო თუ არა, მაშინ – ფრაქციათა გამოსვლებს.

კიდევ ერთი საკითხი კანონმდებლობის ბუნდოვანებაა მოხსენების შემდგომ დებატებსა თუ ფრაქციების თავმჯდომარეთა გამოსვლებზე პრეზიდენტის დასწრების სავალდებულო ხასიათთან დაკავშირებით. რეგლამენტი არაფერს ამბობს იმის შესახებ, ორსაათიანი შესვენების შემდეგ პრეზიდენტმაც უნდა მიიღოს თუ არა მონაწილეობა დადგენილ პროცესში. აქვე აღსანიშნია, რომ დებატებზე არჩევანის შეჩერების შემთხვევაში რეგლამენტი მისი პოლიტიკური დებატების პროცედურით ჩატარებაზე მიუთით-

93 საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 12 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება; საქართველოს პრეზიდენტის 2011 წლის 11 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება.

94 საქართველოს პრეზიდენტის 2010 წლის 26 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება.

95 საქართველოს პრეზიდენტის 2014 წლის 21 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება.

96 საქართველოს პრეზიდენტის 2015 წლის 31 მარტის ყოველწლიური მოხსენება; საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის 3 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება.

თებს, ეს უკანასკნელი კი გამომსვლელთა სიაში პრეზიდენტს საერთოდ არ მოაქცევს.<sup>97</sup> შესაბამისად, როგორც ერთ, ისე მეორე შემთხვევაში, შესაძლოა ითქვას, რომ პრეზიდენტის დარჩენის გადაწყვეტილება მხოლოდ მის „კეთილ ნებას“ ეფუძნება. ეს გაურკვეველობა გამონეულია დებატების და ფრაქციათა ხელმძღვანელების გამოსვლებს შორის კონცეპტუალური განსხვავების დეფიციტით. თუმცა, მას შემდეგ, რაც ეს საკითხი დაზუსტდება, შესაძლოა პრეზიდენტის სავალდებულო დარჩენის პრობლემის გადაჭრა იმგვარად, რომ დებატების შემთხვევაში ეს – სავალდებულოდ, ფრაქციათა თავმჯდომარეების გამოსვლების შემთხვევაში კი მის დისკრეციად განისაზღვროს.

---

97 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 26 ივნისის რედაქცია, მე-200 და 136-ე მუხლები.

## სამთავრობო პროგრამები და პრემიერ-მინისტრის მიერ ანგარიშის წარდგენა

- სამთავრობო პროგრამები საკვლევე ინსტიტუტების საქმიანობასთან დაკავშირებით კონკრეტიკას არის მოკლებული;
- პრემიერ-მინისტრის მიერ სამთავრობო პროგრამის შესრულების შესახებ ანგარიშის წარდგენისას არ ხდება სისტემურად პროგრამაში ასახული მიზნების შესრულების მიმოხილვა. წერილობითი ფორმა ანგარიშს მოვალეობის მოხდის მიზნით წარდგენილ ცნობას უფრო ამსგავსებს, ვიდრე პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციის განხორციელებისას არსებითად წამყვან ინსტრუმენტს. ამდენად, პრემიერ-მინისტრს მარტივად შეუძლია, თავიდან აირიდოს არასასურველი კითხვები პრობლემურ და შეუსრულებელ მიზნებთან დაკავშირებით;
- დამატებით პრობლემას წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრების მიერ ანგარიშის წარდგენის კანონმდებლობით დადგენილი ვადის – საშემოდგომო სესიის პლენარული სხდომებს პირველივე კვირა – მუდმივი დარღვევა;
- პარლამენტის რეგლამენტი ნათლად არ ითვალისწინებს პრემიერ-მინისტრის სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ყოველწლიური მოხსენების ზეპირად წარდგენის ვალდებულებას; ხოლო მოხსენების შემდგომ სავალდებულო დებატებს;
- 2004 წლიდან დღემდე პარლამენტს პრემიერ-მინისტრისთვის ანგარიშის რიგარეშე წარდგენა არ მოუთხოვია. პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური ანგარიშის მსგავსად, რიგარეშე ანგარიშის შემთხვევაშიც რეგლამენტით გათვალისწინებული პროცედურა მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული.

## 5.1. სამთავრობო პროგრამა

სამთავრობო პროგრამები საპარლამენტო კონტროლის დღის წესრიგის დიდ ნაწილს აყალიბებს. ძირითადად, სამთავრობო პროგრამა მოიცავს მთავრობის მთელი უფლებამოსილების ვადას. თუმცა, არსებობს შემთხვევები, როდესაც მთავრობა აღნიშნულ დოკუმენტს მხოლოდ მიმდინარე წლისათვის წარადგენს.<sup>98</sup> რამდენადაც სამთავრობო პროგრამის შესრულება პარლამენტისთვის მთავრობის საქმიანობის ინდიკატორია, მას შეუძლია, საკუთარი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები ამას დააფუძნოს.

კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის თანახმად, მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების პროცესში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი პარლამენტს წარუდგენს სამთავრობო პროგრამას.<sup>99</sup> თეორიულად, სამთავრობო პროგრამა მთავრობის იმ შემადგენლობის სამოქმედო გეგმაა, რომელსაც წარმომადგენლობითმა ორგანომ ნდობა უნდა გამოუცხადოს. ნდობის გამოცხადების შემდგომ, პრემიერ-მინისტრი ყოველწლიური ანგარიშით წარდგება პარლამენტის წინაშე სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.<sup>100</sup>

2004 წლიდან დღემდე წარდგენილი სამთავრობო პროგრამების ანალიზისთვის შესაძლოა გამოყენებული იქნეს მათში საკვლევი ინსტიტუტების ადგილის მიმოხილვა.

უსაფრთხოების სტრუქტურასთან და ინსტიტუციურ ადგილთან დაკავშირებით სამთავრობო პროგრამებში ყოველთვის იყო ყურადღება გამახვილებული: 2004-2009 წლებში სამთავრობო პროგრამები ცალკე ქვეთავად ითვალისწინებდა სახელმწიფო უშიშროების შესახებ მთავრობის მიზნებს. გარდა ამისა, საუბარი იყო კორუფციის აღმოფხვრაზე, სახელმწიფო უშიშროების სამსახურისა და შსს-ს სრულ მოდერნიზაციასა და მათზე სამოქალაქო კონტროლის დაწესებაზე. პროგრამებით აქცენტები კეთდებოდა დაგეგმილ ცვლილებებზე: 2004 წლის სამთავრობო პროგრამაში აღინიშნა, რომ უშიშროების სამინისტროს ჩამოსცილდებოდა სამართალდამცავი ფუნქცია და ჩამოყალიბდებოდა სამოქალაქო უწყებად.<sup>101</sup> ამასთანავე, დოკუმენტი მკაფიოდ ითვალისწინებდა, რომ უშიშროების სამინისტროს მხოლოდ ანალიტიკური კომპეტენციები დარჩებოდა, გათავისუფლდებოდა რა პოლიციური და რეპრესიული ფუნქციებისაგან.<sup>102</sup>

98 Yamamoto H., Ed., Tools for Parliamentary Oversight, A Comparative Study of 88 National Parliaments, Inter-Parliamentary Union, 2007, 45 იხ. <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf> განახლებულია: 16.12.2016.

99 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2015 წლის 8 დეკემბრის რედაქცია, 201-ე მუხლი, დანვრილებით იხ. თავი 13.2.

100 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 04 ოქტომბრის რედაქცია, 79-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

101 საქართველოს მთავრობის პროგრამა 2004-2009 წლებში: „ერთიანი და ძლიერი საქართველოსათვის ეკონომიკური ზრდის, გრძელვადიანი სტაბილურობისა და ევროინტეგრაციის გზით“.

102 იქვე.



პროგრამებში ინსტიტუციური რეფორმის საკითხი ხშირად იდგა შსს-სთან მიმართებითაც: 2004 წელს პრემიერ-მინისტრი შსს-ს სამოქალაქო უწყებად გარდაქმნაზე საუბრობდა, იგივე მიზანი იყო ასახული 2012 წლის პროგრამაშიც,<sup>103</sup> 2015 წელს კი მთავრობის მეთაური შსს-ს რეფორმის ფარგლებში ყურადღებას ამახვილებდა სამინისტროს სისტემის გაყოფასა და სუს-ის შექმნაზე.<sup>104</sup>

ზოგადი დაკვირვებით, სამთავრობო პროგრამების წარდგენისას პრემიერ-მინისტრები მხოლოდ ზედაპირულად ეხებიან ან საერთოდ არ ეხებიან თითოეული სამინისტროსთვის მიკუთვნებულ სფეროებს. მაგალითისთვის, განსხვავებით 2004, 2012 და 2015 წლებისგან, 2007 წლის მოხსენებაში პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს საერთოდ არ უხსენებია შს სამინისტროს საქმიანობა.<sup>105</sup> 2008 წლის მოხსენებაში კანდიდატი მხოლოდ ანტიკორუფციული სტრატეგიის განახლების მიზანზე საუბრობს, სხვა მხრივ კი, შსს-ს ქვემდებარე საკითხებს არ ეხება.<sup>106</sup> 2010 წლის მოხსენებაში ხაზი გაესვა საქართველოში კორუფციის დაბალი დონის არსებობას, მაგრამ შსს-ს საქმიანობასთან დაკავშირებით, ეს მოხსენებაც კონკრეტულობას იყო მოკლებული.<sup>107</sup> იგივე მიდგომაა გამოკვეთილი 2012 წელს წარდგენილ სამთავრობო პროგრამაშიც.<sup>108</sup> სამთავრობო პროგრამებში ძალიან იშვიათად კეთდება აქცენტი დაზვერვის სამსახურზე, სადაც ასევე კონკრეტულობის ნაკლებობის პრობლემა დგას.

ზემოთ მოყვანილი პრაქტიკული მაგალითებიდან ჩანს, რომ სამთავრობო პროგრამები, უმრავლეს შემთხვევაში, მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას შეიცავს საკვლევი ინსტიტუტების საქმიანობის, პრობლემებისა და მიზნების შესახებ, თუმცა შედარებით კონკრეტულია ინფორმაცია ინსტიტუციურ რეფორმებზე. აღნიშნული ქმნის განცდას, რომ სამთავრობო პროგრამის წარმოდგენას, პირველ ნაწილთან მიმართებით, ფორმალური დანიშნულება აქვს და ის მხოლოდ ზოგადი შთაბეჭდილების შემქმნელია პარლამენტისათვის, რომელმაც თეორიულად კონტროლი უნდა გაუწიოს მომავალი ოთხი წლის განმავლობაში ამ სამთავრობო პროგრამის შესასრულებლად განხორციელებულ მთავრობის საქმიანობას. ამდენად, უნდა შეიცვალოს მიდგომა სამთავრობო პროგრამის მიმართ. პროგრამა მთავრობისთვის სახელმძღვანელო დოკუმენტად უნდა იქცეს, აქედან გამომდინარე, მასში სისტემურად უნდა იყოს განხილული ყველა მიზანი.

103 პროგრამაში აღნიშნული იყო, რომ შსს უნდა გარდაქმნილიყო. ამასთანავე, შსს-ს სტრუქტურულიდან გამოიყოფოდა სახელმწიფო უშიშროების სამსახური და შეიქმნებოდა დამოუკიდებელი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, ახალი შინაარსით, სტრუქტურითა და ფორმით; სამსახურის ხელმძღვანელს წარადგენდა პრეზიდენტი და აირჩევიდა პარლამენტი; ასევე, პროგრამის მიხედვით, სამსახურის საქმიანობა შემოიფარგლებოდა საიდუმლო ინფორმაციის მოძიებით, ანალიზით, სისტემატიზაციითა და მისი რეალიზაციით; სამსახურის უფლებამოსილება არ იქნებოდა სისხლისსამართლებრივი დევნა. სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“, 22 ოქტომბერი, 2012 წ.

104 სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“, 6 მაისი, 2015 წ.

105 საქართველოს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის 2007 წლის 22 ნოემბრის მოხსენება.

106 საქართველოს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის 2008 წლის 11 იანვრის მოხსენება.

107 საქართველოს პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატის 2010 წლის 7 თებერვლის მოხსენება.

108 საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2012 წლის 20 მარტის მოხსენება.

## 5.2. სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური ანგარიში

კანონმდებლობამ პრემიერ-მინისტრის ანგარიში, როგორც პარლამენტის საკონტროლო მექანიზმი მთავრობის მიმართ, 2004 წლიდან კოლეგიური მთავრობის დამკვიდრებისა და მმართველობის მოდელის ცვლილების კვალდაკვალ გაითვალისწინა (ასეთი ვალდებულება დღემდე არსებობს).

კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის თანახმად, პრემიერ-მინისტრი პარლამენტის მოთხოვნით წარუდგენს მას სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშს.<sup>109</sup> ანალოგიურ ჩანაწერს შეიცავს კანონი მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ.<sup>110</sup> რეგლამენტის მიხედვით კი ასეთი ანგარიშის წარდგენა პრემიერ-მინისტრის მიერ პარლამენტის მოთხოვნაზე არაა დამოკიდებული და ის სავალდებულო ხასიათისაა. რეგლამენტის მიხედვით, „საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ვალდებულია პარლამენტს წელიწადში ერთხელ, საშემოდგომო სესიის პლენარული სხდომების პირველივე კვირაში წარუდგინოს ანგარიში სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“.<sup>111</sup>

პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიურ ანგარიშთან დაკავშირებით ორი პრობლემა არსებობს: ანგარიშის წარდგენისა და განხილვის ფორმატი. პირველი მათგანი ეხება კანონმდებლობის ბუნდოვანებას პრემიერ-მინისტრის მიერ ანგარიშის ზეპირად, უშუალოდ პარლამენტის წინაშე წარდგენის თაობაზე.<sup>112</sup> სახელმწიფოები, რომლებიც ითვალისწინებენ პრემიერ-მინისტრის ანგარიშების საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე წარდგენას (მაგ.: ლიტვა, ხორვატია, რუმინეთი), განსაზღვრავენ ანგარიშის ზეპირ ფორმას, რადგან მას ყოველთვის მოსდევს პარლამენტის წევრთა კითხვები ან დებატი.<sup>113</sup> მმართველობის დამკვიდრებულ მოდელში, მთავრობის საქმიანობის მთავარი მაკონტროლებელი ორგანო პარლამენტია. საკანონმდებლო ორგანოს, იმ შემთხვევაში, თუ მიიჩნევა, რომ არ სრულდება ან არასათანადოდ სრულდება სამთავრობო პროგრამა, შეუძლია

109 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 79-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

110 საქართველოს კანონი მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, 2015 წლის 27 ოქტომბრის რედაქცია, მე-8 მუხლი მე-2 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

111 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 205-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

112 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მე-200 მუხლის მიხედვით, პარლამენტი ისმენს პრეზიდენტის ყოველწლიურ მოხსენებას ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, იქვე, 201-ე მუხლი.

113 Standing Orders of the Croatian Parliament, Art. 130, იხ. <http://www.sabor.hr/standing-orders-of-the-croatia-n-parliament-sabor>, განახლებულია: 08.01.2017. The constitution of Romania, Art. 107, იხ. <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>, განახლებულია: 08.01.2017. ლიტვის სეიმის დებულება, მ. 207.1./2, იხ. <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/838/file/1d3069e22bf427292ff15e253dd9.htm/preview>, განახლებულია: 08.01.2017.

დაიწყო შესაბამისი პროცედურები მთავრობის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხის გადასაწყვეტად. იმისათვის კი, რომ მთავრობა რეალურად გრძნობდეს პასუხისმგებლობას, განმსაზღვრელია მისი განხორციელებული საქმიანობის განხილვა არა ფორმალურად – ანგარიშის წერილობით წარდგენით, არამედ ზეპირი წესით მოხდეს, რათა დეპუტატებს მიეცეთ პრემიერ-მინისტრის მიერ აღნიშნულ საკითხებზე პოზიციის გამოხატვის, კითხვით მიმართვის, კრიტიკის შესაძლებლობა, რამაც საბოლოოდ კანონმდებლები შეიძლება პოლიტიკური ან სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასამადეც მიიყვანოს.

პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის პირობებში, თითოეულ დეპუტატს უნდა ჰქონდეს პრემიერ-მინისტრის მოხსენების ფარგლებში მისთვის მწვავე საკითხებზე კითხვით მიმართვისა და პოზიციის გამოხატვის უფლება. როგორც აღინიშნა, ასეთი დებატები გათვალისწინებულია ნახევრად-საპრეზიდენტო მმართველობის (პრემიერი-პრეზიდენტის ქვეტიპი) მოდელის მქონე ევროპის ქვეყნებში; მაგალითად, წელიწადში ერთხელ, ხორვატიის პრემიერ-მინისტრი წარუდგენს ანგარიშს პარლამენტს ქვეყანაში არსებულ პრობლემებსა და მთავრობის საქმიანობის შესახებ. ანგარიშის წარდგენას მოჰყვება დებატები. მის მიერ ანგარიშის წარდგენის შემდეგ პოლიტიკური ჯგუფების მონაწილეობით იმართება დებატები, რომელსაც პრემიერ-მინისტრის შემაჯამებელი სიტყვა ასრულებს. პრემიერ-მინისტრის მოხსენებებისა და დებატების გათვალისწინებით პარლამენტი უფლებამოსილია, მიიღოს სამართლებრივი აქტი, რომელიც მთავრობას ავალდებულებს განსაზღვრული მოქმედებების განხორციელებას.<sup>114</sup> სწორედ ამას უკავშირდება მეორე პრობლემა, პარლამენტის რეგლამენტი პირდაპირ არ განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრის მოხსენების შემდგომ სავალდებულო დებატების გამართვის წესს,<sup>115</sup> თუმცა, რეგლამენტის სისტემური და ტელეოლოგიური ანალიზი მიუთითებს, რომ ამ შემთხვევაში შესაძლებელია ანალოგიის გამოყენება და პოლიტიკური დებატების გამართვა. ანგარიშვალდებულების ამ ფორმის სრულყოფილად რეალიზაციისთვის მნიშვნელოვანია, პრემიერ-მინისტრის მიერ ანგარიშის წარდგენას მთავრობის ყველა წევრი ესწრებოდეს, რადგან ანგარიში მთავრობის საქმიანობის ყოველ მიმართულებას უნდა მოიცავდეს და შესაბამისად, შესაძლოა, პარლამენტის წევრთა მიერ დაისვას კითხვა მთავრობის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ ნებისმიერ საკითხზე. მაგალითისთვის, ლიტვაში ყველა მინისტრი ესწრება ანგარიშის წარდგენას და ვალდებულია, სემინის წევრის მოთხოვნის შემთხვევაში უპასუხოს სხდომის მიმდინარეობისას დასმულ კითხვებს.<sup>116</sup> კითხვის საათის (სამთავრობო საათის) რეჟიმი ანგარიშის წარდგენას მიზანზე ორიენტირებულს ხდის, გამომდინარე იქიდან, რომ

114 Standing Orders of the Croatian Parliament, 130.

115 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 205-ე მუხლის მე-2 პუნქტი: „საქართველოს პრემიერ-მინისტრი ვალდებულია პარლამენტს წელიწადში ერთხელ, საშემოდგომო სესიის პლენარული სხდომების პირველივე კვირაში წარუდგინოს ანგარიში სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ“; საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 201-ე მუხლი.

116 ლიტვის სემინის დებულება, 207-ე მუხლი.

იძლევა პრობლემური საკითხების ხაზგასმის და პასუხის მოთხოვნის შესაძლებლობას. საქართველოში კი არსებული ნორმატიული მექანიზმი და იმპლემენტაციის პრაქტიკა ვერ უზრუნველყოფს სათანადო საპარლამენტო კონტროლს.

დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, მიუხედავად ზემოთქმულისა, პრემიერ-მინისტრის ანგარიშის წარდგენას პარლამენტში ზეპირი ფორმა არ აქვს, რაც მთავრობის მეთაურს აძლევს შესაძლებლობას, ყურადღება გაამახვილოს იმ მიღწევებზე, რაც კაბინეტს აქვს, ხოლო შეუსრულებელი დაპირებები ჩრდილში მოაქციოს. მაგალითად, 2004-2009 წლის სამთავრობო პროგრამის მიხედვით უშიშროების სამინისტროს ანალიტიკურ ფუნქციასთან ერთად არ უნდა ჰქონოდა საგამოძიებო ფუნქცია, ხოლო 2012 წლის პროგრამით უსაფრთხოების სამსახურსაც იმავენაირად, არ უნდა ჰქონოდა საგამოძიებო ფუნქცია. სამთავრობო პროგრამის ეს ნაწილი არც ერთ შემთხვევაში შესრულებულა.

2004-2009 წლის, ისევე როგორც 2012 წლის სამთავრობო პროგრამაში ცალკე იყო გამოყოფილი უსაფრთხოების დამცველი სამსახურების საკითხი; 2004 წლის 17 თებერვლის მოხსენებისას, მაშინდელმა პრემიერ-მინისტრმა ზურაბ ჟვანიამ ისაუბრა შინაგან საქმეთა და უშიშროების სამინისტროების რეფორმაზე, ამ უკანასკნელში დაზვერვის დეპარტამენტის შესვლაზე.<sup>117</sup> ამის შემდეგ, ანგარიშის წარდგენისას სამთავრობო პროგრამის ზემოაღნიშნული დანაპირების შეუსრულებლობა არ ყოფილა მიმოხილული. 2012 წლის შემდეგ შსს-დან უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფა განხილულ იქნა 2015 წლის ანგარიშში.<sup>118</sup>

მხოლოდ მიღწევებზე საუბრის პრობლემა აქტუალურია შსს-სთან მიმართებითაც: პრემიერ-მინისტრები, ძირითადად, ზოგადად მიმოხილავდნენ შსს-ში წინ გადადგმულ ნაბიჯებს, პრობლემებზე ყურადღების გამახვილებას კი, ერიდებოდნენ. მაგალითისთვის, 2012 წლის პროგრამით გათვალისწინებულ შსს-ს რეფორმის მიზანზე პრემიერ-მინისტრი 2014-2015 წლების ანგარიშებშიც საუბრობდა.<sup>119</sup>

ანგარიშის წარდგენისას სისტემურად არ ხდება პროგრამაში ასახული მიზნების შესრულების მიმოხილვა. წერილობითი ფორმა ანგარიშს მოვალეობის მოხდის მიზნით წარდგენილ ცნობას უფრო ამსგავსებს, ვიდრე პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციის განხორციელებისას არსებითად წამყვან ინსტრუმენტს. ამდენად, პრემიერ-მინისტრს მარტივად შეუძლია, თავიდან აირიდოს არასასურველი კითხვები პრობლემურ საკითხებთან დაკავშირებით.

117 საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2004 წლის 17 თებერვლის ყოველწლიური მოხსენება.

118 ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ იგეგმებოდა სისტემის გაყოფა: „ცალკე უწყებად დარჩებოდა შსს და შეიქმნებოდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური საკუთარი ამოცანებით და სტრუქტურით. პოლიციის ორგანოების ძირითად ფუნქციად დანაშაულის თავიდან აცილება და აღკვეთა დარჩებოდა. რაც შეეხება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს, მას დაეკისრებოდა სახელმწიფო უსაფრთხოების წინააღმდეგ მიმართული საფრთხეების შესახებ ინფორმაციის შემუშავება, დამუშავება, შეგროვება სპეციფიკური დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა“. საქართველოს პარლამენტისადმი პრემიერ-მინისტრის 2015 წლის 8 მაისის მიმართვა.

119 საქართველოს პრემიერ-მინისტრის 2014 წლის 26 ივლისის და 2015 წლის 8 მაისის მოხსენებები.

დამატებით პრობლემას წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრების მიერ ანგარიშის წარდგენის კანონმდებლობით დადგენილი ვადის – საშემოდგომო სესიის პლენარული სხდომების პირველივე კვირა, მუდმივი დარღვევა. აღნიშნული ვითარება უნდა შეცვალოს და პრემიერ-მინისტრმა უნდა უზრუნველყოს ანგარიშის რეგლამენტით გათვალისწინებულ ვადებში წარდგენა, ხოლო პარლამენტმა უნდა გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა ინსტრუმენტი, რათა არსებული პრაქტიკა აღარ განმეორდეს.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს პრემიერის მიერ სამთავრობო გეგმის შესრულების შესახებ ანგარიშის ზეპირი ფორმით ყოველწლიური წარდგენა (გარდა მორიგი არჩევნების წლისა) და მასში მთავრობის სრული შემადგენლობის მონაწილეობის სავალდებულობა. ამასთან, იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებელი არ განსაზღვრავს დებატების სავალდებულობას, პრემიერ-მინისტრის მიერ ანგარიშის ზეპირად წარდგენა აბსოლუტურად ფორმალური და, შეიძლება ითქვას, რომ წერილობით ანგარიშთან გათანაბრებული ხდება, რადგან ორივე შემთხვევაში, პარლამენტი მხოლოდ ეცნობა ანგარიშს და არ აქვს შესაძლებლობა, მისთვის პრიორიტეტულ საკითხებთან დაკავშირებით პრემიერ-მინისტრისგან მოითხოვოს უფრო კონკრეტული ინფორმაცია. ერთადერთ ინსტრუმენტად სამთავრობო საათის პროცედურა რჩება, რომელიც თავისი არსით არ არის განკუთვნილი ისეთი ყოვლისმომცველი საკითხების განსახილველად, როგორც სამთავრობო პროგრამის შესრულების ანგარიშია.

### 5.3. პრემიერ-მინისტრის რიგბარეში ანგარიში

რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტს შეუძლია, პრემიერ-მინისტრს მოსთხოვოს სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის რიგბარეში წარდგენაც. პრემიერ-მინისტრის მიერ პარლამენტისთვის ანგარიშის წარდგენის მოთხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებას პარლამენტი იღებს კომიტეტის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე, პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის წევრთა ერთი მეოთხედისა, რაც ფორმდება საოქმო ჩანაწერით და დაუყოვნებლივ ეგზავნება ადრესატს. ამ შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრი შესაბამის ანგარიშს პარლამენტს წარუდგენს სათანადო მოთხოვნის მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში.<sup>120</sup> აღსანიშნავია, რომ 2004 წლიდან დღემდე ეს ინსტრუმენტი არც ერთხელ არ გამოყენებულა.<sup>121</sup> პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური ანგარიშის მსგავსად, რიგბარეში ანგარიშის შემთხვევაშიც პროცედურა მკაფიო არ არის, შესაბამისად, აქაც კანონმდებელმა ნათლად უნდა განსაზღვროს მოხსენების შემდგომი დებატების ჩატარების და მასში მთავრობის სრული შემადგენლობის მონაწილეობის სავალდებულობა.

120 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 196-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

121 დასკვნა ეყრდნობა პარლამენტის მიერ მონოდებულ ინფორმაციაზე.

## პარლამენტის წევრის კითხვა

- კითხვის ადრესატი უმრავლეს შემთხვევაში თავად არ სცემს ავტორს პასუხს;
- პარლამენტარები აქტიურად არ იყენებენ სუს-ის, როგორც პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს მიმართ შეკითხვის დასმის უფლებამოსილებას;
- დაზვერვის სამსახურის მიმართ საერთოდ არ გამოყენებულა საპარლამენტო კითხვის საკონტროლო მექანიზმი;
- 2004-2016 წლების განმავლობაში პარლამენტის წევრთა მიერ შს მინისტრებისთვის მხოლოდ 59 კითხვაა სხვადასხვა საკითხზე დასმული. 59-დან 9 შემთხვევაში შს მინისტრებმა კითხვა პასუხის გარეშე დატოვეს, თუმცა ამას პარლამენტის რეაგირება არ მოჰყოლია;
- 2005-2006, 2008-2012 წლებში პარლამენტის წევრთა მიერ შს მინისტრის მიმართ კითხვა საერთოდ არ დასმულა.

პარლამენტარის კითხვა ყველაზე ხშირად გამოყენებადი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმია.<sup>122</sup> ის გულისხმობს ინფორმაციის მიღებას კითხვის ადრესატისაგან<sup>123</sup> და განკუთვნილია როგორც ინფორმაციის მოპოვების (სამთავრობო პროგრამის განხორციელების ანდა სხვადასხვა ორგანოს საქმიანობის შემოწმება), ისე პოლიტიკური დებატების (ინტერპელაციის გამართვის) საფუძვლის შექმნის<sup>124</sup> ან პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენების მომზადებისთვის. პარლამენტარის მიერ დასმული კითხვის პასუხმა ან პასუხის გაუცემლობამ შესაძლებელია, გამოავლინოს კონკრეტული ორგანოს საქმიანობის ნაკლი ან საფუძველი ჩაუყაროს ამ ორგანოს ხელმძღვანელის მოწვევას.

საპარლამენტო კონტროლის ამ საშუალებას ქართული კანონმდებლობა 1995 წლიდან იცნობს. რეგლამენტი კითხვაში მოიაზრებს წერილობით კითხვას. საქართველოს შემთხვევაში წერილობით კითხვაზე პასუხი მხოლოდ წერილობითად მიიღება.

122 Parliamentary Function of Oversight, იხ. <http://www.agora-parl.org/resources/aoe/oversight> განახლებულია: 13.10.2016

123 Yamamoto H., დასახელებული პუბლიკაცია, 49.

124 Parliamentary Function of Oversight.

1995-2004 წლებში მოქმედი რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტის წევრი უფლებამოსილი იყო, კითხვით მიემართა პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოსადმი, მათ შორის: მთავრობის წევრების (შს მინისტრი, უშიშროების მინისტრი), ქალაქის მერის, ყველა დონის ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ხელმძღვანელის, სახელმწიფო დაწესებულებებისადმი და ისინი ვალდებული იყვნენ, გაეცათ პასუხი პარლამენტარის კითხვებზე.<sup>125</sup> კითხვა შეიძლებოდა ყოფილიყო ზეპირი ან წერილობითი.<sup>126</sup> ზეპირი კითხვა შეიძლებოდა დასმულიყო პლენარულ სხდომაზე. ზეპირი კითხვის წერილობით გაფორმების ვალდებულება 2004 წლამდე არ იყო განწერილი რეგლამენტში.<sup>127</sup> შემდეგ დადგინდა, რომ როგორც წერილობითი, ისე ზეპირი კითხვა წერილობით ფორმდებოდა და გადაეცემოდა ადრესატს.<sup>128</sup> ზეპირი კითხვის წერილობით გაფორმებიდან 1 დღის ვადაში პარლამენტის აპარატი კითხვას აცნობდა ადრესატს.<sup>129</sup> ეს უკანასკნელი ვალდებული იყო, პასუხი 10 დღის ვადაში წარედგინა.<sup>130</sup> თანამდებობის პირი უფლებამოსილი იყო, პასუხი არ გაეცა კითხვისთვის, თუ ის სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოების შემცველი იყო.<sup>131</sup>

არც 2004-2012 წლებში და არც შემდეგ პარლამენტის წევრის კითხვის შინაარსი და ადრესატთა წრე არ შეცვლილა. დღეს მოქმედი მონესრიგებით კი კითხვის ადრესატი, inter alia, შესაძლებელია იყოს შსს, სუს, დაზვერვის სამსახური, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო. რეგლამენტის მიხედვით, კითხვა მხოლოდ წერილობითი ფორმით ისმება და ასევე პასუხიც წერილობით უნდა გაეცეს. თითოეული ორგანო და თანამდებობის პირი, რომელსაც კითხვით მიმართეს, ვალდებულია პარლამენტს კითხვის მიღებიდან 15 დღეში (ვადა 10-დან 15 დღემდე გაიზარდა) წარუდგინოს პასუხი.<sup>132</sup> კანონმდებლობა ითვალისწინებს კითხვის ავტორთან შეთანხმებით პასუხის გაცემის ვადის 10 დღემდე გაგრძელების შესაძლებლობასაც.<sup>133</sup> პარლამენტის წევრის უფლებაა, ასევე ნებისმიერ დროს გამოითხოვოს კითხვა.<sup>134</sup>

მართალია, ზოგადად, დეპუტატები კითხვას, სხვა ინსტრუმენტებთან შედარებით, ყველაზე აქტიურად იყენებენ, მაგრამ ეს სიხშირე იკლებს საკვლევი ინსტიტუტების შემთხვევაში. მაგალითისთვის, 2004 წელს უშიშროების მინისტრის მიმართ ერთი კითხვა დაისვა თანამდებობიდან გათავისუფლებულ და აღდგენილ პირთა რაოდენობის შესახებ.<sup>135</sup> სუს-ის

125 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2004 წლის რედაქცია, 141-143 -ე მუხლები.

126 იქვე, 141-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

127 იქვე, 212-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

128 იქვე, 212-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

129 იქვე, 141-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

130 იქვე, 142-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

131 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ, 1997 წლის 17 ოქტომბრისა და 2004 წლის 17 თებერვლის რედაქციები, 140-142 მუხლები.

132 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი 2012 წლის რედაქცია, 221-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

133 იქვე.

134 იქვე, 221-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

135 2004 წლის 16 ივლისის კითხვა.

დაარსებიდან – 2015 წლის 1 აგვისტოდან 2016 წლის ნოემბრამდე მხოლოდ ორმა პარლამენტარმა დაუსვა კითხვა სუს-ის უფროსს.<sup>136</sup> ერთ კითხვაზე, რომელიც შტატგარეშე თანამშრომელთა შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას გულისხმობდა, დეპუტატს პასუხი ვადის დარღვევით, ნაწილობრივ მიეწოდა,<sup>137</sup> მეორე კითხვაზე კი, რომელიც უფროსის, მისი მოადგილეების, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის უფროსისა და მისი მოადგილეების ავტობიოგრაფიებსა და რეზიუმეებს ეხებოდა,<sup>138</sup> პერსონალური მონაცემების დაცვის მოვალეობაზე მითითებით, პასუხი საერთოდ არ გაეცა. კვლევის ჯგუფი მიიჩნევს, რომ შესაბამისმა ორგანოებმა ბლანკეტურად უარი არ უთხრას პარლამენტის წევრებს რეზიუმეების და სხვა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე, ხოლო პარლამენტარებმა აქტიურად უნდა გამოიყენონ კითხვით მიმართვის უფლებამოსილება სუს-ის მიმართ.

კითხვების სიმცირისა და პასუხგაუცემელი კითხვების პრაქტიკა არსებობს შს სამინისტროს შემთხვევაშიც. ზოგადი დაკვირვებით, ძირითადად კითხვები დაისმის ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელთა მიერ და, როგორც წესი, აქტიურობენ ერთი და იგივე დეპუტატები. ძირითადად შსს დადგენილი წესით პასუხობს კითხვის ავტორს, თუმცა, რიგ შემთხვევებში (2007 წელს, 2013 წელს, 2015 და 2016 წლებში) სრულყოფილად არ სცემს კითხვას პასუხს, აჭიანურებს ან საერთოდ არ უგზავნის ინფორმაციას პარლამენტს.

2004-2016 წლებში პარლამენტის წევრთა მიერ შსს-ში გაგზავნილია 59 წერილობითი კითხვა (ყველა მათგანის ადრესატი მინისტრია). მათგან 9 კითხვაზე წერილობითი პასუხი პარლამენტს საერთოდ არ მიუღია. შს მინისტრის მიმართ 2004 წელს 4 კითხვა დაისვა.<sup>139</sup> ყველა შემთხვევაში, სამინისტრომ პარლამენტს დადგინლ ვადაში დაუბრუნა კითხვაზე პასუხი.<sup>140</sup> 2005-2006 წლებში,<sup>141</sup> ისევე როგორც 2008-2012 წლებში პარლამენტის წევრთა მიერ შს მინისტრის მიმართ კითხვა არ დასმულა.<sup>142</sup> მხოლოდ 2007 წელს დაისვა შს მინისტრის მისამართით 5 კითხვა.<sup>143</sup> ერთ შემთხვევაში სამინისტრომ

136 ლევან თარხნიშვილის 2015 წლის 11 სექტემბრის კითხვა.

137 ლევან თარხნიშვილის 2015 წლის 11 სექტემბრის კითხვა. სუს-მა 5 ოქტომბერს, 24 დღის შემდგომ გადაუგზავნა პარლამენტარს თანამშრომელთა სიის ნაწილი (საშტატო ნუსხის არასაიდუმლო ნაწილი), ხოლო შტატგარეშე თანამშრომელთა სიის გადაგზავნაზე, პარლამენტარის მეორე შეკითხვის მიუხედავად, პერსონალური მონაცემების შემცველი ინფორმაციის საფუძვლით უარი განაცხადა.

138 ირმა ნადირაშვილის 2016 წლის 15 თებერვლის კითხვა.

139 კითხვები ეხებოდა კონკრეტულ საქმეზე დაკავებულ პირთა საკითხს, სამსახურებრივი მოვალეობიდან გათავისუფლებულ პირთა რაოდენობასა და კონკრეტულ ოპერაციაში ფიზიკური ძალის გამოყენების გადაწყვეტილებას.

140 ივლიანე ხაინდრავას 2004 წლის 31 მაისის კითხვა; ზვიად ძიძიგურის 2004 წლის 16 ივლისის კითხვა; კახა კუკავას 2004 წლის 13 სექტემბრის კითხვა; კახა კუკავას 2004 წლის 4 ოქტომბრის კითხვა.

141 დასკვნა ეყრდნობა პარლამენტის აპარატის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას.

142 დასკვნა ეყრდნობა პარლამენტის აპარატის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას.

143 კითხვები ეხებოდა კონკრეტულ პირთა დაკავების შესახებ ინფორმაციას, სატელეფონო მიყურადების საკითხს, ოპერაციების დროს პირთა ადგილზე ლიკვიდაციის შემთხვევათა რაოდენობას, ასევე შენობიდან დევნილთა გამოსახლების საკითხებს; იხ. ნანა პატარკაციშვილის 2007 წლის 28 მარტის კითხვა; კახა კუკავას 2007 წლის 19 ივლისის კითხვა; ზიძინა გუჯაბიძის 2007 წლის 22 ოქტომბრის კითხვა; კახა კუკავას 2007 წლის 22 ოქტომბრის კითხვა; კახა კუკავას 2007 წლის 24 ოქტომბრის კითხვა.



ითხოვა ფაქტის დაფიქსირება პასუხის სათანადოდ გაცემის მიზნით, თუმცა პარლამენტის წევრს საპასუხო განმარტება აღარ მიუცია.<sup>144</sup>

2013 წლის განმავლობაში მინისტრს კითხვით პარლამენტის შვიდმა წევრმა მიმართა.<sup>145</sup> საკითხები ამ შემთხვევაშიც განსხვავებული იყო.<sup>146</sup>

2014 წელს დასმული 14 კითხვიდან სამს მინისტრმა პასუხი საერთოდ არ გასცა. ამ კითხვებიდან ერთ-ერთი შს მინისტრისა და მისი მოადგილეების სამივლინებო ხარჯების წარმოდგენას ითხოვდა,<sup>147</sup> მეორე – სამინისტროს თანამდებობის პირთა შრომის ანაზღაურების შესახებ ინფორმაციის გადაცემას,<sup>148</sup> ხოლო მესამე – დაგეგმილი ლონსიძიების შესახებ ინფორმაცია.<sup>149</sup> ერთ შემთხვევაში – კონკრეტული ჟურნალისტის მიერ საქართველოს საზღვრის კვეთასთან დაკავშირებით ინფორმაციის გაცემაზე სამინისტრომ სამჯერ თქვა უარი.<sup>150</sup>

2015 წლის განმავლობაში შს მინისტრის მიმართ სულ 11 კითხვა დაისვა.<sup>151</sup> კითხვაზე, რომელიც ერთ-ერთ გადაცემაში გასულ სიუჟეტსა და პირებს ეხებოდა, რომლებიც საქმეში ფიგურირებდნენ, პასუხი სამინისტრომ კანონმდებლობით დადგენილი ვადის დარღვევით – 5 თვის შემდეგ გასცა.<sup>152</sup> ორ შემთხვევაში პერსონალური მონაცემების დაცვის ქვეშ მყოფი ინფორმაციის მოთხოვნის არგუმენტით სამინისტრომ უარი თქვა ინფორმაციის მიწოდებაზე კონკრეტული თანამდებობის პირთა მიერ მიღებული ხელფასის ოდენობის თაობაზე.<sup>153</sup> მინისტრს პასუხი არ გაუცია კითხვაზე, რომელიც ეხებოდა პრემიებსა და დანამატებზე, სამივლინებო და კომუნიკაციის ხარჯებზე, სანვავის

144 კახა კუკავას 2007 წლის 24 ოქტომბრის კითხვა.

145 გიორგი გაბაშვილის 2004 წლის 24 აპრილის კითხვა, გიორგი გაბაშვილის 2013 წლის 19 ივნისის კითხვა, ხათუნა გოგორიშვილის 2013 წლის 21 ივნისის კითხვა, მიხეილ მაჭავარიანის 07/4-37 კითხვა, გიორგი ბარამიძის 2013 წლის 03 სექტემბრის კითხვა, თემურ მასიურაძის 2013 წლის 24 სექტემბრის კითხვა, გიორგი ბარამიძის 2013 წლის 11 ოქტომბრის კითხვა.

146 ოფიციალური მივლინების დროს პირთა საზღვარზე გადასვლის დაბრკოლებები, ოპოზიციური პარტიის რაიონული ოფისის გაქურდვის ფაქტზე ინფორმაცია, კონკრეტული თანამდებობის პირის მიერ საზღვრის გადაკვეთა/გადმოკვეთის რაოდენობა, ფირმა DENSUS-ის დასკვნის არსებობის საკითხი, სირიაში საქართველოდან ქიმიური იარაღის შეტანის საკითხი, მარჯვენასაჭიანი ავტომობილების შესახებ სტატისტიკა და ინფორმაცია შს-ს თანამდებობის პირთა საქმიანობის ანაზღაურების თაობაზე.

147 გიორგი გაბაშვილის 2014 წლის 25 ნოემბრის კითხვა.

148 ხათუნა გოგორიშვილის 2014 წლის 27 მარტის კითხვა.

149 გიორგი გაბაშვილის 2014 წლის 23 აპრილის კითხვა.

150 გიორგი გაბაშვილის 2014 წლის 23 ოქტომბრის კითხვა და სამინისტროს 2014 წლის 29 ოქტომბრის პასუხი; გიორგი ბარამიძის 2014 წლის 10 ნოემბრის კითხვა და სამინისტროს 2014 წლის 23 დეკემბრის პასუხი; გიორგი გაბაშვილის 2014 წლის 21 ოქტომბრის კითხვა და სამინისტროს 2014 წლის 23 დეკემბრის პასუხი.

151 დასკვნა ეყრდნობა პარლამენტის აპარატის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას.

152 გიორგი ბარამიძის 2015 წლის 3 თებერვლის კითხვა; გიორგი ბარამიძის 2015 წლის 03 თებერვლის კითხვა და სამინისტროს 2015 წლის 03 თებერვლის პასუხი.

153 ირმა ნადირაშვილის 2015 წლის 09 თებერვლის კითხვა და სამინისტროს 2015 წლის 23 თებერვლის პასუხი; ხათუნა გოგორიშვილის 2015 წლის 11 თებერვლის კითხვა და სამინისტროს 2015 წლის 23 თებერვლის პასუხი.

