

# საქართველოს პარლამენტში მოქალაქეთა ინფორმაციის წაკომოღებლის პრობლემები და მათი დაძლევის პერსპექტივები

2024



ავტორი:

**ნინო კაპანაძე**



---

## შენიშვნა:

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მომზადდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით და შესაძლოა არ გამოხატავდეს USAID-ის და ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

მასალა მომზადდა პროექტის, „ახალგაზრდების ჩართულობისა და მენტორინგისთვის საჯარო პოლიტიკის საპილოტე ინიციატივები“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) და მისი შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ ავტორის პასუხისმგებლობას.

## შინაარსი

რეზიუმე .....	4
შესავალი .....	4
1. სიტუაციის ანალიზი .....	6
1.1. ნორმატიული ჩარჩოს მიმოხილვა .....	6
1.1.1. ნორმატიული ჩარჩო ჩართულობის/მონაწილეობის მექანიზმების თაობაზე .....	6
1.1.2. ნორმატიული ჩარჩო საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების თაობაზე .....	10
1.2. ფაქტობრივ დონეზე არსებული პრობლემის აღწერა და მისი შეფასება .....	11
1.2.1. გამოკითხვის შედეგები.....	12
1.2.2. პარლამენტის მიერ გამოქვეყნებული პროაქტიული და გამოთხოვილი ინფორმაციის ანალიზი.....	14
1.2.3. პრობლემის ხის ანალიზი .....	17
1.3 დაინტერესებული მხარეები წარმოდგენილი პრობლემის კონტექსტში .....	19
2. პრობლემის გადაჭრის გზა და ალტერნატივების ანალიზი .....	19
2.1. პეტიციების სისტემა: შედარებითი მიმოხილვა და კარგი პრაქტიკა .....	20
2.1.1. პეტიციის უფლება, მიზნები და ფარგლები .....	20
2.1.2. პეტიციების განმხილველი სპეციალური კომიტეტები საზღვარგარეთ .....	25
2.2. პარლამენტის საზედამხედველო მექანიზმების კარგი პრაქტიკა (ვიწრო ჭრილში).....	26
2.3. ალტერნატივების მიმოხილვა .....	28
რეკომენდაციები .....	29
გამოყენებული ლიტერატურა .....	31

## რეზიუმე

თანამედროვე წარმომადგენლობით დემოკრატიებში მოქალაქეები სულ უფრო თამამად და ღიად აკრიტიკებენ მმართველ ხელისუფლებას, სააშკარაოზე გამოაქვთ მათი შეცდომები, უკმაყოფილების შემთხვევაში მიმართავენ სხვადასხვა ინსტრუმენტებს, იქნება ეს გასაჩივრება სასამართლოებში თუ ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის და კომუნიკაციის სხვადასხვა მექანიზმები.<sup>1</sup> მოსახლეობის ჩართულობა, განსაკუთრებით, წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობაში, ხელს უწყობს დემოკრატიული მმართველობის გაუმჯობესებასა და საზოგადოებრივი ცხოვრების ხარისხის ამაღლებას, საზოგადოების ინტერესების უკეთ წარმოდგენას. მოქალაქეთა მონაწილეობა უზრუნველყოფს, რომ პარლამენტი უკეთესად იყოს ინფორმირებული ხალხის საჭიროებების, შეხედულებებისა და პრიორიტეტების შესახებ. ეს უწყობს ხელს ისეთი კანონმდებლობის მიღებას, რომელიც პასუხობს საზოგადოების რეალურ მოთხოვნებს.

პარლამენტის კომპეტენციების წარმატება იმდენად არ იზომება საბოლოო პოლიტიკის მიღებით, რამდენადაც დებატების ან საკანონმდებლო პროცესის მიმდინარეობით.<sup>2</sup> პარლამენტების უპირველესი მანდატი წარმომადგენლობითი ფუნქციის შესრულებაა, რასაც ისინი კანონშემოქმედებითი და აღმასრულებელი შტოს საქმიანობის ზედამხედველობის გზით ასრულებენ. ლოგიკურია დასკვნა, რომ თუკი დასახელებული ორი ტიპის საქმიანობას ისინი სათანადოდ ვერ განახორციელებენ, წარმომადგენლობითი მანდატის შესრულების ხარისხიც დაბალი იქნება.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მიზანია, ერთი მხრივ, მიმოიხილოს პრობლემები და ბარიერები, რომლებსაც აწყდებიან მოქალაქეები საქართველოს პარლამენტთან კომუნიკაციის პროცესში, მეორე მხრივ კი, წარმოადგინოს ამ კომუნიკაციის გაუმჯობესების პერსპექტივები, შესთავაზოს პარლამენტსა და ფართო საზოგადოებას უმაღლეს წარმომადგენლობით საკანონმდებლო ორგანოსთან მოქალაქეთა კავშირის გაძლიერების მექანიზმები რეკომენდაციების სახით.