შეძენის ხარჯებზე გამოყოფილ და გამოსაყოფ თანხებს.<sup>154</sup> 2016 წლის განმავლობაში შს მინისტრს პარლამენტის შვიდმა წევრმა მიმართა კითხვით. კითხვაზე, რომელიც შს სამინისტროს თანამდებობის პირთა საქმიანობის ანაზღაურებას ეხებოდა, მინისტრმა პასუხი კვლავ არ გასცა.<sup>155</sup>

განსხვავებით სუს-ის უფროსისა და შს მინისტრისგან, სადეპუტატო კითხვებისა და მათზე გაცემული პასუხების ბაზის<sup>156</sup> ანალიზიდან გამომდინარე იკვეთება ტენდენცია, რომ დეპუტატების მიერ დასმული კითხვების ადრესატი არ ყოფილა დაზვერვის სამსახური და უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო.

როგორც გამოჩნდა, დეპუტატები საკვლევ ინსტიტუტებთან მიმართებით არც თუ ხშირად იყენებენ კითხვის ინსტრუმენტს. სასურველია აღნიშნული პრაქტიკა შეიცვალოს.

რეგლამენტი ითვალისწინებს თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობას პარლამენტისთვის არასწორი ან დამახინჯებული ინფორმაციის მიწოდების, ასევე პარლამენტის წევრის უფლებათა განხორციელებაში დაბრკოლებების შექმნის დროს. ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი განიხილავს რეგლამენტის დარღვევის ფაქტს და საკითხს რეაგირებისთვის პარლამენტის ბიუროს გადასცემს. შედეგად, საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია მიიღოს დადგენილება ან რეზოლუცია კონკრეტული თანამდებობის პირის მიმართ კონსტიტუციით გათვალისწინებული სათანადო რეაგირების ზომების ასამოქმედებლად. ასეთ დროს პარლამენტს შეუძლია ინდივიდუალური მინისტრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა<sup>157</sup> ან იმპიჩმენტი.

პასუხისმგებლობის ეს ფორმები უკიდურესი ხასიათისაა, ის მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში გამოიყენება, როდესაც მინისტრის მიერ საკუთარი ვალდებულების შეუსრულებლობა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ფასის გადახდას უკავშირდება მაშინ, როცა კითხვაზე პასუხის გაუცემლობა შესაძლოა კონკრეტულ შემთხვევაში სულაც არ იყოს ასეთი. ეს ნიშნავს, რომ უმრავლესობას არ ექნება ენთუზიაზმი გამოიყენოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული პროცედურები ამგვარი პრობლემის არსებობის შემთხვევაში, ოპოზიცია კი თავის მხრივ ყოველთვის უხალისოდ ეკიდება ისეთი პროცესების წამოწყებას, სადაც მარცხი გარდაუვალია. ამას გარდა, ეს ორი ინსტრუმენტი საკვლევ ინსტიტუტებიდან მხოლოდ შს მინისტრის შემთხვევაში არის რელევანტური და სხვებზე არ ვრცელდება.

საკანონმდებლო ცხოვრება უნდა ითვალისწინებდეს შუალედურ მექანიზმებს თანამდებობის პირის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის უგულებელყოფასა და მკაცრ პოლიტი-

154 გიორგი გაბაშვილის 2016 წლის 22 ივლისის კითხვა.

155 ხათუნა გოგორიშვილის 2016 წლის 19 თებერვლის კითხვა.

156 საქართველოს პარლამენტის მიერ უზრუნველყოფილი სადეპუტატო კითხვებისა და მათზე გაცემული პასუხების ბაზა, იხ. <http://info.parliament.ge/#mpqs>, განახლებულია: 08.01.2017.

157 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 201-ე მუხლი.

კურ-სამართლებრივ პასუხისმგებლობას შორის. ევროპის ქვეყნებში პარლამენტართა პასუხგაუცემელ კითხვებზე ალტერნატიული რეაგირების ყველაზე გავრცელებული ფორმა ამ ინფორმაციის ოფიციალურ ჟურნალში ან პარლამენტის ოფიციალურ კრებულში გამოქვეყნებაა.<sup>158</sup> მაგალითად, ბელგიის პარლამენტი საკუთარ ოფიციალურ ვებგვერდზე აქვეყნებს რუბრიკას, სადაც მოყვანილია დადგენილ ვადაში (20 დღე) პასუხგაუცემელი კითხვების ჩამონათვალი;<sup>159</sup> იტალიაში პასუხგაუცემელი კითხვის ავტორის თხოვნით, პარლამენტის თავჯდომარეს შესაბამისი კომიტეტის დღის წესრიგში შეაქვს დასმული კითხვა;<sup>160</sup> კანადაში, პასუხგაუცემელი კითხვა ავტომატურად გადაეცემა შესაბამის (კითხვის სფეროს მიხედვით) კომიტეტს, რომელიც ვალდებულია მიმართვიდან 5 დღის ვადაში მოინვიოს კომიტეტის სხდომა, სადაც განხილული იქნება კითხვის გაუცემლობის საკითხი.<sup>161</sup> მართალია, 2016 წლის ივლისიდან პარლამენტმა შექმნა სადეპუტატო კითხვების გვერდი, სადაც ასახულია დეპუტატების მიერ სამთავრობო სტრუქტურებში გაგზავნილი კითხვები და მიღებული პასუხები.<sup>162</sup> ამის პარალელურად პასუხგაუცემელი კითხვების სისტემატიზაცია და მათი ცალკე გამოქვეყნება მოტივაციას შეუქმნის ადრესატს, სათანადოდ შეასრულოს კონსტიტუციით დაკისრებული ვალდებულება და ხელს შეუწყობს პასუხისმგებლობის დაყენების საკითხის გააქტიურებას. მითუმეტეს, რომ როგორც ჩანს, ყველა განსახილველი ინსტიტუტის წინაშე დგას პარლამენტის ამ საკონტროლო ფორმის არაეფექტიანად გამოყენების პრობლემა. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ პრაქტიკაში პარლამენტის წევრის კითხვის მიმართ არსებული არასათანადო დამოკიდებულების მაგალითების არსებობის მიუხედავად პარლამენტს რეაგირება არასდროს მოუხდენია.

ამასთანავე, რეგლამენტის თანახმად, პარლამენტის წევრის მიერ დასმულ შეკითხვაზე ხელს აწერენ მხოლოდ შესაბამისი კითხვის ადრესატები.<sup>163</sup> მიუხედავად ამისა, ზემოთ განხილული პრაქტიკული მაგალითებიდან, კითხვას ხელს თავად ადრესატები ძირითადად არ აწერენ – ხელმოწერად ყოველთვის გვევლინება ადმინისტრაციის უფროსი, მისი მოადგილე ან შესაბამისი სამსახურის/სამმართველოს უფროსი.<sup>164</sup> ამიტომ, აუცილებელია, დაინყოს მოქმედება პარლამენტის რეგლამენტის იმ ჩანაწერმა, რომლის მიხედვითაც წერილობითი პასუხები ხელმოწერილი უნდა იყოს კითხვის ადრესატების მიერ.

158 Novak P., Parliamentary questions in selected legislative chambers, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Constitutional Affairs, 2014, 8, იხ. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO\\_NT\(2014\)493044\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO_NT(2014)493044_EN.pdf), განახლებულია: 3.11.2016.

159 იქვე.

160 იქვე.

161 იქვე.

162 საქართველოს პარლამენტის მიერ შექმნილი სადეპუტატო კითხვების გვერდი, იხ. საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდი: <http://www.parliament.ge/ge/media/axali-ambebi/saqartvelos-parlamenti-sadeputato-kitxveb-s-aqveynebs.page>, განახლებულია: 12.11.2016.

163 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2012 წლის რედაქცია, 221-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

164 პარლამენტის წევრის მიერ მთავრობის წევრისთვის დასმულ კითხვაზე უშუალოდ მინისტრის მიერ პასუხის გაცემის ვალდებულებას ეთანხმებიან ექსპერტები: ლიკა საჯაია (2016 წლის 8 ნოემბრის შეხვედრის ოქმი); გიორგი კახიანი (2016 წლის 29 ნოემბრის შეხვედრის ოქმი); ვახტანგ ხმალაძე (2016 წლის 21 ნოემბრის შეხვედრის ოქმი).

## საპარლამენტო შეკითხვა და სამთავრობო საათი

- მოქმედი ჩანაწერი შეკითხვის დასმის უფლებამოსილების მქონე პარლამენტის წევრთა ათკაციან ჯგუფს ფრაქციასთან შედარებით არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს;
- მერვე მონვევის პარლამენტში არც ერთხელ არ ჩატარებულა სამთავრობო საათი;
- არსებობს სამთავრობო საათზე მინისტრის ნაცვლად მისი მოადგილის წარდგომის პრაქტიკა, რაც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას;
- პარლამენტის რეგლამენტი მკაფიოდ არ ითვალისწინებს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს ვალდებულებას, სამთავრობო საათზე შეკითხვას პირადად უპასუხოს;
- ინტერპელაციის მექანიზმი ბუნდოვანი და გაუმართავია.

პირველად, „სამთავრობო საათის“ წინამორბედის, შეკითხვის საათის პროცედურა 1723 წელს, დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატაში ჩატარდა.<sup>165</sup> 1783 წელს ასეთი პროცედურა უკვე პარლამენტის სპიკერმა აღიარა და მას შემდეგ „შეკითხვების დროის“, ე.წ. შეკითხვების საათის მსგავს პროცედურებს სხვადასხვა ქვეყნის პარლამენტში იყენებენ.<sup>166</sup> დიდ ბრიტანეთში ყველა ოთხშაბათს, თორმეტ საათზე პრემიერ-მინისტრი წარსდგება თემთა პალატის წინაშე; პარლამენტარები მას უსვამენ როგორც ძირითად კითხვებს, რომლებიც წინასწარ ეცნობება პრემიერ-მინისტრს, ისე დამატებით კითხვებს, რომლებიც დაკავშირებულია ძირითად კითხვებთან.<sup>167</sup> შეკითხვების საათი არ წარმოადგენს მთავრობის წევრებისაგან ინფორმაციის მოპოვების ტრადიციულ მექანიზმს, არამედ ხალხისა და მედიის ჩართულობის შედეგად უზრუნველყოფს პოლიტიკური პროცესების გააქტიურებას. შესაბამისად, სამთავრობო საათის პროცედურა მთავრობის წევრებისაგან ინფორმაციის მოპოვების გარდა უზრუნველყოფს საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდებას, პოლიტიკური თემების განხილვას.<sup>168</sup>

165 Salmond, C.R., Parliamentary Question Times: How legislative accountability mechanisms affect citizens and politics, University of California, Los Angeles, ProQuest Dissertations Publishing, 2007, 11;

166 იქვე.

167 იქვე, 12.

168 იქვე, 16.

„შეკითხვების საათი“ საპარლამენტო კალენდრის რეგულარული, გეგმიური ნაწილია.<sup>169</sup> სამთავრობო საათი კვირაში ერთხელ ტარდება, მაგალითად, ფინეთში, დანიაში, საფრანგეთში, ისლანდიაში, ლუქსემბურგსა და შვედეთში, ორ კვირაში ერთხელ – პორტუგალიაში,<sup>170</sup> საქართველოში სამთავრობო საათი იმართება ყოველი თვის პლენარული სხდომების ბოლო კვირის პარასკევს 16 საათიდან 19 საათამდე.<sup>171</sup> კონსტიტუციისა და პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, სამთავრობო საათი მიბმულია შეკითხვის დასმაზე.<sup>172</sup> იმისთვის, რომ ჩატარდეს სამთავრობო საათი, უნდა დაისვას შეკითხვა კანონმდებლობით განსაზღვრული სუბიექტების მიმართ. პარლამენტის სხდომაზე დასმული შეკითხვების განხილვა სამთავრობო საათის პროცედურით ხორციელდება.<sup>173</sup> გამომდინარე იქედან, რომ ასეთი პროცედურის ადრესატები, კონსტიტუციის მიხედვით, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული პირები არიან, შეკითხვებისა და სამთავრობო საათის ადრესატთა წრეში არ არის დაზვერვის სამსახური და უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მდივანი (თუმცა, არიან სუს-ის უფროსი და შს მინისტრი), რომლებთა მიმართებაშიც კონტროლის ამ მექანიზმის გამოყენება შესაძლებელია პრემიერ-მინისტრის გავლით. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს, რომ დაზვერვის სამსახური სწორედ მის წინაშეა ანგარიშვალდებული;<sup>174</sup> ხოლო საბჭო პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოა და უშუალოდ მას ექვემდებარება.<sup>175</sup>

## 7.1. 1995–2004 წლების კანონმდებლობა

სამთავრობო საათის პროცედურა 1997 წლის პარლამენტის რეგლამენტით დამკვიდრდა.<sup>176</sup> რეგლამენტის მიხედვით, პარლამენტის სესიის მსვლელობის დროს სხდომათა პირველი კვირის პარასკევს უნდა გამართულიყო სამთავრობო მოსმენა, ხოლო სხდომათა მეორე კვირის პარასკევს – შეკითხვის საათი.<sup>177</sup> შეკითხვის საათი იმართებოდა პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ათკაციანი ჯგუფის, საპარლამენტო ფრაქციების მიერ წინასწარ დასმული შეკითხვების საფუძველზე, ხოლო სამთავრობო

169 იქვე, 15.

170 Wiberg M., Parliamentary Questioning: Control by communication? Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Edited by: Doring H., 194. იხ. <http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf>, განახლებულია: 30.12.2016.

171 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 226-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

172 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტი; საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 221-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

173 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, იქვე.

174 საქართველოს კანონი საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ, 2016 წლის 3 ივნისის რედაქცია, მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

175 საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, 2016 წლის 21 დეკემბრის რედაქცია, მე-20 მუხლი.

176 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ, 1997 წლის 17 ოქტომბრის რედაქცია.

177 იქვე, 145-ე მუხლი.

მოსმენა – მთავრობის წევრებისა და პარლამენტის მიერ წინასწარ განსაზღვრულ საკითხებთან დაკავშირებით.<sup>178</sup> 1998 წლის პირველ სექტემბერს რეგლამენტში შესული ცვლილების შემდგომ შეკითხვის საათის გამართვა სხდომათა მეორე კვირის ხუთშაბათს განისაზღვრა.

რეგლამენტით გათვალისწინებული იყო სამთავრობო მოსმენის მოწყობის დრო – დღის 17 საათიდან, მთავრობის წევრებისა და პარლამენტის მიერ წინასწარ განსაზღვრულ საკითხებთან დაკავშირებით. მთავრობის წევრები სამთავრობო მოსმენისთვის წინასწარ განსაზღვრულ საკითხებს სამთავრობო მოსმენამდე 5 დღით ადრე მაინც წერილობითი ფორმით წარუდგენდნენ პარლამენტს შესაბამისი კომიტეტებისათვის გადასაცემად და დეპუტატებს შორის გასავრცელებლად.<sup>179</sup> რეგლამენტით გათვალისწინებული იყო სამთავრობო საათისთვის წინასწარ განსაზღვრული კითხვების სამთავრობო მოსმენამდე 7 დღით ადრე მთავრობისთვის, პარლამენტის კომიტეტებისა და დეპუტატებისთვის გაგზავნა.<sup>180</sup> სამთავრობო მოსმენისას, 5 წუთიანი მოხსენებით წარსდგებოდნენ მინისტრები, ხოლო შემდეგ წარმომადგენელს ეძლეოდა ასევე 5 წუთი.<sup>181</sup>

სამთავრობო მოსმენაზე დასმული საკითხები შეიძლება მომავალში საპარლამენტო განხილვის საგანი გამხდარიყო და შეექმნათ სპეციალური ჯგუფი გადაწყვეტილების მოსამზადებლად.<sup>182</sup>

სამთავრობო მოსმენასთან ერთად დამკვიდრდა შეკითხვის საათი, რომელიც პარლამენტის წევრთა არა ნაკლებ ათკაციანი ჯგუფის, საპარლამენტო ფრაქციების მიერ წინასწარ დასმული შეკითხვების საფუძველზე დღის 17 საათიდან უნდა გამართულიყო, რომელზე დასწრების შესაძლებლობაც პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ ყველა ორგანოს ხელმძღვანელსა და მინისტრს ჰქონდა.<sup>183</sup>

## 7.2. 2004-2013 წლების კანონმდებლობა

შემდეგი მონვევის პარლამენტის რეგლამენტში „შეკითხვის საათი“ და „სამთავრობო მოსმენა“ შეცვალა „სამთავრობო საათის“ პროცედურამ, შეიცვალა სამთავრობო საათის ჩატარების დრო და კითხვების დასმის ვადებიც. რეგლამენტით განისაზღვრა, რომ „ყოველი თვის პლენარული სხდომების ბოლო კვირის პარასკევს, 16 საათიდან

178 იქვე.

179 იქვე.

180 იქვე.

181 იქვე.

182 იქვე, 144-147 მუხლები.

183 იქვე, 146-ე მუხლი.

19 საათამდე, როგორც წესი, იმართება სამთავრობო საათი<sup>184</sup>. განხორციელებული ცვლილებებით პარლამენტარებისთვის კითხვების გაგზავნის 7-დღიანი ვადა 11 დღემდე გაიზარდა წერილობით კითხვაზე, ხოლო 14 დღემდე – ზეპირზე.<sup>185</sup> ამასთანავე, წინა რეგლამენტით განსაზღვრული შეკითხვების საათი მოიცვა სამთავრობო საათის პროცედურამ. პარლამენტის წევრთა ათკაციან ჯგუფს, ფრაქციას მიეცა უფლება, შეკითხვით მიემართა პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოსთვის, საქართველოს მთავრობისთვის, მთავრობის წევრისთვის, რომლებსაც შეკითხვებისთვის პასუხის გაცემის ვალდებულება ჰქონდათ პლენარული სხდომების ყოველი თვის ბოლო პარასკევს, სამთავრობო საათის დროს.<sup>186</sup> გათვალისწინებული იყო შეკითხვის ორი ფორმა – წერილობითი და ზეპირი. შეკითხვაზე პასუხი წერილობითი ფორმით წარედგინებოდა პარლამენტის პლენარულ სხდომას. კითხვის ადრესატს მხოლოდ იმ შემთხვევაში ჰქონდა პასუხის გაცემაზე უარის თქმის უფლება, თუ მოთხოვნილი ინფორმაცია სახელმწიფო ან სამხედრო საიდუმლოებას შეიცავდა.<sup>187</sup>

სამთავრობო საათზე კანონმდებლობა ითვალისწინებდა დასმული შეკითხვების განხილვას. გარდა ამისა, მთავრობის წევრის მოხსენებაც პლენარულ სხდომაზე განხილვობდა სამთავრობო საათისთვის დადგენილი წესით. იმ პერიოდში მოქმედი რეგლამენტი განსაზღვრავდა პარლამენტის მიერ სამთავრობო საათზე მოსმენილი საკითხების განხილვის საგნად გახდომის შესაძლებლობას, რისთვისაც, გადაწყვეტილების მოსამზადებლად, გათვალისწინებული იყო სპეციალური ჯგუფის შექმნა. შედეგად, პარლამენტს ჰქონდა უფლება, დაეყენებინა შესაბამისი მინისტრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი პრემიერ-მინისტრთან, რაც პრემიერ-მინისტრს არ ართმევდა საკუთარი შეხედულებისამებრ ამ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებას.<sup>188</sup>

### 7.3. მოქმედი ნორმატიული მოწესრიგებისა და პრაქტიკული იმპლემენტაციის ანალიზი

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, არ შეცვლილა შეკითხვის დასმის უფლებამოსილების მქონე პირები და ადრესატები, სამთავრობო საათის ჩატარების დრო და შეკითხვის ფორმები. ზეპირი შეკითხვის დასმის შესაძლებლობა 10-კაციან ჯგუფსა და ფრაქციას აქვთ პარლამენტის სხდომაზე, თუმცა, არა უგვიანეს 14 დღისა სამთავრობო საათამდე. რაც შეეხება წერილობით შეკითხვას, მისი წარდგენა მხოლოდ სამთავრობო

184 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 126-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

185 იქვე, 212-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

186 იქვე, 212-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

187 იქვე.

188 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2004 წლის 25 მარტის და 2012 წლის 28 ივნისის რედაქციები, 128-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, 211-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, 212-ე მუხლის 1-ლი, მე-5, მე-6 პუნქტები, 214-ე მუხლი.

საათამდე 10 დღით ადრეა შესაძლებელი. ის შეკითხვა, რომელსაც დადგენილ ვადაში არ გაეცემა პასუხი, ავტომატურად არის დასმული სამთავრობო საათზე. შესაბამისად, ადრესატი ვალდებულია, შეკითხვის ავტორს პასუხი გასცეს სამთავრობო საათზე.<sup>189</sup> საკუთარი კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ საკითხებზე ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემოწმების შედეგად, პარლამენტის კომიტეტები, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები კონსტიტუციისა და კანონების დარღვევის გამოვლენილ ფაქტებზე შეიმუშავენ და როგორც მთავრობას, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა ორგანოებს უგზავნიან რეკომენდაციებს. მათი განხილვისა და მიღებული ზომების შესახებ ინფორმაცია კი პარლამენტს უნდა ეცნობოს წინასწარ დადგენილ ვადაში.<sup>190</sup>

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ შეკითხვით მიმართვის უფლებით აღჭურვილი სუბიექტების მიმართ კონსტიტუცია არათანაბარ მოთხოვნებს აწესებს. 1995 წლის კონსტიტუციით ფრაქციისა და 10-კაციანი ჯგუფისთვის შეკითხვის დასმის უფლების მინიჭების საფუძველი ის იყო, რომ ფრაქციის შექმნა მინიმუმ 10 დეპუტატის მიერ იყო შესაძლებელი.<sup>191</sup> მოქმედი რედაქციით, ფრაქციის შესაქმნელად საჭირო პარლამენტის წევრთა რაოდენობა ნ-მდეა შემცირებული,<sup>192</sup> თუმცა, უცვლელად არის დატოვებული შეკითხვის 10-კაციანი ჯგუფის მიერ დასმის მოთხოვნა. მოქმედი ჩანაწერი პარლამენტის წევრთა 10-კაციანი ჯგუფს ფრაქციასთან არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს, რაც აუცილებლად საჭიროებს ცვლილებას.

რეგლამენტით განსაზღვრულია, რომ „ყოველი თვის პლენარული სხდომების ბოლო კვირის პარასკევს, 16 საათიდან 19 საათამდე, როგორც წესი, იმართება სამთავრობო საათი“.<sup>193</sup> სიტყვები – „როგორც წესი“ მიუთითებს, რომ სამთავრობო საათი კვირის ამ დღეს, ამ მონაკვეთში ტარდება, თუ არ არსებობს რაიმე გამონაკლისი შემთხვევა, რა დროსაც შესაძლებელია მისი სხვა დღეს ან სხვა საათზე ჩატარება. მიუხედავად ამისა, ეს ჩანაწერი არ მიუთითებს ერთი, ორი ან რამდენიმე თვის განმავლობაში სამთავრობო საათის ჩაუტარებლობის შესაძლებლობაზე. სამთავრობო საათის პროცედურა კანონმდებელმა შეკითხვების დასმას დაუკავშირა, შესაბამისად, თუ უფლებამოსილი სუბიექტების მიერ არ დაისმება შეკითხვა, ვერ ჩატარდება სამთავრობო საათი. ამდენად, რეგლამენტის აღნიშნული ჩანაწერი ნიშნავს, რომ ის მოქმედებას იწყებს შეკითხვის არსებობისას, რა დროსაც, შესაბამისი მიზეზის შემთხვევაში, შესაძლებელია, შეიცვალოს სამთავრობო საათის გამართვის დღე და საათი, თუმცა, არავითარ შემთხვევაში – მისი რეგულარულობა/პერიოდულობა. გარდა ამისა, იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენ-

189 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 24 ივნისის რედაქცია, 221-225-ე მუხლები.

190 იქვე, 226-ე მუხლი.

191 საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქცია, 58-ე მუხლი.

192 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 58-ე მუხლი.

193 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 126-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.



ტი მიიჩნევს, რომ ისეთი საკითხია განსახილველი, რომლის პლენარული სხდომების ბოლო კვირის პარასკევამდე გადადება დაუშვებელია, მას უნდა შეეძლოს, სამთავრობო საათის პლენარული სხდომების სხვა დღეს, დამატებით ჩანიშვნა, მაგრამ ეს, შეკითხვის არსებობის შემთხვევაში, არ უნდა უშლიდეს ხელს იმავე თვეში კანონმდებლობით განსაზღვრულ დროს დაგეგმილი სამთავრობო საათის ჩატარებას.

საქართველოში სამთავრობო საათის ჩატარების შესწავლილი პრაქტიკა ამ ინსტიტუტის მიმართ პარლამენტის არასათანადო მიდგომაზე მიუთითებს. კვლევის პროცესში ჩატარებული ინტერვიუების შედეგად დადგინდა, რომ უმცირესობის წარმომადგენელი პარლამენტარები მე-8 მოწვევის პარლამენტში შეკითხვებს არ სვამდნენ (შესაბამისად არ იწყებოდა სამთავრობო საათის პროცედურა) იმ მიზეზით, რომ მათვის უფრო ხელსაყრელი იყო ფრაქციის სხდომაზე მთავრობის წევრების დაბარება.<sup>194</sup> სამთავრობო საათის დროს უმრავლესობისა და უმცირესობის მხრიდან დასმული კითხვების სიმრავლის პირობებში, მინისტრს საშუალება აქვს, მარტივად აიცილოს თავიდან არასასურველი კითხვები, მაშინ, როცა უმცირესობასთან გამოუცხადებლობის ან დასმულ შეკითხვაზე პასუხის გაუცემლობის საკითხი კრიტიკის უფრო მყარ საფუძველს ქმნის.<sup>195</sup> რაც შეეხება უმრავლესობას, პარლამენტართა ამ ნაწილის მიერ აღნიშნული პროცედურის გამოუყენებლობის მიზეზები პოლიტიკურ მიზანშეწონილობასთანაა დაკავშირებული. მათაც ურჩევნიათ პასუხები ფრაქციის, უმრავლესობასთან შეხვედრის, პოლიტსაბჭოს ფორმატში ან არაფორმალურად მიიღონ, ვიდრე ოპოზიციას მისცენ საკუთარ მინისტრებზე თავდასხმის შესაძლებლობა. ეს გარემოებები ხელს უშლის სამთავრობო საათის ამოქმედებას. ამდენად, უმჯობესია, დეპუტატებმა უფრო აქტიურად გამოიყენონ საკუთარი უფლებამოსილება და ხელი შეუწყონ სამთავრობო საათის პროცედურის გამართვას, რაც უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების გაზრდას.

გამოთხოვილი ინფორმაციის მიხედვით, 2005 წლიდან 2012 წლის ჩათვლით სულ 11-ჯერ ჩატარდა სამთავრობო საათის პროცედურა,<sup>196</sup> მათ შორის, 2005 წელს – ორჯერ, 2006 წელს – ერთხელ, 2009 წელს – ორჯერ. მე-8 მოწვევის პარლამენტში საერთოდ არ ჩატარებულა სამთავრობო საათი.<sup>197</sup>

2005-2012 წლების განმავლობაში სამთავრობო საათის პროცედურის ფარგლებში რამდენჯერმე დაისვა და განიხილებოდა შსს-ს სტრუქტურის, უფლებამოსილების, უსაფრ-

194 ხათუნა გოგორიშვილთან 2016 წლის 15 ნოემბრის შეხვედრის ოქმი.

195 დავით დარჩიაშვილთან 2016 წლის 14 ნოემბრის შეხვედრის ოქმი; პავლე კუბლაშვილთან 2016 წლის 15 ნოემბრის შეხვედრის ოქმი.

196 2005 წლის 27 ოქტომბერს; 2005 წლის 10 ნოემბერს; 2006 წლის 8 თებერვალს; 2007 წლის 29 ივნისს; 2009 წლის 24 სექტემბერს; 2009 წლის 22 ოქტომბერს; 2011 წლის 28 ოქტომბერს; 2011 წლის 24 ნოემბერს; 2012 წლის 29 მარტს; 2012 წლის 26 აპრილს.

197 საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, საქართველოს პარლამენტის შეფასება 2015, თბილისი, 2016, იხ. <http://www.transparency.ge/node/6107>, განახლებულია 20.07.2016.

თხოვბის სამსახურის გამოყოფის,<sup>198</sup> საზოგადოებისათვის მაღალი ინტერესის მქონე დანაშაულის, კორუფციასთან ბრძოლის მიმდინარეობის, ტერორისტული აქტების გამომიქვასთან დაკავშირებით საკითხები.<sup>199</sup> მინისტრი ხშირ შემთხვევაში ინფორმაციის დადასტურების მიზნით სხვადასხვა სტატისტიკურ ინფორმაციას წარადგენდა.<sup>200</sup>

საინტერესოა, რომ 2012 წლის 29 მარტის სამთავრობო საათზე შეკითხვებზე პასუხის გასაცემად მოწვეული იყო შს მინისტრი, თუმცა, დასმულ შეკითხვებს მინისტრის დაუსწრებლობის გამო მისმა მოადგილემ გასცა პასუხი.<sup>201</sup> პარლამენტის რეგლამენტი განსაზღვრავს, რომ შეკითხვაზე პასუხს ხელი უნდა მოაწეროს მხოლოდ იმ სუბიექტმა, რომელიც დასახელებულია რეგლამენტის კონკრეტულ მუხლში,<sup>202</sup> მკაფიო არ არის, შეიძლება თუ არა სამთავრობო საათზე შეკითხვას უპასუხოს ადრესატის წარმომადგენელმა, მათ შორის, მოადგილემ. კვლევის ჯგუფი მიიჩნევს, რომ სამთავრობო საათზე მინისტრის პასუხისმგებლობის გადაცემა მისი მოადგილისათვის არასწორი პრაქტიკაა. შეკითხვის ადრესატია მთავრობის წევრი და არა მისი მოადგილე. აქედან გამომდინარე, თუ კანონმდებლობა განსაზღვრავს შეკითხვის უშუალოდ შეკითხვის ავტორის მიერ ხელმოწერას, სამთავრობო საათზე დასმული შეკითხვების საპასუხოდაც თავად ადრესატი უნდა გამოცხადდეს,<sup>203</sup> სწორედ ამიტომ არის გათვალისწინებული მოქნილობა რეგლამენტში და ამას ემსახურება ჩანაწერი, რომ სამთავრობო საათი კონკრეტულ დღესა და საათზე „როგორც წესი“ და არა „აუცილებლად“ იმართება.

კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის ჩანაწერის თანახმად, შეკითხვაზე პასუხი შეიძლება პარლამენტის განხილვის საგანი გახდეს.<sup>204</sup> მართალია, მსგავსი რამ პრაქტიკაში არ მომხდარა, მაგრამ ეს ჩანაწერი იძლევა იმ აზრის განვითარების საშუალებას, რომ სამთავრობო საათის დადგენილი პროცედურა, გაცემული პასუხით პარლამენტის უკმაყოფილების შემთხვევაში, შესაბამის პირებთან მიმართებაში, შესაძლებელია გადაიზარდოს ინტერპელაციის მექანიზმში (თუმცა, კანონმდებელი სიტყვა ინტერპელაციას თავად არ იყენებს). აღსანიშნავია, რომ ინტერპელაციის მექანიზმის დამუშავების რესურსს საპარლამენტო კონტროლის სხვა რამდენიმე ინსტიტუტიც ფლობს.

198 საქართველოს პარლამენტის 2012 წლის 29 მარტის სამთავრობო საათი.

199 საქართველოს პარლამენტის 2005 წლის, 2006 წლის 27 თებერვლის, 2012 წლის სამთავრობო საათები.

200 საქართველოს პარლამენტის 2005 წლის 10 ნოემბრის, 2006 წლის 28 თებერვლის, 2006 წლის 27 დეკემბრის, 2012 წლის 26 აპრილის სამთავრობო საათები.

201 საქართველოს პარლამენტის 2012 წლის 29 მარტის სამთავრობო საათი.

202 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 24 ივნისის რედაქცია, 221-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

203 სამთავრობო სხდომაზე დასმულ შეკითხვებზე საპასუხო უშუალოდ მინისტრის გამოცხადებას მიიჩნევენ საჭიროდ შემდეგი ექსპერტები: ლიკა საჯავია (2016 წლის 8 ნოემბრის ინტერვიუ); პავლე კუბლაშვილი (2016 წლის 15 ნოემბრის ინტერვიუ); გიორგი კახიანი (2016 წლის 29 ნოემბრის ინტერვიუ); ლევან ალაფიშვილი (2016 წლის 4 ნოემბრის ინტერვიუ).

204 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 59-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

საქართველოსგან განსხვავებით ევროპულ სახელმწიფოებში ინტერპელაცია ძირითადად დამოუკიდებელი პროცედურის სახით არსებობს. მაგალითისთვის, ბულგარეთში ინტერპელაციას წევრები წარადგენენ პარლამენტის ცენტრალურ ოფისში, შემდგომ ის დადგება პლენარულ სხდომაზე და დებატის გარეშე გადაეგზავნება მთავრობას განსახილველად. მთავრობა აყალიბებს წერილობით პასუხს და გადასცემს მას პარლამენტს. პლენარულ სხდომაზე ინტერპელაციის განხილვის დროს პარლამენტმა შეიძლება გამოყოს კომიტეტი, რომელიც მოახდენს უნდობლობის საკითხის ინიცირებას, რასაც შესაძლოა მოჰყვეს მთავრობის მთელი შემადგენლობის ან კონკრეტული მინისტრის მიმართ უნდობლობის გამოცხადება.<sup>205</sup> მინისტრების მიერ საკუთარი გადაწყვეტილების განმარტების მიზნით აღიძვრება ინტერპელაცია ლიტვაში. საკითხზე გამართული დებატების განმავლობაში სიტყვით გამოდის ინტერპელაციის მიმღები თანამდებობის პირიც. გადაწყვეტილება მიიღება სეიმის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. თუკი მინისტრის პასუხი არაადეკვატურად იქნება მიჩნეული სეიმის წევრების მიერ, მთავრობის წევრს სეიმი უნდობლობას გამოუცხადებს.<sup>206</sup> ლიტვაში სესიის განმავლობაში სეიმის წევრების მეხუთედს შეუძლია აღძვრას მინისტრის ინტერპელაციის საკითხი,<sup>207</sup> რათა მათ განმარტონ თავიანთი გადაწყვეტილებები. მთავრობის წევრი ვალდებულია ინტერპელაციის დაწყებიდან არაუგვიანეს ორი კვირისა სეიმის სპიკერის წინაშე წარადგინოს წერილობითი პასუხი. სეიმი პასუხის მიღებიდან არაუმეტეს ხუთ სამუშაო დღეში პასუხის ირგვლივ მართავს დებატებს.<sup>208</sup> განსხვავებით ბულგარეთისა და ლიტვისგან, ინტერპელაცია თანმდევი პროცესის სახით შეიძლება გაგრძელდეს ხორვატიაში. კერძოდ, აქ ინტერპელაცია შესაძლებელია გაიმართოს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც პარლამენტარი უკმაყოფილოა მთავრობის ანდა მთავრობის წევრის მიერ პარლამენტარის მიერ დასმულ კითხვაზე გაცემული პასუხით.<sup>209</sup>

მოხმობილი მაგალითები წარმოადგენს ინტერპელაციის მექანიზმის კანონმდებლობაში ასახვის კარგ პრაქტიკას, რომლის გაზიარებაც საქართველოსთვის სასარგებლო იქნებოდა, შესაბამისად, კანონმდებლობამ გარკვევით და ნათლად უნდა ჩამოაყალიბოს ინტერპელაციის მექანიზმი.

205 ბულგარეთის პარლამენტის რეგლამენტი, Section 22.

206 ლიტვის კონსტიტუცია, 2009 წლის 1-ლი მაისის რედაქცია, 61-ე მუხლი.

207 იქვე.

208 ლიტვის სეიმის დებულება, 220-ე მუხლი.

209 იქვე, 145-ე მუხლი.

## მთავრობის წევრის პლენარულ სხდომაზე მოწვევა

- არსებული რეგულაციის პირობებში მთავრობის წევრის პლენარულ სხდომაზე მოწვევის პროცედურის საჭიროება არ არსებობს.

პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს მთავრობის წევრების პლენარულ სხდომაზე საჭიროებისამებრ მოწვევის მექანიზმსაც. კომიტეტის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე, პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მეხუთედისა, შესაძლებელია პლენარულ სხდომაზე მთავრობის წევრის მოწვევა. მთავრობის წევრის მოხსენება პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განიხილება სამთავრობო საათისათვის დადგენილი წესის მიხედვით.<sup>210</sup> შესაბამისად, მთავრობის წევრის მოწვევის მექანიზმი თავისი არსით სამთავრობო საათის ცალკეულ, რიგგარეშე მოწვევის ფორმას წარმოადგენს. იმ პირობებში, როდესაც კანონმდებლობა კონტროლის მექანიზმის სახით გაითვალისწინებს სამთავრობო საათის რიგგარეშე ჩანიშნვის პროცედურას, რაზეც ზემოთ იყო საუბარი, აზრს მოკლებულია დამატებით მთავრობის წევრის პლენარულ სხდომაზე მოწვევის შესაძლებლობის განსაზღვრაც.

კანონმდებლის მიერ სამთავრობო საათის პროცედურის შეკითხვის დასმაზე მიბმის წესის ზემოაღნიშნული ცვლილების პირობებში, მინისტრის გამოკითხვა პარლამენტს სამთავრობო საათის პროცედურის ფარგლებშიც შეეძლება, აქედან გამომდინარე, მთავრობის წევრთა პლენარულ სხდომაზე მოწვევის ცალკე საკონტროლო მექანიზმის სახით არსებობის საჭიროება აღარ იარსებებს.

<sup>210</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 206-ე მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები.

## ნდობის ჯგუფი

- განსხვავებით თავდაცვისა და შს სამინისტროსაგან, რომლებიც კანონით განსაზღვრული ოდენობის სახელმწიფო საიდუმლო შესყიდვის შესახებ ინფორმაციას წინასწარ წარუდგენენ ნდობის ჯგუფს, ასეთი ვალდებულება არ არის დაწესებული სუს-ის, დაზვერვის სამსახურის, ასევე სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მიმართ;
- ნდობის ჯგუფის წევრის მიერ სხდომის ჩატარების წინადადებაზე უმრავლესობის მხარდაჭერის სავალდებულოება შესაძლოა ქმნიდეს ნდობის ჯგუფის საქმიანობის არაეფექტურად შესრულების რისკებს.

პარლამენტის ხუთი უფლებამოსილებიდან ერთ-ერთ ფუნქციას წარმოადგენს ბიუჯეტის დამტკიცება და მისი შესრულების მიმდინარეობის კონტროლი. დაზვერვისა და სხვა სახელმწიფო სამსახურების საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, სამსახურების ფინანსური საქმიანობის თაობაზე ინფორმაცია კონფიდენციალურია, ამიტომ შეზღუდულია მათი საქმიანობის ფინანსური კონტროლი როგორც რიგითი მოქალაქეებისათვის, ისე პირთა ფართო წრისათვისაც, რაც ქმნის ამ ფინანსების არამიზნობრივად გამოყენების რისკს.<sup>211</sup> ამიტომ ჩნდება ასეთი სამსახურების კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან წვდომის მეშვეობით ფინანსური კონტროლის საჭიროება, რამაც უნდა უზრუნველყოს ამ რისკების პრევენცია. ამასთანავე, სახელმწიფო სამსახურების პროგრამების ფინანსების კონტროლი, ორგანოს ერთგვარ წარმოდგენასაც უქმნის ასეთ სამსახურების საქმიანობასთან დაკავშირებითაც; ასევე, ფინანსური კონტროლით შესაძლებელი ხდება სტრუქტურათა უკანონო მოქმედებების გამოვლენაც (პოლიტიკური პარტიების ფარული დაფინანსება; გონივრული ახსნა-განმარტების გარეშე აშკარად ზედმეტი ფინანსების ხარჯვა გარკვეულ ღონისძიებაზე და ა.შ.).<sup>212</sup> შესაბამისად, ნდობის ჯგუფი უზრუნველყოფს სამსახურების საქმიანობის კონფიდენციალურობის შენარჩუნებას პარლამენტართა რეპრეზენტატული, მაგრამ ვინრო წრისათვის ფინანსური ზედამხედველობის უფლებამოსილების მინიჭებით.

211 Lembovska M., Comparative analysis of regional practices for parliamentary financial oversight of intelligence services, 2013, იხ. [http://www.analyticamk.org/images/stories/files/report/Financial\\_oversight\\_english.pdf](http://www.analyticamk.org/images/stories/files/report/Financial_oversight_english.pdf) განახლებულია: 25.11.2016.

212 იქვე.

## 9.1. ნდობის ზგუფის დამკვიდრება საქართველოში

ნდობის ჯგუფი, როგორც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი, 1998 წლიდან ფუნქციონირებს, მას შემდეგ, რაც მიღებულ იქნა ნდობის ჯგუფის შესახებ კანონი. კანონით განისაზღვრა, რომ პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში კომიტეტის წევრთაგან იქმნებოდა ნდობის ჯგუფი „საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო კონტროლის მიზნით“.<sup>213</sup> დადგინდა, რომ ნდობის ჯგუფში 3 წევრი გაერთიანდებოდა: ერთი, როგორც წესი, პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, ერთი – საპარლამენტო უმრავლესობის და ერთი – საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენელი.<sup>214</sup>

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის განმხორციელებელ ორგანოებს კანონის საფუძველზე ნდობის ჯგუფის მიმართ დაეკისრათ განუელი და მიმდინარე საქმიანობის შესახებ წელიწადში არანაკლებ ერთხელ ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება.<sup>215</sup> ამასთანავე, ნდობის ჯგუფს მიენიჭა უფლებამოსილება, თავისი ინიციატივითაც გამოითხოვოს საკითხის შესწავლისთვის საჭირო მასალები.<sup>216</sup>

## 9.2. ნდობის ზგუფის დაკომპლექტების წესი

1998 წლის შემდეგ, 2002 წელს განხორციელებული ცვლილებებით, 5-მდე გაიზარდა ნდობის ჯგუფის წევრთა რაოდენობა,<sup>217</sup> 2014 წლიდან შეიცვალა ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების წესიც.<sup>218</sup> შეცვლილი მოწესრიგების მიხედვით, ნდობის ჯგუფის წევრებისაგან ერთი არის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე, ერთი – უმრავლესობის წევრი, ერთი – უმცირესობის წევრი, ერთი – მაჟორიტარული წესით არჩეული პარლამენტის წევრთაგან მეტი მხარდაჭერის მქონე პარლამენტის წევრი და ერთი აირჩევა უმრავლესობისა და უმცირესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთაგან მეტის მხარდაჭერის საფუძველზე.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება განხორციელდა ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტების წესში 2014 წლის იანვარში. პარლამენტმა მიიღო თავდაცვისა და უშიშ-

---

213 ნდობის ჯგუფის შესახებ საქართველოს კანონი, 1998 წლის 5 მარტის რედაქცია, 1-ლი მუხლი.

214 იქვე, მე-2 მუხლი.

215 იქვე, მე-6 მუხლი.

216 იქვე.

217 იქვე, 2002 წლის 4 ივლისის რედაქცია, მე-2 მუხლი.

218 იქვე, 2014 წლის 6 თებერვლის რედაქცია, მე-2 მუხლი.

როების კომიტეტის ინიციატივა, რომლის თანახმად პარლამენტმა კი არ უნდა დაამტკიცოს ნდობის ჯგუფის შემადგენლობა, არამედ მხოლოდ ცნობად უნდა მიიღოს ის ნდობის ჯგუფის წევრობის კანდიდატების წარდგენის შემდეგ, რაც ფორმდება საოქმო ჩანაწერით.<sup>219</sup> აღნიშნულმა ცვლილებამ გაამარტივა ნდობის ჯგუფის არჩევის წესი და გამორიცხა შემთხვევები, როდესაც პარლამენტი მხარს არ უჭერდა წარდგენილ კანდიდატს, რითაც აჭიანურებდა ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტებას.

### 9.3. ნდობის ჯგუფის საქმიანობა და სხდომები

ნდობის ჯგუფს ფინანსური კონტროლის გარდა სხვა თანმდევი უფლებამოსილებაც გააჩნია: იგი უფლებამოსილია მოიპოვოს ინფორმაცია საკუთარი საქმიანობის წარსამართად; დააყენოს ინფორმაციისათვის საიდუმლო გრიფის მოხსნის საკითხი, თუ ჯგუფი მიიჩნევს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ირღვევა საქართველოს კანონმდებლობა;<sup>220</sup> ასევე, ნდობის ჯგუფი უფლებამოსილია მოითხოვოს დროებით საგამოძიებო კომისიის შექმნაც, თუ ჯგუფი მიიჩნევს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო ამტკებს უფლებამოსილებას ან საშიშროებას უქმნის საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას.<sup>221</sup>

გამოთხოვილი ინფორმაციის მიხედვით, ირკვევა, რომ ნდობის ჯგუფს გეგმიურად წარუდგინენ ინფორმაციას მის წინაშე ანგარიშვალდებული პირებიც. ნდობის ჯგუფს ინფორმაცია წარუდგინეს თავდაცვისა და შს სამინისტროებმა, სახელმწიფო დაცვის სპეციალურმა სამსახურმა, დაზვერვის სამსახურმა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა.<sup>222</sup>

ამასთანავე, სხდომაზე დასასწრებად ნდობის ჯგუფის წევრებმა ხმათა უმრავლესობით შეიძლება მოიწვიონ მის წინაშე ანგარიშვალდებული პირებიც.<sup>223</sup> სხდომაზე დასასწრებად, ამ პროცედურით ორჯერ იმყოფებოდა თავდაცვის მინისტრი (მინდია ჯანელიძე, თინათინ ხიდაშელი), სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის უფროსი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორი, თავდაცვის სამინისტროს გენერალური შტაბის უფროსი და ამ უწყებების სხვა წარმომადგენლები.<sup>224</sup>

219 იქვე, მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტი.

220 ჯგუფი წერილობით მიმართავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრს ამ ინფორმაციისათვის სახელმწიფო საიდუმლოების გრიფის მოხსნის მოთხოვნით. საქართველოს კანონი ნდობის ჯგუფის შესახებ, 2015 წლის 23 დეკემბრის რედაქცია, მე-8 მუხლი.

221 იქვე, მე-9 მუხლი.

222 გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია: წერილი #7502, 21/06/2016.

223 ნდობის ჯგუფის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 23 დეკემბრის რედაქცია, მე-10 მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები.

224 საჯარო ინფორმაცია გამოთხოვილ იქნა პარლამენტიდან; N 7502 21/06/2016.

ნდობის ჯგუფის სხდომები იმართება წელიწადში ორჯერ.<sup>225</sup> პარლამენტის მიერ მონოდედებული ინფორმაციიდან ირკვევა, რომ ნდობის ჯგუფის სხდომები რუტინულად ტარდება: 2014-2015 წლებში ორ-ორი სხდომა იქნა მონოდედებული (იქამდე ნდობის ჯგუფი არ იყო დაკომპლექტებული, რის გამოც არ იკრიბებოდა).<sup>226</sup> მნიშვნელოვანია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების საპარლამენტო კონტროლის ყველა შესაძლო მექანიზმი ეფექტურად, ყველა წევრის აქტიური ჩართულობის ფონზე იყოს გამოყენებული. ეს განსაკუთრებით ეხება ნდობის ჯგუფს, რომლის სპეციფიკაც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმთა შორის (დაშვება საიდუმლო ინფორმაციაზე, უსაფრთხოების სექტორის ფინანსური კონტროლი) კიდევ უფრო საჭიროს ხდის ნდობის ჯგუფის საქმიანობის აქტიურად წარმართვას. ამიტომ, ნდობის ჯგუფის სხდომები არა მხოლოდ რეგულარულად, არამედ საჭიროებისამებრ, რიგგარეშეც აქტიურად უნდა იმართებოდეს. მართალია ნდობის ჯგუფის ნებისმიერ წევრს აქვს სხდომის ჩატარების მიზნით წინადადების დაყენების უფლება, მაგრამ, სავალდებულოა ნდობის ჯგუფის წევრთა უმრავლესობის მხარდაჭერა.<sup>227</sup> უმრავლესობის მხარდაჭერის მოთხოვნა ქმნის მონოპოლიას სხდომის მონაწილის მიმართ, რის გამოც შესაძლებელია ნდობის ჯგუფში უმცირესობაში მყოფი წევრების მიერ აღმოჩენილი გონივრული საფუძვლების მიუხედავად მაინც არ მოიწვიონ. ამის საპირისპიროდ, მაგალითად, სლოვაკეთში, ყოველ წევრს შეუძლია მოითხოვოს სხდომის გამართვა.<sup>228</sup> სწორედ ასეთი პრაქტიკა უზრუნველყოფს ნდობის ჯგუფის საქმიანობის გააქტიურებასაც. ამდენად, უპრიანია, ნდობის ჯგუფის სხდომა საქართველოში მოიწვიოდეს არა უმრავლესობის მხარდაჭერით, არამედ საკმარისი იყოს წევრის მიერ მისი მონაწილის მოთხოვნაც.<sup>229</sup> საპირისპიროდ გამოითქვა მოსაზრება, რომ ამგვარმა რეგულირებამ შესაძლოა სხდომების გაუთავებელი წყება და სამუშაო პროცესის არაგონივრული გადატვირთვა გამოიწვიოს.

#### 9.4. განსახორციელებელი შესაძლებლობების შესახებ ინფორმაციის წინასწარ წარდგენა ნდობის ჯგუფის მიმართ

ნდობის ჯგუფის შესახებ კანონით განსაზღვრული ღირებულების ფარგლებში, შს და თავდაცვის სამინისტროები ნდობის ჯგუფს წინასწარ წარუდგენს ინფორმაციას გან-

225 ნდობის ჯგუფის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 23 დეკემბრის წლის რედაქცია, მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

226 პარლამენტიდან მხოლოდ 2014-15 წლებში ჩატარებული სხდომების თაობაზე იქნა მონოდედებული ინფორმაცია; ნდობის ჯგუფის სხდომა 2014 წელს ორჯერ, 19 ნოემბერსა და 3 დეკემბერს, ხოლო 2015 წელს, ასევე ორჯერ, 8 აპრილსა და 17 ივლისს ჩატარდა; საჯარო ინფორმაცია გამოთხოვილ იქნა პარლამენტიდან; წერილი N 7502 21/06/2016.

227 ნდობის ჯგუფის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 23 დეკემბრის რედაქცია, მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

228 The Act on the Slovak Information Service, 1993, January 21, § 6, იხ. <http://www.sis.gov.sk/about-us/zakon-o-sis.html>, განახლებულია: 08.01.2017.

229 აღნიშნული პოზიცია გაიზიარა ექსპერტმა ლევან ალაფიშვილმა, 2016 წლის 4 ნოემბრის შეხვედრის ოქმი.



სახორციელებელი საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ.<sup>230</sup> ინფორმაციის წინასწარ წარდგენის მიზანი არის შესყიდვის განხორციელებისას საექვო ფაქტობრივი გარემოებების წინასწარ შესწავლა და მათი აღმოჩენისას შესაბამისი რეაგირება (უფრო მეტი ინფორმაციის მოთხოვნა, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიცირება ა.შ.). შესაბამისად, ინფორმაციის წინასწარ წარდგენაც ერთგვარი პრევენციული მექანიზმია საექვო გარიგების აღმოსაფხვრელად.

2015 წელს, შსს-დან უსაფრთხოების ქვედანაყოფების გამოყოფის შემდეგ, ნდობის ჯგუფის შესახებ კანონის შესაბამისობაში მოყვანის საჭიროება გაჩნდა. განსხვავებით შსს-სგან, შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის წინასწარ წარდგენის ვალდებულება არ არის დაწესებული სუს-ისა და დაზვერვის სამსახურის, ისევე, როგორც უსაფრთხოებისა და კრიზისების საბჭოს მიმართ. გამომდინარე იქიდან, რომ ეს უწყებები წარმოადგენენ აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემის ნაწილს, ნდობის ჯგუფი ასევე უნდა აკონტროლებდეს მათ საბიუჯეტო და საიდუმლო საქმიანობას, ლეგლობდეს წინასწარ ინფორმაციას საიდუმლო შესყიდვების შესახებაც იმისათვის, რომ არ გაიზარდოს ბიუჯეტის სახსრების ბოროტად გამოყენების რისკები. უნდა აღინიშნოს, რომ მნიშვნელოვანია კანონმდებელმა თანხის ოდენობის ფილტრი ადეკვატურად განსაზღვროს ამ დაწესებულებებთან მიმართებით. შესაბამისად, შსს-სა და თავდაცვის სამინისტროს მაგვარად, აუცილებელია წინასწარი კონტროლი დაწესდეს უშუალოდ სუს-ის, დაზვერვის სამსახურის, ასევე სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს საიდუმლო შესყიდვებზეც.

230 თუ შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება აღემატება 2 000 000 (ორ მილიონ) ლარს, ხოლო შესასყიდი სამშენებლო სამუშაოს სავარაუდო ღირებულება – 4 000 000 (ოთხ მილიონ) ლარს; ნდობის ჯგუფის შესახებ საქართველოს კანონი 2015 წლის 23 დეკემბრის რედაქცია მე-6 უხლის მე-3 და მე-4 პუნქტები.

## საკომიტეტო კონტროლი

- თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი უმთავრესად ორიენტირებულია ნორმათ-შემოქმედებით საქმიანობაზე, კანონპროექტების შეფასებაზე, კომენტირებაზე, დასკვნების გაცემასა და ნაკლებად – საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელებაზე;
- თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტს ფართო მანდატი აქვს და რამდენიმე ორგანოს ერთდროულად უწევს კონტროლს, რაც ართულებს მის საქმიანობას. კანონმდებლობა არ უშვებს სპეციალიზებული კომიტეტის ანდა ქვე-კომიტეტის შექმნის შესაძლებლობას, რომელთა არსებობა საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობას უფრო მოქნილსა და კონცენტრირებულს გახდიდა;
- თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების პარალელურად გაცემულ დასკვნათა უმრავლესობაში იშვიათად შეიმჩნევა მითითებები შემოთავაზებული სამთავრობო პროგრამის გაუმჯობესების მიზნით;

საპარლამენტო კომიტეტების სისტემა დამოკიდებულია შესაბამისი სახელმწიფოს საპარლამენტო ტრადიციებსა და ისტორიაზე. როგორც წესი, პარლამენტები აფუძნებენ მუდმივმოქმედ კომიტეტებს, რომლებიც ერთ ან რამდენიმე სახელმწიფო დაწესებულებას უწევს კონტროლს; განსაზღვრულ შემთხვევებში, შესაძლოა, რამდენიმე კომიტეტი ერთ სახელმწიფო უწყებას აკონტროლებდეს.<sup>231</sup> საპარლამენტო კომიტეტის განეული სამუშაო პარლამენტს „ინფორმირებული გადაწყვეტილებების“ მიღების საშუალებას აძლევს იმდენად, რამდენადაც საკითხს სხვადასხვა კუთხით აფასებს.<sup>232</sup>

შინაგან საქმეთა, სადაზვერვო და უსაფრთხოების სამსახურების საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურად განხორციელებაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება კომიტეტებს. ამგვარი სამსახურების საქმიანობა და სისტემა გულისხმობს ინფორმაციის ანალიზს, რომელიც მაღალი სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობით ხასიათდება. აღნიშნული განაპირობებს სფეროს განსაკუთრებულ სპეციფიკას. იმდენად, რამდენადაც

<sup>231</sup> Yamamoto H., Ed., დასახელებული პუბლიკაცია, 16.

<sup>232</sup> იქვე.

სადაზვერვო საქმიანობის კონტროლი ეფექტური უნდა იყოს, ხოლო რესურსების განაწილება რელევანტური, მნიშვნელოვანია, რომ ამ სფეროს მაკონტროლებელი კომიტეტი სპეციფიკური ცოდნით და ექსპერტიზით ხასიათდებოდეს. ამისათვის კომიტეტს უნდა ჰქონდეს როგორც შესაბამისი ფინანსური რესურსი, ასევე – კვალიფიციური პერსონალიც, რაც საქართველოს შემთხვევაში მნიშვნელოვან პრობემას წარმოადგენს.

## 10.1. საკომიტეტო კონტროლის ფარგლები

კონსტიტუციის მიხედვით კომიტეტის ერთ-ერთი ფუნქციაა პარლამენტის მიერ მის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოების და მთავრობის საქმიანობის კონტროლი.<sup>233</sup>

საკონტროლო უფლებამოსილების ფარგლებში, კანონმდებლობა 1995 წლიდან ითვალისწინებს კომიტეტების, კომისიებისა და ქვეკომისიების უფლებას, სხდომაზე მოიწვიონ მთავრობის წევრი. 1995 წლიდან დღემდე მოქმედებს წესი, რომლის თანახმად, მთავრობის ყველა წევრი ვალდებულია, მოთხოვნის შემთხვევაში დაესწროს კომიტეტების და კომისიების სხდომებს. 1997-2004 წლებში ასეთი უფლება ქვეკომიტეტსაც ჰქონდათ მინიჭებული.<sup>234</sup>

კომიტეტები ასევე ინფორმაციის მოსმენის, კონტროლისა და შემოწმების შედეგად კონსტიტუციისა და კანონების დარღვევის გამოვლენილ ფაქტებზეც შეიმუშავენ და მთავრობას, აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა ორგანოებს უგზავნიან რეკომენდაციებს. მათი განხილვის შედეგები ან მიღებული ზომები არაუგვიანეს 1 თვისა ან წინასწარ დადგენილ ვადაში ეცნობება კომიტეტს.<sup>235</sup>

## 10.2. თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის საქმიანობა

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი, დებულების მიხედვით, არა მარტო საკანონმდებლო საკითხებს ამზადებს, არამედ ახორციელებს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოებისა და მთავრობის კონტროლს<sup>236</sup> და საჭიროების შესაბამისად დასკვნას წარუდგენს პარლამენტს.<sup>237</sup>

233 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 56-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

234 რეგლამენტში განმარტებულია, რომ კომიტეტში, საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების მიხედვით, არანაკლებ სამი წევრის შემადგენლობით იქმნება ქვეკომიტეტი. ქვეკომიტეტი იღებს დასკვნებსა და მიმართევებს, რომელიც, როგორც წესი, წარედგინება კომიტეტის სხდომას. ქვეკომიტეტი უფლებამოსილია, კომიტეტის დღის წესრიგში შეიტანოს საკითხი. იხ. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ, 1997 წლის 17 ოქტომბრისა და 2004 წლის 17 თებერვლის რედაქციები, 70-ე და 27-ე მუხლები.

235 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2012 წლის რედაქცია, 226-ე მუხლი.

236 საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის დებულება 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი, 2012 წლის მდგომარეობით.

237 იქვე, მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი.

კომიტეტის დასკვნა უნდა შეიცავდეს შეფასებას და რეაგირების კონკრეტულ ზომებს. კომიტეტი ვალდებულია, დასკვნა უახლოეს სხდომაზე წარუდგინოს პარლამენტის ბიუროს, რომელსაც ეს საკითხი განსახილველად შეაქვს პარლამენტის უახლოესი პლენარული სხდომის დღის წესრიგში. პარლამენტი პლენარულ სხდომაზე განიხილავს შესაბამის დასკვნას, აფასებს მას და იღებს სათანადო გადაწყვეტილებას.<sup>238</sup> კომიტეტის სხდომაზე ასევე განიხილება ინფორმაცია კომიტეტის საქმიანობის ძირითად მიმართულებათა აქტუალურ საკითხებზე, მთავრობის წევრთა და სახელმწიფო თანამდებობის პირთა ახსნა-განმარტებები, ინფორმაცია შემოწმებათა შესახებ და სხვა შედეგები.<sup>239</sup> პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოები, თანამდებობის პირები და მთავრობის წევრები კომიტეტის მოთხოვნით ვალდებული არიან კომიტეტის მიერ დადგენილ ვადაში წარადგინონ შესაბამისი დოკუმენტები, დასკვნები და სხვა საჭირო მასალები.<sup>240</sup> თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის უფლებამოსილებათა კატეგორიაშია ასევე კომიტეტში შემოსულ განცხადებებსა და საჩივრებზე რეაგირება.

კომიტეტის თავმჯდომარის ინფორმაციით მას ყოველდღიური კონტაქტი აქვს კომიტეტის მანდატის ქვეშ მყოფ ორგანოებთან, აწყობს შეხვედრებს და ადგილზე ეცნობა ვითარებას, რისი აღრიცხვაც არ ხდება. მიუხედავად ამისა, კვლევის ჯგუფის მოსაზრებით შესაბამისი ინსტიტუტების საქმიანობასთან მიმართებით საკომიტეტო კონტროლი შეზღუდულად ხორციელდება. აღნიშნული დასკვნის საფუძველს იძლევა რეგლამენტით გათვალისწინებული კომიტეტებისა და კომისიების საკონტროლო უფლებამოსილებების არასათანადოდ გამოყენება. პარლამენტში დაცულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, საპარლამენტო კომიტეტებს 2004 წლიდან დღემდე არც ერთი სამთავრობო პროგრამისა და მთავრობის შემადგენლობის საკითხზე არ დაუწერიათ უარყოფითი დასკვნა და არც მთავრობის წევრობის კანდიდატის აცილების საკითხი დაუსვამთ.<sup>241</sup> გარდა ამისა, 2004 წლიდან დღემდე კომიტეტებსა და კომისიებს არ გამოუყენებიათ შს მინისტრის სხდომაზე მოწვევის უფლებამოსილება.<sup>242</sup> დაზვერვის სამსახურისა და უშუალოდ კომიტეტის კომუნიკაციის ნაწილში,<sup>243</sup> სამი წლის მონაცემების რაოდენობრივი დისპროპორცია შესაძლებელია იძლეოდეს იმის ვარაუდის საშუალებას, რომ ბოლო პერიოდში არ არის აქტუალური ამ საკითხებით დაინტერესება.

პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის კომპეტენციათა არსენალი იზრდება იმ თანამდებობის პირებთან მიმართებით, რომელთაც იჩრევს ან რომელთა დანიშვნაზეც თანხმობას იძლევა პარლამენტი. ასეთივეა მთავრობისთვის ნდობის გა-

238 იქვე, მე-5 მუხლის მე-11 პუნქტი.  
 239 იქვე, მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი.  
 240 იქვე, მე-5 მუხლის მე-6 პუნქტი.  
 241 დასკვნა ეყრდნობა პარლამენტის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას.  
 242 დასკვნა ეყრდნობა პარლამენტის აპარატის მიერ მოწოდებულ ინფორმაცია.  
 243 2014 წელს შემოსულია 13 წერილი, ხოლო 2015-2016 წწ. – 5 წერილი; საქართველოს პარლამენტის მიერ მოწოდებული საჯარო ინფორმაცია, წერილის ნომ. 10553 (05/10/2016), პუნქტი 2.

მოცხადების შემთხვევა. კომიტეტს მიეწოდება კანდიდატურასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, რომელიც იძლევა კანდიდატის კომპეტენტურობის დადგენის შესაძლებლობას (ინფორმაცია შრომითი გამოცდილების, პროფესიული ცოდნის შესახებ).<sup>244</sup> ამგვარი ინფორმაციის გათვალისწინებაზე მითითება პროფესიონალურ და სახელმწიფო ინტერესებზე მორგებული გადაწყვეტილების მიღებას ნაახალისებს, რაც დემოკრატიული საზოგადოების განვითარებისა და გაძლიერებისათვის მნიშვნელოვანი ბერკეტია. მაგალითად, სუს-ის უფროსის თანამდებობაზე დანიშვნის პროცესში ჩართული იყო თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი. 2015 წლის 22 ივლისს თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტმა განიხილა სუს-ის უფროსის დანიშვნის საკითხი, რასაც მხარი დაუჭირა ფარული კენჭისყრით.<sup>245</sup>

ასევე, კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ კომიტეტის მიერ მთავრობისათვის ნდობის გამოცხადების პარალელურად გაცემულ დასკვნათა უმრავლესობაში იშვიათად შეიმჩნევა მითითებები შემოთავაზებული სამთავრობო გეგმის გაუმჯობესების მიზნით მომავალი მთავრობის მიმართ.<sup>246</sup> უმჯობესი იქნებოდა ამ მიმართულებით პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის დასკვნები იყოს უფრო კრიტიკული და მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების პარალელურად, საჭიროების შემთხვევაში შეიცავდეს რაიმე სახის რეკომენდაციებს.

კომიტეტის საქმიანობა ცხადყოფს, რომ კომიტეტი უმთავრესად ორიენტირებულია კანონშემოქმედებით საქმიანობაზე, კანონპროექტების შეფასებაზე, კომენტირებაზე, დასკვნების გაცემაზე და ნაკლებად – საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელებაზე.

### 10.3. სპეციალიზებული კომიტეტები და ქვეკომიტეტები

2004 წლამდე არსებული რეგლამენტით, კომიტეტში, საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების მიხედვით, არანაკლებ სამი წევრის შემადგენლობით იქმნებოდა ქვეკომიტეტი, რომელიც იღებდა დასკვნებსა და მიმართვებს და შემდეგ, როგორც წესი, წარუდგენდა კომიტეტის სხდომას. თუმცა, 2004 წლის შემდეგი მოწვევის პარლამენტების რეგლამენტი უკვე აღარ ითვალისწინებს ქვეკომიტეტის შექმნის შესაძლებლობას.

ევროპის საბჭოს ქვეყნების ნაწილში ეფექტური კონტროლის განსახორციელებლად შექმნილია სპეციალური საპარლამენტო კომიტეტები, რომლებიც უსაფრთხოების

244 საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის დებულება, მე-5 მუხლის მე-8 პუნქტი.

245 2015 წლის 22 ივლისის დასკვნა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე ვახტანგ გომელაურის დანიშვნის თაობაზე.

246 ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის წერილი #14032/4-2 (03/09/2007).

სამსახურებს ზედამხედველობენ (იტალია, გერმანია, პოლონეთი),<sup>247</sup> თუმცა, ზოგიერთ ქვეყანაში (ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში ისევე, როგორც საქართველოში) ზედამხედველობას ახორციელებენ ფართო მანდატის მქონე კომიტეტები, როგორცაა თავდაცვის ან საშინაო საქმეთა კომიტეტები.<sup>248</sup>

ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი 2015 წლის ანგარიშში აღნიშნავს, რომ ევროპის საბჭოს ქვეყნების ნაწილში შეინიშნება უსაფრთხოების სამსახურის ზედამხედველობითი მანდატის ერთი საპარლამენტო კომიტეტისადმი (ხშირად სპეციალიზებული) მინიჭების მიდრეკილება.<sup>249</sup> კომისარს მაგალითისათვის მოჰყავს რუმინეთის და სლოვაკეთის შემთხვევები. რუმინეთის პარლამენტში არსებობს ცალკე კომიტეტი სპეციალურად უსაფრთხოებისა და საგარეო სადაზვერვო სამსახურების ზედამხედველობისთვის, ამასთანავე პარლამენტში ფუნქციონირებს თავდაცვის კომიტეტი, რომელიც ორივე ორგანოს საქმიანობასაც ზედამხედველობს.<sup>250</sup> შესაბამისად, საქართველო მიეკუთვნება ქვეყანათა ჯგუფს, რომლებიც ზოგადი მანდატის მქონე კომიტეტების კონტროლს უქვემდებარებენ უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობას. ეს მოდელი კი ქმნის არაეფექტური კონტროლის განხორციელების რისკს, რადგან ზოგადი მანდატის მქონე კომიტეტის მიერ პოლიციის, თავდაცვის სამინისტროს, უსაფრთხოების სამსახურისა და დაზვერვის სამსახურის საქმიანობის კონტროლი რთულდება სწორედ გასაკონტროლებელი სფეროს მოცულობის და მრავალფეროვნების გამო. ამიტომ, საქართველოსგან განსხვავებით, ევროპის ქვეყანათა ნაწილი ითვალისწინებს ქვეკომიტეტების<sup>251</sup> ანდა სპეციალური კომიტეტის შექმნის შესაძლებლობას. ქვეკომიტეტების ან სპეციალიზებული კომიტეტის შექმნის საჭიროებაზე მიეთითება იმ შემთხვევაშიც, თუ დაზვერვის სისტემა მოიცავს სხვადასხვა დაწესებულებებს, საქმიანობის განმახორციელებელ რამდენიმე განყოფილებას.<sup>252</sup> საქართველოს სადაზვერვო სისტემაში<sup>253</sup> რამდენიმე დაწესებულება ერთიანდება, რაც კიდევ უფრო საყურადღებოს ხდის ხსენებულ რეკომენდაციას.

ევროკავშირის წევრი ქვეყნების პარლამენტთა რეგლამენტი ითვალისწინებს მუდმივმოქმედი და Ad hoc (დროებითი) ქვეკომიტეტების შექმნის შესაძლებლობას. მაგალითად, ლიტვასა და ხორვატიაში ქვეკომიტეტი კომიტეტისაგან განსხვავებით სპეციფიკური, კონკრეტული თემების გამოსაკვლევად იქმნება. ხორვატიის პარლამენტის

247 Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 42; იხ. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680487770>, განახლებულია: 13.04.2016.

248 იქვე.

249 იქვე.

250 იქვე.

251 ლიტვის სემის დებულება, 25-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

252 ბორნი ჰ., და ლეიფი ი., დასახელებული ნაშრომი, 90.

253 დაწვრილებით იხ. 14.1. ქვეთავი.

რეგლამენტის მიხედვით, ქვეკომიტეტი შეიძლება შეიქმნას ინდივიდუალური საკითხების, საკანონმდებლო ინიციატივებისა და ანგარიშების განხილვის მიზნით. იგი ფუნქციონირებს მხოლოდ კომიტეტის უფლებამოსილების ფარგლებში, შეადგენს რა მის ნაწილს ცალკე უფლება-მოვალეობების არსებობის გარეშე.<sup>254</sup> ლიტვაში თავიანთი საქმიანობის/კომპეტენციის ძირითადი მიმართულებების განხორციელების მიზნით კომიტეტებმა შეიძლება შექმნან ქვეკომიტეტები. ქვეკომიტეტის წევრთა მაქსიმალური რაოდენობაა ხუთი. ქვეკომიტეტის ფორმირებას ახდენს კომიტეტი, თუმცა, გადანყვეტილება მიიღება სეიმის მიერ. ქვეკომიტეტების დებულება მტკიცდება კომიტეტების მიერ. ქვეკომიტეტების ხელმძღვანელების რაოდენობა განისაზღვრება სეიმში პოლიტიკური ჯგუფების წარმომადგენლობის გათვალისწინებით.<sup>255</sup>

ქვეკომიტეტების პარალელურად, ხორვატიასთან ერთად, ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურის საზედამხედველო სპეციალური კომიტეტია შექმნილი სლოვაკეთის პარლამენტშიც, იგი მინიმუმ ყოველ კვარტალში ერთხელ იკრიბება, ამონებებს და ზედამხედველობს უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობის შესაბამისობას კანონმდებლობასთან; განიხილავს სამსახურის ხარჯებსა და ყოველწლიურ ბიუჯეტს, საჩივრებს, ანგარიშებსა და შემოთავაზებებს.<sup>256</sup>

საქართველოში თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის საქმიანობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ სუს-ის საქმიანობის კონტროლით, არამედ იგი სამართალდამცავი სტრუქტურის სხვა ორგანოების კონტროლსაც მოიცავს. ეს ართულებს სუს-ის მიმართ ეფექტური კონტროლის განხორციელებას. ხშირად კომიტეტის წევრებიც პასიურად არიან ჩართულები კომიტეტის საქმიანობაში;<sup>257</sup> კომიტეტის უფლებამოსილების ფარგლებში, საქმიანობის უმეტესი ნაწილი გადანაწილებულია კომიტეტის თავჯდომარესა და მოადგილეებზე.<sup>258</sup> ექსპერტთა გარკვეული ნაწილი ემხრობოდა არა ქვეკომიტეტების ან სპეციალური კომიტეტების შექმნის იდეას, არამედ თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში მომუშავე პერსონალის გაზრდასა და გაძლიერებას;<sup>259</sup> ასევე, გაკრიტიკებულია 2004 წლამდე პარლამენტში მოქმედი ქვეკომიტეტების საქმიანობა.<sup>260</sup> თუმცა, მიუხედავად ამისა, 2004 წლამდე არსებული ქვეკომიტეტების საკანონმდებლო რეგულირება ისევე, როგორც ქვეკომიტეტების საქმიანობა იძლევა ასეთი უარყოფითი

254 ხორვატიის პარლამენტის რეგლამენტი, 2010 წლის 6 ივლისის რედაქცია, 53-ე მუხლი.

255 ლიტვის სეიმის დებულება, 47-ე მუხლი.

256 სლოვაკეთის ეროვნული უსაფრთხოების ორგანოს საზედამხედველო სპეციალური კომიტეტის ფუნქციების აღწერა; იხ. <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vybor/vybor&ID=149>, განახლებულია: 11.07.2016.

257 2016 წლის 8 დეკემბრის ინტერვიუ ირაკლი სესიაშვილთან; 2016 წლის 8 ნოემბრის ინტერვიუ ირინა იმერლიშვილთან.

258 2016 წლის 8 დეკემბრის ინტერვიუ ირაკლი სესიაშვილთან; 2016 წლის დეკემბრის ინტერვიუ ვახტანგ ხმალაძესთან.

259 2016 წლის 8 დეკემბრის ინტერვიუ ირაკლი სესიაშვილთან; 2016 წლის 8 ნოემბრის ინტერვიუ ირინა იმერლიშვილი; 2016 წლის 4 დეკემბრის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან.

260 2016 წლის 8 დეკემბრის ინტერვიუ ირაკლი სესიაშვილთან.

დასკვნის გამოტანის საფუძვლებს, სხვა ქვეყნებში ამჟამად არსებული სპეციალიზებული ქვეკომიტეტების მოდელები არსებითად განსხვავდება 2004 წლამდე მოქმედი ქვეკომიტეტებისგან. ხორვატიისა და ლიტვის მაგალითების მიხედვით, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ფარგლებში თემატური, მუდმივმოქმედი ქვეკომიტეტების ანდა სპეციალიზებული კომიტეტების შექმნა, რომლებიც უშუალოდ უსაფრთხოების სამსახურის, შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და დაზვერვის სამსახურის საქმიანობის კონტროლს განახორციელებენ, ამ სამსახურთა მიმართ გაზრდის ზედამხედველობის ეფექტურობას, რადგან ქვეკომიტეტში ან სპეციალიზებულ კომიტეტში კონკრეტულ პარლამენტართა განანილება უფრო მეტად ახდენს კონკრეტულ სფეროზე პასუხისმგებელი პარლამენტარების პერსონიფიკაციას, ხოლო პარლამენტართა ჯგუფის ერთ კონკრეტულ სტრუქტურაზე რუტინული კონცენტრირება ხელს შეუწყობს სპეციალიზაციას და პროფესიონალიზმს გაზრდის. შესაბამისად, ზემოხსენებული ქვეყნების მაგალითის მიხედვით, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, შსს-სა და დაზვერვის სამსახურის საქმიანობის ეფექტური კონტროლის ერთ-ერთ მექანიზმად შეიძლება ჩაითვალოს სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტის ანდა თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ფარგლებში სპეციალიზებული მუდმივმოქმედი ქვეკომიტეტების შექმნა.<sup>261</sup>

---

261 სპეციალიზებული კომიტეტის ანდა ქვეკომიტეტების შექმნის აზრს დადებითად აფასებენ ექსპერტები: 2016 წლის 2 ნოემბრის ინტერვიუში ლევან ბოძაშვილი; 2016 წლის 7 ნოემბრის ინტერვიუში გურამ იმნაძე, მარიამ მხატვარი, სოფო ვერძეული.



## საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიები

- კომისიას აბსოლუტური უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის, თანამდებობის პირთა დაბარების მიმართ და დანარჩენი უფლებამოსილების განხორციელება დამოკიდებულია უფლებამოსილი პირის ნებართვა/თანხმობაზე, რამაც შესაძლებელია კომისიის საქმიანობა არაეფექტური გახადოს;
- კომისიის შესაქმნელად დადგენილი კვორუმი და შექმნის პროცედურული სირთულე საფრთხის წინაშე აყენებს დროებითი საგამოძიებო კომისიის, როგორც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის ეფექტურობას, რის გამოც ის ძირითადად უმნიშვნელო საკითხებზე, ან საერთოდ არ იქმნებოდა.

საგამოძიებო კომისიები არის მთავრობისა და მმართველობითი საქმიანობის ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთი არსებითი მექანიზმი.<sup>262</sup> ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, შესაძლებელია, პარლამენტში აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის აუცილებლობა იყოს საკითხი, რომელზეც კონსენსუსი მიიღწევა, თუმცა, უმრავლეს შემთხვევაში წინააღმდეგობა არა აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და პარლამენტს, არამედ ოპოზიციასა და სახელისუფლებო ძალას შორისაა.<sup>263</sup> შესაბამისად, პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობაში ოპოზიციისა და უმცირესობის მონაწილეობა არსებითია, რადგან მათი აქტიურობა არის ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალური მოქმედების გარანტი.<sup>264</sup> ამ კონტექსტში კანონმდებელმა უნდა იზრუნოს საგამოძიებო კომისიების მექანიზმის ეფექტურად გამოყენების წინაპირობების შექმნაზე.

262 European Commission for Democracy Through Law, Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-AD(2010)025, Venice, 2010, 15-16 October, 25.

263 იქვე.

264 იქვე, 24.

## 11.1. დროებითი საგამოძიებო კომისია

საქართველოს კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციის მიხედვით, კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე დეპუტატთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით, პარლამენტში იქმნებოდა საგამოძიებო კომისიები.<sup>265</sup> რეგლამენტის მიხედვით საგამოძიებო კომისიის შექმნის საკითხის დაყენება შეეძლო პარლამენტის თავმჯდომარეს, კომიტეტს, ფრაქციასა და პარლამენტის წევრთა ერთ მეოთხედს.<sup>266</sup> პარლამენტი უმრავლესობით კენჭს უყრიდა საკითხის მიზანშეწონილობას. გადაწყვეტილება კომისიის შექმნის შესახებ მიიღებოდა დადგენილებით.<sup>267</sup> 1998 წლის ცვლილებების შემდგომ, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა შესაძლებელი გახდა ნდობის ჯგუფის წარდგინების საფუძველზეც.<sup>268</sup>

1996 წელს პარლამენტმა მიიღო კანონი დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ, რომლის მიხედვით დროებითი საგამოძიებო კომისია იქმნებოდა სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების გამოკვლევისა და შესაბამისი რეაგირების მიზნით.<sup>269</sup> პარლამენტის საგამოძიებო ან სხვა დროებით კომისიას თავის სხდომაზე შეეძლო მოესმინა მთავრობის წევრთა მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია და ახსნა-განმარტებები. აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით, კომისია იღებდა წარდგინებებს, რეკომენდაციებს, შეიმუშავებდა დასკვნებს, რომელიც წარედგინებოდა პარლამენტის ბიუროს და პარლამენტის სხდომას.<sup>270</sup>

1998 წლამდე კომისიის საქმიანობის ვადა პარლამენტის რეგლამენტით არ იყო შეზღუდული, კომისია იქმნებოდა პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ვადით.<sup>271</sup> რაც შეეხება კომისიის შემადგენლობას, იგი განისაზღვრებოდა ფრაქციებში გაერთიანებული და პარლამენტის იმ წევრთა რაოდენობის პროპორციულად, რომლებიც არ შედიოდნენ არც ერთ საპარლამენტო ფრაქციაში.<sup>272</sup> კომისიას გააჩნდა ინფორმაციის მოთხოვნის, მათ შორის, გენერალური პროკურორის ნებართვით მოკვლევის ან წინასწარი გამოძიების სტადიაში არსებული სისხლის სამართლის საქმის, სისხლის სამართლის საქმის აღძვრაზე უარის თქმის შესახებ არსებული მასალების გაცნობის უფლება.<sup>273</sup>

265 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

266 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 1997 წლის რედაქცია, 33-ე მუხლი.

267 იქვე, მე-2 მუხლი.

268 საქართველოს კანონი საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ, 1998 წლის 4 მარტის რედაქცია, მე-2 მუხლი.

269 იქვე, 1-ლი მუხლი.

270 იქვე, 32-35-ე მუხლები.

271 იქვე, მე-4 მუხლი.

272 იქვე, მე-6 მუხლი.

273 იქვე, 24-ე მუხლი.

კომისია ასევე უფლებამოსილი იყო ახსნა-განმარტება ჩამოერთვა ნებისმიერი პირისათვის, დაესვა საკითხი კანონმდებლობის დარღვევის აღკვეთის თაობაზე იმ სახელმწიფო ორგანოში ან თანამდებობის პირთან, რომელიც ვალდებული იყო აღეკვეთა კანონმდებლობის დარღვევა, ხოლო კანონმდებლობის დარღვევის ხასიათის გათვალისწინებით – შესაბამისი ორგანოს ან თანამდებობის პირის წინაშე დაეყენებინა საკითხი სისხლის სამართლის საქმის, ადმინისტრაციული ან დისციპლინური წარმოების აღძვრის, უკანონო მფლობელობიდან სახელმწიფო ქონების გამოთხოვის ან სახელმწიფოსათვის მიყენებული ზარალის ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების თაობაზე.<sup>274</sup> კომისიას ასევე გააჩნდა უფლებამოსილება, პარლამენტის წინაშე დაეყენებინა წინადადება იმპიჩმენტის წესით კონსტიტუციით გათვალისწინებულ თანამდებობის პირთა გადაყენების საკითხის აღძვრისათვის პარლამენტის წევრთა ხელმოწერების შეგროვების თაობაზე.<sup>275</sup>

პარლამენტის 2004 წლის რეგლამენტის შესაბამისად, დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატორი სუბიექტების ჩამონათვალი არ შეცვლილა. პარლამენტი შექმნის წინადადებას კენჭს უყრიდა პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთი მესამედისა. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის მიზანშეწონილად მიჩნევის შემთხვევაში, დგებოდა შესაბამისი პროექტი.<sup>276</sup> საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებდა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა.<sup>277</sup>

2004 წელს რეგლამენტს დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის რამდენიმე საფუძველი დაემატა. კერძოდ, ეს იყო ინფორმაცია:

- სახელმწიფო ორგანოების, თანამდებობის პირების კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, რომელიც საფრთხეს უქმნის ახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს;
- სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების არამართლზომიერი ხარჯვის შესახებ, რომლის შესწავლაც სახელმწიფო და საზოგადოებრივი თვალსაზრისით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნასთან დაკავშირებით გარკვეული დროითი შეზღუდვებიც არსებობდა – საგამოძიებო კომისია პარლამენტის უფლებამოსილების გასვლამდე სამი თვით ადრე ვერ შეიქმნებოდა.<sup>278</sup> დროებითი საგამოძიებო კომისიის

274 საქართველოს კანონი საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის შესახებ, 1998 წლის 4 მარტის რედაქცია, 27-ე მუხლი.

275 იქვე, 28-ე მუხლი.

276 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2004 წლის რედაქცია, 55-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

277 იქვე, 55-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

278 იქვე, 55-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრებოდა მაქსიმუმ სამი თვით, თუმცა არსებობდა მისი ერთი თვით გაგრძელების შესაძლებლობა. ვადის გაგრძელება შეიძლება მომხდარიყო მხოლოდ სამჯერ.<sup>279</sup> კანონმდებლობა უშვებდა დროებითი საგამოძიებო კომისიისათვის დადგენილი ვადის გასვლამდე უფლებამოსილების შეწყვეტის შესაძლებლობასაც. გადაწყვეტილებას იღებდა პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. პარლამენტის წევრთა ამ რაოდენობას ასევე კომისიის შემადგენლობაც შეეძლო შეეცვალა.<sup>280</sup>

პარლამენტის 2004 წლის რეგლამენტის შესაბამისად, საგამოძიებო კომისიის მოთხოვნით მის სხდომაზე გამოცხადება, აგრეთვე საკითხის გამოკვლევისათვის აუცილებელი საბუთების წარდგენა სავალდებულო იყო. საგამოძიებო კომისია განსახილველი საკითხის ირგვლივ შეიმუშავებდა დასკვნებს, ასევე გადაწყვეტილებებს, რეკომენდაციებსა და წარდგინებებს, რომლებსაც წარუდგენდა პარლამენტის ბიუროს, პლენარულ სხდომას.<sup>281</sup> დროებითი საგამოძიებო კომისიის დასკვნა საჯაროდ განიხილებოდა, სავალდებულო იყო პირდაპირი ტელე-რადიო ტრანსლაცია, „გარდა დასკვნაში არსებული იმ საკითხებისა, რომელთა საჯაროობა შეზღუდულია კანონმდებლობით“.<sup>282</sup>

იმ შემთხვევაში, თუ უფლებამოსილების ამონურვამდე დროებითმა საგამოძიებო კომისია ვერ მოახერხებდა დასკვნის წარმოდგენას, მოპოვებული მასალა და ანგარიშები გადაეცემოდა შემდგომი მოწვევის პარლამენტს, რომელიც თავის მხრივ მსჯელობდა შესასწავლი საკითხის ირგვლივ განხილვის გაგრძელების მიზანშეწონილობის შესახებ.<sup>283</sup>

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, საგამოძიებო ან დროებითი კომისიის შექმნის ინიციატორ დეპუტატთა მინიმალური რაოდენობა შემცირდა და განისაზღვრა პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედით. ასევე, ცვლილებები შეეხო დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის ერთ-ერთ საფუძველს და ასეთად ახალი რედაქციით დადგინდა ინფორმაცია „სახელმწიფო ორგანოს, თანამდებობის პირის კანონსაწინააღმდეგო ქმედების შესახებ, კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ, რომლებიც საფრთხეს უქმნის სახელმწიფო უშიშროებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს“.<sup>284</sup>

მოქმედი მონესრიგების პირობებში, დროებით საგამოძიებო კომისიას ფართო უფლებამოსილებები გააჩნია და ისინი გულისხმობს:

279 იქვე, 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

280 იქვე, 55-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

281 იქვე, 65-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

282 იქვე, 67-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

283 იქვე, 55-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

284 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 55-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

- ინფორმაციის გამოთხოვას;
- თანამდებობის პირის სხდომაზე მონევევას;<sup>285</sup>
- სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის გაცნობას;<sup>286</sup>
- მთავარი პროკურორის ნებართვით სისხლის სამართლის საქმის ადგილზე ან გამოძიების არდაწყების შესახებ მასალების გაცნობას;<sup>287</sup>

კომისიის ნევრს ასევე პარლამენტის თავჯდომარის ბრძანების საფუძველზე<sup>288</sup> შესაძლებელია მიენიჭოს საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ პენიტენციურ დაწესებულებაში სპეციალური ნებართვის გარეშე შესვლის უფლება.<sup>289</sup>

აღსანიშნავია, რომ კომისიას აბსოლუტური უფლებამოსილება გააჩნია მხოლოდ საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის, თანამდებობის პირთა დაბარების მიმართ და დანარჩენი უფლებამოსილების განხორციელება დამოკიდებულია უფლებამოსილი პირის ნებართვა/თანხმობაზე, რამაც შესაძლებელია კომისიის საქმიანობა ასევე არაეფექტური გახადოს. ამიტომ, უნდა შეიცვალოს არსებული რეალობა და აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელება არ უნდა იყოს დამოკიდებული უფლებამოსილი პირის ნებართვა/თანხმობაზე.