## შესავალი

წარმომადგენლობითი მანდატის შესასრულებლად პარლამენტს საკანონმდებლო და საზედამხედველო უფლებამოსილებების გარდა, პირდაპირი ინსტრუმენტებიც გააჩნია: ესენია მოქალაქეთა<sup>3</sup> ჩართულობის და მონაწილეობის მექანიზმები პარლამენტის საქმიანობაში. ეს მექანიზმები უკავშირდება როგორც უშუალოდ საკანონმდებლო პროცესს (კანონპროექტების წარდგენის კუთხით), ისე სხვა საზოგადო თუ პერსონალურ საკითხებზე

<sup>1</sup> Pippa Norris, *Democratic Phoenix*, New York, Cambridge University Press, 2002; Pippa Norris, *Democratic deficit: critical citizens revisited*, Cambridge University Press, 2011; Anchon Fung and Erik Onil Wright, *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, London: Verso Press, 2003; Graham Smith, *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, 2009.

<sup>2</sup> შდრ. Catherine Bochel, "Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?", *Parliamentary Affairs*, 2012, 66(4):798-815.

<sup>3</sup> დოკუმენტში ტექსტის მარტივი აღქმადობის მიზნით აღნიშნულ კონტექსტში გამოყენებული იქნება ტერმინი „მოქალაქე“, რომელშიც მოიაზრება ყველა ის პირი, რომელიც შესაბამის სამართლებრივ სისტემებში ჩართულობის მექანიზმების სუბიექტი შეიძლება იყოს (მათ შორის, მოქალაქეობის არმქონე პირი და უცხო ქვეყნის მოქალაქე).

უშუალოდ საპარლამენტო სუბიექტებისთვის მიმართვის შესაძლებლობებს. გარდა ამისა, წარმომადგენლობითობის ელემენტებს საზედამხედველო საქმიანობაც შეიცავს.

იმისათვის, რომ არჩევნების დღის შემდეგ კვლავ დააკავშირონ და ჩართონ მოქალაქეები თავიანთ მმართველ ინსტიტუტებთან კომუნიკაციაში, ბევრმა მოწინავე თანამედროვე დემოკრატიაში შემოიღო ინოვაციური რეფორმები იმისათვის, რათა ახალ მოდელზე გადაეყვანა მოქალაქეთა ურთიერთობის გზა საჯარო ინსტიტუტებთან.<sup>4</sup> აქედან გამომდინარე, უბრალოდ რეფორმების მიღება, რომლებიც „სამოქალაქო ჩართულობის“ საშუალებას იძლევა, საკმარისად აღარ მიიჩნევა პოლიტიკური სისტემისადმი საზოგადოების მხარდაჭერის გასაუმჯობესებლად.<sup>5</sup> ამის ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზი მმართველი სისტემებისადმი საზოგადოების ნდობის შესამჩნევი შემცირება გახდა, რამაც, თავის მხრივ, საფუძველი დაუდო ტრანსფორმაციული რეფორმების საფუძვლების ჩაყრას, რათა გაეფართოებინათ მოქალაქეებისთვის თავიანთ ხელისუფლებებთან დაკავშირების შესაძლებლობები<sup>6</sup> და გაეზარდათ საზოგადოებრივი მხარდაჭერა პოლიტიკური ინსტიტუტებისადმი.<sup>7</sup> შედეგად, ქვეყნებმა გადაწყვიტეს, მოქალაქეები უფრო აქტიურად ჩაერთოთ პოლიტიკის შემუშავებასა და ფორმულირებაში.<sup>8</sup>

ამ კონტექსტში პეტიციის უფლება ნათლად იქნა მიჩნეული „ადვოკატირებითი დემოკრატის“ (advocacy democracy) ფორმად.<sup>9</sup> ეს უკანასკნელი ხასიათდება როგორც ნახევრად პირდაპირი დემოკრატია, რომელი მიზნად ისახავს პოლიტიკური მონაწილეობის საშუალებების გაფართოებას ადვოკატირებითი დემოკრატის ახალი სტილის მეშვეობით, რომელშიც მოქალაქეები მონაწილეობენ პოლიტიკის განხილვასა და ფორმირებაში - პირდაპირ ან წარმომადგენლების მეშვეობით, როგორცაა საზოგადოებრივი ინტერესების ჯგუფები - თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილებებს მაინც ხელისუფლების ორგანოები იღებენ.<sup>10</sup> მართლაც, მიიჩნევენ, რომ პეტიციის უფლება უფრო ახლოსაა დემოკრატის წარმომადგენლობით ფორმასთან, ვიდრე წმინდა პირდაპირ დემოკრატისთან,<sup>11</sup> თუმცა, „წარმომადგენლობითი დემოკრატია მოქალაქეთა მონაწილეობას კი არ გამოირიცხავს, არამედ მისი წინაპირობაა“.<sup>12</sup>

პეტიციები, ერთი მხრივ, მონაწილეობის ინსტრუმენტია, მეორე მხრივ კი, ისინი აძლევს პარლამენტს საშუალებას, პეტიციებში გადმოცემული პრობლემების შესწავლის შედეგად ზედამხედველობის ფუნქციაც მოიყვანოს მოქმედებაში. ამ ორი არსებითი ფუნქციური

<sup>4</sup> Christopher J. Carman, "The process is the reality: perceptions of procedural fairness and participatory democracy", *Political Studies*, 58 (4), 2010, pp. 731-751. P. 731.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Bruce E. Cain, Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow (eds) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003; Russell J. Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

<sup>7</sup> Christopher J. Carman, "The process is the reality: perceptions of procedural fairness and participatory democracy", *Political Studies*, 58 (4), 2010, pp. 731-751. P. 731.

<sup>8</sup> Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow and Bruce E. Cain, "New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions", in B. E. Cain, R. J. Dalton and S. E. Scarrow (eds), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 1-22, p. 2; Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, "Wie hat die öffentliche Petition die Demokratie verändert?", WD 1 – 3000-170/10, 2010, S. 4, <https://tinyurl.com/ejczxr8k>

<sup>9</sup> Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow and Bruce E. Cain, "Advanced Democracies and the New Politics", *Journal of Democracy*, Vol. 15 (Number 1), 2004, pp. 124-138.

<sup>10</sup> Tiago TIBURCIO, The Right to Petition, Directorate General for internal Policies, Policy Department c: Citizens' Right and Constitutional Affairs Petitions, European Parliament, European Union, Brussels, 2015, p. 13.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, "Wie hat die öffentliche Petition die Demokratie verändert?", WD 1 – 3000-170/10, 2010, S. 7, <https://tinyurl.com/ejczxr8k>

დატვირთვის გათვალისწინებით, საინტერესოა, როგორი დანიშნულება და გამოყენება გააჩნია ამ ინსტიტუტს საქართველოში და რამდენად ასრულებს ის მოქალაქეთა ხმის ფუნქციას უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში.

საქართველოს პარლამენტში ნორმატიულ დონეზე, მოქალაქეთა ინტერესების წარმოდგენის საკმაოდ მრავალფეროვანი პაკეტი არსებობს, თუმცა სხვა საკითხია, როგორია პრაქტიკა მათი გამოყენების მხრივ, რამდენად ეფექტიანია მათი მეშვეობით მოქალაქეთა და მათ წარმომადგენელთა შორის კომუნიკაცია, რა ბარიერებს აწყდებიან ისინი პარლამენტთან ურთიერთობისას და საბოლოოდ, რამდენად ასახავს საპარლამენტო საქმიანობა - კანონმდებლობა თუ კონტროლის პროცესში წარმოებული დებატები - მოქალაქეთა წახილებსა და პრობლემებს. წინამდებარე დოკუმენტი ამ საკითხებს შეისწავლის პოლიტიკის დოკუმენტის ფორმატით: სიტუაციის ანალიზის და პრობლემების იდენტიფიცირების შედეგად შემუშავდება პრობლემების დაძლევის ალტერნატივები, შეირჩევა ყველაზე ოპტიმალური ალტერნატივა და წარმოდგენილი იქნება შესაბამისი რეკომენდაციები.