## 11.2. სხვა დროებითი კომისია

1997 წლის რეგლამენტის შესაბამისად, ცალკეული საკითხების შესასწავლად, რომლებიც მოითხოვდა დეტალურ გამოკვლევასა და დასკვნის მომზადებას, შესაძლებელი იყო სხვა დროებითი კომისიის შექმნაც. სხვა დროებითი კომისია შეიძლებოდა შექმნილიყო არა უმეტეს ერთი წლის ვადით.

2004-2012 წლების რეგლამენტი სხვა დროებითი კომისიის შექმნის შემდეგ საფუძვლებს ითვალისწინებს:

- ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის საკითხები;
- პეტიციის ან საჩივრის შესწავლა, თუ საქმე შეეხება საერთო-სახელმწიფო მნიშვნელობის პრობლემებს;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შემოწმება.<sup>290</sup>

285 იქვე, 64-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

286 იქვე, 64-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

287 იქვე, 64-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

288 იქვე.

289 იქვე, 18-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

290 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2004 წლის რედაქცია, 72-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

სხვა დროებითი კომისიის შექმნასთან დაკავშირებითაც არსებობდა დროითი შეზღუდვა – პარლამენტის უფლებამოსილების გასვლამდე ექვსი თვით ადრე ვერ შეიქმნებოდა დროებითი კომისია.<sup>291</sup> უფლებამოსილებების ვადის ნაწილში – იგი შეიძლება შექმნილიყო მაქსიმუმ სამი თვით, გარდა ტერიტორიულ მთლიანობასთან დაკავშირებით შექმნილი დროებითი კომისიისა. შესაძლებელი იყო უფლებამოსილების გახანგრძლივებაც. რეგლამენტით, შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს ჰქონდათ ვალდებულება, რომ დადგენილ ვადაში დროებითი კომისიისთვის წარედგინათ მოთხოვნილი მასალები და ასევე – დასკვნებიც.<sup>292</sup>

დანარჩენ საკითხებზე, როგორც წესი, ვრცელდება დროებითი საგამოძიებო კომისიისათვის გათვალისწინებული წესები.

### 11.3. საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიის შემწის პრობლემატიკა

კონსტიტუციის მიღებიდან 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე არსებული კონსტიტუციური ჩანაწერით, კონსტიტუციითა და რეგლამენტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, აგრეთვე დეპუტატთა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით, პარლამენტში იქმნებოდა საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიები.<sup>293</sup> კონსტიტუციური ჩანაწერის მიხედვით, ამ მოთხოვნას არ სჭირდებოდა უმრავლესობის თანხმობა, თუმცა, ამ პერიოდებში მოქმედი ყველა რეგლამენტი კონსტიტუციისგან დამოუკიდებლად ითვალისწინებდა დამატებით ბარიერს – გადაწყვეტილება კომისიის შექმნის შესახებ მიიღებოდა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, რაც კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში უზენაეს კანონში გაჩნდა ახალი ჩანაწერი, რომელიც მიუთითებს, რომ დროებითი კომისიის შემწის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი რეგლამენტით დადგენილი წესით.<sup>294</sup> ერთი განმარტებით, შეიძლება ჩაითვალოს, რომ კონსტიტუციური დებულება ჩამოთვლის საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიის შემწის საფუძვლებს, რომელთა შორის დამოუკიდებელ შემთხვევად განიხილავს პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედის მიერ კომისიის შემწის შესაძლებლობას. ხოლო ჩანაწერი, რომელიც პარლამენტის რეგლამენტის მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესის განწესებაზე მიუთითებს, სწორედ სხვა შემთხვევებს მიემართება. მეორე ინტერპრეტაციით, მანამდე არსებული კონსტიტუციასთან შეუსაბამო

291 იქვე, 74-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

292 იქვე, 72-ე მუხლის მე-2 პუნქტი

293 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 56-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

294 იქვე.

პრაქტიკა უზენაეს კანონში აისახა. აღნიშნულმა დებულებამ კიდევ უფრო ბუნდოვანი გახადა საპარლამენტო უფლებამოსილება, რომელიც, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ამ ცვლილებებამდეც წინააღმდეგობრივად განიმარტებოდა.

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად შემცირდა იმ დებუტატთა რაოდენობა, რომელთა მოთხოვნითაც იქმნება კომისია და ნაცვლად პარლამენტის წევრთა ერთი მეოთხედისა, ამისთვის ახლა უკვე ერთი მეხუთედია საკმარისი.<sup>295</sup>

რეგლამენტის შესაბამისად, გადაწყვეტილების მისაღებად სიითი შემადგენლობის უმრავლესობაა საჭირო, რაც ნიშნავს, რომ კონსტიტუციის ამოქმედების დღიდან თანამედროვე პერიოდამდე კანონმდებელი კომისიებს აძლევს მხოლოდ უმრავლესობის ხელთ არსებული მექანიზმის შინაარსს. აქედან გამომდინარე, საკითხი ისევ პრობლემურია და ოპოზიციას არ აქვს ბერკეტი, ერთი მხრივ, მმართველი გუნდის, მეორე მხრივ კი – სხვა სახელისუფლებო ორგანოების მიმართ.<sup>296</sup> აღნიშნულს უფრო მეტად ამძაფრებს პარლამენტის შესაძლებლობას, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, უფლებამოსილების ამონურვამდე შეწყვიტოს დროებითი საგამოძიებო კომისიის და დროებითი კომისიის მუშაობა.<sup>297</sup> აქედან გამომდინარე, საკითხის ნორმატიული მოწესრიგება, ამ შემთხვევაშიც არ ქმნის სრულფასოვანი საპარლამენტო კონტროლის შესაძლებლობას და როგორც კომისიის შექმნის, ასევე მისი უფლებამოსილების შეწყვეტის, თუ შემადგენლობის განსაზღვრის საკითხი, უმრავლესობის ნებაზეა დამოკიდებული. იმის გათვალისწინებით, რომ (ა) პოლიტიკოსებისათვის უშიშროების სისტემის კონტროლი „შრომატევადი და არამომხიბლავი სამუშაო“,<sup>298</sup> (ბ) ხოლო უმრავლესობის შემთხვევაში, ამას, სავარაუდოა, რომ ემატებოდეს საკუთარი გუნდის წევრების საქმიანობასთან დაკავშირებით საპარლამენტო საგამოძიებო მოქმედებების განხორციელების არასასურველობა, ცხადია, რომ საგამოძიებო კომისიის, როგორც პარლამენტის მიერ ეფექტური კონტროლის მექანიზმის გამოყენება უმრავლესობის ხელში, საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში არარეალური ჩანს.

აღნიშნულ მოსაზრებას ამყარებს დროებითი-საგამოძიებო კომისიის შექმნის პრაქტიკაც. კერძოდ, 2004-2016 წლებში სულ 25-ჯერ იყო დაყენებული საგამოძიებო კომისიის შექმნის წინადადება, საბოლოოდ კი, შეიქმნა 4 კომისია: ენერგეტიკის სფეროში არსებულ დარღვევებთან,<sup>299</sup> საბაჟო ტერმინალ „ოპიზასთან“,<sup>300</sup> რუსეთის ფედერაციის

295 იქვე.

296 European Commission for Democracy Through Law, Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, CDL-AD(2010)028, Venice, 2010, 15-16 October, 5.

297 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 57-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

298 ბორნი ჰ., და ლეიფი ი., დასახელებული ნაშრომი, 83.

299 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, 2004 წლის 24 ივნისის რედაქცია. მიუხედავად იმისა, რომ კომისია, თავის მხრივ, არ არის უშუალოდ კავშირში მიმდინარე კვლევის საგანთან, ზოგადი პერსპექტივით, იგი ქვეყნის ენერგეტიკული უსაფრთხოების კონცეფციას უკავშირდება. ეს საკითხი კი მნიშვნელოვანწილად დაკავშირებული ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სფეროში სადაზვერვო საქმიანობის განხორციელებასთან.

300 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, 2005 წლის 16 სექტემბრის რედაქცია.

ქმედებების<sup>301</sup> და კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საქმიანობის შესწავლასთან<sup>302</sup> დაკავშირებით. აღსანიშნავია, რომ პარლამენტმა არ დააკმაყოფილა ისეთი მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საქმეების შემსწავლელი საგამოძიებო კომისიების შექმნის ინიციატივა, როგორცაა მაგალითად, საყდრისი-ყაჩაღიანის საბადოსთან დაკავშირებული მოვლენების შემსწავლელი კომისია,<sup>303</sup> ქვეყანაში არსებული სისტემური კორუფციის შემსწავლელი კომისია,<sup>304</sup> სასამართლოზე ზენოლის კონკრეტული ფაქტების შესწავლასთან დაკავშირებული კომისია.<sup>305</sup>

აქედან გამომდინარე, ცხადია, რომ მხოლოდ უმრავლესობის ნებაზე დამოკიდებული საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიის შექმნის შესაძლებლობა, ქართული კონტექსტის გათვალისწინებით ნიშნავს, რომ მიზანი პარლამენტის ეფექტურ მაკონტროლებლად ჩამოყალიბების შესახებ, რთულად მიღწევადია. შესაბამისად, საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების შექმნასთან დაკავშირებით საჭიროა იმგვარი რეგულაციის არსებობა, რომელიც უფრო ახლოს იქნება დემოკრატიული კონტროლის სულისკვეთებასთან. კვლევით ჯგუფთან შეხვედრებისას ექსპერტთა ნაწილმა გაიზიარა მოსაზრება, დროებით საგამოძიებო კომისიის შექმნისათვის უმრავლესობის მხარდაჭერის მოთხოვნის გაუქმების შესახებ.<sup>306</sup>

აღნიშნული დასკვნის ლოგიკას ემხრობა ვენეციის კომისიის მოსაზრებაც. დასკვნაში ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ დეპუტატთა რაოდენობის შემცირებას (ერთი მეოთხედის ნაცვლად ერთი მეხუთედი) აქვს ოპოზიციური პარტიების გაძლიერების რესურსი. მისი ხედვით, ამ მიზნის რეალიზაცია ნიშნავს, რომ პარლამენტის რეგლამენტმა არ უნდა გაითვალისწინოს იმგვარი დებულებები, რომელიც გაართულებს პარლამენტის ნევრების ერთი მეხუთედის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესრულებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას, უმრავლესობისათვის უპირობო ძალაუფლების მინიჭება ოპოზიციის გაძლიერების ნაწილში კონტრპროდუქტიული იქნება.<sup>307</sup>

გარდა მხოლოდ ქართული კონტექსტისათვის გაკეთებული ვენეციის კომისიის დასკვნისა, მოსაზრება გამყარებულია საერთაშორისო გამოცდილებითაც. უფრო კონკრეტულად, საქართველოსგან განსხვავებით, ევროპის შვიდ ქვეყანაში შესაძლებელია

301 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, 2006 წლის 24 ნოემბრის რედაქცია.

302 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, 2013 წლის 1 მაისის რედაქცია.

303 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, 2014 წლის 25 დეკემბრის რედაქცია.

304 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება, 2015 წლის 18 დეკემბრის რედაქცია.

305 საქართველოს პარლამენტის 2013 წლის 23 დეკემბრის წარდგინების წერილი №24475.

306 2016 წლის 4 ნოემბრის ინტერვიუ ლევან ალაფიშვილთან; 2016 წლის 8 ნოემბრის ინტერვიუ ლიკა საჯაიასთან; 2016 წლის 8 ნოემბრის ინტერვიუ ირინა იმერლიშვილთან; 2016 წლის 11 ნოემბრის ინტერვიუ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის წარმომადგენლებთან; 2016 წლის 21 ნოემბრის ინტერვიუ ვახტანგ ხმალაძესთან.

307 European Commission for Democracy Through Law, დასახელებული დასკვნა, 5, 6.



დროებითი საგამოძიებო კომისია შეიქმნას უმრავლესობის მხარდაჭერის გარეშე.<sup>308</sup> ლიტვაში დროებითი საგამოძიებო კომისია იქმნება პარლამენტართა არანაკლებ ერთი მეოთხედის მოთხოვნით.<sup>309</sup> ბულგარეთში პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედის მიერ იქმნება საგამოძიებო, ad hoc კომისიები/კომიტეტები.<sup>310</sup> ასევე ალბანეთის კონსტიტუციის ჩანაწერით, პარლამენტი წევრთა ერთი მეხუთედის მოთხოვნის შემთხვევაში ვალდებულია, დააფუძნოს საგამოძიებო კომისია.<sup>311</sup> იგივე კვირუშია დადგენილი კომისიის შესაქმნელად ჩეხეთსა და პორტუგალიაში.<sup>312</sup> გერმანიაში პარლამენტართა ერთი მეოთხედის ინიციატივის საფუძველზე ყალიბდება საგამოძიებო კომისია.<sup>313</sup>

ამრიგად, საქართველოს კანონმდებლობა არ უნდა აწესებდეს გაუმართლებელ სირთულეებს პარლამენტის წევრთა ერთი მეხუთედის მიერ საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების შესასრულებლად. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, უმჯობესია, რომ პარლამენტის საგამოძიებო კომისიის შესაქმნელად საკმარისი იყოს მიმდინარე კანონმდებლობით ინიცირების უფლების მქონე პარლამენტის წევრების ერთი მეხუთედი, პარლამენტის უმრავლესობის ნების მიუხედავად.

---

308 Yamamoto H., დასახელებული ნაშრომი, 42.

309 იქვე, 13

310 ბულგარეთის პარლამენტის რეგლამენტი, 35-ე მუხლი.

311 ალბანეთის კონსტიტუცია, 2012 წლის 31 დეკემბრის რედაქცია, 77-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

312 Lehmann V., Parliamentary committees of inquiry in national systems: A comparative survey of EU member states, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Constitutional Affairs, 8, 16. იხ. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/462427/IPOL-AFCO\\_NT\(2011\)462427\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/462427/IPOL-AFCO_NT(2011)462427_EN.pdf); განახლებულია: 4.11.2016

313 გერმანიის კონსტიტუცია, 2012 წლის 11 ივლისის რედაქცია, 43-ე მუხლი, იხ. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> განახლებულია 5.11.2016.

## პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირთა ფრაქციის სხდომაზე მოწვევა

- პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებული პირის ვალდებულება შესაბამისი მოთხოვნის შემთხვევაში დაესწროს ფრაქციის სხდომას, იწვევს საპარლამენტო ცხოვრების ფრაგმენტაციას.

ფრაქციის მოთხოვნით, მის სხდომაზე პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირთა დასწრების მოთხოვნას კონსტიტუცია არ შეიცავს, თუმცა მას 2005 წლიდან დღემდე აწესებს პარლამენტის რეგლამენტი.

რეგლამენტის მოქმედი რედაქცია მთავრობის წევრს, პარლამენტის მიერ არჩეულ და მისი თანხმობით დანიშნულ თანამდებობის პირებს ანიჭებს უფლებამოსილებას, ხოლო ფრაქციის მოთხოვნის შემთხვევაში – ვალდებულებას, დაესწროს ფრაქციის სხდომებს, პასუხი გასცენ სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წარადგინონ საკუთარი საქმიანობის ანგარიში.<sup>314</sup>

საინტერესოა, რომ კვლევის მიზნებისთვის შესწავლილი ქვეყნების (ხორვატიის, ბულგარეთის, ფინეთის, სლოვაკეთის, ლიტვის) კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს ფრაქციის სხდომებზე პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირთა ნებაყოფლობით დასწრებასაც კი.<sup>315</sup> საპარლამენტო კონტროლის დამკვიდრებული მექანიზმები – სამთავრობო საათი, და საპარლამენტო კითხვები/გამოკითხვა უმცირესობას ისედაც უქმნის ბერკეტებს პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებული ორგანოების მიმართ. ეს ასეა საქართველოს შემთხვევაშიც.

314 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, მუხლი 96, პუნქტი 2.

315 იხ. Constitution of the Republic of Finland, Standing Orders of the Croatian Parliament, The Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania, Rules of Organisation and Procedures of the National Assembly of Bulgaria, Rules of Procedures of the National Council of the Slovak Republic.

კანონმდებლობით ფრაქციის სხდომაზე დასწრების ვალდებულების განსაზღვრა პოლიტიკური საკითხების პლენარული სხდომის და კომიტეტში განხილვას აბრკოლებს. ის პარტიის ვინრო პოლიტიკური ჩარჩოებით მოქმედებს და პოლიტიკური ჯგუფების საპარლამენტო ცხოვრებისგან გამოთიშვას იწვევს. შესაბამისად, კანონმდებელმა უპრიანია გააუქმოს ეს ვალდებულება და ფრაქციის სხდომებზე დასწრება შესაბამისი ანგარიშვალდებული პირის ნებაზე დამოკიდებული გახადოს.

# ნაწილი მეორე

## ცალკეული ინსტიტუტების საკარლამენტო კონტროლი

13. შინაგან საქმეთა სამინისტრო	85
14. დაზვერვის სამსახური	98
15. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური	111
16. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო	136

## შინაგან საქმეთა სამინისტრო

- პარლამენტს არ გააჩნია ცალკეული მინისტრების მიმართ რეალური პოლიტიკური ბერკეტები, რაც მისი, როგორც მთავრობის უპირველესი მაკონტროლებელი ორგანოს როლს ამცრობს.
- უნდობლობის პროცედურა არაგონივრულად ბევრ დაბრკოლებას მოიცავს – პროცედურის სირთულეს, დროის ხანგრძლივობასა და ზედმეტად მაღალ კვორუმებს, რაც მოქმედი მმართველობის მოდელთან და ძლიერი პარლამენტის როლთან შეუსაბამოა.
- კონსტიტუციის სავარაუდო დარღვევის ფაქტების არსებობის მიუხედავად, 2004 წლიდან დღემდე არც ერთი მთავრობის წევრის მიმართ აღძრულა იმპიჩმენტი.

შსს-მ, როგორც მთავრობის შემადგენლობაში მყოფმა ინსტიტუტმა, 1995 წლიდან დღემდე მრავალი ცვლილება განიცადა. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ორჯერ მნიშვნელოვნად შეიცვალა სამინისტროს საქმიანობის მიმართულებები – მას თავდაპირველად შეუერთდა, ხოლო მოგვიანებით – გამოეყო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის ფუნქციები. ფუნქციათა ცვალებადობის პარალელურად იცვლებოდა სამინისტროს სტრუქტურული მოწყობაც.

### 13.1. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინსტიტუციური ადგილი და საქმიანობის სფერო

#### 13.1.1. 1995–2004 წლების კანონმდებლობა

1995 წელს კონსტიტუციამ მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელი დაამკვიდრა, სადაც პრეზიდენტი ერთდროულად სახელმწიფოს და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია. ის საკუთარ ფუნქციას აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებების მეშვეობით ახორციელებს. ამ პერიოდში მთავრობას პრეზიდენტის სათათბირო ორგა-

ნოს სტატუსი აქვს,<sup>316</sup> შსს კი მთავრობის შემადგენლობაში შემავალი სამთავრობო დაწესებულებაა, რომლის საქმიანობა მიმართულია საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვისა და დამნაშავეების წინააღმდეგ ბრძოლისკენ.<sup>317</sup> სამინისტროს შექმნიდან აქვს პრევენციული და რეპრესიული უფლებამოსილებები, ასევე მისი ამოცანაა საზოგადოებისთვის გარკვეული სერვისების მიწოდება.<sup>318</sup> ეს ფუნქციები დღემდე ნარჩუნდება,<sup>319</sup> იცვლება მხოლოდ მათი ფარგლები.

შსს-ს ზემოთ ჩამოთვლილ ამოცანებს სამინისტრო მისი სტრუქტურული ერთეულების მეშვეობით ახორციელებს. სხვებთან ერთად უწყების შემადგენლობაშია საექსპერტო-კრიმინალისტიკური სამმართველო, ინტერპოლის ცენტრალური ბიურო და პოლიციის სპეციალური დანიშნულების სამსახური. ამ პერიოდის სამინისტროს ექვემდებარება შინაგანი ჯარი, რომლის მთავარი დანიშნულება, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ობიექტებისა და სასჯელაღსრულებითი დაწესებულებების დაცვის, ასევე მსჯავრდებულ პირთა ბადრაგობის გარდა, დივერსიულ-სადაზვერვო ჯგუფებისა და დესანტის წინააღმდეგ საბრძოლო მოქმედებებში მონაწილეობის მიღებაა.<sup>320</sup>

316 საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტოსა და 2004 წლის 1-ლი ივლისის რედაქციები, 77-80-ე მუხლები.

317 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების შესახებ, 1997 წლის 17 ნოემბრის რედაქცია, 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

318 პრევენციული უფლებამოსილებები: საზოგადოებრივი წესრიგის, საკუთრების, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების დაცვა, სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; რეპრესიული უფლებამოსილებები: დანაშაულთან ბრძოლა, რაც გულისხმობს დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა აღკვეთას, აღრიცხვას, გამოძიებას, სამძებრო საქმიანობას, სასჯელისა და სახდელის აღსრულებას და სერვისები - დაცვის პოლიცია, ავტო-სატრანსპორტო საშუალების რეგისტრაცია, მოქალაქეთა და უცხოელთა რეგისტრაცია.

319 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2004 წლის 27 დეკემბრის რედაქცია, 1-ლი თავის 1-ლი პუნქტი; საქართველოს მთავრობის დადგენილება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2013 წლის 13 დეკემბრის, 2015 წლის 24 სექტემბრისა და 2016 წლის 29 ნოემბრის რედაქციები, მე-4 მუხლი. 2004 წლის მოდელით სამინისტროს ფუნქციები მოიცავს: პრევენციულ უფლებამოსილებებს - ქვეყნის კონსტიტუციური წყობილების, სახელმწიფო უსაფრთხოების, ქვეყნის სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობის, ფიზიკურ პირთა უფლებების, საზოგადოებრივი წესრიგის, ქვეყნის სახანძრო უსაფრთხოების, საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების დაცვას; სახელმწიფო საზღვრების დაცვას და მოსალოდნელი საფრთხის პროგნოზირებას; დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევის საფრთხის თავიდან აცილებას; რეპრესიულ უფლებამოსილებებს, როგორცაა: დანაშაულთა აღკვეთა, გამოძიება, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა, საექსპერტო-კრიმინალისტიკური საქმიანობა, კონტრსადაზვერვო საქმიანობა სახელმწიფო უშიშროების უზრუნველყოფის მიზნით და სერვისები - დაწესებულებათა დაცვა, სანებართვო და სარეგისტრაციო საქმიანობა, იქვე, მე-2 თავის მე-9 პუნქტი. 2013 წელს სამინისტროს საქმიანობის სფერო არ შეცვლილა; იქვე, 2015 წლის 24 სექტემბრის რედაქცია, მუხლი 4. დღეის მდგომარეობით, შსს-ს საქმიანობა შემდეგ სფეროებს მოიცავს: ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა, მართლსაწინააღმდეგო ხელყოფისგან საკუთრების დაცვა, დანაშაულის თავიდან აცილების მიზნით პრევენციული ღონისძიებების გატარება; საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა; საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; სისხლის სამართლის პროცესის მონაწილეთა უსაფრთხოების დაცვა; სახელმწიფო საზღვრის დაცვა; იარაღის ლეგალური ბრუნვის კონტროლი; რეპრესიული უფლებამოსილებები - დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა, რაც მოიცავს დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა გამოვლენას, გამოძიებას, ბრალდებულთა ძებნას და დაკავებას, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების ჩატარებას და სერვისები, როგორცაა სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, სალიცენზიო, სანებართვო და სარეგისტრაციო საქმიანობა. საქართველოს მთავრობის დადგენილება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2013 წლის 13 სექტემბრისა და 2016 წლის 7 მარტის რედაქციები, მე-4 მუხლი.

320 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების შესახებ, 1997 წლის 17 ნოემბრის, 1999 წლის 19 მაისის, 2001 წლის 25 მაისის, 2002 წლის 10 ივლისის, 2005 წლის 5 ივლისის რედაქციები, მუხლები 17-41.

სამინისტროს მინისტრი ხელმძღვანელობს. უფლებამოსილებებს უწყების ხელმძღვანელი პირველი მოადგილისა და მოადგილეების მეშვეობით ახორციელებს, რომლებსაც მისი წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს პრეზიდენტი.<sup>321</sup>

კონსტიტუცია 1995 წლიდან დღემდე მინისტრს უფლებას ანიჭებს, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილებები.<sup>322</sup> ის კოორდინაციას უწევს სამინისტროს საქმიანობას. მისი ხელმძღვანელობითი უფლება-მოვალეობები, inter alia, გულისხმობს შესასრულებლად სავალდებულო ბრძანებების გამოცემას; დაქვემდებარებული დაწესებულებების ხელმძღვანელთა დანიშვნასა და თანამდებობიდან გათავისუფლებას; სამინისტროს სტრუქტურის განსაზღვრას.<sup>323</sup>

1995-2004 წლებში შს მინისტრის საქმიანობას სამსახურებრივ ზედამხედველობას პრეზიდენტი უწევს, რაც გულისხმობს არა მხოლოდ კანონიერების, არამედ მიზანშეწონილობის შემოწმებასაც.<sup>324</sup> ზედამხედველობის განხორციელების ფარგლები მოიცავს შესაბამისი ორგანოს უფლებამოსილებას, გასცეს წინადადებები ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით, შეაჩეროს აქტის მოქმედება ან აღსრულება, ასევე ძალადაკარგულად ცნოს გამოცემული აქტები.<sup>325</sup> მომდევნო წლებში იცვლება ზედამხედველობის სუბიექტები, 2004 წლიდან პრეზიდენტთან ერთად ამ ფუნქციას იძენს პრემიერ-მინისტრი და მთავრობა,<sup>326</sup> 2013 წლიდან კი, სახელმწიფოს მეთაურს აღნიშნული კომპეტენცია ჩამოშორდება.<sup>327</sup>

### 13.1.2. 2004-2013 წლების კანონმდებლობა

2004-2013 წლებში, მათ შორის, კონსტიტუციური ცვლილებების კვალდაკვალ იცვლება სამინისტროს სტრუქტურული შემადგენლობა და საქმიანობა. 2004 წელს უქმდება ცალკე არსებული უშიშროების სამინისტრო და მის ფუნქციებს შსს ითავსებს.<sup>328</sup> ამ პერიოდის შსს-ს დებულება სამინისტროს განსაზღვრავს, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელ სპეციალურ, გასამხედროებულ დაწესებულებათა სისტემას.<sup>329</sup> სამინისტროში იქმნება ახალი – კონსტიტუციური უსაფრთხოებისა და

321 იქვე, მე-11 მუხლი.

322 საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქცია, 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

323 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების შესახებ, 1997 წლის 17 ნოემბრის, 1999 წლის 19 მაისის, 2001 წლის 25 მაისის, 2002 წლის 10 ივლისის, 2005 წლის 5 ივლისის რედაქციები, მე-14 მუხლი.

324 საქართველოს კანონი აღმასრულებელი ხელისუფლებს სტრუქტურისა და საქმიანობის შესახებ, 1997 წლის 15 აპრილისა და 2004 წლის 11 თებერვლის რედაქციები, მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი.

325 იქვე, 43-44-ე მუხლები, 48-ე მუხლი, 49-ე მუხლი.

326 საქართველოს კანონი მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, 2006 წლის 17 თებერვლის რედაქციები, 30-ე, 31-ე, 33-ე მუხლები.

327 იქვე, 2014 წლის 2 მაისის რედაქცია, 30-ე, 31-ე, 33-ე მუხლები.

328 იქვე, 2004 წლის 24 დეკემბრის რედაქცია, მე-14 მუხლი.

329 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2004 წლის 27 დეკემბრის რედაქცია, 1-ლი მუხლი.

კონტრდაზვერვის დეპარტამენტები. 2004-2013 წლებში სამინისტროს შემადგენლობაშია ორი ახალი საქვეუწყებო დაწესებულება: სახელმწიფო საზღვრის დაცვისა და სახელმწიფო მატერიალური რეზერვების დეპარტამენტები. ეს უკანასკნელი სახელმწიფო რეზერვების მარაგის შენახვასა და მომსახურებას აწარმოებს.<sup>330</sup>

2004-2013 წლების შინაგან სამინისტროს დებულებით, მინისტრის უფლებამოსილებები არ შეცვლილა. განსხვავებით 1995-2004 წლებისგან, დებულებით დაკონკრეტდა მოადგილეთა რაოდენობა – ზემოთ ჩამოთვლილი, გაზრდილი უფლებამოსილებების განხორციელებაში მინისტრს ეხმარება ხუთი მოადგილე, რომელთა დანიშვნაშიც თავად ვერ ერევა. მათ პრეზიდენტთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი.<sup>331</sup>

### 13.1.3. 2013-2015 წლების კანონმდებლობა

2013 წლიდან შსს-ს საქმიანობა, ნაცვლად პრეზიდენტის ბრძანებულებისა, მოანესრიგა მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებულმა ახალმა დებულებამ. ამ პერიოდში შსს-ს საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს ჯერ კიდევ არ შეხებია ცვლილებები, გარდა რამდენიმე დეპარტამენტის (მიგრაციის დეპარტამენტი, ოპერატიული უზრუნველყოფის დეპარტამენტი) დამატებისა.<sup>332</sup> ამდენად, კონსტიტუციის ახალი რედაქციის ძალაში შესვლას სამინისტროს სტრუქტურულ და ფუნქციურ თავისებურებებზე ფაქტობრივად გავლენა არ მოუხდენია.

### 13.1.4. კანონმდებლობა 2015 წლიდან დღემდე

2015 წლის აგვისტოდან შსს-ს განსაზღვრებიდან კანონმდებელმა ამოიღო სიტყვა „გასამხედროებელი“, საქმიანობის სფეროდან კი უსაფრთხოების და სადაზვერვო სფეროში შსს-ს უფლებამოსილებები, რადგან ცალკე ორგანოდ ჩამოყალიბდა სუს.<sup>333</sup> შს სამინისტროს საქმიანობიდან აღნიშნული სფეროს გამოყოფას მოჰყვა წარსულში შესაბამისი უფლებამოსილებების მქონე დეპარტამენტების – ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტის, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის, ანტიკორუფციული სააგენტოს, სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოსა და კონტრტერორისტული ცენტრის გაუქმება.<sup>334</sup>

330 იქვე, მე-17-22-ე მუხლები.

331 იქვე, მე-13 და მე-14 მუხლები.

332 იქვე, 2005 წლის 25 მაისის რედაქცია, მე-10 მუხლი.

333 ამ საკითხის შესახებ ვრცლად იხილეთ მე-15 თავი.

334 საქართველოს მთავრობის დადგენილება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის №337 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 2015 წლის 30 ივლისის რედაქცია, 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.



დღევანდელი მდგომარეობით შსს-ს გამგებლობის სფეროს მიკუთვნებული სფეროები ახლოს დგას 1995-2004 წლებში არსებულთან.<sup>335</sup>

მინისტრის უფლებამოსილებები არც 2013 წლიდან შეცვლილა.<sup>336</sup> მათ უწყების ხელმძღვანელი ახორციელებს მოადგილეების (პირველი მოადგილისა და ხუთი მოადგილის) დახმარებით, რომლებსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი.<sup>337</sup>

## 13.2. შინაგან საქმეთა მინისტრის თანამდებობაზე გაბმუხება

### 13.2.1. 1995-2004 წლების კანონმდებლობა

შს მინისტრი მთავრობის წევრია, შესაბამისად, მისი დანიშვნის მიმართ მოქმედებს მთავრობის წევრის თანამდებობაზე გამწესების ზოგადი წესი. 1995-2004 წლების კანონმდებლობის თანახმად, პრეზიდენტი ფიცის დადებიდან 2 კვირის ვადაში პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის შემადგენლობას. პარლამენტის მიერ კანდიდატთა დამტკიცებამდე მათ საკითხს განიხილავენ კომიტეტები, ხოლო კომიტეტების დასკვნის საფუძველზე ბიურო იღებს მოტივირებულ დასკვნას, რომელიც გაეგზავნება პარლამენტსა და პრეზიდენტს. პარლამენტი მთავრობის თითოეულ წევრობის კანდიდატს ამტკიცებს პერსონალურად, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. რომელიმე კანდიდატის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტს უფლება აქვს, წარადგინოს იგივე ან ახალი კანდიდატი. დამტკიცებულ მთავრობის წევრებს თანამდებობაზე საბოლოოდ პრეზიდენტი ნიშნავს.<sup>338</sup>

### 13.2.2. 2004-2013 წლების კანონმდებლობა

2004-2013 წლების კანონმდებლობით, შს მინისტრის თანამდებობაზე გამწესება ხდება მთავრობის სხვა წევრებთან ერთად. მთავრობის შემადგენლობას პარლამენტს წდობის მისაღებად წარუდგენს პრეზიდენტი. მთავრობის შემადგენლობის საკითხს დარგობრი-

335 ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა, მართლსაწინააღმდეგო ხელყოფისგან საკუთრების დაცვა, დანაშაულის თავიდან აცილების მიზნით პრევენციული ღონისძიებების გატარება; საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა; საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; სისხლის სამართლის პროცესის მონაწილეთა უსაფრთხოების დაცვა; სახელმწიფო საზღვრის დაცვა; იარაღის ლეგალური ბრუნვის კონტროლი; რეპრესიული უფლებამოსილებები - დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა, რაც მოიცავს დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა გამოვლენას, გამოძიებას, ბრალდებულთა ძებნას და დაკავებას, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების ჩატარებას და სერვისები, როგორცაა სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, სალიცენზიო, სანებართვო და სარეგისტრაციო საქმიანობა. საქართველოს მთავრობის დადგენილება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2013 წლის 13 დეკემბრისა და 2016 წლის 7 მარტის რედაქციები, მე-4 მუხლი.

336 იქვე, მე-5 მუხლი.

337 იქვე, მე-6 მუხლი.

338 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ, 1997 წლის 17 ოქტომბრისა და 2004 წლის 17 თებერვლის რედაქციები, 110-ე, 111-ე მუხლები.

ვი სპეციალიზაციის მიხედვით განიხილავენ პარლამენტის კომიტეტები, ასევე ფრაქციები და დასკვნებს წარუდგენენ პარლამენტის ბიუროს. ეს უკანასკნელი შეისწავლის წარმოდგენილ დოკუმენტებს და იღებს საკუთარ დასკვნას, რომელიც წარედგინება პრეზიდენტსა და პარლამენტს. იმისათვის, რომ ნდობა გამოცხადებულად ჩაითვალოს, საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა. იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო ორგანო დააყენებს მთავრობის წევრობის რომელიმე კანდიდატის აცილებას, დაუშვებელია აცილებული პირის მთავრობის წევრად დანიშვნა მთავრობის გადამდგარი ან გათავისუფლებული წევრის ნაცვლად.<sup>339</sup>

პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების შემდგომ პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი – მთავრობის სხვა წევრებს, მათ შორის, შს მინისტრსაც.<sup>340</sup>

### 13.2.3. კანონმდებლობა 2013 წლიდან დღემდე

2010 წლის რეფორმის (რომელიც ძალაში 2013 წლის ბოლოს შევიდა) შედეგად, პრეზიდენტის მთავრობის საქმიანობისგან მაქსიმალურად ჩამოშორების შემდეგ, პრემიერ-მინისტრს მთავრობის ერთპიროვნული ხელმძღვანელობის შესაძლებლობა მიეცა. შესაბამისად, განსხვავებით 2004-2013 წლების მდგომარეობისგან, შს მინისტრის თანამდებობაზე დანიშნა მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის პრეროგატივა გახდა, თუმცა, მინისტრების თანამდებობაზე გამწესება, ცხადია, ვერ მოხდება მთავრობისთვის პარლამენტის მიერ ნდობის გამოცხადების გარეშე.

ამოქმედდა პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადების განსხვავებული პროცედურა. კერძოდ, მთავრობის ახალი შემადგენლობის შექმნა მიბმულია არა საპრეზიდენტო, არამედ საპარლამენტო არჩევნებზე: ახალარჩეული პარლამენტის უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ პრეზიდენტი წამოაყენებს საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე საარჩევნო სუბიექტის მიერ წარდგენილ პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს, რომელიც შეარჩევს მინისტრთა კანდიდატურებს და საბოლოოდ მთავრობის შემადგენლობასა და სამთავრობო პროგრამას წარუდგენს პარლამენტს ნდობის მისაღებად. პარლამენტის კომიტეტები და ფრაქციები დარგობრივი სპეციალიზაციის მიხედვით განიხილავენ მთავრობის შემადგენლობას, სამთავრობო პროგრამას და საკუთარ დასკვნებს წარუდგენენ პარლამენტის ბიუროს. ეს უკანასკნელი წარდგენილი დასკვნების საფუძველზე თავადაც წერს დასკვნას, რომელიც ეგზავნება პრეზიდენტს, პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატსა და პარლამენტს. მთავრობისთვის

339 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2004 წლის 25 მარტისა და 2012 წლის 28 ივნისის რედაქციები, 183-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

340 საქართველოს კონსტიტუცია, 2005 წლის 23 თებერვლის რედაქცია, მე-80 მუხლი.

ნდობის გამოსაცხადებლად საჭიროა პარლამენტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.<sup>341</sup>

პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი ასევე 2 დღის განმავლობაში – მთავრობის სხვა წევრებს.<sup>342</sup>

### 13.3. შინაგან საქმეთა მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა

#### 13.3.1. 1995-2004 წლების კანონმდებლობა

1995-2004 წლებში პარლამენტს მთავრობის წევრების მიმართ რეალური ბერკეტი არ გააჩნია. მთავრობის წევრის მოსმენას უფრო ინფორმაციის მიწოდების ფუნქცია აქვს, რადგან მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების პრეროგატივა პრეზიდენტისაა.<sup>343</sup> შსს-ს დებულება მინისტრს პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებლობას აკისრებს დამნაშავეობასთან და სხვა სამართალდარღვევებთან ბრძოლის პოლიტიკისა და სამინისტროს კომპეტენციაში შემაჯავალი ამოცანების აღსრულებლობისთვის. ამდენად მინისტრს პრეზიდენტის წინაშე პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ეკისრება.<sup>344</sup>

#### 13.3.2. 2004-2013 წლების კანონმდებლობა

2004-2013 წლების კანონმდებლობით, მთავრობის თითოეულ წევრს, ამ კონკრეტულ შემთხვევაში კი, შს მინისტრს, პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის წინაშე აქვს პოლიტიკური პასუხისმგებლობა.<sup>345</sup> პარლამენტი ამ ნაწილში კი ორი ინსტრუმენტით არის აღჭურვილი: (1) ცალკეული მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა და (2) უნდობლობის ვოტუმი.

341 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 24 ივნისის რედაქცია, 201-ე მუხლი.

342 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, მე-80 მუხლი.

343 კონსტიტუციის თანახმად, პრეზიდენტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში [...] თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი; იქვე, 2005 წლის 23 თებერვლის რედაქცია, 73-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

344 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულებების შესახებ, 1997 წლის 17 ნოემბრის, 1999 წლის 19 მაისის, 2001 წლის 25 მაისის, 2002 წლის 10 ივლისის, 2004 წლის 5 ივლისის რედაქციები, მე-10 მუხლი.

345 საქართველოს კანონი მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, 2004 წლის 11 თებერვლისა და 2013 წლის 25 მარტის რედაქციები, მე-20, 22-ე მუხლები.

### ცალკეული მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა

პარლამენტი უფლებამოსილია, პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეულ წევრთა თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი, პრემიერ-მინისტრი ვალდებული არ არის, გაითვალისწინოს პარლამენტის სურვილი და შეუძლია, მოტივირებული გადაწყვეტილებით დაასაბუთოს, რატომ არ მიიღო მთავრობის წევრის თანამდებობიდან გათავისუფლების გადაწყვეტილება.<sup>346</sup> შესაბამისად, პარლამენტს აქვს გარკვეული ბერკეტები მთლიანად მთავრობის მიმართ, მაგრამ მთავრობის წევრები და, მათ შორის, შს მინისტრიც, პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილების გარეშე პარლამენტისგან პრაქტიკულად ხელშეუხებელი არიან.

### უნდობლობის ვოტუმი

2004-2013 წლებში პარლამენტი ფლობს მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების უფლებას. კონსტიტუცია უნდობლობის გამოცხადების საკმაოდ რთულ პროცედურას განსაზღვრავს: იმ შემთხვევაში თუ დადგენილი წესით ინიცირებულ უნდობლობის საკითხს მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა, პრეზიდენტს აქვს ორი ალტერნატივა: გადააყენოს მთავრობა ან არ გაიზიაროს პარლამენტის გადაწყვეტილება. იმ შემთხვევაში, თუ ის არ გაიზიარებს პარლამენტის გადაწყვეტილებას, ხოლო პარლამენტი დადგენილ ვადაში კვლავ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტს ისევ ორი გზა აქვს: გადააყენოს მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები.

კანონმდებლობა ითვალისწინებს მთავრობის უპირობო უნდობლობასაც. კერძოდ, იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი სრული შემადგენლობის სამი მეხუთედით გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, პრეზიდენტს აღარ რჩება არჩევანის გაკეთების საშუალება და ვალდებული ხდება, გადააყენოს მთავრობა.<sup>347</sup>

### 13.3.3. კანონმდებლობა 2013 წლიდან დღემდე

2010 წლიდან, მთავრობის და ცალკეულ მინისტრთა პრეზიდენტის წინაშე პასუხისმგებლობის მექანიზმები აღარ არსებობს, მის ადგილს სრულად იკავებს პრემიერ-მინისტრი. თუმცა, პარლამენტი გარკვეული სახესხვაობით ინარჩუნებს ცალკეული მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობისა და უნდობლობის ვოტუმის ინსტრუმენტებს.

<sup>346</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2004 წლის 25 მარტისა და 2012 წლის 28 ივნისის რედაქციები, 215-ე მუხლი.

<sup>347</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 2005 წლის 23 თებერვლის რედაქცია, 81-ე მუხლი.

## ცალკეული მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა

შს მინისტრს პოლიტიკურად პასუხისმგებელი პრემიერ-მინისტრის წინაშეა. სწორედ ამ უკანასკნელს აქვს მინისტრის თანამდებობიდან გადაყენების უფლება.<sup>348</sup> მართალია შს მინისტრის საქმიანობით უკმაყოფილების შემთხვევაში, არსებობს პარლამენტის უფლება, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მისი თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი, თუმცა პრემიერ-მინისტრი არც ახლაა ვალდებული გაითვალისწინოს პარლამენტის აზრი. განსხვავებით 2004-2013 წლების კანონმდებლობისგან, რეგლამენტის დღეს მოქმედი რედაქცია მთავრობის მეთაურს ვალდებულებასაც არ აკისრებს, პარლამენტს მოტივირებული გადანყვეტილება წარუდგინოს იმ შემთხვევაში, თუ თანამდებობიდან არ გადააყენებს შს მინისტრს.<sup>349</sup>

ევროპულ სახელმწიფოთა კანონმდებლობა მინისტრის პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას სხვადასხვაგვარად აწესრიგებს. მაგალითად, ხორვატიაში პარლამენტის მიერ მთავრობის წევრისთვის უნდობლობის გამოცხადება პრემიერ-მინისტრს ავალდებულებს, პარლამენტს ნდობის მისაღებად წარუდგინოს მინისტრობის ახალი კანდიდატურა.<sup>350</sup> ესტონეთშიც პარლამენტის მიერ კონკრეტული მინისტრისთვის უნდობლობის გამოცხადების გადანყვეტილების მიღება არ არის დამოკიდებული პრეზიდენტის ან პრემიერ-მინისტრის გადანყვეტილებაზე.<sup>351</sup> იგივე წესია სლოვაკეთში, ლიტვასა და ფინეთშიც.<sup>352</sup>

როგორც აღინიშნა, საქართველოში მინისტრის საქმიანობით უკმაყოფილების შემთხვევაში, პრემიერ-მინისტრზე ხდება დამოკიდებული დასმული თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხის დაკმაყოფილება, შესაბამისად, პარლამენტს არ გააჩნია ცალკეული მინისტრების მიმართ რეალური პოლიტიკური ბერკეტები, რაც საკანონმდებლო ორგანოს, როგორც მთავრობის უპირველესი მაკონტროლებლის როლს ამცრობს. ამიტომ, მნიშვნელოვანია, საქართველომ გაითვალისწინოს სხვა ქვეყნების გამოცდილება და შემოიტანოს ინდივიდუალური მინისტრის ქმედითი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პროცედურა.

## უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმი

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა შეიცვალა. პარლამენტი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პარა-

348 საქართველოს მთავრობის დადგენილება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2013 წლის 13 დეკემბრისა და 2016 წლის 7 მარტის რედაქცია, მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

349 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2015 წლის 8 დეკემბრის რედაქცია, 208-ე მუხლი.

350 Standing Orders of the Croatian Parliament, 2013.

351 Constitution of the Republic of Estonia, Art 79, იხ. <http://codices.coe.int/NXT/gateway.dll?fn=templates&fn=default.htm>, განახლებულია: 08.01.2017.

352 The Constitution of Finland, Section 44, The Constitution of the Republic of Lithuania, Art. 75, The Constitution of the Slovak Republic, Art. 88.

ლელურად აყალიბებს ახალ მთავრობას. იმ შემთხვევაში, თუ მან აღძრა უნდობლობა, წამოაყენა პრემიერ-მინისტრობის ახალი კანდიდატი, თუმცა პრეზიდენტმა უარი განაცხადა ახალი კანდიდატის წამოყენებაზე, პარლამენტმა კი გადასძლია პრეზიდენტის უარი უფრო დიდი უმრავლესობით, მაგრამ ნდობა აღარ გამოუცხადა ახალ მთავრობის შემადგენლობას, მთავრობისთვის აღძრული უნდობლობა, საბოლოოდ, პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნით დასრულდება.<sup>353</sup>

კონსტიტუციით დადგენილი უნდობლობის დღეს მოქმედი მექანიზმის სირთულე გამოიხატება ზედმეტად მაღალ კვორუმებში, რთულ პროცედურებსა და განეილ დროში. უნდობლობის გამოცხადების პროცედურა არ უნდა იყოს მარტივი, რადგან პარლამენტის მიერ მთავრობის შემადგენლობის ხშირმა ცვლილებამ, შესაძლოა, არასტაბილური პოლიტიკური გარემო შექმნას. მაგრამ ამავდროულად არაგონივრულია ზედმეტად რთული პროცედურის განსაზღვრაც, რადგან, იმ პირობებში, როდესაც პარლამენტი მთავრობის მაკონტროლებელი მთავარი ორგანოა, მას ქმედითი მექანიზმები სჭირდება ამ უფლებამოსილების განსახორციელებლად.

მოქმედი წესით, გადაწყვეტილების მისაღებად, მთლიანობაში, მინიმუმ 4 კენჭისყრაა საჭირო. უნდობლობის საკითხი პარლამენტის წევრთა 2/5-ის უმრავლესობით დაისმება, რაც არაადეკვატურად მაღალია. მთავრობის სრული შემადგენლობის მიმართ უნდობლობის აღძვრისთვის დადგენილი კვორუმები რადიკალურად განსხვავდება ქართველი კანონმდებლის მიერ განსაზღვრულისგან: უნგრეთის, ავსტრიის, ბულგარეთის, სლოვაკეთის, ესტონეთის კონსტიტუციები უნდობლობის საკითხის დასმისთვის წევრთა 1/5-ს ითვალისწინებენ, შედარებით მეტი – 1/4-ია განსაზღვრული რუმინეთის კონსტიტუციით. უფრო მაღალი კვორუმი ამ პროცედურის აღძვრისთვის გათვალისწინებული კონსტიტუციებს არ აქვთ.<sup>354</sup> ამასთან, საქართველოში, უნდობლობის საკითხის დასმა არ გულისხმობს ავტომატურად მის აღძვრას. მას შემდეგ საფეხურად მოსდევს „შუალედური კენჭისყრა“ უნდობლობის გამოცხადების აღძვრის თაობაზე, რომელიც მიიღება სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით (იმ შემთხვევაში, თუ სიითი შემადგენლობა ემთხვევა სრულს, საკითხის აღძვრისთვის 76 დეპუტატის თანხმობაა საჭირო). საკითხის აღძვრის შემთხვევაში კონსტიტუციით განსაზღვრული დროის გასვლის შემდეგ კენჭი ეყრება პრემიერ-მინისტრობის ახალ კანდიდატურას, რომელიც პრეზიდენტს უნდა წარედგინოს. მოცემულ შემთხვევაშიც პარლამენტი ისევ იმავე კვორუმით – სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით, იღებს გადაწყვეტილებას. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ კანონმდებელმა უნდობლობის საკითხის აღძვრისა და კანდიდატის წარდგენისათვის იგივე უმრავლესობა დაადგინა, რაც მთავრობისთვის უნდობლობის ან

353 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 81-ე მუხლი.

354 კობახიძე ი., საკონსტიტუციო ცვლილებების მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კრიტიკული ანალიზი, 2010, 7, იხ. [http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const\\_Final\\_GEO\\_11\\_pdf.pdf](http://www.osgf.ge/files/publications/2010/Const_Final_GEO_11_pdf.pdf), განახლებული: 15.12.2016.

ნდობის გამოცხადებას სჭირდება.<sup>355</sup> მსგავს პროცედურულ დაბრკოლებებს არ იცნობს ევროპული ქვეყნების კანონმდებლობა. მაგალითისთვის, სლოვაკეთში უნდობლობა პარლამენტის წევრთა 1/5-ით აღიძვრება, გადაწყვეტილება კი წევრთა სრული შემადგენლობის აბსოლუტური უმრავლესობით მიიღება,<sup>356</sup> იგივეა ბულგარეთში.<sup>357</sup> 10 დეპუტატი აღძრავს და სრული შემადგენლობის უმრავლესობა იღებს გადაწყვეტილებას სლოვენიაში.<sup>358</sup> კენჭისყრების რაოდენობა და მაღალი კვორუმები პარლამენტს მთავრობის კონტროლის ინსტრუმენტებს უფინროვებს. „შუალედურ კენჭისყრას“ არავითარი დანიშნულება არ აქვს, ის მხოლოდ დამატებით ბარიერს ქმნის. მაღალი კვორუმები კი, პრემიერ-მინისტრის ზედმეტ დაცულობას უზრუნველყოფს, რაც დამკვიდრებულ მმართველობის ფორმასთან და თავად უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის მექანიზმთან აბსოლუტურად შეუთავსებელია.

ზემოთქმულთან ერთად, უნდობლობის პროცედურაში გათვალისწინებულია პრეზიდენტის შეყოვნებითი ვეტო, რომლის დაძლევის სიითი შემადგენლობის 3/5 სჭირდება<sup>359</sup> – ასეთმა მაღალმა კვორუმმა პარლამენტი შეიძლება არასახარბიელო მდგომარეობაში ჩააყენოს. ევროპული სახელმწიფოების კონსტიტუციებში უნდობლობის პროცედურაში პრეზიდენტის ვეტოს ჩართვის და მისი პარლამენტის მიერ დაძლევის საჭიროების მსგავსი დებულება არ მოიძებნება. უნდა აღინიშნოს, რომ ქართველი კანონმდებლის მიერ დანესებულ ასეთ მაღალ კვორუმს აკრიტიკებდა ვენეციის კომისია 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში მომზადებულ პროექტზე გაკეთებულ საბოლოო დასკვნაში. კომისიის აზრით, ასეთი კვორუმი არა მხოლოდ პრეზიდენტს ანიჭებს ზედმეტად დიდ უფლებებს, არამედ ასუსტებს პარლამენტის ძალაუფლებას და, შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრის პასუხისმგებლობასაც.<sup>360</sup> ასეთი მაღალი კვორუმის ფარგლებში არსებობს შანსი, რომ თუ პარლამენტში არსებული პოლიტიკური ძალები კონსენსუსს ვერ მიაღწევენ, პარლამენტმა ვერ დაძლიოს პრეზიდენტის ვეტო და პროცედურა მთავრობის შემადგენლობის შენარჩუნებით დასრულდეს.

კენჭისყრების რაოდენობა, კენჭისყრებს შორის დანესებული დიდი ვადები და პროცესში პრეზიდენტის ვეტოს ჩართვა უნდობლობის გამოცხადების 3 თვემდე გაგრძელების შესაძლებლობას ქმნის. ვადებთან დაკავშირებით საქართველოსგან აბსოლუტურად განსხვავებული მიდგომები აქვთ ევროპულ სახელმწიფოებს. უნგრეთისა და რუმინეთის კონსტიტუციები პროცესის ინიცირებიდან მის დასრულებამდე მხოლოდ 3 დღეს ითვალისწინებენ, გერმანიის, ესტონეთისა და საბერძნეთის კონსტიტუციები – 2

355 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 81-ე მუხლი.

356 The Constitution of the Slovak Republic, Art. 88.

357 Constitution of the Republic of Bulgaria, Art. 89.

358 The Constitution of the Republic of Slovenia, Art. 116.

359 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 81-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

360 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), დასახელებული დასკვნა, 79.

დღეს.<sup>361</sup> დროის საკითხი პრობლემურია იმ თვალსაზრისით, რომ პარლამენტარიზმის პირობებში, მთავრობის უნდობლობის მთავარი მიზანი პოლიტიკური კრიზისის თავიდან აცილება უნდა იყოს. მოქმედი მოდელის ფარგლებში კი უნდობლობის გამოცხადების განელილმა პროცედურამ შეიძლება არასტაბილური გარემო შექმნას.<sup>362</sup>

საქართველოს არც ერთი მოწვევის პარლამენტს, პოლიტიკური სიტუაციიდან გამომდინარე, მთავრობის მიმართ უნდობლობის მექანიზმის გამოყენება არ დასჭირვებია.<sup>363</sup> მთავრობის უნდობლობა პრაქტიკულად ერთადერთი პოლიტიკური ბერკეტი პარლამენტის ხელში, რადგან ცალკეული მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხს ის დამოუკიდებლად ვერ წყვეტს. აქედან გამომდინარე, განმსაზღვრელია, კანონმდებლობით დადგენილი იყოს უნდობლობის გამოცხადების დახვეწილი პროცედურა. იმ პირობებში, როცა აღნიშნული ერთადერთი ბერკეტი ამდენი პრობლემის შემცველია, პარლამენტს ერთმევა შესაძლებლობა, შეასრულოს რეალური მაკონტროლებლის როლი, რაც ინვესტის მის უუნარობას განახორციელოს საკუთარი ფუნქცია. რაოდენ მრავალფეროვანი კონტროლის მექანიზმებიც უნდა შეიქმნოს რეგლამენტმა, თუ არ შეიცვლება უნდობლობის კონსტრუქციული ვოტუმის პროცედურა, ვერ აღსრულდება სათანადო კონტროლი მთავრობის და თითოეული მინისტრის საქმიანობაზე. ამიტომ, აუცილებელია კანონმდებლობამ მოაწესრიგოს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხი იმგვარად, რომ გამოიკვეთოს პარლამენტის რეალური ბერკეტები მთავრობის წინაშე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ყოველთვის არასრულფასოვანი იქნება კვლევის ფარგლებში განხილული საკონტროლო საშუალებები.

### 13.4. შინაგან საქმეთა მინისტრის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა

1995-2013 წლების კანონმდებლობა ითვალისწინებდა მთავრობის წევრის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებას. კერძოდ, შს მინისტრის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის, სახელმწიფოს ღალატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში, პარლამენტს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით შეეძლო მისი თანამდებობიდან გადაყენების გადაწყვეტილების მიღება.<sup>364</sup> 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში უბრალოდ „დანაშაულის ჩადენაში“ გაერთიანდა სიტყვები – სახელმწიფო ღალატი და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაული. იმპიჩმენტისთვის დადგენილ კვორუმს კი ცვლილება არ შეხებია.<sup>365</sup>

361 იქვე, 7.

362 საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, შენიშვნები და წინადადებები ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტთან დაკავშირებით, თბილისი 2010, 18.

363 დასკვნა ეყრდნობა პარლამენტის მიერ მონოდებულ ინფორმაციას.

364 საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტოსა და 2005 წლის 1-ლი ივლისი რედაქციები, 64-ე მუხლი.

365 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 64-ე მუხლი.



პრაქტიკაში მთავრობის წევრის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის შესაძლო ფაქტების არსებობის მიუხედავად, საქართველოში 2004 წლიდან დღემდე არასოდეს დასმულა მინისტრის იმპიჩმენტის საკითხი. საპარლამენტო უმრავლესობა, ცხადია, მთავრობის წევრის მიერ კონსტიტუციის დარღვევის ფაქტზე მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში იწყებს იმპიჩმენტს, უმცირესობისთვის კი იმპიჩმენტის საკითხის აღძვრისთვის დადგენილი კვორუმი – სრული შემადგენლობის ერთი მესამედი, მნიშვნელოვანი ბერკეტია. იმპიჩმენტის აღძვრის შემდეგ კონსტიტუციის დარღვევა საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა დაადასტუროს. მიუხედავად იმისა, რომ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებას სრული შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობა სჭირდება, რამაც შეიძლება პროცესი ბოლომდე ვერ მიიყვანოს, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მთავრობის წევრის ქმედების არაკონსტიტუციურად გამოცხადება უკვე მნიშვნელოვანი მასალაა ოპოზიციის ხელში, რომელიც მან უმრავლესობის წინააღმდეგ შეიძლება გამოიყენოს. პარლამენტი და განსაკუთრებით ოპოზიცია ფხიზლად უნდა იყოს, რათა არ დაუშვას შესაბამისი თანამდებობის პირების მხრიდან უზენაესი კანონის დარღვევაზე შესაბამისი კონსტიტუციური მექანიზმების (იმპიჩმენტი) აუმოქმედებლობა.

## დაზვერვის სამსახური

- დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნა პრემიერ-მინისტრის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შედეგია და ნაკლებად შეიცავს დემოკრატიული პროცესების სტიმულირების წინაპირობას, რაც პოლიტიკურად მოტივირებული გადაწყვეტილების მიღების შანსს ზრდის.
- დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი იღებს;
- კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს სამსახურის ხელმძღვანელის უფლებამოსილების შეწყვეტის წინაპირობებს.

დაზვერვის სამსახური, არსებული სტატუსის შესაბამისად, არის აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულება, რომელიც სადაზვერვო საქმიანობას ახორციელებს საქართველოს ინტერესების შესაბამისად. სამსახურის შესახებ მარეგულირებელი ნორმების შემცველია 2010 წელს მიღებული კანონი „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ“. მასში შესული ნოვაციების უმრავლესობა მიმდინარე სახელისუფლებო ჩარჩოს ცვლილებათა ასახვას წარმოადგენდა.

საგარეო დაზვერვის<sup>366</sup> დაწესებულება სხვადასხვა დროს არსებობდა დამოუკიდებელი ორგანოს სახით<sup>367</sup> ან წარმოადგენდა საქვეუწყებო დაწესებულებას/სტრუქტურულ ქვედანაყოფს. ამ კრიტერიუმით რამდენიმე პერიოდის გამოყოფა შეიძლება: დამოუკიდებელი ორგანოს სახით არსებობდა 1997-2004 წლებში, ასევე 2005 წლიდან დღემდე, ხოლო როგორც საქვეუწყებო დაწესებულება/სტრუქტურული ქვედანაყოფი – (1) 1995-

366 როგორც აღინიშნა სადაზვერვო საქმიანობის განმახორციელებელი დაწესებულებები რამდენიმე კატეგორიად იყოფა: სამხედრო და სამოქალაქო დაზვერვის სამსახურები. თავის მხრივ, სამოქალაქო დაზვერვას შესაძლებელია წარმართავდეს საგარეო და შიდა დაზვერვაზე ორიენტირებული განსხვავებული სამსახურები (შიდა დაზვერვის სამსახურებს ხშირად უშიშროების სამსახურები ეწოდებათ). საქართველოს შემთხვევაში სტრუქტურულად ერთმანეთისგან გამიჯნულია საგარეო და შიდა დაზვერვის დაწესებულებები. საქართველოს დაზვერვის სამსახური სწორედ საგარეო დაზვერვის სახელმწიფო სტრუქტურაა. დანვრილებით სადაზვერვო დაწესებულებების სახეებზე იხ. კვლევის შესავალი ნაწილი.

367 პარალელურად იცვლებოდა დაზვერვის განმახორციელებელი დაწესებულების სახელწოდებებიც.

1997 წლებში, აგრეთვე (2) 2004 წელს. ორივე შემთხვევაში სადაზვერვო დაწესებულება ექვემდებარებოდა სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს.

დამოუკიდებელი დაწესებულების სახით არსებობის პერიოდში საგარეო დაზვერვის სამსახური წარმოადგენს სადაზვერვო სისტემის ნაწილს, რომელიც სადაზვერვო ინფორმაციის მაკოორდინირებელი სახელმწიფო უწყებაა. საგარეო დაზვერვის დაწესებულება 2013 წლიდან არის ანგარიშვალდებული პრემიერ-მინისტრის წინაშე. იქამდე იგი ანგარიშვალდებული იყო პრეზიდენტის მიმართ, ხოლო 2005 წლიდან 2013 წლამდე დაზვერვის სამსახური წარმოადგენდა ასევე ეროვნული უშიშროების საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებულ სუბიექტს.

## 14.1. დაზვერვის სამსახურის ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში

### 14.1.1. საგარეო დაზვერვის მთავარი სამმართველო – 1995-1997 წლები

1995–1997 წლებში საგარეო დაზვერვის ფუნქციები ჰქონდა საგარეო დაზვერვის მთავარ სამმართველოს. ამ პერიოდში უწყება დამოუკიდებელი ორგანოს სახით არ ფუნქციონირებდა. იგი წარმოადგენდა სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს (სამმართველოს) სტრუქტურულ ერთეულს.

### 14.1.2. დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტი – 1997-2004 წლები

1999 წელს პარლამენტმა მიიღო კანონი „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“. 1997-2004 წლებში დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტი ფუნქციონირებს, როგორც დამოუკიდებელი დაწესებულება. პრეზიდენტის 1998 წლის ბრძანებულებით დაზვერვის სფეროში დადებულ საერთაშორისო ხასიათის ორმხრივ და მრავალმხრივ შეთანხმებათა მიმართ სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს უფლებამონაცვლე დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტი გახდა.<sup>368</sup> ამ პერიოდში სადაზვერვო საქმიანობას სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულება წარმართავდა: (1) დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტი; (2) თავდაცვის სამინისტროს სადაზვერვო ქვედანაყოფები, ასევე (3) სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტის სადაზვერვო ქვედანაყოფები.<sup>369</sup> ფუნქციური თვალსაზრისით პირველი პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სამეცნიერო-ტექნი-

368 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „დაზვერვის სფეროში დადებულ საერთაშორისო ხასიათის შეთანხმებათა მიმართ საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს უფლებამონაცვლედ საქართველოს დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტის ცნობის შესახებ, 1998 წლის 13 აპრილის რედაქცია, 1-ლი მუხლი.

369 საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ, 1999 წლის 19 მარტის რედაქცია, 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

კურ, სამხედრო-სტრატეგიულ და გარემოს დაცვის სფეროებში ახორციელებდა უფლებამოსილებას; მეორე – სამხედრო, სამხედრო-პოლიტიკურ, სამხედრო-ეკონომიკურ და გარემოს დაცვის სფეროებში; ხოლო მესამე – სახელმწიფო საზღვრის, ტერიტორიული წყლების, კონტინენტური შეღვის დაცვისა და განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონის კონტროლის სფეროში. სხვადასხვა კომპეტენციის გათვალისწინებით, დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტი დაზვერვის სისტემაში შემავალ დაზვერვის ქვედანაყოფების მიერ ინფორმაციის მოპოვებას უწევდა კოორდინაციას.<sup>370</sup>

დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტი, საქართველოში იმ დროისათვის მოქმედი მმართველობის ფორმის გათვალისწინებით, სადაზვერვო საქმიანობას სახელმწიფოს მეთაურის მიერ დამტკიცებული პროგრამით წარმართავდა.<sup>371</sup> დეპარტამენტის დებულებას ამტკიცებდა პრეზიდენტი,<sup>372</sup> რომლის ფუნქცია იყო ინფორმაციის მოპოვება, ანალიზი<sup>373</sup> და შემდგომში მისი მიწოდება ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოებისადმი.

### 14.1.3. საბარემო დაზვერვის დეპარტამენტი – 2004-2005 წლები

2004 წელს საქართველოს საკანონმდებლო სივრცეში გატარებული რეფორმის ერთ-ერთი გამოხატულება იყო საგარეო სადაზვერვო სამსახურის ისევ საქვეუწყებო დაწესებულება/სტრუქტურულ ქვედანაყოფად გარდაქმნა. კერძოდ, სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს შემადგენლობაში საგარეო დაზვერვის სამსახურმა დაიწყო საქმიანობა საგარეო დაზვერვის დეპარტამენტის სახით,<sup>374</sup> რომლის საქმიანობაც ისევ ანალიტიკური მუშაობა იყო. მისი ხელმძღვანელი ინიშნებოდა სახელმწიფო უშიშროების მინისტრის მიერ.<sup>375</sup> დეპარტამენტი, როგორც სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფი, ისევ საქართველოს დაზვერვის სისტემას უწევდა

370 საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ, 1999 წლის 19 მარტის რედაქცია, მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი.

371 საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ, 1999 წლის 19 მარტის რედაქცია, მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

372 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ, 1999 წლის 23 აგვისტოს რედაქცია; საქართველოს დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტის დებულება, 31-ე მუხლი.

373 საქართველოს კანონი „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ, 1999 წლის 19 მარტის რედაქცია, 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

374 საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ, 2004 წლის 21 მაისის რედაქცია, მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2004 წლის 1 მარტის №74 ბრძანებულებით დამტკიცებულ საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, 2004 წლის 4 ივნისის რედაქცია, მე-2 მუხლი.

375 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2004 წლის 1-ლი მარტის რედაქცია.

კოორდინირებას.<sup>376</sup> შემოსული ინფორმაცია უკვე თავს იყრის სახელმწიფო უშიშროების მინისტრთან.<sup>377</sup> სწორედ უშიშროების მინისტრი ახორციელებდა ანალიტიკური ინფორმაციის შესაბამისი სახელმწიფო უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირებისადმი მიწოდებას.<sup>378</sup>

საგარეო დაზვერვის დეპარტამენტის ფუნქციებს სტრუქტურული ცვლილებების მიუხედავად არ განუცდია უფლებამოსილებათა მიმართულებით მოდიფიცირება. ამრიგად, საგარეო დაზვერვის დეპარტამენტის, როგორც უშიშროების სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულების/სტრუქტურული ქვედანაყოფის კომპეტენცია დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტის, როგორც დამოუკიდებელი ორგანოს იდენტურია.

რაც შეეხება სადაზვერვო საქმიანობის სისტემის სხვა მონაწილეებს, კანონმდებლობა მანამდე არსებული სისტემის ანალოგიურად მიუთითებს თავდაცვის სამინისტროს სადაზვერვო ქვედანაყოფებისა და შსს-ს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტის სადაზვერვო ქვედანაყოფების სადაზვერვო საქმიანობაზე.<sup>379</sup>

#### 14.1.4. საბარემო დაზვერვის სპეციალური სამსახური – 2005–2010 წლები

2004 წლის დეკემბრიდან საგარეო დაზვერვის განმახორციელებელი ორგანო დამოუკიდებელი უწყების სახით ჩამოყალიბდა. დაწესებულებამ მიიღო საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის სახელწოდება. დაზვერვის სისტემას საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურთან ერთად თავდაცვის სამინისტროსა და შსს-ს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტის სადაზვერვო ქვედანაყოფები ქმნიან.<sup>380</sup>

საქართველოში მოქმედი მმართველობის ფორმის გათვალისწინებით, საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახური უშუალოდ პრეზიდენტს დაექვემდებარა.<sup>381</sup>

376 საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ, პუნქტი 2004 წლის 21 მაისის რედაქცია, მე-12 მუხლი, მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი.

377 იქვე, მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი.

378 იქვე, მე-7 მუხლის მე-5 პუნქტი.

379 იქვე, 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

380 საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ, 2004 წლის 24 დეკემბრის რედაქცია, 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

381 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2005 წლის 24 იანვრის რედაქცია, 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

ფუნქციური თვალსაზრისით სპეციალური სამსახური მისი წინამორბედის მსგავსი კომპეტენციით იყო აღჭურვილი. ამასთან ერთად, თუკი წინა შემთხვევებში საგარეო დაზვერვის განმახორციელებელი ორგანოები უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირებს ანალიტიკური საქმიანობის შედეგად მიღებულ ინფორმაციას აწვდიდნენ, ახალი ჩანაწერით ამგვარი ვალდებულება მხოლოდ პრეზიდენტის წინაშე არსებობდა.<sup>382</sup> სამსახური კვლავ დარჩა სადაზვერვო სფეროს მაკოორდინირებელ ორგანოდ.<sup>383</sup>

#### 14.1.5. დაზვერვის სამსახური 2010 წლიდან დღემდე

2010 წლიდან საგარეო დაზვერვის ორგანომ სახელწოდება შეიცვალა, კერძოდ, საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის ნაცვლად მას დაზვერვის სამსახური ეწოდა. 2010 წელს პარლამენტმა მიიღო კანონი დაზვერვის სამსახურის შესახებ.

2010 წლიდან დღემდე არსებული პერიოდი ინსტიტუციური ჩარჩოს მიხედვით ორ ნაწილად შეიძლება გაიყოს: 2013 წლამდე და მის შემდგომ. ამგვარი დიფერენციაციის საფუძველი 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმაა. დაზვერვის სისტემაში შესაბამისი ცვლილებები პრეზიდენტის პრემიერ-მინისტრით ჩანაცვლებას ასახავდა. 2010 წლიდან 2013 წლამდე დაზვერვის სამსახური წარმოადგენდა პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში არსებულ აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებას, ხოლო 2013 წლიდან სამსახური პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარებაშია.<sup>384</sup> დაზვერვის სამსახურის უფროსის სტატუსი ასევე მნიშვნელოვანია ინსტიტუციური ჩარჩოს ზოგადი ანალიზისათვის. მიმდინარე რეგულაციით, სამსახურის უფროსი არის პრემიერ-მინისტრის მთავარი მრჩეველი დაზვერვის საკითხებში მაშინ, როდესაც 2013 წლამდე პრემიერ-მინისტრის ადგილს პრეზიდენტი იკავებდა.<sup>385</sup>

რაც შეეხება დაზვერვის სამსახურის ფუნქციებს, ისინი მანამდე არსებული საგარეო დაზვერვის განმახორციელებელი დამოუკიდებელი თუ საქვეუწყებო დანესებულების/სტრუქტურული ქვედანაყოფის მსგავსია, თუმცა, აქვე დამატებულია საერთაშორისო ტერორიზმთან ბრძოლაში მონაწილეობა.<sup>386</sup> სამსახური უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს ფარგლებს გარეთ, ასევე საქართველოს ტერიტორიაზე.<sup>387</sup> მისი

382 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2005 წლის 24 იანვრის რედაქცია, მე-10 მუხლის „ა“ პუნქტი.

383 იქვე, 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი.

384 საქართველოს კანონი საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ, 2010 წლის 27 აპრილის რედაქცია, მე-2 მუხლი.

385 იქვე, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი.

386 იქვე, მე-3 მუხლი.

387 იქვე, მე-6 მუხლის მე-4 პუნქტი.

საქმიანობა მოიცავს როგორც ანალიტიკური, ასევე სპეციალური ღონისძიებების დაგეგმვას.<sup>388</sup>

## 14.2. დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნა

1997-2004 წლებში დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტის თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავდა პრეზიდენტი.<sup>389</sup>

2004-2005 წლებში პერიოდში საგარეო დაზვერვის დეპარტამენტი იყო უშიშროების სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება/სტრუქტურული ქვედანაყოფი.<sup>390</sup> 2004 წლის 1 მარტის პრეზიდენტის ბრძანებულებამდე<sup>391</sup> საგარეო დაზვერვის დეპარტამენტი წარმოადგენდა სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულებას. მართალია, პროცედურა სრულიად არადემოკრატიულია, მაგრამ საკმაოდ წარმომადგენლობითია იმ სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამონათვალი, რომლებიც მონაწილეობენ დეპარტამენტის ხელმძღვანელის დანიშვნაში: პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი და მინისტრი. საგარეო დაზვერვის დეპარტამენტის დირექტორს თანამდებობაზე ნიშნავდა პრემიერ-მინისტრი მინისტრის წარდგინებით, პრეზიდენტთან შეთანხმებით, თუმცა მონაწილეობის მსგავსი სქემა ყველა შემთხვევაში არ მოქმედებდა დეპარტამენტის ხელმძღვანელის თანამდებობიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებით.<sup>392</sup> 2004 წლის ივნისიდან დეპარტამენტი უკვე არის უშიშროების სამინისტროს სტრუქ-

388 სამსახურის საქმიანობის სფერო, ძირითადი ფუნქციები და ამოცანებია: ა) საქართველოს ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების მიერ ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავებისა და გატარებისათვის ხელშეწყობის მიზნით შესაბამისი სადაზვერვო ინფორმაციის მოპოვება-შეგროვება, დამუშავება, ანალიზი, რეკომენდაციის შემუშავება და გავრცელება (მიწოდება); ბ) საქართველოს ეროვნული ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული არსებული და პოტენციური საგარეო საფრთხეების, რისკებისა და გამოწვევების განსაზღვრა-გამოვლენა; გ) კომპეტენციის ფარგლებში ეროვნული, რეგიონალური და გლობალური უსაფრთხოების პრობლემებთან დაკავშირებული საკითხების დამუშავება, მოვლენების შესაძლო განვითარების პროგნოზირება და კრიზისული სიტუაციის არსებობის ან მისი წარმოქმნის საფრთხის შემთხვევაში ქვეყნის ხელისუფლებისათვის შესაბამისი შეფასებების და წინადადებების მიწოდება; დ) უსაფრთხოებისა და საგარეო პოლიტიკის სფეროებში საქართველოს ეროვნული ინტერესების გატარებისა და დაცვისათვის ხელშეწყობის მიზნით, უმაღლესი ხელისუფლების ორგანოებთან შეთანხმებით, სპეციალური ფარული ღონისძიებების განხორციელება; ე) საზღვარგარეთის პირობებში საკუთარი ძალების, საშუალებებისა და ოპერაციების, ასევე, საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობის და საკონსულო დაწესებულებების და მათი საქმიანობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით საგარეო კონტრდაზვერვითი საქმიანობის განხორციელება. იხ.: საქართველოს მთავრობის დადგენილება საქართველოს დაზვერვის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2014 წლის 19 თებერვლის რედაქცია, მე-9 მუხლი.

389 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ, 1999 წლის 23 აგვისტოს რედაქცია, მე-13 მუხლი.

390 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2004 წლის 26 მარტის რედაქცია, მე-10 მუხლი.

391 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2004 წლის 1 მარტის რედაქცია.

392 დეპარტამენტის დირექტორს თანამდებობიდან გათავისუფლება საქართველოს პრეზიდენტი საკუთარი ინიციატივით ან პრემიერ-მინისტრი მინისტრის წარდგინებით.

ტურული ქვედანაყოფი. ამ შემთხვევაში უკვე მის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს უშიშროების მინისტრი.<sup>393</sup>

2005 წლიდან საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავდა პრეზიდენტი.<sup>394</sup>

2010 წლიდან მოყოლებული დაზვერვის სამსახურს ხელმძღვანელობს სამსახურის უფროსი, რომელსაც 2013 წლამდე პრეზიდენტი ნიშნავდა. ამჟამინდელი რედაქციით, ამ უფლებამოსილებით პრემიერ-მინისტრი სარგებლობს.<sup>395</sup>

ამრიგად, მოქმედი რედაქციის შესაბამისად, დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნასთან დაკავშირებით გადანყვეტილებას იღებს მხოლოდ ერთი ინსტიტუტი – პრემიერ-მინისტრი. საგარეო დაზვერვის განმახორციელებელი დანესებულების უფროსის დანიშვნასთან დაკავშირებით ქართული გამოცდილება მიუთითებს, რომ მსგავსი შინაარსის სქემა (დანიშვნაში მონაწილე ინსტიტუტებს რაოდენობა) ტენდენციურია, გამონაკლისია მხოლოდ ის შემთხვევები, როდესაც დაზვერვის სამსახური არ წარმოადგენდა დამოუკიდებელ ორგანოს. კვლევის ჯგუფთან შეხვედრისას ექსპერტთა უმრავლესობამ დააფიქსირა მოსაზრება, რომ ყოველთვის უკეთესია, როდესაც პროცესში ჩართულია ორი ერთმანეთისგან განცალკევებული რგოლი. ექსპერტების ერთი ნაწილი იზიარებს დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნის პროცესში სხვა ინსტიტუტების მონაწილეობის შესაძლებლობას;<sup>396</sup> მეორე ნაწილისათვის დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნა-გათავისუფლების შემთხვევაზე საჭიროა სამსახურის თავისებურებების გათვალისწინება.<sup>397</sup>

დაზვერვის სამსახურის ფუნქციებისა და მნიშვნელობის, ასევე საქართველოში დემოკრატიული მმართველობის მცირე გამოცდილების გათვალისწინებით, არ არის სასურველი, რომ გადანყვეტილებებს მხოლოდ ერთი ინსტიტუტი იღებდეს. ამ პროცესში პარლამენტის მონაწილეობა დანიშვნის სქემას საქართველოს კონტექსტისათვის ყველაზე მისაღებად აქცევდა. ექსპერტთა ნაწილი ქვეყნის პოლიტიკური კონტექსტის გათვალისწინებით, საფრთხეს ხედავს პარლამენტისათვის გადამწყვეტი ხმის უფლების განსაზღვრაში, თუმცა, მის მონაწილეობას საკონსულტაციო სტატუსით მისაღებად მიიჩნევს. არსებული სქემის გაუმჯობესების ნაწილში კი შემოთავაზებულია, რომ დანიშვნა პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ ერთობლივად ხდებოდეს.<sup>398</sup>

393 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2004 წლის 26 ივნისის რედაქცია, მე-12 მუხლი.

394 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2005 წლის 24 იანვარის რედაქცია, მე-14 მუხლი.

395 საქართველოს კანონი საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ, 2010 წლის 24 აპრილის რედაქცია, მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

396 2016 წლის 15 ნოემბრის ინტერვიუ ლევან დოლიძესთან.

397 2016 წლის 21 ნოემბრის ინტერვიუ ვახტანგ ხმალაძესთან.

398 2016 წლის 14 ნოემბრის ინტერვიუ დავით დარჩიაშვილთან.



დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების ხელმძღვანელების დანიშვნასთან დაკავშირებით ჰანს ბორნი და იან ლეიფი სამართლებრივ სტანდარტებზე მსჯელობისას მიუთითებენ, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ამგვარი დანიშვნებისას სასურველია, კონსულტაციები გაიაროს, რათა უზრუნველყოფილი იყოს პოლიტიკური კონსენსუსი.<sup>399</sup> ავტორთა მოსაზრებით, კანდიდატის ინიცირების უფლებამოსილება აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივას უნდა წარმოადგენდეს, ხოლო პარლამენტს ამ პროცესში გააჩნდეს „შემომომებლის როლი“.<sup>400</sup>

საქართველოს მსგავსი კონსტიტუციური რეალობის მქონე სახელმწიფოები იმავე ფუნქციური დატვირთვის მქონე დანესებულების ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნის შემდეგ ძირითადად იყენებენ (1) პრეზიდენტი – მთავრობის/პრემიერ-მინისტრის ან (2) პრეზიდენტი-პარლამენტის სქემებს, თუმცა, არსებობს იმგვარი დანიშვნის მექანიზმიც, რომელშიც გათვალისწინებულია (3) პრეზიდენტის, პარლამენტის კომიტეტებისა და პრემიერ-მინისტრის მონაწილეობა.

პრეზიდენტი – მთავრობის/პრემიერ-მინისტრის სქემის მაგალითია ბულგარეთის შემთხვევა. ბულგარეთში სახელმწიფო სადაზვერვო სააგენტოს ხელმძღვანელს ნიშნავს რესპუბლიკის პრეზიდენტი მინისტრთა საბჭოს შეთავაზებით.<sup>401</sup> აღსანიშნავია ბულგარეთის გამოცდილება, სადაც მინისტრთა საბჭო მონაწილეობს სააგენტოს ხელმძღვანელის მოადგილეების დანიშვნაში, კერძოდ, ისინი მინისტრთა საბჭოს მიერ სააგენტოს ხელმძღვანელის წინადადების საფუძველზე გამწესდებიან თანამდებობაზე. საქართველოს შემთხვევაში დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის მოადგილეთა თანამდებობაზე დანიშვნასთან (ასევე გათავისუფლებისას) დაკავშირებით გადანაცვტილებას იღებს პრემიერ-მინისტრი.<sup>402</sup>

ამრიგად, ბულგარეთის კანონმდებლობის მიხედვით, დანიშვნის საკითხი, საქართველოსგან განსხვავებით, არ მიიღება მხოლოდ ერთი ინსტიტუტის მიერ, მასში მონაწილეობს ორი აქტორი – რესპუბლიკის პრეზიდენტისა და მინისტრთა საბჭოს სახით.<sup>403</sup>

399 ბორნი ჰ. და ლეიფი ი., დასახელებული ნაშრომი, 37.

400 იქვე.

401 მსგავსი დანიშვნის სქემა არსებობს ეროვნული უსაფრთხოების სახელმწიფო სააგენტოს (State Agency for National Security), ასევე სამხედრო საინფორმაციო სამსახურის (Military Information Service) ხელმძღვანელთა დანიშვნასთან დაკავშირებით. იხ.: Act on the Management and Functioning of the System of National Security Protection, SG No. 61/11.08.2015, Art. 7.5. იხ. <https://www.dar.bg/en/files/113-act-on-the-management-and-functioning-of-the-system-of-national-security-protection.pdf>, განახლებულია: 08.01.2017.

402 საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საქართველოს დაზვერვის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“, 2014 წლის 19 თებერვლის რედაქცია, მე-15 მუხლი.

403 The State Intelligence Agency Act (SG No. 79/13.10.2015), 12, 13. უნდა აღინიშნოს, რომ ამგვარი მიდგომა შესაბამის ასახვას ჰპოვებს სააგენტოსთან მიმართებით უფლებამოსილებათა კონტექსტში. უფრო კონკრეტულად, როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფო სადაზვერვო სააგენტოს აქტის შესაბამისად, რესპუბლიკის პრეზიდენტს შეუძლია სააგენტოს გარკვეული დეპარტამენტების შესრულება დააკისროს, თუმცა მანამდე ამ უფლების გამოყენებაზე შესაბამისი კონსულტაცია უნდა გაიაროს პრემიერ-მინისტრთან. გარდა ამისა, პრეზიდენტი უფლებამოსილია მიიღოს რჩევა და ინფორმაცია სააგენტოს ხელმძღვანელისაგან სახელმწიფო თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებზე; ასევე პრეზიდენტის კომპეტენცია მოიცავს შესაძლებლობას, წაიკითხოს და გამოთქვას მოსაზრება სააგენტოს ყოველწლიური ანგარიშის შესახებ მინისტრთა საბჭოს მიერ მის ეროვნულ ასამბლეაში წარდგენამდე.