## **1. სიტუაციის ანალიზი**

მოქალაქეთა ინტერესების პარლამენტში წარმოდგენის თვალსაზრისით არსებული სიტუაციის იდენტიფიცირების მიზნით წინამდებარე დოკუმენტის მომზადების პროცესში გამოყენებული იქნა რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის მეთოდები:

- რელევანტური ნორმატიული მასალის დამუშავება და ანალიზი;
- მოქალაქეთა გამოკითხვა - პარლამენტის საქმიანობაში ჩართულობის საშუალებების შესახებ ცნობადობისა და მათი გამოყენების შესახებ;
- პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული პროაქტიული ინფორმაციის და პარლამენტიდან გამოსვლილი ინფორმაციის დამუშავება და ანალიზი (სტატისტიკური და დოკუმენტაციის (მათ შორის, სტენოგრამების) კონტენტანალიზი).

### **1.1. ნორმატიული ჩარჩოს მიმოხილვა**

პრობლემის იდენტიფიცირებამდე, მნიშვნელოვანია პარლამენტთან მოქალაქეთა კავშირის უზრუნველყოფის საშუალებების ნორმატიული ჩარჩოს მოკლე მიმოხილვა, რომელიც ორ ნაწილად იქნება წარმოდგენილი: მოქალაქეთა ჩართულობის/მონაწილეობის მექანიზმები და საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმები. ეს უკანასკნელი დოკუმენტში განხილული იქნება არა აღმასრულებელი შტოს პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების პოლიტიკურ კონტექსტში, არამედ მოქალაქეთა ინტერესების წარმოდგენის თვალსაზრისით. მათი განხილვის მიზანია, იდენტიფიცირდეს ე.წ. ლუფტები, რომლებსაც ეს ინსტრუმენტები ტოვებენ კომუნიკაციის პროცესში, რათა შემდგომ დაიგეგმოს მათი შევსების ოპტიმალური გზები.

#### **1.1.1. ნორმატიული ჩარჩო ჩართულობის/მონაწილეობის მექანიზმების თაობაზე**

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მექანე საპარლამენტო თუ სამთავრობო სუბიექტების მიერ დარგობრივი საკანონმდებლო ინიციატივების მიღმა, მოქალაქეთა პრობლემების პარლამენტში პირდაპირ წარმოდგენის რამდენიმე შესაძლებლობა არსებობს. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ამ მხრივ შემდეგ ინსტრუმენტებს ითვალისწინებს:

- მოქალაქეთა საკანონმდებლო ინიციატივა;<sup>13</sup>
- საკანონმდებლო წინადადება;<sup>14</sup>
- პეტიცია;<sup>15</sup>
- დაინტერესებულ პირთა წერილები და განცხადებები პარლამენტის წევრების მიმართ;<sup>16</sup>
- საკომიტეტო მოსმენებზე დასწრება;<sup>17</sup>
- კომენტარები კანონპროექტებზე.<sup>18</sup>

ა) პირველი ორი ინსტრუმენტი კანონპროექტის წარდგენას ითვალისწინებს. პირველ შემთხვევაში (რომელიც როგორც ჩვეულებრივი კანონის, ისე კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენას მოიაზრებს) ისინი საჭირო ხელმოწერების მოგროვების შემთხვევაში საპარლამენტო და სხვა სუბიექტების საკანონმდებლო ინიციატივების მსგავსად განიხილება პარლამენტში (კომიტეტებსა და პლენარულ სხდომებზე მოსმენა და ა.შ). საკანონმდებლო წინადადება კი საკანონმდებლო ინიციატივაზე შედარებით ნაკლებად ეფექტიანია პროცედურული თვალსაზრისით და მათ „ჩამორჩება“ იმ ეტაპით, რომ იგი, პირველ რიგში, უნდა მოიწონოს კონკრეტულმა დარგობრივმა კომიტეტმა, შემდეგ კი მისი ინიცირება თავიდან მოხდეს საპარლამენტო სუბიექტის სახელით (თუმცა მისი წარდგენა 1 მოქალაქესაც შეუძლია).<sup>19</sup> ამდენად, ამ მექანიზმების მთავარი მახასიათებელია უშუალოდ კანონპროექტის წარდგენა ან კანონის მომზადების თაობაზე მიმართვა (წინადადების შემთხვევაში), შესაბამისად, მოქალაქე(ებ)ის მიერ წამოჭრილი პრობლემა აუცილებლად კანონის გზით უნდა გვარდებოდეს და ის არ იძლევა საშუალებას, წამოჭრილი იყოს მხოლოდ პრობლემა და მის მოგვარებაზე უკვე (კანონის ფორმით) თავად საკანონმდებლო ორგანომ იზრუნოს.