სლოვაკეთის<sup>404</sup> შემთხვევაში დანიშვნის იმგვარი სქემა გათვალისწინებული, როგორც ბულგარეთში. ხორვატიაში<sup>405</sup> ხელმძღვანელი ინიშნება პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ერთობლივი შეთანხმების საფუძველზე.<sup>406</sup>

პრეზიდენტი-პარლამენტის მექანიზმი მუშაობს ლიტვაში, რუმინეთში. ლიტვაში უსაფრთხოების სახელმწიფო დეპარტამენტის თავმჯდომარეს ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს ქვეყნის პრეზიდენტი სეიმის თანხმობით.<sup>407</sup> რაც შეეხება რუმინეთს, იგი არის ქვეყანა, რომელშიც ერთმანეთისგანაა გამიჯნული საგარეო და შიდა დაზვერვის სამსახურები, შესაბამისად, ეს მაგალითი კიდევ უფრო ახლოს დგას საქართველოს შემთხვევასთან. რუმინეთში საგარეო დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელი აირჩევა პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის წარდგინებით.<sup>408</sup>

პრეზიდენტის, პარლამენტის კომიტეტებისა და პრემიერ-მინისტრის მონაწილეობის სქემა მოქმედებს პოლონეთში. უფრო კონკრეტულად, პოლონეთის შემთხვევაში საგარეო დაზვერვის სააგენტოს ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი, თუმცა, კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ვალდებულება, რომ მან შესაბამისი კონსულტაციები გაიაროს რესპუბლიკის პრეზიდენტთან, შესაბამის საპარლამენტო კომიტეტთან და სეიმის შესაბამის კომისიასთან.<sup>409</sup>

ამრიგად, არსებული ქვეყნების გამოცდილების ანალიზისას იკვეთება ტენდენცია, რომ დანიშვნის პროცესში არ მონაწილეობს მხოლოდ ერთი ინსტიტუტი (რაც გათვალისწინებულია საქართველოს კანონმდებლობით, როდესაც გადაწყვეტილებას ერთპიროვნულად იღებს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრი). ეს კი თავის მხრივ საფრთხის შემცველია დაზვერვის სამსახურის პოლიტიკური ინსტრუმენტალიზაციის თვალსაზრისით.

შესაბამისად, იმისათვის, რომ ამაღლდეს დემოკრატიული პროცესების ხარისხი, კანონმდებლობით გათვალისწინებული დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნის პროცესი, მნიშვნელოვანია, რომ ეს მხოლოდ ერთ ინსტიტუტზე დამოკიდებულ გადაწყვეტილებას არ წარმოადგენდეს. კვლევის ავტორები უპირატესობას ანიჭებენ ხელმძღვანელის არჩევის საფეხუროვან პროცესში პარლამენტისათვისა და პრეზიდენტისთვის სავალდებულო როლის განსაზღვრას.

404 ოფიციალური ვებ-გვერდი: [http://www.sis.gov.sk/index\\_en.html](http://www.sis.gov.sk/index_en.html), განახლებულია: 08.01.2017.

405 ოფიციალური ვებ-გვერდი: <https://www.soa.hr/>, განახლებულია: 08.01.2017.

406 Act on the Security Intelligence System of the Republic of Croatia, Art. 10 (1).

407 Republic of Lithuania Law Amending the Law on Intelligence (17 October 2012, No XI-2289) Art. 31.

408 რუმინეთის კონსტიტუცია, 2003 წლის 29 ოქტომბრის რედაქცია, 65-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

409 Status of the Head of the Foreign Intelligence Agency, იხ. <http://www.aw.gov.pl/eng/szef-agencji/status-szefa-agencji.html>, განახლებულია: 08.01.2017.

## 14.3. დაზვერვის სამსახურის ანგარიშვალდებულება

დაზვერვის სამსახურის ანგარიშვალდებულება პრეზიდენტისა და მთავრობის წინაშე, ფართო განმარტებით, შესაძლებელია, მიჩნეული იყოს პარლამენტის არაპირდაპირი, შუალობითი კონტროლის მექანიზმად.

### 14.3.1. ანგარიშვალდებულება პრეზიდენტის წინაშე

დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტი 1999 წლიდან 2004 წლის მაისამდე ანგარიშვალდებული იყო პრეზიდენტის წინაშე, რომელიც ასევე წარმართავდა დეპარტამენტის საქმიანობას.<sup>410</sup> პრეზიდენტი სამსახურებრივ ზედამხედველობას ახორციელებდა მთლიანად დაზვერვის სისტემაზე და შესაბამისად დეპარტამენტზეც.<sup>411</sup> დამატებით, პრეზიდენტის უფლებამოსილება გულისხმობდა დაზვერვის სისტემაში შემავალ უწყებათა ხელმძღვანელების ანგარიშების მოსმენასაც.<sup>412</sup>

2005 წლიდან 2010 წლამდე საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის შემთხვევაში, მასზე ზედამხედველობას ახორციელებდა პრეზიდენტი. ამასთანავე, გარდა პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშვალდებულებისა, სამსახურის უფროსი ანგარიშვალდებული იყო ეროვნული უშიშროების საბჭოს წინაშეც.<sup>413</sup>

2010 წლიდან დაზვერვის სამსახური ახორციელებდა საგარეო დაზვერვას და ანგარიშვალდებული იყო პრეზიდენტისა და ეროვნული უშიშროების საბჭოს წინაშე.<sup>414</sup> სამსახურზე ზედამხედველობას ახორციელებდა სახელმწიფოს მეთაური.<sup>415</sup>

ქვეყნის პირველი პირი აღნიშნულ კომპეტენციას ფლობდა 2013 წლამდე – მმართველობის ფორმის ცვლილებამ გავლენა იქონია დაზვერვის სამსახურის მარეგულირებელ კანონმდებლობაზე. პრეზიდენტის მიერ პარლამენტისადმი ანგარიშების წარდგენა

410 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ, 1999 წლის 23 აგვისტოს რედაქცია, მე-6 მუხლი.

411 საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ, 1999 წლის 19 მარტის რედაქცია, მე-17 მუხლი.

412 იქვე.

413 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ 2005 წლის 24 იანვარის რედაქცია, საქართველოს საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის დებულება მე-6 მუხლი; საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2008 წლის 14 მარტის რედაქცია, მე-7 მუხლი.

414 საქართველოს კანონი საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ, 2012 წლის 21 ივნისის რედაქცია, მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

415 საქართველოს კანონი საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ, 2012 წლის 21 ივნისის რედაქცია, 26-ე მუხლი.

დაზვერვის სამსახურის მნიშვნელოვანი საპარლამენტო კონტროლის საშუალება იყო, იმდენად, რამდენადაც პარლამენტისათვის მინიჭებული საკომიტეტო კონტროლის, ნდობის ჯგუფის მექანიზმის და სხვ. საკონტროლო სქემების პარალელურად, პრეზიდენტის ანგარიშები პარლამენტის მიერ დაზვერვის სამსახურის შუალობითი კონტროლის შესაძლებლობას ქმნიდა.<sup>416</sup>

### 14.3.2. ანგარიშვალდებულება მთავრობის/პრემიერ-მინისტრის წინაშე

2004 წლიდან საგარეო დაზვერვას ახორციელებდა საგარეო დაზვერვის დეპარტამენტი, რომელიც წარმოადგენდა უშიშროების სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულებას/სტრუქტურულ ქვედანაყოფს. ამ პერიოდში „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“ კანონის მე-17 მუხლმა ცვლილება განიცადა და საპრეზიდენტო კონტროლის ნაცვლად, სამთავრობო კონტროლის საკითხი დაარეგულირა. საგარეო დაზვერვის დეპარტამენტის შემთხვევაში, ვინაიდან უშიშროების მინისტრი ხელმძღვანელობდა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების მიერ თავიანთი მოვალეობების შესრულებას და ამასთანავე, განსაზღვრავდა მათ უფლება-მოვალეობებსაც, სწორედ იგი წარმოადგენდა ანგარიშვალდებულების ადრესატ თანამდებობის პირს.<sup>417</sup> ამასთან, საგარეო დაზვერვის დეპარტამენტზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას ახორციელებდა მთავრობა.<sup>418</sup>

2013 წლიდან დაზვერვის სამსახური ანგარიშვალდებულია პრემიერ-მინისტრის წინაშე და იგი ახორციელებს სამსახურზე ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას.<sup>419</sup> 2013 წლამდე არსებული ჩანაწერით პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების გარდა, გათვალისწინებული იყო ეროვნული უშიშროების საბჭოს წინაშე ამგვარი ვალდებულების არსებობაც.<sup>420</sup>

## 14.4. დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის პასუხისმგებლობა

1997 წლიდან 2004 წლამდე დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტის თავმჯდომარის თანამდებობიდან გათავისუფლება, დანიშვნის მსგავსად, მხოლოდ პრეზიდენტის პრეზიგატივას წარმოადგენდა.<sup>421</sup>

416 იხ. პრეზიდენტის ყოველწლიური მოხსენება - მე-2 თავი.

417 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2004 წლის 1-ლი მარტის რედაქცია, მე-12 მუხლის „დ“ და „ე“ პუნქტები.

418 საქართველოს კანონი სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ, 2004 წლის 21 მაისის რედაქცია, მე-17 მუხლი.

419 საქართველოს კანონი საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ, 2010 წლის 27 აპრილის რედაქცია, 26-ე მუხლი.

420 საქართველოს კანონი საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ, 2013 წლის 19 სექტემბრის რედაქცია, მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

421 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ, 1999 წლის 23 აგვისტოს რედაქცია, მე-13 მუხლი.

2004 წელს დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტი სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს საქვეყნებო დაწესებულება იყო. დეპარტამენტის ხელმძღვანელს თანამდებობიდან ათავისუფლებდა პრეზიდენტი საკუთარი ინიციატივით ან პრემიერ-მინისტრი მინისტრის წარდგინებით. 2004 წლის ივნისიდან დეპარტამენტი უკვე უშიშროების სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფია და მის ხელმძღვანელს თანამდებობიდან ათავისუფლებს უშიშროების მინისტრი.<sup>422</sup> ამასთანავე ეს უკანასკნელი წყვეტს დეპარტამენტის უფროსის მიმართ დისციპლინური ღონისძიებების გამოყენების საკითხს.<sup>423</sup>

2005 წლიდან საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის უფროსს თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრეზიდენტი.<sup>424</sup> ვითარება არც 2010 წლიდან 2013 წლამდე შეცვლილა.<sup>425</sup> მიმდინარე რედაქციით კი, ეს კომპეტენცია პრემიერ-მინისტრს აქვს.

აღსანიშნავია, რომ კანონი საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ არ ჩამოთვლის ხელმძღვანელის უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლებს. მსგავსი სახის ინფორმაციას არ შეიცავს საქართველოს კანონმდებლობის საჯარო ნაწილი. კარგ პრაქტიკას წარმოადგენს, რომ კანონმა ნათლად განსაზღვროს გათავისუფლების წინაპირობები.<sup>426</sup> ამიტომ, უმჯობესი იქნება, თუ დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელთან მიმართებით მსგავსი ჩანაწერი გაჩნდება კანონმდებლობაში. მაგალითისათვის, ბულგარეთის კანონმდებლობა ჩამოთვლის სააგენტოს ხელმძღვანელის უფლებამოსილებათა შეწყვეტის შემთხვევებს.<sup>427</sup>

არსებული რეგულირებით დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის პასუხისმგებლობასთან მიმართებით არსებობს იგივე რისკები, რაც მის დანიშვნასთან დაკავშირებით იყო იდენტიფიცირებული.<sup>428</sup> ამ შემთხვევაშიც, მიზანშეწონილი და უმჯობესია, თუ გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ ერთ ინსტიტუტზე არ იქნება დამოკიდებული. თუმცა, ძირითადი გამოწვევაა, რომ დაზვერვის სამსახურის საქმიანობა წარმართებოდეს

422 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2004 წლის 4 ივნისის რედაქცია, მე-12 მუხლის „ე“ პუნქტი.

423 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, 2004 წლის 1-ლი მარტის რედაქცია, მე-12 მუხლის „ზ“ პუნქტი.

424 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს საგარეო დაზვერვის სპეციალური სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ, 2005 წლის 24 იანვრის რედაქცია, მე-14 მუხლი.

425 საქართველოს კანონი საქართველოს დაზვერვის სამსახურის შესახებ, 2010 წლის 10 მაისის რედაქცია, მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

426 ბორნი ჰ. და ლეიფი ი., დასახელებული ნაშრომი, 39.

427 The State Intelligence Agency Act, SG No. 79/13.10.2015, 16-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, ხელმძღვანელს უფლებამოსილება უწყდება შემდეგ შემთხვევებში: 1. პირადი განცხადების საფუძველზე; 2. ექვს თვეზე მეტი ვადით საკუთარ მოვალეობათა განხორციელების შეუძლებლობა, რაც შესაბამისად დადასტურებულია; 3. ხელმძღვანელად დანიშნვის ათ-პუნქტიანი წინაპირობებიდან ერთ-ერთის აღარ დაკმაყოფილება; 4. ვალდებულებათა სისტემატური შეუსრულებლობა ან სერიოზული დარღვევები, ასევე იმგვარი მოქმედებების განხორციელება, რაც საფრთხეს უქმნის სააგენტოს ნორმალურ ფუნქციონირებას; 5. თუ არსებობს გადაწყვეტილება, რომლითაც დასტურდება ინტერესთა კონფლიქტი ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციისა და გამჟღავნების შესახებ კანონის შესაბამისად; 6. გარდაცვალება.

428 იხ. 71-74 გვერდები.

პროფესიონალურად, ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ დანიშვნა-გათავისუფლების მექანიზმი არ ქმნიდეს იმის შეგრძნებას, რომ სადაზვერვო საქმიანობა არსებითად პოლიტიკური გუნდის საქმიანობაა ან მის ამოცანებთანაა დაკავშირებული. აღნიშნული რისკების დაბალანსების ყველაზე ეფექტური მექანიზმი კი დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის გათავისუფლების პროცესში პრეზიდენტთან ერთად პარლამენტის მონაწილეობაა. საერთაშორისო გამოცდილების მაგალითები თანხვედრაში არ არის ქართულ პრაქტიკასთან. რუმინეთში მოქმედებს საგარეო დაზვერვის სამსახური, რომლის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე წარადგენს პრეზიდენტი და ამტკიცებს პარლამენტი, ორივე პალატის გაერთიანებულ სხდომაზე.<sup>429</sup> ამრიგად, რუმინეთში პარლამენტის მონაწილეობა მნიშვნელოვან კომპონენტად აღიქმება, რაზეც მეტყველებს კენჭისყრის პროცედურის დროს პალატათა გაერთიანება. ლიტვაში სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტის ხელმძღვანელს თანამდებობიდან ათავისუფლებს ქვეყნის პრეზიდენტი, გადაწყვეტილებას ადასტურებს სეიმი.<sup>430</sup> ამდენად დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნა-გათავისუფლების საკითხს მხოლოდ ერთი თანამდებობის პირი არ წყვეტს. პროცესში, როგორც წესი, გარანტირებულია მინიმუმ ორი ინსტიტუტის მონაწილეობა. აღნიშნული ტენდენციაა ისეთ ქვეყნებშიც კი, სადაც გათავისუფლების პროცესში პარლამენტი არ მონაწილეობს.<sup>431</sup> აღნიშნული არსებითია, რათა ქვეყანაში პროცესები მეტად დემოკრატიული სცენარით მიდიოდეს.

დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის გათავისუფლების მექანიზმთან დაკავშირებით შესაძლებელია შემოთავაზებული იქნეს არსებული სქემის რეფორმირების წინადადებები. პროცესი დემოკრატიული და კონსტიტუციური რეალობის ადეკვატური იქნება, თუკი გაიზრდება პარლამენტის როლი დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის გათავისუფლების პროცესში. კერძოდ, პარლამენტმა დაზვერვის სამსახურის უფროსი თანამდებობიდან უნდა გაათავისუფლოს პრეზიდენტის წარდგინებით. ეს რაც შეეხება პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, ხოლო სამართლებრივი პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით, დაზვერვის სამსახურის ინსტიტუციური ბუნების გათვალისწინებით, განისაზღვროს იმპიჩმენტის პროცედურა.

429 Vote on Mihai Razvan Ungureanu's Appointment as Head of SIE on Last Parliament Working Day, იხ. <http://www.nineoclock.ro/vote-on-mihai-razvan-ungureanu%E2%80%99s-appointment-as-head-of-sie-on-last-parliament-working-day/>, განახლებულია: 08.01.2017.

430 Republic of Lithuania Law Amending the Law on Intelligence No XI-2289, 2012, 17 October, Art. 31.2.

431 მაგ., სლოვაკეთის საინფორმაციო სამსახურის დირექტორს სლოვაკეთის მთავრობის შეთავაზების საფუძველზე ათავისუფლებს რესპუბლიკის პრეზიდენტი. იხ.: The Act of the National Council of the Slovak Republic on the Slovak Information Service (January 21, 1993), Art. 3.2.; ასევე ხორვატიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სააგენტოს ხელმძღვანელი თანამდებობას ტოვებს პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ერთობლივი შეთანხმების საფუძველზე. იხ.: Act on the Security Intelligence System of the Republic of Croatia, Art. 10 (1).

## სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური

- სუს-ის მიერ დანაშაულთა გამოძიების ფუნქციის ფლობა ქმნის სამსახურების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხეს, რაც კიდევ უფრო ზრდის ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების აუცილებლობას;
- სუს-ის უფროსის თანამდებობაზე გამწესების შემოთავაზებული პროცედურა არა კონსენსუსზე, არამედ პოლიტიკურ ინტერესებზე მორგებული შედეგების დადგომის რისკს ზრდის;
- სუს-ის საქმიანობის შესახებ ანგარიში საკომიტეტო მოსმენაზე წარადგინა უფროსის მოადგილემ და არა თავად უფროსმა;
- პარლამენტი არაეფექტურად იყენებს თავის საკონტროლო ფუნქციას სუს-ის საქმიანობის შესახებ ანგარიშის მოსმენაზე; სუს-ის საქმიანობის ანგარიში არ წარდგენილა კანონით გათვალისწინებულ ვადაში; ანგარიშის წარდგენა ორჯერ გადაიდო;
- სუს-ის უფროსის პასუხისმგებლობის არსებული მოდელი წარმოადგენს კვაზი-უნდობლობის მექანიზმს და იძლევა პოლიტიკური მიზნებით მისი გამოყენების საშუალებას.

სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვა 1995 წლიდან დღემდე სხვადასხვა სამსახურის კომპეტენციას წარმოადგენდა. თავდაპირველად, უშიშროების სამინისტრო, 1995 წლიდან 2004 წლამდე, სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის მიზნით ახორციელებდა როგორც ანალიტიკურ, ისე საგამოძიებო საქმიანობას. გამომდინარე 2004 წლამდე არსებული მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელის თავისებურებებიდან, პრეზიდენტის კონტროლს ქვეშ იყო მოქცეული უშიშროების სამინისტრო, როგორც სამთავრობო დაწესებულება. შესაბამისად, მინისტრის საქმიანობის კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის ზედამხედველობასაც პრეზიდენტი ახორციელებდა. ხოლო საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები შეზღუდული იყო.

2004 წელს უშიშროების სამინისტროს ლიკვიდაციის შემდეგ უშიშროების სამინისტროს ფუნქციები (როგორც ანალიტიკური ისე საგამოძიებო) შსს-ს სხვადასხვა დეპარტამენტზე გადანაწილდა (რომელთა სახელწოდებები და ფუნქციები წლების განმავლობაში

იცვლებოდა). ჩამოყალიბდა საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის სისტემა, რომელიც აერთიანებდა შსს-ს დეპარტამენტებს და სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს, შეიქმნა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი „სამართალდაცვის სპეციალურ გასამხედროებელ დაწესებულებათა სისტემა“, <sup>432</sup> რომლის ფუნქციები ყოფილი უშიშროების სამინისტროს იდენტური გახლდათ. ამასთანავე, 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური ცვლილებების შემდგომ, საპარლამენტო კონტროლი უსაფრთხოებით საქმიანობაზე მიმართული იყო შსს-სა და მთავრობისაკენ.

2010 წლის ოქტომბრის კონსტიტუციური ცვლილებების 2013 წელს ამოქმედების შემდეგ გაუქმდა პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული შსს-ს დებულება<sup>433</sup> და იგი პრემიერ-მინისტრმა თავიდან დაამტკიცა.

პარალელურად, 2013 წელს დაიწყო უსაფრთხოების სამსახურის შსს-ს სტრუქტურულიდან გამოსვლის შესახებ დისკუსია. თავდაპირველად, 2013 წელს, კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტის მემკვიდრედ ჩამოყალიბდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო, რომლის კომპეტენციაში შედიოდა როგორც ანალიტიკური (ინფორმაციის მოპოვება/დამუშავება), ისე საგამოძიებო საქმიანობა, თუმცა, კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტისაგან განსხვავებით, სააგენტოს აღარ ევალებოდა კორუფციული თუ სამოხელეო დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა, რომლის განსახორციელებლად ცალკე დეპარტამენტი, ანტიკორუფციული სააგენტო ფუნქციონირებდა.<sup>434</sup>

2015 წლის 1 აგვისტოდან უსაფრთხოების ქვედანაყოფები გამოვიდნენ შსს-ს სტრუქტურული დაქვემდებარებიდან და ჩამოყალიბდნენ ცალკე ორგანოდ – საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურად. შესაბამისად, ამჟამად პასუხისმგებლობა სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის მიმართ ეკისრება არა შს მინისტრს, არამედ უშუალოდ სუს-ის უფროსს. სუს-ის უფროსისა და მისი საქმიანობის მიმართ საპარლამენტო კონტროლი გამოიხატა პარლამენტართა მიერ ინფორმაციულ (კითხვებით მიმართვა, სხდომაზე მონევა და ა.შ.) და თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მიერ განხორციელებულ კონტროლში; უფროსის მიერ ანგარიშის წარდგენაში; ნდობის ჯგუფის მექანიზმსა და დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიერ განხორციელებად კონტროლში. ამასთანავე, დაწესდა სუს-ის უფროსის პასუხისმგებლობის სამართლებრივი და პოლიტიკური საფუძვლები.

432 საქართველოს კანონი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, 2004 წლის 24 დეკემბრის რედაქცია, 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

433 საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 24 დეკემბრის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 27 დეკემბრის ბრძანებულების ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე.

434 იხ. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის დადგენილება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ.



## 15.1. უსაფრთხოების სტრუქტურების ინსტიტუციური ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში

### 15.1.1. უშიშროების სამინისტრო 1995–2004 წლებში

1998 წელს პარლამენტმა მიიღო კანონი სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის შესახებ,<sup>435</sup> რომლის მიხედვითაც უშიშროების სამსახური აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალ სამართალდაცვის სპეციალურ, გასამხედროებულ დაწესებულებათა სისტემას წარმოადგენდა.<sup>436</sup> გამომდინარე იქიდან, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური პრეზიდენტი იყო, უშიშროების სამინისტროც პრეზიდენტის კონტროლს ქვეშ მოექცა. ამიტომ, პრეზიდენტის ბრძანებულებით განისაზღვრა სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულება,<sup>437</sup> რომლის მიხედვითაც, ეს უწყება წარმოადგენდა სპეციალურ სამთავრობო დაწესებულებას, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფდა სახელმწიფოს შინაგან უშიშროებას საშინაო და საგარეო წყაროებისაგან მომდინარე საფრთხისაგან.<sup>438</sup>

1999 წლის 20 ივლისის კონსტიტუციური კანონით კონსტიტუციის 78-ე მუხლს დაემატა მე-2 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც აიკრძალა „სამხედრო ძალების, სახელმწიფო უშიშროებისა და პოლიციის უწყებათა შერწყმა ან სხვაგვარი გაერთიანება“. აქედან გამომდინარე, კონსტიტუციური სტატუსი შეიძინა სახელმწიფო უშიშროების სამსახურისა და შსს-ს განცალკევების, ძალთა კონცენტრაციის აცილების პრინციპმა. ამ დროისთვის, პრეზიდენტის კონტროლის გარდა, სახელმწიფო უშიშროების სამსახური ითვალისწინებდა საპარლამენტო კონტროლსაც, თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის<sup>439</sup> და სხვა საპარლამენტო მექანიზმების მეშვეობით, თუმცა, უშიშროების მინისტრი პოლიტიკური თვალსაზრისით პასუხისმგებელი მხოლოდ პრეზიდენტის მიმართ იყო. პარლამენტი უფლებამოსილი იყო მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით, კონსტიტუციის დარღვევისას, სახელმწიფოს ლალატისა და სისხლის სამართლის სხვა დანაშაულის ჩადენისათვის გადაეყენებინა უშიშროების მინისტრი.<sup>440</sup>

435 საქართველოს კანონი სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის შესახებ, 1998 წლის 18 თებერვლის რედაქცია.

436 იქვე, 1-ლი მუხლი.

437 საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 12 იანვარის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ.

438 იქვე.

439 საქართველოს კანონი სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის შესახებ, 1998 წლის 18 თებერვლის რედაქცია, მე-18 მუხლი.

440 საქართველოს კონსტიტუცია, 1999 წლის რედაქცია, 64-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

### 15.1.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში შემავალი სახელმწიფო უსაფრთხოების დამცველი ორგანოები 2004-2015 წლებში

2004 წელს, უშიშროების სამინისტროს ლიკვიდაციამდე, პრეზიდენტის ბრძანებულებით<sup>441</sup> შეიცვალა უშიშროების სამინისტროს დაქვემდებარებისა და ანგარიშვალდებულების რეჟიმი. კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად, უშიშროების მინისტრი ანგარიშვალდებული იყო მთავრობის წინაშე და ასრულებდა მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მიერ კანონის საფუძველზე დაკისრებულ ამოცანებს.<sup>442</sup> 2004 წლის ბოლოსთვის,<sup>443</sup> უშიშროების სამინისტროს ლიკვიდაცია განხორციელდა და სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულები შსს-ში შეიერთა, რის შემდეგაც უშიშროების სამინისტროს ფუნქციები შსს-ს სხვადასხვა დეპარტამენტს გადაუნანილდა.

ამის შემდეგ, პარლამენტმა სახელი შეუცვალა უშიშროების სამსახურის შესახებ კანონს და ჩამოყალიბდა საზოგადოებრივი უსაფრთხოების შესახებ კანონად.<sup>444</sup> კანონის მიხედვით, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის სისტემა აერთიანებდა შსს-ს დეპარტამენტებს და სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს.<sup>445</sup> შეიქმნა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი „სამართალდაცვის სპეციალურ გასამხედროებულ დაწესებულებათა სისტემა“, <sup>446</sup> რომლის ფუნქციები წარმოადგენდა უშიშროების სამინისტროს იდენტურს. როგორც შსს-ს სტრუქტურის ნაწილი, ამ სისტემის ხელმძღვანელი შს მინისტრი იყო, რომელიც წარმოადგენდა უსაფრთხოების საკითხებზე პასუხისმგებელ პირს.

2010 წლის ოქტომბრის კონსტიტუციური ცვლილებების 2013 წელს ამოქმედების შემდეგ გაუქმდა პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული შსს-ს დებულება<sup>447</sup> და იგი თავიდან პრემიერ-მინისტრმა დაამტკიცა.

---

441 საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 1-ლი მარტის ბრძანებულება.

442 იქვე.

443 საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე 2004 წლის 24 დეკემბრის კანონით უშიშროების სამინისტრო აღარ წარმოადგენდა სამინისტროს.

444 საქართველოს კანონი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, 2014 წლის 12 დეკემბრის რედაქცია.

445 იქვე, 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტი;

446 იქვე, 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

447 საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 24 დეკემბრის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 27 დეკემბრის №14 ბრძანებულების ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე.

### 15.1.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური

2015 წლის პირველი აგვისტოდან ფუნქციონირებს სუს-ი,<sup>448</sup> რომელიც წინამორბედი ბისგან განსხვავებით წარმოადგენს არა შსს-ს სტრუქტურულ ერთეულს ან კაბინეტის ნაწილს, არამედ დამოუკიდებელ ორგანოს. თუმცა, სუს-ი მთავრობის მიმართ ანგარიშვალდებულებისა და პრემიერ-მინისტრის ჩართულობის გათვალისწინებით მაინც რჩება აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში.<sup>449</sup> კაბინეტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორცილებს არა მარტო სამინისტროებისა და მათ მმართველობაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების, არამედ სპეციალური დანიშნულების სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მეშვეობით.<sup>450</sup> სუს-ი, განსხვავებით სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებისაგან, არის არა პრემიერ-მინისტრის, არამედ „საქართველოს მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებათა სისტემა“.<sup>451</sup> მთავრობა დადგენილებით აწესრიგებს სუს-ის საქმიანობის მთელ რიგ საკითხებს.<sup>452</sup> თუმცა, სუს-ის უფროსი, როგორც სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს წევრი, პირდაპირ ანგარიშვალდებულია პრემიერის წინაშე.<sup>453</sup>

ასევე, განსხვავებით სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებისაგან, სახეცვლილია სუს-ის მიმართ საპარლამენტო კონტროლის ფარგლებიც. სუს-ის უფროსი ანგარიშვალდებულია და მისი პასუხისმგებლობის საკითხიც დგება პარლამენტის წინაშე.<sup>454</sup>

448 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, 51-ე მუხლი.

449 პრემიერ-მინისტრი მონაწილეობს სუს-ის უფროსის დანიშვნის პროცესში; საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 ივლისის დადგენილებით დამტკიცდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულება.

450 საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, 2016 წლის 21 დეკემბრის რედაქცია, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.

451 საქართველოს კანონი საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების შესახებ, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, 51-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

452 ამტკიცებს სამსახურის დებულებას, სამსახურში ხელფასისა და ხელფასზე დანამატის ოდენობების განსაზღვრის წესს, მოსამსახურეთა სოციალური დაცვისა და მატერიალური უზრუნველყოფის წესს, სამსახურში ინფორმაციის გაცვლის წესს, სახელმწიფო უსაფრთხოებისათვის მაღალი რისკის მქონე სუბიექტების ნუსხას; საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

453 საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, 2016 წლის 21 დეკემბრის რედაქცია, 22-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

454 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, მე-10 მუხლი.

## 15.2. უსაფრთხოების სტრუქტურების ფუნქციები

### 15.2.1. უშიშროების სამინისტროს ფუნქციები 1998–2004 წლებში

დაარსების დღიდან უშიშროების სამინისტროს ფუნქციას სამი ამოცანის შესრულება წარმოადგენდა:

- კონსტიტუციური წყობილების, ქვეყნის სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობის, სამეცნიერო-ეკონომიკური და სამხედრო პოტენციალის დაცვა სხვა ქვეყნების სპეციალური სამსახურებისა და ცალკეულ პირთა მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებისაგან;
- სახელმწიფოს უშიშროებისათვის არსებითი საფრთხის შემქმნელი, ასევე საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ორგანიზებული ხასიათის დანაშაულების გამოვლენა და თავიდან აცილება, საქართველოს კანონმდებლობით სამინისტროს ქვემდებარე დანაშაულთა გამოვლენა, თავიდან აცილება, მოკვლევა და წინასწარი გამოძიება;
- სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვა-სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფის ღონისძიებათა განხორციელება სახელმწიფო და არასახელმწიფო სტრუქტურებში და ამ საქმიანობის კოორდინაცია.<sup>455</sup>

შესაბამისად, ამოცანების შესასრულებლად უშიშროების სამინისტროს კომპეტენციას მიეკუთვნებოდა არა მარტო ანალიტიკური საქმიანობის წარმართვა, არამედ დანაშაულთა გამოძიებაც. სამინისტროს კომპეტენციას მიეკუთვნებოდა: კონტრსადაზვერვო<sup>456</sup> და კონტრდაზვერვითი საქმიანობის წარმართვა;<sup>457</sup> ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებათა განხორციელება,<sup>458</sup> ორგანიზებულ დანაშაულთან, კორუფციასთან და ნარკობიზნესთან, აგრეთვე საერთაშორისო დანაშაულთან ბრძოლის ღონისძიებათა შემუშავება და განხორციელება,<sup>459</sup> ინფრასტრუქტურული და სახელმწიფო თანამდებობის პირების უსაფრთხოების უზრუნველყოფა;<sup>460</sup> ასევე სახელმწიფო უშიშროებისადმი მოსალოდნელი საფრთხეების შესახებ სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოებისა და დაინტერესებული უწყებების ინფორმირება;<sup>461</sup> სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფა.<sup>462</sup>

455 საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 12 იანვარის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ, მე-9 მუხლი.

456 იქვე, მე-10 მუხლის „ა“ პუნქტი.

457 იქვე, მე-10 მუხლის „ბ“ პუნქტი.

458 იქვე, მე-10 მუხლის „გ“ პუნქტი.

459 იქვე, მე-10 მუხლის „დ“ პუნქტი.

460 იქვე, მე-10 მუხლის „ლ“, „ო“ და „მ“ პუნქტები.

461 იქვე, მე-10 მუხლის „მ“ პუნქტი.

462 იქვე, მე-10 მუხლის „თ“, „ი“ პუნქტები.

## 15.2.2. სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვაზე პასუხისმგებელი შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტები 2004-2015 წლებში

საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სისტემის შსს-ში ინტეგრირების შემდგომ, პრეზიდენტის 2004 წლის 27 დეკემბრის ბრძანებულებით, მასში შეიქმნა სტრუქტურული ერთეულები, რომლებზედაც გადანაწილდა უშიშროების სამინისტროს ფუნქციები.<sup>463</sup> სტრუქტურული ერთეულების კომპეტენცია ხშირად თავისი ფუნქციების მიხედვით გადამფარავი იყო. სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულები, რომლებზეც გადანაწილდა უშიშროების სამსახურის საგამოძიებო, ანალიტიკური და სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის რეჟიმის დაცვა, წარმოადგენდნენ.<sup>464</sup>

- კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი;
- კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტი (ახორციელებდა არა მარტო ანალიტიკურ საქმიანობას, არამედ სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულების, მათ შორის სამოხელეო, კორუფციული და ექსტრემიზმის ნიშნების მატარებელ დანაშაულთა გამოვლენა და აღკვეთას);
- სპეციალური ოპერატიული დეპარტამენტი (ახორციელებდა სახელმწიფო უსაფრთხოების, საზოგადოებრივი უშიშროებისა და წესრიგის წინააღმდეგ მიმართულ ცალკეულ დანაშაულთა გამოვლენა, თავიდან აცილებასა და აღკვეთას).

შსს-ს დებულების დამტკიცების შემდეგ ფუნქციები სხვადასხვა სტრუქტურულ ერთეულებში ნაწილდებოდა და ხშირად იცვლებოდა დეპარტამენტის სახელწოდებაც და ფუნქციებიც. 2005 წელს ჯერ ჩამოყალიბდა ანტიტერორისტული ცენტრი,<sup>465</sup> რომელიც შემდეგ გარდაიქმნა კონტრტერორისტულ ცენტრად.<sup>466</sup>

2013 წელს, ასევე კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტის მემკვიდრედ ჩამოყალიბდა სუს-ი, რომლის კომპეტენციაში შედიოდა როგორც ანალიტიკური (ინფორმაციის მოპოვება/დამუშავება), ისე საგამოძიებო საქმიანობა. კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტისაგან განსხვავებით, სუს-ის აღარ ევალებოდა კორუფციული

463 საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 27 დეკემბრის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ.

464 იქვე.

465 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 27 დეკემბრის ბრძანებულებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე. დებულების 21-ე პუნქტის „ტ“ პუნქტში განხორციელებული ცვლილება, 2005 წლის 27 მაისის რედაქცია.

466 საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 27 დეკემბრის ბრძანებულებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, 2005 წლის 1-ლი ივნისის რედაქცია.

თუ სამოხელეო დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა, რომლის განსახორციელებლად ცალკე დეპარტამენტი – ანტიკორუფციული სააგენტო ფუნქციონირებდა.<sup>467</sup>

### 15.2.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციები

ამჟამად, სხვადასხვა ქვეყანაში უსაფრთხოების სამსახურებს განსხვავებული მანდატი გააჩნიათ საფრთხეთა პრიორიტეტულობის მიხედვით.<sup>468</sup> უფლებამოსილება მოიცავს პრაქტიკულ ნაწილს (უსაფრთხოების რისკების კონტრსანინააღმდეგო ქმედებები) ან მართო ინფორმაციის ანალიზსა და მოპოვებას. სუს სწორედ ორივე მანდატის მქონე სამსახურთა რიცხვს მიეკუთვნება. შსს-ს სტრუქტურული დაქვემდებარებიდან გამოსვლის შემდგომ სუს-ს აღუდგა უშიშროების სამინისტროს დროინდელი უფლებამოსილებები, შესაბამისად, იგი მოიცავს როგორც საგამოძიებო, ისე ანალიტიკური ფუნქციების განხორციელების მიზნით ქვეყნის უსაფრთხოების დაცვას საშინაო და საგარეო გამოწვევებისგან.

#### 15.2.3.1. საგამოძიებო ფუნქციები

კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს კონკრეტულ დანაშაულთა ჩამონათვალს, რომელთა გამოძიებას, პრევენციას გამოვლენას ანდა აღკვეთას ახორციელებს სუს. კანონი განსაზღვრავს, რომ მის ფუნქციებს მიეკუთვნება ისეთ დანაშაულთა პრევენცია, გამოვლენა, აღკვეთა და გამოძიება, რომლებიც დაკავშირებულია „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიმართულებებთან“. მიმართულებები ჩამოთვლილია კანონის მე-5 მუხლით და მოიცავს:<sup>469</sup>

- კონსტიტუციური წყობილების, სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობისა და სამხედრო პოტენციალის უცხო ქვეყნების სპეციალური სამსახურებისა და ცალკეულ პირთა მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებისაგან დაცვას;
- კონსტიტუციური წყობილებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების არაკონსტიტუციური, ძალადობრივი გზით შეცვლის გამოვლენას და მათი დაცვის უზრუნველყოფას;
- ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფას;
- ტერორიზმთან ბრძოლას;

467 საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის დადგენილება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ.

468 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Report on the Democratic Oversight of the Security Services.

469 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, მე-5 მუხლი.

- სახელმწიფო უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შემცველი ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის და საერთაშორისო დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლას;
- კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის ღონისძიებების განხორციელებას;
- სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვას, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფის ღონისძიებათა განხორციელებას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით და მათი შესრულების კონტროლს;
- ქვეყნის საგარეო საფრთხეებისაგან დაცვას.

ზემოხსენებული ჩამონათვალი საკმაოდ ვრცელი და ზოგადია, რის გამოც იგი პოტენციურად სისხლის სამართლის კოდექსში გათვალისწინებულ რამდენიმე ათეულ დანაშაულს მოიცავს. სუს-ის საგამოძიებო ქვემდებარეობას მიკუთვნებული დანაშაულთა ზუსტი ჩამონათვალი განსაზღვრულია იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით.<sup>470</sup> ბრძანება განსაზღვრავს სუს-ის ექსკლუზიურ საგამოძიებო ქვემდებარეობას კონკრეტული დანაშაულების მიმართ,<sup>471</sup> თუმცა, დანაშაულთა ნაწილის

470 საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2013 წლის 7 ივლისის ბრძანება სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო ქვემდებარეობის განსაზღვრის თაობაზე.

471 142-ე მუხლი (აღამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევა); 142<sup>1</sup>-ე მუხლი (რასობრივი დისკრიმინაცია); 223-ე მუხლი (უკანონო ფორმირების შექმნა, ხელმძღვანელობა, ასეთ ფორმირებაში განევრება, მონაწილეობა ან/და უკანონო ფორმირების სასარგებლოდ სხვა საქმიანობის განხორციელება); 230-235-ე მუხლები: 230-ე (მასობრივი განადგურების იარაღის, შეიარაღების ან სამხედრო ტექნიკის შესაქმნელი ტექნოლოგიის, მეცნიერულ-ტექნიკური ინფორმაციის ან მომსახურების უკანონო ექსპორტი); 231-ე (ბირთვული მასალის, რადიოაქტიური ნივთიერების ან მაიონებელი გამოსხივების სხვა წყაროს ხელში ჩაგდება); 231<sup>1</sup>-ე (ბირთვული ნივთიერების მართლსაწინააღმდეგოდ მოთხოვნა); 231<sup>2</sup> - ბირთვული ნივთიერების მართლსაწინააღმდეგოდ დაუფლების ან გამოყენების მუქარა); 232-ე (ბირთვული იარაღის ან სხვა ბირთვული ასაფეთქებელი მოწყობილობის დამზადება); 233-ე - (ბირთვულ ან რადიოაქტიურ ობიექტზე ავარიის ან უბედური შემთხვევის შესახებ ინფორმაციის დაფარვა ან დამახინჯება); 234-ე (საქართველოს ტერიტორიაზე რადიოაქტიური, ტოქსიკური სამრეწველო ან საყოფაცხოვრებო ნარჩენის ტრანზიტის ან იმპორტის); 235-ე (მასობრივი განადგურების იარაღის, შეიარაღების ან სამხედრო ტექნიკის შესაქმნელი ტექნოლოგიის, მეცნიერულ-ტექნიკური ინფორმაციის ან მომსახურების უკანონო ექსპორტი); 252-ე მუხლი (უკანონო გაერთიანების შექმნა ან ხელმძღვანელობა ანდა მასში მონაწილეობა); 308-ე (საქართველოს ტერიტორიული ხელშეუხებლობის დარღვევა); 309-ე მუხლი - (ანტიკონსტიტუციური ხელშეკრულების დადება ან მოლაპარაკების წარმოება); 310-ე მუხლი (საქართველოს საგარეო უმუხლოების ხელყოფა); 311-ე მუხლი (უცხოეთის სადაზვერვო სამსახურში შესვლა); 312-ე მუხლი (საქართველოს თავდაცვისუნარიანობის ხელყოფა); 313-ე მუხლი (სახელმწიფო საიდუმლოების გაცემა); 314-ე მუხლი (ჯაშუშობა); 315-ე მუხლი (მეთქმულება ან ამბობება საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების ძალადობით შესაცვლელად); 316-ე მუხლი (სამხედრო ხელმძღვანელობის უკანონოდ ხელში ჩაგდება ან კანონიერი ხელისციფლებისადმი დაუმორჩილებლობა); 317-ე მუხლი (მონოდედა საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების ძალადობით შეცვლისაკენ ან სახელმწიფო ხელისუფლების დამსობისაკენ); 318-ე მუხლი (საბოტაჟი); 319-ე - უცხო ქვეყნისთვის, უცხოეთის ორგანიზაციისათვის ან უცხოეთის კონტროლს დაქვემდებარებული ორგანიზაციისათვის მტრულ საქმიანობაში დახმარება); 320-ე მუხლი (სახელმწიფო საიდუმლოების გახმაურება); 321-ე მუხლი (სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის წესის დარღვევა); 321<sup>1</sup>-ე მუხლი (საქართველოს კონსტიტუციური წყობილებისა და ეროვნული უშიშროების საფუძვლების წინააღმდეგ მიმართული საქმიანობის დაფინანსება ან ამგვარი საქმიანობის სხვაგვარი მატერიალური მხარდაჭერა); 322<sup>1</sup>-ე მუხლი (ოკუპირებულ ტერიტორიებზე შესვლის წესის დარღვევა); 322<sup>2</sup>-ე მუხლი (ოკუპირებულ ტერიტორიებზე აკრძალული საქმიანობის განხორციელება); სისხლის სამართლის კოდექსის XXXVIII თავით (ტერორიზმი) გათვალისწინებული დანაშაულები; 343-ე მუხლი (საქართველოს სახელმწიფო გერბის ან დროშის შეძალავა); 345-ე მუხლი (საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის უკანონოდ შეცვლა); 346-ე მუხლი (საქართველოს სახელმწიფო აღმის უკანონოდ აღმართვა); 351-ე მუხლი (საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის მონაცემის გახმაურება); 404-ე მუხლი (აგრესიის აქტის დაგეგმვა, მომზადება, დაწყება ან წარმოება); 405-ე მუხლი (მონოდედა აგრესიის აქტის დაგეგმვისაკენ, მომზადებისაკენ, დაწყებისაკენ ან წარმოებისაკენ); 406-ე მუხლი (მასობრივი განადგურების იარაღის დამზადება, შექმნა ან გასაღება); 407-ე მუხლი (გენოციდი); 408-ე მუხლი (დანაშაული ადამიანურობის წინააღმდეგ); 409-ე მუხლი (ეკოციდი); 410-ე მუხლი (დაქირავებულის მონაწილეობა შეიარაღებულ კონფლიქტში ან საომრო მოქმედებაში).

გამოძიების უფლებამოსილება მას მხოლოდ მაშინ გააჩნია, თუ ისინი გამოვლენილ იქნა თავად სუს-ის მიერ.<sup>472</sup>

სუს-ის საგამოძიებო ქვემდებარეობა მრავლისმომცველია და კონტრადზვერვით და ანტიტერორისტულ საქმიანობის გარდა, კორუფციასთან ბრძოლას, ტერორიზმის, სახელმწიფოსა და ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ მიმართულ (მათ შორის, ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის დარღვევას, რასობრივ დისკრიმინაცია და ა.შ.) და სხვა დანაშაულთა გამოძიებასაც მოიცავს. როდესაც უსაფრთხოებით სამსახურებს აქვთ ასეთი ფართო უფლებამოსილება, ამასთანავე, პრევენციული და იძულებითი ღონისძიებების გამოყენების უფლება (მაგალითისთვის ჩხრეკის უფლება, დანაშაულის გამოძიების უფლება ანდა დაკავების უფლება),<sup>473</sup> ეს წარმოშობს სამსახურების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხეს, იზრდება ადამიანის უფლებების დარღვევის რისკიც. ამას ემატება ისიც, რომ უსაფრთხოების სამსახურებზე სასამართლო და დემოკრატიული კონტროლი შესუსტებული ან უარყოფილია.

მეორე საფრთხე, რაც თან ახლავს საშინაო უსაფრთხოების სამსახურების მიერ ასეთი უფლებამოსილების განხორციელებას, არის უფლებამოსილების დუბლირების გამო მათი საქმიანობის კონტროლის გართულება. პოლიციისა და უსაფრთხოების სამსახურის ფუნქციებისა და უფლებამოსილების გადაფარვის შემთხვევაში უფრო რთულდება მათი გაკონტროლება.<sup>474</sup> კომპეტენციების დუბლირებისას, როდესაც შესაძლებელია ერთი და იმავე დანაშაული ორივე ორგანოს ქვემდებარეობას მიეკუთვნებოდეს, ჩნდება გარჩევადობისა და პასუხისმგებლობის პრობლემა. ბუნდოვანი ხდება, რომელი ორ-

472 222-ე მუხლი (ტელე-რადიო მაუწყებლობის ან კავშირგაბმულობის დაწესებულების ანდა სტრატეგიული ან განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტის ხელში ჩაგდება ან ბლოკირება); 236-ე მუხლი (ცეცხლსასროლი იარაღის (გარდა სანადირო გლუვლულიანი ცეცხლსასროლი იარაღისა (თოფისა)), საბრძოლო მასალის, ფეთქებადი ნივთიერების ან ასაფეთქებელი მოწყობილობის მართლსაწინააღმდეგო შექმნა, შენახვა, ტარება, დამზადება, გადაზიდვა, გადაგზავნა ან გასაღება); 331-ე მუხლი (ტერორიზმის შესახებ ცრუ შეტყობინება); 344-ე მუხლი (საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის უკანონოდ გადაკვეთა); 344<sup>1</sup>-ე მუხლი (საქართველოს სახელმწიფო საზღვარზე მიგრანტის უკანონოდ გადაყვანა ან/და მისთვის საქართველოში უკანონოდ ყოფნისათვის შესაბამისი პირობების შექმნა); 353-ე მუხლი (წინააღმდეგობა, მუქარა ან ძალადობა საზოგადოებრივი წესრიგის დამცველის ან ხელისუფლების სხვა წარმომადგენლის მიმართ); 353<sup>1</sup>-ე მუხლი (პოლიციელზე ან ხელისუფლების სხვა წარმომადგენელზე ანდა საჯარო დაწესებულებაზე თავდასხმა); 362-ე მუხლი (ყალბი დოკუმენტის, ბეჭდის, შტამპის ან ბლანკის დამზადება, გასაღება ან გამოყენება); 363-ე მუხლი (დოკუმენტის, ბეჭდის, შტამპის ან ბლანკის, მართლსაწინააღმდეგო მისაკუთრება); 364-ე მუხლი (სამართალწარმოების განხორციელებისთვის ან გამოძიებისთვის ხელის შეშლა); 370-ე მუხლი (ცრუ ინფორმაცია, ცრუ ჩვენება, ყალბი დასკვნა, საექსპერტო კვლევის ობიექტის დაუცველობა ან არასწორი თარგმანი); 373-ე მუხლი (ცრუ დასმენა); 374-ე მუხლი (გამოძიების მონაცემის გახმაურება); 375-ე მუხლი (დანაშაულის დაფარვა); 376-ე მუხლი (დანაშაულის შეუტყობინებლობა); 164<sup>1</sup>-ე მუხლი (ამომჩიველის მოსყიდვა); 332-ე მუხლი (სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება); 333-ე (სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება); 334-ე ბრალდებულის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან უკანონო გათავისუფლება); 335-ე მუხლი (განმარტების, ჩვენების ან დასკვნის მიცემის იძულება); 337-ე მუხლი (სამენარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა); 338-ე მუხლი (ქრთამის აღება); 339-ე მუხლი (ქრთამის მიცემა); 340-ე მუხლი (კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება); 341-ე მუხლი (სამსახურებრივი სიყალბე); 342-ე მუხლი (სამსახურებრივი გულგრილობა).

473 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States, Recommendation 1402, 1999, 5, იხ. <http://assembly.coe.int/nw/xml/Ref/XRef-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>, განახლებულია: 08.01.2017.

474 იქვე.



განოა პასუხისმგებელი კონკრეტული საფრთხის აღკვეთა-პრევენციაზე და რომელ სტრუქტურას უნდა გაეწიოს კონტროლი.

ამჟამად, ევროპის ქვეყნებს სხვადასხვა მიდგომა აქვთ უსაფრთხოებისა და სადაზვერვო სამსახურების ორგანიზაციულ და ფუნქციურ დანიშნულებასთან დაკავშირებით.<sup>475</sup> განსხვავებულია ქვეყანათა დამოკიდებულება უსაფრთხოების სამსახურისადმი საგამოძიებო უფლებამოსილების მინიჭებასთან დაკავშირებითაც. მაგალითად, ბულგარეთში, ფუნქციონირებს ეროვნული უსაფრთხოების სახელმწიფო სააგენტო.<sup>476</sup> სააგენტოს ფუნქციებს მიეკუთვნება ეროვნული უსაფრთხოების დაცვა დამოუკიდებლობისა და სუვერენიტეტის საფრთხის შემცველი ქმედებებისაგან, ტერიტორიული ხელშეუხებლობის, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების, ქვეყნის დემოკრატიული ფუნქციონირებისა და კონსტიტუციური წყობილების დაცვის უზრუნველყოფა როგორც ინფორმაციის შეგროვების, ანალიზისა და გავრცელების, ისე კონტრდაზვერვითი საქმიანობის მეშვეობით.<sup>477</sup> ხორვატიაში, უსაფრთხოების დაზვერვის სააგენტო (SOA) აგროვებს, აანალიზებს და ამუშავებს უცხო ქვეყანათა პოლიტიკურ, ინფორმაციურ-ტექნოლოგიურ, ეკონომიკურ და სხვა სახის ინფორმაციას, ასევე ინფორმაციას პირების, ორგანიზაციების და ჯგუფების შესახებ რომლებმაც შეიძლება საფრხე შეუქმნან ხორვატიის უსაფრთხოებას.<sup>478</sup> თუმცა, სააგენტოს არ გააჩნია გამოძიების ჩატარების უფლებამოსილება. მიუხედავად ამისა, სააგენტოს მიერ მოპოვებული ინფორმაცია გამოიყენება შემთხვევებში შეიძლება გამოყენებულ იქნა მტკიცებულებად ბრალდებულის წინააღმდეგ. ასეთ დანაშაულთა კატეგორიას სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი ადგენს და მათ მიეკუთვნება: სახელმწიფო უმაღლესი თანამდებობის პირთა მკვლელობა, ტერორიზმი, ხორვატიის უსაფრთხოების წინააღმდეგ ჩადენილი განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულები.<sup>479</sup>

ზემოაღნიშნული ქვეყნებისაგან განსხვავებით, პოლონეთის საშინაო უსაფრთხოების სამსახური არა მარტო ინფორმაციის დამუშავებას აწარმოებს, არამედ უფლებამოსილია გამოიძიოს პოლონეთის უსაფრთხოებისთვის საფრთხის შემცველი დანაშაულები და აწარმოოს ოპერატიული-სამძებრო საქმიანობაც.<sup>480</sup> ასევე, სამსახური კონტრდაზვერვით საქმიანობასაც ეწევა.<sup>481</sup> თუმცა, პოლონეთში ცალკე გამოყოფილია ანტიკო-

475 European Commission for Democracy Through Law, Report on the Democratic Oversight of the Security Services, 90.

476 The State Agency for National Security Act, იხ. <http://www.dans.bg/images/stories/EN-acts/zdans-20100823-en.pdf>, განახლებულია 13.04.2016.

477 იქვე, მუხლი 4.

478 კანონი ხორვატიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების სისტემის შესახებ, 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, იხ. [https://www.soa.hr/UserFiles/File/Zakon\\_o\\_sigurnosno-obavjestajnom\\_sustavu\\_RH\\_eng.pdf](https://www.soa.hr/UserFiles/File/Zakon_o_sigurnosno-obavjestajnom_sustavu_RH_eng.pdf), განახლებულია 19.04.2016.

479 ხორვატიის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, 187-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

480 იხ. სამსახურის ვებ-გვერდი: <https://www.abw.gov.pl/en/our-powers/316,Our-powers.html>, განახლებულია: 20.04.2016.

481 პოლონეთის უსაფრთხოების სამსახური, იხ. <https://www.europol.europa.eu/content/memberpage/poland-793>, განახლებულია: 20.04.2016.

რუფციული სააგენტო და საქართველოსგან განსხვავებით პოლონეთის საშინაო უსაფრთხოების სამსახურის კომპეტენციას არ მიეკუთვნება კორუფციასთან ბრძოლა.<sup>482</sup> ასევე, სლოვენიას, ჩეხეთის რესპუბლიკასა და გერმანიას აქვთ განცალკევებული უსაფრთხოების სამსახურები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ დანაშაულებზე და მათ გააჩნიათ იძულებითი ღონისძიებების გამოყენების უფლებამოსილება.<sup>483</sup>

როგორც გამოჩნდა, სუს-ის ფუნქციები ევროპის ქვეყნების უსაფრთხოების სამსახურების ნაწილზე ფართო უფლებამოსილებას მოიცავს, იგი ანალიტიკური და კონტრდაზვერვითი საქმიანობის გარდა, გულისხმობს საგამოძიებო უფლებამოსილებას, რომლის ქვემდებარეობას მიკუთვნებულ დანაშაულთა რიცხვი უფრო მრავლისმომცველია (სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულების გარდა, ქვემდებარეობას მიეკუთვნება კორუფციასთან ბრძოლა, ადამიანის თავისუფლების წინააღმდეგ მიმართული დანაშაულები და სხვა). რაც უფრო ფართოა სამსახურის უფლებამოსილება, ადამიანის უფლებების არამართლზომიერი შეზღუდვის მით უფრო დიდი რისკი არსებობს უფლებამოსილების გადამეტების ანდა ბოროტად გამოყენების შემთხვევაში. შესაბამისად, სუს-ის მრავლისმომცველი მანდატის არსებობისას, სამსახურის უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად და ადამიანის უფლებების არამართლზომიერი შეზღუდვის სამომავლო რისკების პრევენციის, მათი გამოვლენისა და აღკვეთისთვის, აუცილებელია არსებობდეს სამსახურის საქმიანობის მიმართ გაძლიერებული, ეფექტური საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმები.

### 15.2.3.2. ანალიტიკური საქმიანობა

საგამოძიებო საქმიანობასთან ერთად სუს აწარმოებს ანალიტიკურ საქმიანობასაც: მოიპოვებს, ანალიზებს და ამუშავებს მოპოვებულ ინფორმაციას. ზოგად ანალიტიკური საქმიანობას აწარმოებს უსაფრთხოების სამსახურის საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი, რომელიც მოიპოვებს ინფორმაციას ღია და ფარული წყაროებიდან და შემდეგ მოპოვებულ ინფორმაციას ამუშავებს და აღრიცხავს და აზოგადებს მას.<sup>484</sup> თუმცა, ანალიტიკური ფუნქცია გააჩნია სახელმწიფო უსაფრთხოების დეპარტამენტსაც, რომელიც მოიპოვებს და ანალიტიკურად ამუშავებს არა მხოლოდ კონკრეტული საფრთხეების თაობაზე არსებულ ინფორმაციას, არამედ აწარმოებს სტრატეგიული მნიშვნელობის ინფორმაციის მოპოვება-დამუშავებასაც, რაც საჭიროა „სახელმწიფოს პოლიტიკური და ეკონომიკური საფრთხის“ პროგნოზირებისათვის.<sup>485</sup>

482 POLAND to the EU Anti-Corruption Report, Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final, 5, იხ. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_poland\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_poland_chapter_en.pdf), განახლებულია: 08.01.2017.

483 European Commission for Democracy Through Law, Report on the Democratic Oversight of the Security Services, 94, 20.

484 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 30 ივლისის დადგენილება საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ, მე-7 მუხლის „ე“, პუნქტი.

485 იქვე.

### 15.3. უსაფრთხოების სტრუქტურების ხელმძღვანელთა თანამდებობაზე გამწესება

#### 15.3.1. უშიშროების მინისტრის თანამდებობაზე დანიშვნა

1995-2004 წლების განმავლობაში უშიშროების სამინისტროს ხელმძღვანელობდა სახელმწიფო უშიშროების მინისტრი, რომელსაც პარლამენტის თანხმობით თანამდებობაზე ნიშნავდა პრეზიდენტი.<sup>486</sup>

#### 15.3.2. სახელმწიფო უსაფრთხოების დამცველი შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტების ხელმძღვანელთა თანამდებობაზე დანიშვნა

მას შემდეგ, რაც გაუქმდა უშიშროების სამინისტრო, შსს-ში შეიქმნა საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის სისტემა, რომელიც მოიცავდა შსს-ს დეპარტამენტებს და სხვა სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს.<sup>487</sup> შსს გარდაიქმნა დუალისტურ ორგანოდ, რომელიც საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის, დანაშაულის აღკვეთისა და პრევენციის განმახორციელებელ ორგანოს გარდა, წარმოადგენდა აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი სპეციალურ დანესებულებას, რომელიც იცავდა სახელმწიფო უსაფრთხოებას. შესაბამისად, შსს-ს დეპარტამენტების ნაწილი ასრულებდა პოლიციურ ფუნქციებს, ხოლო ნაწილი – სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის. თუმცა, მიუხედავად ამისა, ერთნაირი რეჟიმი და ანგარიშვალდებულების სტანდარტები ვრცელდებოდა სახელმწიფო უსაფრთხოების დამცველ და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დამცველ დეპარტამენტების ხელმძღვანელებს შორის. დეპარტამენტების ხელმძღვანელებს თავისი დისკრეციის ფარგლებში ნიშნავდა და ათავისუფლებდა შს მინისტრი.<sup>488</sup>

#### 15.3.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დანიშვნა

ამჟამად, ახლად შექმნილ სუს-ის უფროსის უფლებამოსილების ვადა 6 წელია.<sup>489</sup> უფროსის დანიშვნის პროცესში პრემიერ-მინისტრი, მთავრობა და პარლამენტი მონაწილეობენ.

486 საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 12 იანვარის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ.

487 საქართველოს კანონი საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, 2004 წლის 12 დეკემბრის რედაქცია.

488 შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულება, 2016 წლის 29 ნოემბრის რედაქცია, მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი.

489 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, მე-7 მუხლის მე-11 პუნქტი.

ლებენ. პროცედურა რამდენიმე ეტაპად არის განსაზღვრული: 1) პრემიერ-მინისტრი არჩევს უფროსის კანდიდატურას და შემდგომ მას წარუდგენს დასამტკიცებლად მთავრობას; 2) მთავრობა განკარგულებით ამტკიცებს კანდიდატურას; 3) პარლამენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრის მიერ წარდგენილ კანდიდატს.

### 15.3.3.1. პრემიერ-მინისტრის მიერ კანდიდატის შერჩევა

მოქმედი კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული პრემიერ-მინისტრის მიერ სუს-ის უფროსის კანდიდატის შესარჩევი პროცედურა, რაც მიუთითებს პრემიერ-მინისტრის თავისუფალი მოქმედების სივრცეზე კანდიდატის დასახელებისას, თუმცა, სუს-ის უფროსისადმი დაწესებული ცენზების გათვალისწინებით.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ კანონის მე-7 მუხლი განსაზღვრავს სუს-ის უფროსის კომპეტენციის, განათლების, ასაკობრივ, მოქალაქეობრივ და სხვა მოთხოვნებს. სუს-ის უფროსი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:<sup>490</sup>

**ასაკობრივი:** მინიმუმ 35 წელი;

**კომპეტენციური:** უმაღლესი განათლება; სამართალდამცავ ორგანოში მინიმუმ 2 წლის მუშაობის გამოცდილება;

**მოქალაქეობრივი:** საქართველოს მოქალაქე (არ შეიძლება იყოს სხვა ქვეყნის მოქალაქე (ბიპატრიდი);

**სხვა მოთხოვნები:** ქმედუნარიანობა, სახელმწიფო ენის ცოდნა;

**სხვა საქმიანობის შეზღუდვა:** პილიტიკური პარტიის წევრობა; პოლიტიკური საქმიანობა; ანაზღაურებადი საქმიანობა (გარდა პედაგოგიური, სამეცნიერო და შემოქმედებითი საქმიანობისა); თანამდებობის დაკავება კერძო ან საჯარო სამსახურში;

სუს-ის უფროსის თანამდებობაზე არ შეიძლება დაინიშნოს პირი, რომელსაც უკვე ეკავა სამსახურის უფროსის თანამდებობა.

ზემოხსენებული მოთხოვნების გათვალისწინებით, პრემიერ-მინისტრი არჩევს შესაბამის კანდიდატურას, რომელსაც წარუდგენს მთავრობას. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ კაბინეტის ხელმძღვანელი ვალდებულია მთავრობას კანდიდატი წარუდგინოს მოქმედი უფროსის უფლებამოსილების ვადის ამონურვამდე არაუადრეს 2 თვისა და არაუგვიანეს 8 კვირისა,<sup>491</sup> რაც მიუთითებს იმაზე, რომ პრემიერ-მინისტრმა კანდიდატის შერჩევა დადგენილ ვადაზე უფრო ადრე უნდა დაიწყოს, რათა ეს არ მოხდეს დაჩქარებულად, კანდიდატთა მონაცემების საფუძვლიანი განხილვის გარეშე.

490 იქვე, მე-7 და მე-8 მუხლები.

491 იქვე, მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

როგორც აღინიშნა, კანონის მიერ დადგენილი სტანდარტი, რომელსაც სუს-ის უფროსი უნდა აკმაყოფილებდეს, უფრო ცენზებია, ვიდრე საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და მთავრობის მეთაური ინარჩუნებს დისკრეციას საკუთარი სურვილის შესაბამისად განსაზღვროს გზა, რომლითაც შესაბამის პირს შეარჩევს. მინიმალურ სტანდარტებს მიღმა მისი არჩევანი არ ექვემდებარება სამართლებრივ კონტროლს, ამიტომ განისაზღვრება როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილება. სწორედ ამით განსხვავდება სუს-ის უფროსის თანამდებობაზე გამწესება, საჯარო მოსამსახურის დანიშვნის ორდინალური პროცედურისგან, სადაც დანიშვნა კონკურსის წესით ხდება, დანიშვნაზე პასუხისმგებელი პირი კი კონკურენციის წესებით არის შებოჭილი, რაც გულისხმობს ვალდებულებას – აირჩიოს არსებულთაგან საუკეთესო.

### **15.3.3.2. მთავრობის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის კანდიდატის დამტკიცება**

პრემიერ-მინისტრის მიერ სუს-ის უფროსის კანდიდატის არჩევის მერე, კანდიდატს განიხილავს მთავრობა და კანდიდატის წარდგენიდან 1 კვირის ვადაში იღებს განკარგულებას მისი პარლამენტის წარდგენის შესახებ.<sup>492</sup> იმ შემთხვევაში, თუ კანდიდატი არ დაამტკიცა მთავრობამ, მაშინ პრემიერ-მინისტრი 3 დღის ვადაში თავიდან წარადგენს იმავე ან სხვა კანდიდატს, რომლის დასამტკიცებლად იგივე პროცედურა მეორდება. თუმცა, მთავრობა უფლებამოსილია ორივეჯერ უარყოს წარდგენილი კანდიდატი, რა შემთხვევაშიც პრემიერ-მინისტრი ვალდებული იქნება წარადგინოს ახალი კანდიდატი, რადგან ერთი და იგივე პირი შესაძლებელია მხოლოდ ორჯერ წარედგინოს კაბინეტს.<sup>493</sup>

### **15.3.3.3. პარლამენტის მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დამტკიცება**

პარლამენტი მთავრობის მიერ სუს-ის უფროსის კანდიდატის განკარგულებით დამტკიცებისა და პარლამენტის წინაშე მისი წარდგენის შემდეგ, წარდგენიდან 2 კვირის ვადაში განიხილავს კანდიდატურას და „სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, ფარული კენჭისყრით ნიშნავს სამსახურის უფროსს“.<sup>494</sup> თუმცა, იმ შემთხვევაში თუ პარლამენტში კანდიდატი ვერ მიიღებს საჭირო ხმათა რაოდენობას, მაშინ პროცესი ისევ მთავრობის მიერ დამტკიცების ეტაპზე გადაინაცვლებს პრემიერ-მინისტრი ჯერ მთავრობას წარუდგენს იმავე, ან სხვა კანდიდატს დასამტკიცებლად, რის შემდეგაც კანდიდატის არჩევას კენჭს უყრის პარლამენტი.<sup>495</sup> თუმცა, თუ მეორეჯერაც ვერ მოაგროვა პრემიერ-მინისტრის მიერ წარდგენილმა კანდიდატმა ხმათა საჭირო რაოდენობა, მაშინ

492 იქვე, მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

493 იქვე, მე-7 მუხლის მე-5 პუნქტი

494 იქვე, კანონის მე-7 მუხლის მე-7 პუნქტი.

495 იქვე.

პრემიერ-მინისტრი ვალდებულია აარჩიოს სხვა კანდიდატი და ის წარუდგინოს ისევე მთავრობას დასამტკიცებლად.<sup>496</sup>

მისასაღმებელია პარლამენტის მნიშვნელოვანი როლი კომპლექტაციაში, თუმცა, ვინაიდან პრემიერ-მინისტრი და კაბინეტი საქართველოს კონსტიტუციური მოდელის შემთხვევაში, ძირითადად საპარლამენტო უმრავლესობის ნაწილია, შემოთავაზებული პროცედურა არა კონსენსუსზე, არამედ პოლიტიკურ ინტერესებზე მორგებული შედეგების დადგომის რისკს ზრდის. თანამდებობაზე გამწესების ამგვარი პროცედურა საპარლამენტო უმრავლესობისა და კაბინეტის ერთი პოლიტიკური გუნდის მიკუთვნების, მათი კავშირის გამო, შეიცავს პოლიტიკურად მოტივირებული დანიშვნის მაღალ რისკს, რაც არ შეესაბამება სუს-ის უფროსის, როგორც პროფესიული, პოლიტიკური მოტივაციის არმქონე ინსტიტუციურ როლს.

სუს-ის უფროსის დანიშვნის პროცესი, საქართველოს მსგავსი მმართველობის მოდელის მქონე ევროპის ქვეყნების ნაწილში სხვადასხვანაირად არის მოწესრიგებული. ამგვარი რისკების დასაზღვევად ნახევრად-საპრეზიდენტო (პრემიერი-პრეზიდენტის ქვეტიპი) მმართველობის მოდელის მქონე ევროპის ქვეყნები ცდილობენ უსაფრთხოების სამსახურების ხელმძღვანელთა დანიშვნაში ის სახელისუფლებო ინსტიტუტები ჩართონ, რომელთაც ფორმირების ერთმანეთისგან იზოლირებული პროცედურა აქვთ, რაც ზრდის იმის ალბათობას, რომ ეს ინსტიტუტები ერთი და იმავე პოლიტიკური გუნდის წევრები არ იქნებიან. ეს უზრუნველყოფს არა პოლიტიკური ინტერესებით, არამედ პროფესიულ დანიშვნას. მაგალითად, ბულგარეთში სააგენტოს თავჯდომარეს მინისტრთა საბჭოს წარდგინებით ნიშნავს პრეზიდენტი 5 წლის ვადით.<sup>497</sup> სლოვაკეთში სამსახურის დირექტორი თანამდებობაზე ინიშნება და თავისუფლდება სლოვაკეთის პრეზიდენტის მიერ, მთავრობის რეკომენდაციის (ნომინაციის) საფუძველზე.<sup>498</sup> ხორვატიაში, უსაფრთხოების დაზვერვის სააგენტოს ხელმძღვანელის თანამდებობაზე 4 წლის ვადით გამწესება და გათავისუფლება ხორციელდება პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ერთობლივი გადაწყვეტილებით.<sup>499</sup>

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, უმჯობესი იქნება თუ პრემიერ-მინისტრს დანიშვნის მოქმედ წესში ჩაანაცვლებს პრეზიდენტი. სუს-ის უფროსის 6 წლის ვადით დანიშვნა მიუთითებს პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტის შენარჩუნებისა და სამსახურის უფროსის პროფესიული ნიშნით დანიშვნის მიზანზე. პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის შენარჩუნება უფრო

496 იქვე, მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტი.

497 ბულგარეთის კანონი სახელმწიფო ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, მე-8 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

498 სლოვაკეთის ეროვნული საბჭოს აქტი სლოვაკეთის საინფორმაციო სააგენტოს სამსახურის შესახებ, მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

499 კანონი ხორვატიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების სისტემის შესახებ, 66-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი იხ. [https://www.soa.hr/UserFiles/File/Zakon\\_o\\_sigurnosno-obavjestajnom\\_sustavu\\_RH\\_eng.pdf](https://www.soa.hr/UserFiles/File/Zakon_o_sigurnosno-obavjestajnom_sustavu_RH_eng.pdf) განახლებულია: 19.04.2016.

რთული იქნება ერთი პოლიტიკური გუნდის (საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ დამტკიცებული მთავრობისა და თვით პარლამენტის) მიერ არჩეული კანდიდატის მიმართ. შესაბამისად, პრეზიდენტის სუს-ის უფროსის არჩევის პროცესში ჩართულობა (პარლამენტი-სადმი კანდიდატის წარდგენა) უფრო გაზრდის პოლიტიკურად ნეიტრალური კანდიდატის არჩევის შანსებს; იმავე მოსაზრება გაიზიარეს გამოკითხულმა ექსპერტებმა.<sup>500</sup>

## 15.4. სახელმწიფო უსაფრთხოების სტრუქტურების ანგარიშვალდებულება

1998-2015 წლების განმავლობაში საქართველოში სახელმწიფო უსაფრთხოების დამცველი სტრუქტურების არა მარტო ორგანიზაციული მოწყობა იცვლებოდა, არამედ მათი მთავრობისა და პრეზიდენტის მიმართ ანგარიშვალდებულების სახეები და მექანიზმებიც, რაც განპირობებული იყო კონსტიტუციურ ორგანოთა ძალთა ბალანსის მოდიფიცირებით.

### 15.4.1. უშიშროების მინისტრის ანგარიშვალდებულება პრეზიდენტის მიმართ

1998-2004 წლებში უშიშროების სამინისტრო ანგარიშვალდებული იყო პრეზიდენტის წინაშე.<sup>501</sup> რაც გამოიხატებოდა მისთვის საქმიანობის შესახებ ანგარიშის ჩაბარებაში,<sup>502</sup> სახელმწიფოს მეთაურის მიერ უშიშროების სამინისტროს კოორდინაციის გაწევასა და სამსახურებრივ ზედამხედველობაში.<sup>503</sup> ქვეყნის პირველი პირი უწყების ხელმძღვანელის საქმიანობას როგორც კანონიერების, ისე მიზანშეწონილობის თვასაზრისით ამოწმებდა.<sup>504</sup>

### 15.4.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტების ხელმძღვანელთა ანგარიშვალდებულება

უსაფრთხოების სისტემის შსს-ში ინტეგრირების შემდგომ, სისტემის უშუალო ხელმძღვანელი შს მინისტრი გახდა, ხოლო მისი ცალკეული მიმართულებების აღსრულებაზე – დეპარტამენტების ხელმძღვანელები.

500 2016 წლის 8 ნოემბრის ინტერვიუ ლიკა საჯაიასთან, 2016 წლის 7 ნოემბრის ინტერვიუ გურამ იმნაძესთან, მარიამ მხატვართან და სოფო ვერძელთან.

501 საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 12 იანვარის ბრძანებულება საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ.

502 საქართველოს კანონი აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ, 1997 წლის 15 აპრილის რედაქცია, მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ლ“ ქვეპუნქტი.

503 იქვე, მე-6 მუხლი.

504 იქვე, 44-ე მუხლი.

საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სისტემაში შემავალი შსს-ს სტრუქტურული ერთეულების დებულებები გასაიდუმლოებული იყო წლების განმავლობაში, მხოლოდ 2015 წელს გასაჯაროვდა ანტიკორუფციული სააგენტოს დებულება.<sup>505</sup> დებულების ანალიზის მიხედვით ირკვევა, რომ, სააგენტოს (დეპარტამენტის) ხელმძღვანელებზე სხვა დეპარტამენტები ხელმძღვანელებისაგან განსხვავებული დაქვემდებარების რეჟიმი არ მოქმედებდა. დეპარტამენტის ხელმძღვანელი ყოველწლიურად ან მოთხოვნისამებრ წარუდგენდა შს მინისტრს განეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს,<sup>506</sup> დეპარტამენტების ხელმძღვანელების ზედამხედველობას შს მინისტრი ახორციელებდა როგორც მიზანშეუწონლობის, ისე კანონიერების კუთხით.<sup>507</sup>

### 15.4.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ანგარიშვალდებულება მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის წინაშე

სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებისაგან განსხვავებით, რომელიც პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაშია,<sup>508</sup> სუს-ის უფროსი, როგორც მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებათა სისტემის ხელმძღვანელი, ანგარიშვალდებულია აგრეთვე მთავრობის წინაშე.<sup>509</sup>

## 15.5. სახელმწიფო უსაფრთხოების სტრუქტურების საქმიანობის საპარლამენტო კონტროლი

სუს-ს დუალისტური ფუნქცია გააჩნია, იგი წარმართავს გამოძიებას და ამასთანავე, აწარმოებს ანალიტიკურ საქმიანობას. ასეთ ვითარებაში, ფართო მანდატის მქონე უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობა საჭიროებს ეფექტურ საპარლამენტო კონტროლს. ამისათვის აუცილებელია არა მარტო შესაბამისი საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების არსებობა, არამედ დეპუტატთა აქტიური მონაწილეობა და ჩართულობა საპარლამენტო ცხოვრებაში.

505 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 31 იანვრის ბრძანება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტოს (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ.

506 იქვე, მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის „ლ“ ქვეპუნქტი.

507 საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, 2016 წლის 21 დეკემბრის რედაქცია, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.

508 იქვე, 26<sup>1</sup> მუხლის 1-ლი პუნქტი.

509 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, მე-2 მუხლი.



სუს-ის უფროსი ვალდებულია „წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს პირველი აპრილისა, პარლამენტს წარუდგინოს წინა წელს გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიში“.<sup>510</sup> რეგლამენტის მიხედვით, წარმოდგენილი ანგარიში განიხილება წამყვანი კომიტეტის, ბიუროსა და პლენარულ სხდომაზე.<sup>511</sup>

2015 წლის ანგარიში სუს-ის უფროსის მოადგილემ, ლევან იზორიამ 2016 წლის 29 მარტს წარადგინა ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, იურიდიულ საკითხთა და თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტების გაერთიანებულ სხდომაზე.<sup>512</sup> თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის რეგლამენტის,<sup>513</sup> ისევე როგორც საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ კანონის<sup>514</sup> მიხედვით, სუს-ის საქმიანობის შესახებ ანგარიშს პარლამენტს სუს-ის უფროსი წარუდგენს. ეს მნიშვნელოვანია უფროსის პასუხისმგებლობის საკითხის დასაყენებლად, რადგან სწორედ ანგარიშის წარდგენისა და განხილვის პროცედურის შედეგად გამოვლენილი გარემოებების შემდეგაა შესაძლებელი დადგეს სუს-ის უფროსის პასუხისმგებლობის საკითხი. ამდენად, ანგარიში უნდა წარედგინა უფროსს და არა მის მოადგილეს. შესაძლებელია არსებობდეს ანგარიშის წარდგენის ვადის გადადების საფუძვლები საპატიო მიზეზის არსებობისას, შესაბამისად, ამ პრობლემის სამომავლოდ აღმოსაფხვრელად, რეგლამენტში უნდა შევიდეს ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, საპატიო მიზეზის არსებობის შემთხვევაში, 1 აპრილს საქმიანობის ანგარიშის წარდგენის შეუძლებლობისას, პარლამენტს ეცნობოს ამ საპატიო მიზეზის შესახებ და მისი ასეთად ცნობის შემდეგ, ანგარიში წარდგენილ იქნას ასეთი მიზეზის ამონურვის შემდგომ.

სუს-ის ყოველწლიური ანგარიში შეეხო სამსახურის დაარსებიდან – 2015 წლის 1 აგვისტოდან 31 დეკემბრამდე ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებულ მდგომარეობას, კონტრაზვერვით საქმიანობას, ტერორიზმთან ბრძოლას, კიბერუსაფრთხოებას, ანალიტიკურ საქმიანობასა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას.<sup>515</sup>

მიუხედავად კომიტეტების გაერთიანებულ სხდომაზე სუს-ის უფროსის მოადგილის მიერ ანგარიშის წარდგენისა, 2015 წლის ანგარიში რამდენჯერმე გადაიდო და პლენარულ სხდომაზე დღემდე არ განხილულა.<sup>516</sup> თავდაპირველად, სუს-ის უფროსის მიერ

510 იქვე, მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

511 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 229<sup>6</sup> მუხლის 1-ლი პუნქტი; 238-ე მუხლის მე-5-9 პუნქტები.

512 ლევან იზორიას მიერ წარდგენილი საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2015 წლის საქმიანობის ანგარიში, იხ. <http://www.parliament.ge/ge/media/axali-ambebi/saqartvelos-saxelmwifo-usaftrxoebis-samsaxuris-2015-wlis-saqmianobis-angarishi-sakomiteto-formatshi-moismines.page> განახლებულია: 18.05.2016.

513 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 229<sup>6</sup> მუხლის მე-4 პუნქტი.

514 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი.

515 2016 წლის 29 მარტის კომიტეტის სხდომის ოქმი N 17 (245).

516 ინფორმაცია 2016 წლის 26 მაისის მდგომარეობით.

ანგარიშის წარდგენა 2016 წლის 30 მარტს იყო გათვალისწინებული დღის წესრიგით, თუმცა, კვორუმის არარსებობის გამო სხდომა ვერ ჩატარდა.<sup>517</sup> ამის შემდეგ, 2016 წლის 12 მაისს ჩაინიშნა ანგარიშის წარდგენა და განხილვა. თუმცა, პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე მთელი დღის განმავლობაში მეორე მოსმენით განიხილავდნენ საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანულ კანონში შესატან ცვლილებებს, რის გამოც ისევ გადაიდო ანგარიშის მოსმენა.<sup>518</sup>

ზემოაღნიშნულის მიხედვით, შესაძლებელია დასკვნის გაკეთება, რომ პარლამენტს ეფექტურად არ გამოუყენებია თავის საკონტროლო ფუნქცია ანგარიშის მოსმენისა და მისი განხილვის გადადების გამო. ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენა პრიორიტეტი უნდა იყოს სხდომის დღის წესრიგში, რათა თავიდან იქნას აცილებული სხდომის გადადება, დროულად მოესწროს ანგარიშის მოსმენა და მისი განხილვა. ამიტომ, პარლამენტის ბიურომ, პლენარული სხდომის დღის წესრიგის შემუშავებისას, განსაკუთრებული გარემოებების არარსებობისას, სუს-ის უფროსის ანგარიშის მოსმენა პირველ საკითხად უნდა გაითვალისწინოს. ამასთანავე, ანგარიშის მოსასმენად გამართულ პლენარულ სხდომაზე კვორუმის არარსებობა მეტყველებს პარლამენტართა ჩართულობის ნაკლებობასა და პასიურობაზეც.

კანონის შესაბამისად ანგარიშის მოსმენის შემდეგ, პარლამენტის რეაგირება შეიძლება გამოიხატოს რამდენიმე ფორმით. 1) პარლამენტის მიერ დადგენილების მიღებით, რომლითაც აფასებს სამსახურის საქმიანობას და იმ ხარვეზებს, რაც გამოვლინდა ანგარიშის განხილვისას და იძლევა შესაბამის რეკომენდაციებსა და წინადადებებს;<sup>519</sup> 2) სუს-ის უფროსის პასუხისმგებლობით.

## 15.6. უსაფრთხოების სტრუქტურების ხელმძღვანელთა პასუხისმგებლობა

### 15.6.1. უშიშროების მინისტრის პასუხისმგებლობა

განსხვავებით უშიშროების მინისტრის დანიშვნის პროცედურისაგან, სადაც ერთდროულად საქართველოს პარლამენტი და პრეზიდენტი მონაწილეობდნენ, უშიშროების მინისტრი პოლიტიკურად პასუხისმგებელი მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის წინაშე იყო, რაც კონსტიტუციით დამკვიდრებული საპრეზიდენტო მოდელის თავისებურებით შეიძლება იქნას ახსნილი.

517 „მმართველი გუნდი ვერ აკონკრეტებს, როდის მოისმენენ პარლამენტში ვახტანგ გომელაურის ანგარიშს“, ინტერპრესნიუსი, 01.04.2016, იხ. <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/373366-mmართველი-gundi-ver-akonkr-etebis-rod-is-moismenen-parlamentshi-vakhtang-gomelauris-angarishs.html?ar=A>, განახლებულია: 20.07.2016

518 ვახტანგ გომელაურის განცხადება ანგარიშის წარდგენის გადადების შესახებ, ნეტგაზეთი, 12.05.2016, იხ. <http://netgazeti.ge/news/114316/> განახლებულია: 20.07.2016

519 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 229<sup>ე</sup> მუხლის 1-ლი პუნქტი, 238-ე მუხლის მე-5-9 პუნქტები.

## 15.6.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტების ხელმძღვანელთა პასუხისმგებლობა

შსს-ს დეპარტამენტების ხელმძღვანელები არ წარმოადგენდნენ პარლამენტის წინაშე პოლიტიკურად პასუხისმგებელ პირებს. მათ მიმართ, ისევე როგორც სამინისტროს სხვა თანამშრომლების მიმართ მოქმედებდა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა. პასუხისმგებლობის სახეები მოიცავდა შენიშვნას, საყვედურს, სასტიკი საყვედურს, შსს სამკერდე ნიშნის ჩამორთმევას, თანამდებობიდან ჩამოქვეითებას, სპეციალური წოდების | საფეხურით ჩამოქვეითებას და დათხოვნას.<sup>520</sup>

## 15.6.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე

სუს-ის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები მოიცავს საკითხებს, რომლებიც მოითხოვენ პარლამენტის მიერ მისი საქმიანობის შინაარსობრივ შეფასება/კონტროლს და საფუძვლებს, რომლებიც ასეთ შეფასებას არ მოითხოვს. ამასთანავე, სუს-ის უფროსის მიმართ, საქმიანობის არაეფექტურად შესრულების გამო შესაძლებელია დადგეს მისი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საკითხი.

### 15.6.3.1. უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები, რომლებიც ფორმალურ დადასტურებას მოითხოვენ

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ კანონის მე-10 მუხლის მიხედვით, შეიძლება გამოიყოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემდეგი საფუძვლები<sup>521</sup> (რომლებიც არ მოითხოვენ სუს-ის უფროსის საქმიანობის შინაარსობრივ შეფასებას):

- საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა;
- კანონიერ ძალაში შესული სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;
- სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა;
- ნებაყოფლობით თანამდებობიდან გადადგომა;
- გარდაცვალება.

520 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2003 წლის 24 ივნისის ბრძანება საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დისციპლინური წესდების დამტკიცების შესახებ.

521 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“, „გ“, „დ“, „ე“, „ვ“, „თ“ ქვეპუნქტები.

ზემოაღნიშნული საფუძვლების არსებობისას მხოლოდ ფაქტების ნამდვილობის დადგენა საჭირო და არა უფროსის საქმიანობის შეფასება.<sup>522</sup> ფაქტების გამოვლენისას ანდა მათ შესახებ ინფორმაციის მიღებიდან 1 კვირის ვადაში, ამ ფაქტების ნამდვილობას შეისწავლის პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა კომიტეტი და დასკვნას წარუდგენს პარლამენტის უახლოეს პლენარულ სხდომას.<sup>523</sup> უფროსს უფლებამოსილება უწყდება სწორედ ამ ფაქტების ცნობად მიღების შესახებ პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე საოქმო ჩანანერის გაკეთების მომენტიდან.<sup>524</sup>

### **15.6.3.2. უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები, რომლებიც ფაქტობრივ შეფასებას მოითხოვენ**

შემთხვევები, რომელთა საფუძველზე სუს-ის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა შესაძლებელია, მაგრამ მოითხოვს პარლამენტის მიერ მისი საქმიანობის ფაქტობრივი ნაწილის შეფასებას, მოიცავს:<sup>525</sup>

- ზედიზედ 2 თვის განმავლობაში სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობას;
- შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავებას ან მასთან შეუთავსებელ საქმიანობის განხორციელებას;

ამ ორ შემთხვევაში, სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის პროცედურა შესაძლებელია დაიწყოს მთავრობის განკარგულების საფუძველზე, რისი მიღების შემდეგაც თავადაცვისა და უშიშროების კომიტეტი 2 კვირის ვადაში გასცემს დასკვნას. ამასთანავე, პროცესი შეიძლება დაიწყოს პირდაპირ თავადაცვისა და უშიშროების კომიტეტის დასკვნის საფუძველზეც, მთავრობის განკარგულების გარეშეც, რის შემდეგაც პარლამენტი ატარებს ფარულ კენჭისყრას უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე (რისთვისაც საჭიროა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა).<sup>526</sup>

### **15.6.3.3. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა**

პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, სუს-ის ანგარიშის მოსმენის შემდგომ მისი გადაყენების საკითხის დასმის უფლება აქვს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს, ხოლო მისი თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს

522 იქვე, მე-10 მუხლის მე-2 პუნქტი.

523 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 229<sup>ფ</sup>-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

524 იქვე, 229<sup>ფ</sup>-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

525 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ბ“, „ზ“ ქვეპუნქტები.

526 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 229<sup>ფ</sup>-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.<sup>527</sup> უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხის დასმა დაკავშირებულია ანგარიშის მოსმენისას ისეთი გარემოებების არსებობათან/გამოვლენასთან, რომლებიც „აუცილებელს ხდის ასეთი გადაწყვეტილების მიღებას“.<sup>528</sup>

2015 წლის რეფორმის შემდეგ შეიქმნა შთაბეჭდილება, რომ სუს-ის უფროსი არ იქნებოდა შს მინისტრის მსგავსად პოლიტიკურად პასუხისმგებელი, არამედ პროფესიული ნიშნით დანიშნული პირი, რომლის დამოუკიდებლობა ნ წლიანი ვადით უნდა უზრუნველყოფილიყო. ის არ ემთხვევა საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილების ვადას, რაც გულისხმობს იმას, რომ პირი თანამდებობაზე უნდა დარჩეს მიუხედავად საპარლამენტო არჩევნებში დაფიქსირებული შედეგებისა. თუმცა, არსებული პასუხისმგებლობის მოდელის მიხედვით შესაძლებელია, ახალი მოწვევის საპარლამენტო უმრავლესობის ჩამოყალიბების (ახალი პოლიტიკური გუნდის მოსვლის) და სუს-ის უფროსის მიერ ანგარიშის წარდგენის შემდგომ (მოთხოვნის შემთხვევაში უფროსი ვალდებულია წარმოადგინოს რიგგარეშე ანგარიში<sup>529</sup>), პარლამენტართა სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედის ინიცირებისა და აბსოლუტური უმრავლესობის მხარდაჭერით, თანამდებობიდან გადააყენონ სუს-ის უფროსი. ამასთანავე, მთავრობის განკარგულების საფუძველზე შესაძლებელია განკარგულების მიღებიდან 2 კვირის ვადაში, პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით დადგეს სუს-ის უფროსის პასუხისმგებლობის საკითხი.<sup>530</sup> აღნიშნული მოდელი წარმოადგენს კვაზი-უნდობლობის პროცედურას. თუ კონსტიტუციით, მიუხედავად პარლამენტის მოთხოვნისა, აუცილებელი არ არის დადგეს მთავრობის ინდივიდუალური წევრის უნდობლობის საკითხი,<sup>531</sup> სუს-ის უფროსის შემთხვევაში ასეთი რამ შესაძლებელია.<sup>532</sup>

თუ უნდობლობის საკითხი პარლამენტის წევრთა 2/5-ით დაისმება და ცხადდება სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით (მისი გამოცხადება შესაძლოა 3 თვეზე დიდხანს გაგრძელდეს),<sup>533</sup> სუს-ის უფროსის პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენების უფლება პარლამენტის სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ს აქვს და მისი პასუხისმგებლობის თაობაზე გადაწყვეტილებას სრული შემადგენლობის უმრავლესობა იღებს.<sup>534</sup> თუმცა, სუს-ის უფროსის პასუხისმგებლობის პროცესი უნდობლობის პროცესის დონემდე კი არ უნდა გართულდეს, არამედ იგი საერთოდ უნდა შეიცვალოს სამართლებრივი პა-

527 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, მე-10 მუხლის მე-5 პუნქტი.

528 იქვე.

529 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 229<sup>ე</sup>-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

530 იქვე, 229<sup>ე</sup> მუხლის მე-5 პუნქტი.

531 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 81-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

532 უნდობლობის პროცედურის სირთულის შესახებ იხ. გვ. 60.

533 საქართველოს კონსტიტუცია, 2013 წლის 4 ოქტომბრის რედაქცია, 81-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

534 სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, 2015 წლის 16 დეკემბრის რედაქცია, მე-10 მუხლის მე-5 პუნქტი.

სუხისმგებლობით, ან უკიდურეს შემთხვევაში, მინიმუმადე უნდა შემცირდეს პოლიტიკური მოტივები.

სუს-ის უფროსის ასეთი გამარტივებული წესით გადაყენება, ნ წლიან ვადას აზრს უკარგავს. საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მოსული ახალი პოლიტიკური გუნდი მიდრეკილი იქნება დააყენოს სუს-ის უფროსის პასუხისმგებლობის საკითხი, მით უმეტეს, როდესაც ასეთი გამარტივებული პროცედურა და აბსოლუტური უმრავლესობის კვორუმია დადგენილი უფროსის გასათავისუფლებლად. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც უფროსის კანდიდატის წარდგენაში, შესაძლებელია, მხოლოდ ერთი პოლიტიკური გუნდი მონაწილეობდეს, ერთი მხრივ – პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის, მეორე მხრივ კი, საპარლამენტო უმრავლესობის სახით.

საქართველოსაგან განსხვავებით, ევროკავშირის ქვეყნებში სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენებისთვის ორი ინსტიტუტის თანხმობაა საჭირო, რომელთა ფორმირებაც ერთმანეთზე არ არის დამოკიდებული. მაგალითად, ხორვატიაში, სამსახურის დირექტორები შეიძლება გათავისუფლდნენ თანამდებობიდან: პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციის, ან ზედამხედველობითი ზომების იმპლემენტაციის მიუღწევლობის შემთხვევებშიც.<sup>535</sup> ლიტვაში, სადაც სამსახურის უფროსს პრეზიდენტი ნიშნავს პარლამენტის თანხმობით, ასევე პრეზიდენტი ათავისუფლებს პარლამენტის თანხმობით.<sup>536</sup> ხორვატიისგან განსხვავებით, სუს-ის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველი მატერიალური თვალსაზრისით უფრო მეტ დამოუკიდებლობის გარანტიებს იძლევა, რადგან გათავისუფლება არ არის დაკავშირებული ერთჯერადი მითითების შეუსრულებლობასთან და მხოლოდ ზედიზედ ორი თვის განმავლობაში სამუშაოს განგრძობადი უმოქმედობა შეიძლება გახდეს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის პროცესის დაწყების მიზეზი; თუმცა, საქართველოში სუს-ის უფროსის პროცედურული დაუცველობის გამო შესაძლებელია პოლიტიკური მოტივით დადგეს პასუხისმგებლობის საკითხი, რაც აზრს უკარგავს მატერიალური თვალსაზრისით დამოუკიდებლობის შედარებით მაღალ გარანტიას და სამსახურის უფროსს პოლიტიკური მოტივებით გადაყენებისგან დაუცველს ხდის.

შესაბამისად, იმისათვის, რომ გამოირიცხოს სუს-ის უფროსის პოლიტიკური ზენოლი-სა და პოლიტიკური პასუხისმგებლობით მანიპულირების რისკები, უფროსის როგორც დანიშვნის (კანდიდატის წარდგენა არა მთავრობის, არამედ პრეზიდენტის მიერ), ისე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა მთლიანად უნდა შეიცვალოს. პასუხისმგებლობა უნდა გახდეს სამართლებრივი – გადაყენება უნდა მოხდეს იმპიჩმენტის პროცედურის სახით. აღსანიშნავია, რომ იგივე მოსაზრება გამოთქვეს გამოკითხულმა

535 კანონი ხორვატიის უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების სისტემის შესახებ 66-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

536 იხ. Republic of Lithuania Law on the State Security Department, მე-10 მუხლის, იხ. [https://www.unodc.org/tldb/pdf/Lithuania/LIT\\_State\\_Security\\_1994.pdf](https://www.unodc.org/tldb/pdf/Lithuania/LIT_State_Security_1994.pdf) განახლებულია: 20.04.2016.

ექსპერტებმა<sup>537</sup> თუმცა, პოლიტიკური პასუხისმგებლობის არსებობის მომხრეების აზრით,<sup>538</sup> სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის ეფექტურობის შენარჩუნების მიზნით უნდა დარჩეს პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმა. ამ შემთხვევაში გადაყენება უნდა მოხდეს პრეზიდენტის წარდგინებისა და პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, რაც გაზრდის უფროსის პოლიტიკური დამოუკიდებლობის გარანტიებს.

#### 15.6.3.4. პასუხისმგებლობის სხვა ფორმები

სუს-ის უფროსი, როგორც პარლამენტის მიერ არჩეული თანამდებობის პირი, ასევე პასუხისმგებელია პარლამენტის რეგლამენტის დარღვევის<sup>539</sup> შემთხვევაშიც, რაც შესაძლებელია გამოიხატოს გამოუცხადებლობის; პარლამენტის მიერ დასმულ კითხვაზე გასაცემი პროცედურის დარღვევაში; ყოველწლიური ანგარიშის მოსახსენებლად ანდა/საპარლამენტო სხდომაზე გამოუცხადებლობის შემთხვევაში; პარლამენტისათვის არასწორი ანდა დამახინჯებული ინფორმაციის მიწოდებაში; პარლამენტის მიერ მიღებული რეკომენდაციებისა და დადგენილების შეუსრულებლობაში; პარლამენტის საქმიანობისთვის დაბრკოლების შექმნაში.<sup>540</sup> რეგლამენტის მიხედვით, ასეთ ვითარებაში პარლამენტი: იღებს დადგენილებას ან რეზოლუციას დარღვევის გამო კონკრეტული თანამდებობის პირის მიმართ კონსტიტუციით გათვალისწინებული სათანადო რეაგირების ზომების მისაღებად; სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელს მიმართავს წარდგინებით მის დაქვემდებარებაში მყოფი თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის შესახებ.<sup>541</sup>

537 იგივე მოსაზრება გაიზიარეს 2016 წლის 7 ნოემბრის ინტერვიუში სოფო ვერძელმა, გურამ იმნაძემ და მარიამ მხატვარმა; 2016 წლის 11 ნოემბრის ინტერვიუში გაიზიარა ლევან პოძაშვილმა, 2016 წლის 4 ნოემბრის ინტერვიუში გაიზიარა ლევან ალაფიშვილმა.

538 ეფექტურობის შეფასების არსებობას მხარს უჭერს ლიკა საჯავია, 2016 წლის 8 ნოემბრის ინტერვიუ.

539 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 2016 წლის 29 დეკემბრის რედაქცია, 289-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

540 იქვე, 289-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

541 იქვე, 290-ე მუხლი.

## სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო

- პარლამენტის და შესაბამისი კომიტეტის თავმჯდომარეების საბჭოს სხდომებში მონაწილეობა კანონმდებლობით არასაკმარისად არის უზრუნველყოფილი.
- სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ანალიტიკური საქმიანობით მიღებული პროდუქტი ხელმისაწვდომია მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელისათვის – პრემიერ-მინისტრისა და საბჭოს წევრებისათვის. პარლამენტი ადრესატთაგან გამოორიცხულია.

სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო 2014 წელს შეიქმნა და პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანოა. ფუნქციური თვალსაზრისით საბჭო მუშაობს ისეთ საკითხებზე, როგორცაა სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საშინაო და საგარეო პოლიტიკა, ქვეყნის სტაბილურობა და მართლწესრიგი; აგრეთვე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში და ეროვნული ინტერესებისათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვა.

საბჭოს თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი, ხოლო საბჭოს მდივანი არის პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებში, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავენ და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი. იგი მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის წინაშეა ანგარიშვალდებული.

### 16.1. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ადგილი ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში

უსაფრთხოების სექტორში ერთმანეთისგან უნდა იქნეს გამიჯნული, ერთი მხრივ, სერვისების და მეორე მხრივ, კოორდინაციის განმახორციელებელი ორგანოები. მა-



გალითად, კოორდინაციის განმახორციელებელი ორგანოები არსებობს საფრანგეთში (National Intelligence Coordinator), იტალიაში (Department for Security Information) და სხვ.<sup>542</sup> შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის ანგარიშში მითითებულია, რომ აუცილებელია არსებობდეს დაზვერვისა და უსაფრთხოების სამსახურების საკოორდინაციო ორგანო, რომელშიც წარმოდგენილი იქნებოდა სამსახურების ოფიციალური პირები; იგი პირდაპირ უნდა დაექვემდებაროს გადაწყვეტილების მიმღებებს – პრეზიდენტს, პრემიერ-მინისტრს ან შესაბამის მინისტრებს.<sup>543</sup> არსებითაა, ფუნქციონირებდეს პლატფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს უმაღლეს პოლიტიკურ თანამდებობის პირებთან სამსახურების პირდაპირ კომუნიკაციას.<sup>544</sup>

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის მაკოორდინირებელი დაწესებულებაა,<sup>545</sup> რომელიც პრემიერ-მინისტრს ექვემდებარება.<sup>546</sup>

## 16.2. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს როლი

### 16.2.1. რეპროსენტატიული ანალიზი

მთავრობის დადგენილებით 2014 წელს შეიქმნა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო.<sup>547</sup> საბჭოს შექმნის მიზანი იყო სახელმწიფო უსაფრთხოების, სტაბილურობისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფა. დადგენილებით დამტკიცდა საბჭოს დებულება, რომელიც მიუთითებდა, რომ საბჭოს მთავარი ფუნქციაა უმაღლესი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების ხელშეწყობა, ხოლო მისი კომპეტენციის არეალი განისაზღვრა შემდეგი მიმართულებებით: სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საშინაო და საგარეო პოლიტიკა, ქვეყნის სტაბილურობა და მართლწესრიგი; აგრეთვე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სფეროში და ეროვნული ინტერესები-

542 European Union Agency for Fundamental Rights, დასახელებული პუბლიკაცია, 13 .

543 DCAF Intelligence Working Group, Intelligence Practice and Democratic Oversight – a Practitioner’s View, Geneva, 2003, July, 41.

544 იქვე, 42.

545 საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, 2015 წლის 4 მარტის რედაქცია, მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტი. ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვის მაკოორდინირებელი უწყება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოსთან ერთად არის ეროვნული უშიშროების საბჭო. საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, 2015 წლის 4 მარტის რედაქცია, მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტი.

546 საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, 2015 წლის 4 მარტის რედაქცია, მე-20 მუხლის მე-2 პუნქტი.

547 საქართველოს მთავრობის დადგენილება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ, 2014 წლის 6 იანვრის რედაქცია.

სათვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების მართვა.<sup>548</sup> საბჭო ექვემდებარებოდა უშუალოდ პრემიერ-მინისტრს და მისსავე სათათბირო ორგანოს წარმოადგენდა.

### 16.2.2. 2015 წლიდან დღემდე არსებული მოდელი

2015 წლის 4 მარტს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ“. კანონმა განსაზღვრა ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის სფეროები, მისი დაგეგმვისა და კოორდინაციის პროცესი და მაკოორდინირებელი უწყებების უფლებამოსილებები. აქედან გამომდინარე, საბჭო მოექცა აღნიშნული კანონის იურისდიქციაში. მთავრობის დადგენილება ძალადაკარგულად გამოცხადდა და ახალმა კანონმა დაარეგულირა საბჭოსთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხები. მისი მე-4 თავი მთლიანად სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ეთმობა. საბჭოს სტატუსის განმსაზღვრელი მუხლი მთავრობის დადგენილების შინაარსს იმეორებს, თუმცა, მისგან განსხვავებით პირდაპირ მიუთითებს, რომ საბჭო მხოლოდ მთავრობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე გადანყვეტილებების მისაღებად არის შექმნილი, ასევე დაკონკრეტებულია, რომ მისი საქმიანობის მიზანია პრემიერ-მინისტრის პოლიტიკური გადანყვეტილებების მიღების ხელშეწყობა. საბჭოს სხდომებს თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი. საბჭოს სხდომა იმართება ორ თვეში ერთხელ მაინც, ამასთანავე მთავრობის მეთაურს შეუძლია დადგენილ ვადაზე ადრე მოიწვიოს საბჭო.<sup>549</sup>

### 16.3. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს შემადგენლობა

სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ჰყავს მუდმივი და მონვეული წევრები. მუდმივ წევრებს შორის არიან პრემიერ-მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, შს მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, სუს-ის უფროსი, პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებში – სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მდივანი.<sup>550</sup>

საბჭოს მუდმივმოქმედი შემადგენლობიდან ჩანს, რომ უმჯობესი იქნებოდა უფრო მაღალი ხარისხით იყოს უზრუნველყოფილი პარლამენტის ჩართულობა უსაფრთხოებისა

548 იქვე, 1-ლი მუხლი.

549 საქართველოს კანონი ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის წესის შესახებ, 2016 წლის 21 დეკემბრის რედაქცია, 23-ე მუხლი.

550 იქვე, 22-ე მუხლი.

და დაზვერვის სექტორის კოორდინაციის საკითხში. აღნიშნული პრობლემატიკა ორი ასპექტით ხასიათდება:

**(1) პარლამენტის თავმჯდომარის როლის გაძლიერება.** საქართველოს კანონმდებლობით, საპარლამენტო ჩართულობის თვალსაზრისით, გათვალისწინებულია პარლამენტის თავმჯდომარის მონაწილეობის შესაძლებლობა საბჭოს სხდომაზე და ამასთან, მას აქვს ხმის უფლება, მაგრამ კანონი მიუთითებს, რომ მონვევის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს პრემიერ-მინისტრი.<sup>551</sup> თავის მხრივ, მსგავსი ჩანაწერის ლოგიკად უნდა იქნეს მიჩნეული საკანონმდებლო რეგულაცია, რომ საბჭო არის პრემიერ-მინისტრის სათათბირო ორგანო. თუმცა, იმ ფაქტორების გათვალისწინებით, რომ სფერო მეტად სენსიტიურია, ხოლო პარლამენტი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მაკონტროლებელი ინსტიტუტი, საკანონმდებლო ორგანო როლი ადეკვატური უნდა იყოს. მაგალითად, ბულგარეთის ეროვნული ასამბლეის თავმჯდომარეს შეუძლია თავად მიიღოს მონაწილეობა საბჭოს სხდომებში.<sup>552</sup> ზემოაღნიშნული საკითხების გათვალისწინებით უმჯობესი და კონსტიტუციის შესაბამისად ლოგიკური იქნებოდა, თუ პარლამენტის თავმჯდომარეს ექნებოდა საშუალება, საკუთარი ინიციატივით დასწრებოდა საბჭოს სხდომებს.

**(2) საბჭოს შემადგენლობაში პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის თავმჯდომარის წევრად გათვალისწინების შესაძლებლობა.** საბჭოს შემადგენლობაში პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის თავმჯდომარის მონაწილეობის შესაძლებლობა, პარლამენტის როლით არის განპირობებული. შედარებით-სამართლებრივი თვალსაზრისით, მაგალითად, ბულგარეთში პრემიერ-მინისტრი უფლებამოსილია უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების კომიტეტების ხელმძღვანელები, ასევე წევრები, მინისტრები და სხვა დაწესებულებათა ხელმძღვანელები განსაზღვრულ შემთხვევებში ჩართოს საბჭოს საქმიანობაში.<sup>553</sup> შესაბამისად, კანონმდებელი მეტად იქნებოდა საპარლამენტო კონტროლის გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული, თუ კომიტეტის თავმჯდომარეს გაითვალისწინებდა საბჭოს შემადგენლობაში.

551 იქვე, 22-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

552 Act on the Management and Functioning of the System of National Security Protection (SG No. 61, 11/08/2015), Art. 8.5. იხ. <https://www.dar.bg/en/files/113-act-on-the-management-and-functioning-of-the-system-of-national-security-protection.pdf>, განახლებულია: 08.01.2017.

553 იქვე.

## 16.4. სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს მიერ მომზადებულ ანალიტიკურ ინფორმაციაზე წვდომის ხარისხი

სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს უფლებამოსილებები გულისხმობს ანალიტიკური, საზედამხედველო, ასევე საკოორდინაციო საქმიანობის განხორციელებას.<sup>554</sup>

საქართველოს შემთხვევაში სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ანალიტიკური საქმიანობით მიღებული პროდუქტი ხელმისაწვდომია მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელისათვის – პრემიერ-მინისტრისა და საბჭოს წევრებისათვის. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სისტემას საბჭოსთან ერთად შესაბამისი სამსახურები და ინსტიტუტები ქმნის, მათ შორის პარლამენტი და პრეზიდენტი, მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტს, როგორც პოლიტიკის განმსაზღვრელ ორგანოს, ჰქონდეს ის ინფორმაცია, რომელსაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ფლობს. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, რომ კანონმდებლობამ გაითვალისწინოს იმგვარ ჩანაწერი, რომელიც საბჭოს დაავალდებულებს, რომ მისი საქმიანობის შედეგად გამოკვეთილი ინფორმაცია და საკითხები იმავე მოცულობითა და რაოდენობით მიენოდოს პარლამენტსაც. აღნიშნულ საკითხზე ექსპერტთა ნაწილმა საინიციატივო ჯგუფთან შეხ-

554 საბჭო ეცნობა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის სფეროებში არსებული მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციას, ახდენს საფრთხეების იდენტიფიცირებას და შეფასების შემდგომ შეიმუშავებს მათი თავიდან აცილებისათვის საჭირო ზომებს; ანალიზებს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხებს, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფას; ორგანიზებას უწევს უსაფრთხოების თვალსაზრისით ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის, სახელმწიფო თავდაცვისა და მართლწესრიგის სფეროებში სახელმწიფო სტრატეგიების და მათი განხორციელებისთვის აუცილებელი ღონისძიებების შემუშავებას; საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, სწავლობს და ანალიზებს საერთაშორისო კონფლიქტების ზონებში არსებულ მდგომარეობას და ამუშავებს მოვლენათა შესაძლო განვითარების სცენარებს; შეიმუშავებს წინადადებებს საერთაშორისო უსაფრთხოების სფეროში საქართველოს თანამშრომლობის შესახებ; საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შესაბამისად შეიმუშავებს რეკომენდაციებს ქვეყნის ფარგლების გარეთ უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ღონისძიებებში საქართველოს მონაწილეობის საკითხებზე; შეიმუშავებს და განიხილავს სახელმწიფო თავდაცვის, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის უზრუნველყოფის საკითხებზე კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების პროექტებს; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ზედამხედველობს სახელმწიფოს თავდაცვის, უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის სფეროებში საქართველოს სამინისტროების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, სახელმწიფო რწმუნებულების - გუბერნატორებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების საქმიანობას და აძლევს მათ შესაბამის რეკომენდაციებს; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო დარგობრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოებისგან გამოითხოვს ინფორმაციას სახელმწიფოს თავდაცვის, უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის სფეროებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების შესახებ და სახელმწიფო დარგობრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელ ორგანოებს აძლევს შესაბამის რეკომენდაციებს; კოორდინაციას უწევს საქართველოს არსებითი სახელმწიფო ინტერესების საწინააღმდეგო შიდა და საგარეო საფრთხეებისა და რისკების გამოვლენისთვის, თავიდან აცილებისთვის, აღკვეთისა და პროგნოზირებისთვის აუცილებელ ღონისძიებათა შემუშავებასა და განხორციელებას; შეიმუშავებს წინადადებებს მოვლენათა პოლიტიკური, სამხედრო, სოციალური, ეკონომიკური, ეკოლოგიური და სხვა საფრთხეების შემცველი შედეგების თავიდან აცილებისა და აღმოფხვრისთვის; ხელმძღვანელობს საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებისთვის საფრთხის შემცველი ყველა ტიპის კრიზისული სიტუაციების პოლიტიკურ დონეზე მართვას.

ვედრისას დააფიქსირა მოსაზრება, რომ პრემიერ-მინისტრს მეტი ინფორმაცია უნდა ჰქონდეს, ვიდრე პარლამენტის თავმჯდომარეს, მაგრამ იგივე, როგორც პრეზიდენტს; თუმცა მიიჩნევენ, რომ რთული ამ უკანასკნელზე ცალსახად ლაპარაკი მანამ, სანამ არაა კონსტიტუციით მკვეთრად ერთმანეთისაგან გამიჯნული პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის ფუნქციები.<sup>555</sup> ნაწილის მოსაზრებით, პრეზიდენტის ინფორმირებულობის დონე უნდა გაუმჯობესდეს ყველა იმ საფრთხესთან დაკავშირებით, რამაც ქვეყანა შეიძლება საომარ მდგომარეობამდე მიიყვანოს.<sup>556</sup> მაგალითად, ბულგარეთში უსაფრთხოების საბჭო და მისი წევრი ინსტიტუტების ხელმძღვანელებისათვის ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიით განსაზღვრულია ვალდებულება, რომ იგივე ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს ქვეყნის პრეზიდენტსა და ეროვნული ასამბლეის თავმჯდომარესაც.<sup>557</sup> კვლევის ჯგუფი მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ანალიტიკური საქმიანობით მიღებული პროდუქტი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს პარლამენტის თავმჯდომარისთვისაც.

## 16.5. ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა

საბჭოს თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი. საბჭოს ჰყავს მდივანი,<sup>558</sup> რომელიც არის პრემიერ-მინისტრის თანაშემწე სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებში. მდივანს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი.<sup>559</sup> იგი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის წინაშე,<sup>560</sup> თუმცა, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საბჭოს, შესაძლოა, კითხვით მიმართოს პარლამენტმა.<sup>561</sup> გარდა ამისა, იმდენად, რამდენადაც უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო

555 2016 წლის 14 ნოემბრის ინტერვიუ დავით დარჩიაშვილთან.

556 2016 წლის 15 ნოემბრის ინტერვიუ ლევან დოლიძესთან.

557 National Security Strategy of the Republic of Bulgaria, 173, იხ. [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/BGR\\_National\\_Security\\_Strategy\\_Republic\\_Bulgaria\\_2011.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/BGR_National_Security_Strategy_Republic_Bulgaria_2011.pdf), განახლებულია: 08.01.2016.

558 საბჭოს მდივანი შეიძლება დაინიშნოს საბჭოს შემადგენლობიდან. ასეთ შემთხვევაში საბჭოს მდივნის საქმიანობა არ ანაზღაურდება და იგი საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს პირვანდელ თანამდებობასთან შეთავსებით. საბჭოს მდივნის ფუნქციები: ორგანიზებას უწევს საბჭოს მუშაობას; ხელმძღვანელობს საბჭოს აპარატს; პრემიერ-მინისტრს საქართველოს მთავრობის მიერ დასამტკიცებლად წარუდგენს საბჭოს აპარატის დებულებას, სტრუქტურასა და საშტატო განრიგს; ამზადებს საბჭოს სხდომებს; აკონტროლებს სახელმწიფოს თავდაცვის, უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის საკითხებზე საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებების შესრულებას; პრემიერ-მინისტრს წარუდგენს წინადადებებს მუდმივმოქმედი და დროებითი უწყებათაშორისი კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების შექმნის შესახებ; კოორდინაციას უწევს საბჭოს მიერ შექმნილი მუდმივმოქმედი და დროებითი უწყებათაშორისი კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების საქმიანობას; საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში ხელს აწერს სამსახურებრივ დოკუმენტებს და სამართლებრივ აქტებს; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ახორციელებს საბჭოს აპარატის მიერ მომზადებული სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის გასაიდუმლოებას, განსაიდუმლოებას და საიდუმლოების გრიფის შეცვლას; დადგენილი წესით ასრულებს პრემიერ-მინისტრის ცალკეულ დავალებებს; ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

559 საქართველოს მთავრობის დადგენილება „სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს აპარატის დებულების, საშტატო განრიგისა და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთების დამტკიცების შესახებ“, 2014 წლის 17 იანვრის რედაქცია, მე-3 მუხლის 1-ლი ნაწილი.

560 იქვე, მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

561 სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო არ წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტის შეკითხვის ადრესატს, იმდენად რამდენადაც იგი არ არის მის წინაშე ანგარიშვალდებული დაწესებულება.

ექვემდებარება პრემიერ-მინისტრს, პარლამენტს შეუძლია არაპირდაპირი ფორმით განახორციელოს ამ საკონსულტაციო ორგანოს კონტროლი და ამისთვის გამოიყენოს სხვა შესაბამისი ინსტრუმენტები.<sup>562</sup>

იმის გათვალისწინებით, რომ საბჭო არ არის პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანო და როგორც აღინიშნა, მისი კონტროლი პარლამენტს მხოლოდ შუალობითი ფორმით შეუძლია, სფეროს მნიშვნელობიდან გამომდინარე, არსებითია, უზრუნველყოფილი იყოს საბჭოს ეფექტურად მუშაობის საკითხი. ამ თვალსაზრისით, მაგალითად, ბულგარეთის მთავრობა, ვალდებულია, ყოველწლიურად ეროვნულ ასამბლეას მარტის ბოლომდე წარუდგინოს ანგარიში ეროვნული უსაფრთხოების შესახებ.<sup>563</sup> ამ მიმართულებით წარდგენილი ინფორმაციის ნაწილში მნიშვნელოვანია უსაფრთხოების საბჭოს როლი, რადგან იგი მინისტრთა საბჭოს წარუდგენს ეროვნული უსაფრთხოების შესახებ ყოველწლიური ანგარიშის პროექტს.<sup>564</sup> მნიშვნელოვანი იქნებოდა, საქართველოს შემთხვევაში მსგავსი გამოცდილების ლოგიკის გაზიარება, სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, იმგვარი მექანიზმის დამკვიდრება, რომელიც, ერთი მხრივ, გაზრდიდა მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე უსაფრთხოების საკითხების კონტექსტში და მეორე მხრივ, ასახავდა საბჭოს როლს. ამ თვალსაზრისით, შესაძლებელია საქართველოს მთავრობისათვის განისაზღვროს ვალდებულება, რომ პარლამენტში წარდგინოს ანგარიში უსაფრთხოების საკითხების შესახებ (არასაიდუმლო ინფორმაცია), რომელსაც უნდა ამზადებდეს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო.

---

562 სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ოფიციალური ვებ გვერდი, იხ. <http://sscmc.gov.ge/ge/page/internal-audit>, განახლებულია: 08.01.2017.

563 National Security Strategy of the Republic of Bulgaria, 157.

564 Act on the Management and Functioning of the System of National Security Protection (SG No. 61, 11/08/2015), Art. 9.7. იხ. <https://www.dar.bg/en/files/113-act-on-the-management-and-functioning-of-the-system-of-national-security-protection.pdf>, განახლებულია: 08.01.2017.

## რეკომენდაციები

### საქართველოს პარლამენტის მიმართ

საქართველოს პარლამენტის მიერ საკუთარი საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით საჭიროა გატარდეს საკანონმდებლო რეფორმა, რომლითაც მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს:

- დებატების ჩატარების შემთხვევაში პრეზიდენტის სავალდებულო დარჩენისა და მასში მონაწილეობის ვალდებულება, ფრაქციათა გამოსვლების შემთხვევებში კი მისი დისკრეცია სხდომაში მონაწილეობასთან დაკავშირებით;
- პრემიერ-მინისტრის მიერ სამთავრობო გეგმის შესრულების შესახებ ანგარიშის ზეპირი ფორმით ყოველწლიური წარდგენა (გარდა მორიგი არჩევნების წლისა) მოხსენების შემდგომი დებატების ჩატარების და მათში მთავრობის სრული შემადგენლობის მონაწილეობის სავალდებულობა (ეს ვალდებულებები უნდა გავრცელდეს პრემიერ-მინისტრის რიგგარეშე ანგარიშის განხილვაზეც);
- შეკითხვის სუბიექტთა წრე, რაც გაითვალისწინებს პარლამენტის წევრთა ათკაციანი ჯგუფის ექვს დეპუტატამდე შემცირებას;
- ინტერპელაციის მექანიზმი;
- ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირების სამთავრობო საათზე შეკითხვებისთვის პასუხის გასაცემად პირადად წარდგომის ვალდებულება;
- პარლამენტის შესაძლებლობა, გადაუდებელ შემთხვევაში სამთავრობო საათი ნაადრევად, დამატებით ჩანიშნოს. თუმცა, ეს არ უნდა უშლიდეს ხელს იმავე თვეში, კანონმდებლობით განსაზღვრულ დროს დაგეგმილი სამთავრობო საათის ჩატარებას (აღნიშნული ცვლილების პირობებში მთავრობის წევრთა პლენარულ სხდომაზე მონაწილეობის ცალკე საკონტროლო მექანიზმის სახით არსებობის საჭიროება აღარ იარსებებს);
- სუს-ის, შსს-ს, დაზვერვის სამსახურისა და სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს საქმიანობის ეფექტური კონტროლის მიზნით სპეციალიზებული საპარლამენტო კომიტეტის ანდა თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის ფარგლებში სპეციალიზებული მუდმივმოქმედი ქვეკომიტეტების შექმნის შესაძ-

ლებლობა, რომლის წევრების მთელი ყურადღება მხოლოდ კონკრეტული სამსახურის საქმიანობაზე იქნება კონცენტრირებული;

- ნდობის ჯგუფის ცალკეული წევრის ინიციატივის შემთხვევაში სხდომის მოწვევის ავტომატური რეჟიმი, რაც გამორიცხავს ამ გადაწყვეტილების მისაღებად უმრავლესობის მხარდაჭერის აუცილებლობას;
- ნდობის ჯგუფის წინასწარი კონტროლი უშუალოდ სუს-ისა, დაზვერვის სამსახურის, ასევე სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს საიდუმლო შესყიდვებზე;
- დეპუტატთა წევრთა ერთი მეხუთედის შესაძლებლობა უმრავლესობის ნების მიუხედავად შექმნას კომისია;
- კომისიის ინსტრუმენტული უფლებამოსილების ფარგლები, რომელიც არ იქნება დამოკიდებული სხვადასხვა პირის (სახელმწიფო უწყების) ნებართვა/თანხმობაზე;
- ფრაქციის სხდომებზე დაბარების შემთხვევაში პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს ხელმძღვანელის დასწრების ნებაყოფლობითი ხასიათი;
- შესაბამისი თანამდებობის პირის ვალდებულება, წარუდგინოს პარლამენტს კითხვაზე პასუხის გაუცემლობის მიზეზი;
- პროცედურა, რომლის მიხედვითაც პასუხგაუცემელი კითხვები სავალდებულო წესით და წინასწარ დადგენილი პერიოდულობით გამოქვეყნდება.

საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული პარლამენტის საკონტროლო უფლებამოსილებების უკეთ იმპლემენტაციისა და არსებული პრაქტიკის შესაცვლელად, აუცილებელია:

- შეიცვალოს მიდგომა სამთავრობო პროგრამის მიმართ. პროგრამა მთავრობისთვის სახელმძღვანელო დოკუმენტი უნდა იყოს, აქედან გამომდინარე, მასში სისტემურად უნდა იყოს განხილული ყველა მიზანი;
- პრემიერ-მინისტრმა უზრუნველყოს ანგარიშის რეგლამენტით გათვალისწინებულ ვადებში წარდგენა, ხოლო პარლამენტმა გამოიყენოს მის ხელთ არსებული ყველა ინსტრუმენტი არსებული ტრადიციის შესაცვლელად;
- სამთავრობო პროგრამასთან დაკავშირებით პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტი უფრო კრიტიკული იყოს და მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების პარალელურად საჭიროების შემთხვევაში მოიცავდეს რეკომენდაციებსაც;
- დეპუტატებმა არსებული სამართლებრივი და პოლიტიკური ვითარების გათვალისწინებით გამოიყენონ იმპიჩმენტის კონსტიტუციური პროცედურა;
- ამოქმედდეს პარლამენტის რეგლამენტის ის ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც წერილობითი პასუხები ხელმოწერილი უნდა იყოს კითხვის ადრესატების მიერ;
- პარლამენტარებმა აქტიურად გამოიყენონ კითხვით მიმართვის უფლებამოსილება; შესაბამისმა ორგანოებმა ბლანკეტურად უარი არ უთხრას დეპუტატებს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე;



- სუს-ის საქმიანობის შესახებ ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენა პრიორიტეტულ საკითხად განისაზღვროს. ამიტომ, პარლამენტის ბიურომ, პლენარული სხდომის დღის წესრიგის შემუშავებისას, განსაკუთრებული გარემოებების არარსებობისას, სუს-ის უფროსის ანგარიშის მოსმენა პირველ საკითხად უნდა გაითვალისწინოს.

### შინაგან საქმეთა მინისტრი

- კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს წარმომადგენლობითი ორგანოს ეფექტური უფლებამოსილება შესაბამის პოლიტიკურ ვითარებაში განახორციელოს მთავრობის უნდობლობა ეფექტური და მარტივი მექანიზმებით;
- კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს მინისტრის ინდივიდუალური, ქმედითი პოლიტიკური პასუხისმგებლობის პროცედურა.

### დაზვერვის სამსახური

- დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის დანიშვნის პროცესში არ უნდა იყოს ჩართული მხოლოდ ერთი ინსტიტუტი, ხელმძღვანელი უნდა ინიშნებოდეს პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის წარდგინებით;
- კანონმა ნათლად განსაზღვროს დაზვერვის სამსახურის ხელმძღვანელის თანამდებობიდან გათავისუფლების წინაპირობები;
- დაზვერვის სამსახურის უფროსი დაკავებული თანამდებობიდან პრეზიდენტის წარდგინებით პარლამენტმა უნდა გაათავისუფლოს. ეს რაც შეეხება პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ფორმას, ხოლო სამართლებრივ პასუხისმგებლობად იმპიჩმენტი უნდა განისაზღვროს.

### უსაფრთხოების სამსახური

- სუს-ის უფროსის კანდიდატურას პარლამენტს პრეზიდენტი უნდა წარუდგინდეს;
- კანონმდებლობამ უნდა გაითვალისწინოს სუს-ის უფროსის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის მექანიზმი იმპიჩმენტის სახით. რაც შეეხება პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, ამ შემთხვევაში, სუს-ის უფროსის გადაყენება უნდა მოხდეს პრეზიდენტის წარდგინებისა და პარლამენტის აბსოლუტური უმრავლესობის გადაწყვეტილებით;
- საქმიანობის შესახებ ანგარიში არა უფროსის მოადგილემ, არამედ თვით უფროსმა უნდა წარადგინოს. კანონმდებლობამ უნდა გაითვალისწინოს ანგარიშის წარდგენის ვადის გადადების საპატიო მიზეზები.

### სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო

- კანონმდებლობამ უნდა გაითვალისწინოს, რომ პარლამენტის თავმჯდომარეს საკუთარი ინიციატივით შეეძლოს საბჭოს სხდომებზე დასწრება;
- კანონმდებლობამ უნდა გაითვალისწინოს შესაბამისი კომიტეტის თავმჯდომარის სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს წევრობა;
- სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭოს ანალიტიკური საქმიანობით მიღებული პროდუქტი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს პარლამენტის თავმჯდომარისთვისაც;
- მთავრობისათვის განისაზღვროს ვალდებულება, რომ პარლამენტში წარადგინოს ანგარიში უსაფრთხოების საკითხების შესახებ (არასაიდუმლო ინფორმაცია), რომელსაც უნდა ამზადებდეს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების მართვის საბჭო.



## ამტორთა მმსახებ:

მასშობი მმსახებ – ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის ასოცირებული პროფესორი საჯარო სამართლის მიმართულე-ბით. 2008 წელს დაამთავრა თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი, 2012 წელს კი სოციოლოგიის მაგისტრის აკადემიური ხარისხი ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მეცნიერებისა და ხელოვნების ფაკულტეტის მიერ მიენიჭა. 2010 წლიდან საქართველოს სხვადასხვა უნივერსიტეტებში კითხულობს საბაკალავრო და სამაგისტრო კურსებს კონსტიტუციურ სამართალში. არის რამდენიმე სამეცნიერო სტატიის, კვლევისა და პუბლიკაციის ავტორი. მისი ინტერესების სფეროა ადამიანის უფლებე-ბის ფილოსოფია, პოლიტიკური სამართალი და ძალაუფლების თეორია.

თამარ პაპაშვილი – აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის მონვე-ული ლექტორი. ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმ-წიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი საკონსტიტუციო სამართლის მიმართულეებით. დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტის სა-მეცნიერო საბჭოს წევრი. 2012 წელს დაამთავრა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი იურიდიული ფა-კულტეტი, ამავე უნივერსიტეტში 2014 წელს მიენიჭა სამართლის მა-გისტრის ხარისხი. გამოქვეყნებული აქვს რამდენიმე აკადემიური სტა-ტია და პუბლიკაცია. მისი ინტერესის სფეროა სახელმწიფო მონყობის პრობლემური საკითხები.

ნინო მამაპაშვილი – ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სა-ხელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი საკონსტიტუციო სამარ-თლის მიმართულეებით. 2013 წელს დაამთავრა ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი. აქვე 2015 წელს მიენიჭა სამართლის მაგისტრის აკადე-მიური ხარისხი. მოპოვებული აქვს სამეცნიერო კვლევითი გრანტი კონსტიტუციურ კონტროლზე ვიადრინას ევროპულ უნივერსიტეტში. არის რამდენიმე სამეცნიერო სტატიისა და პუბლიკაციის ავტორი. მისი ინტერესების სფეროა საკონსტიტუციო კონტროლის შედარებით-სამართლებრივი და დოქტრინალური ასპექტები, ასევე პოლიტიკური პარტიების თანამედროვე გამოწვევები.

გიორგი კვიციანიძე – თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელ-მწიფო უნივერსიტეტის მაგისტრანტი კერძო სამართლის მიმართუ-ლებით. 2014 წელს დაამთავრა თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახე-ლობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტი. 2016 წელს ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტში მიენიჭა საერთაშორისო ბიზნეს სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხი. არის რამდენიმე სამეცნიერო სტატიისა და კვლევის ავტორი. მისი ინტერესების სფე-როა კონსტიტუციური სამართალი, ადამიანის უფლებების განზომო-ლებები საერთაშორისო არბიტრაჟში, დავის ალტერნატიული გადაწყ-ვეტის საშუალებები.

ანა ბერიძე – საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის სა-მართლისა და პოლიტიკის სკოლის სამართლის საბაკალავრო პროგრა-მის მეოთხე კურსის სტუდენტი.