ბ) პეტიცია მოქალაქეთა ჯგუფის საკანონმდებლო ინიციატივებისგან განსხვავდება ორი ასპექტით: ის პარლამენტს წარედგინება ჩვეულებრივი თხოვნის (და არა კანონპროექტის) სახით, და ასევე, მის წარსადგენად საკმარისია 300 ხელმოწერაც.<sup>20</sup> პეტიციის უფლების კიდევ ერთი შეზღუდვაა (როგორც დასაშვებობის ერთ-ერთი კრიტერიუმი) მისი შინაარსი: ის უნდა ეხებოდეს სახელმწიფოებრივი ან/და საზოგადოებრივი პრობლემიდან გამომდინარე საკითხს. ამდენად, პეტიცია არ დაიშვება მოქალაქის პერსონალური პრობლემის (თუნდაც უფლების დარღვევის შემთხვევის) პარლამენტისათვის მიწოდების მიზნით, მაგალითად, საჩივრის მსგავსი ფორმის წერილით. რეგლამენტის მიხედვით, პეტიციის წარდგენა შესაძლებელია როგორც მატერიალურად, ისე ელექტრონულად (ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, დამატებით შესაძლებელია პარლამენტის ვებგვერდზე სპეციალურ ჩანართში 1 თვის ვადაში საკმარისი ხელმოწერების მოგროვება<sup>21</sup>). დასაშვებობის ამ ეტაპის გადალახვის შემდეგ პეტიცია გადაეცემა შესაბამის დარგობრივ კომიტეტს (ან დროებით კომისიას), რომელიც იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას: ა) მიზანშეწონილად მიიჩნევს პეტიციის უშუალოდ შესწავლასა და განხილვას; ბ) პეტიციას

<sup>13</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 45-ე მუხლი, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 99-ე მუხლის მე-2 პუნქტი და 127-ე მუხლები.

<sup>14</sup> პარლამენტის რეგლამენტი, 105-ე მუხლი.

<sup>15</sup> იქვე, 203-ე მუხლი.

<sup>16</sup> იქვე, 201-ე და 202-ე მუხლები.

<sup>17</sup> იქვე, 34-ე მუხლის მე-13 პუნქტი.

<sup>18</sup> იქვე, 102-ე მუხლის მე-9 პუნქტი.

<sup>19</sup> იქვე, 105-ე მუხლის მე-8 - მე-11 პუნქტები.

<sup>20</sup> იქვე, 203-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>21</sup> იქვე, 203-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

შესაბამის სამინისტროს, სხვა უწყებას უგზავნის; გ) მიზანშეუწონლად მიიჩნევს პეტიციის შესწავლასა და განხილვას.<sup>22</sup> პირველ შემთხვევაში კომიტეტი თავად სწავლობს საკითხს და მისი განხილვა პლენარულ სხდომაზე შეიძლება გაგრძელდეს. პლენარულ სხდომაზე პეტიციის განხილვის შემთხვევაში პარლამენტი დადგენილებას იღებს. სხვა უწყებაში გადაგზავნის შემთხვევაშიც კი კომიტეტი არ ეთიშება პეტიციის განხილვის პროცესს: ის თვალს ადევნებს შესრულებას და შეუძლია ვადა გაუგრძელოს ამ უწყებას. თუ სამინისტრო, სხვა უწყება დადგენილ ვადაში არ აცნობებს პასუხს პეტიციის ავტორს, პარლამენტი იღებს სათანადო გადაწყვეტილებას.<sup>23</sup> ამ შემთხვევაში არ ჩანს, რა გადაწყვეტილება შეიძლება მიიღოს პარლამენტმა აღმასრულებელი უწყების მიმართ. ამის თაობაზე არც პრაქტიკა არსებობს.

გ) რეგლამენტი ითვალისწინებს აგრეთვე დეპუტატების მიმართ დაინტერესებული პირების წერილებსა და ამომრჩევლებთან ურთიერთობის პროცედურებს. პეტიციისგან განსხვავებით, ეს უკვე ერთ მოქალაქესაც შეუძლია და არაა შეზღუდული რაიმე ფორმალური (დასაშვებობის) მოთხოვნებით. რეგლამენტის მიხედვით, თვეში ყოველი მეორე კვირა დეპუტატების ამომრჩევლებთან შეხვედრისთვისაა განკუთვნილი. კერძოდ, პარლამენტის მორიგი სესია იგეგმება ორკვირიანი ციკლით. პირველი კვირა, გარდა ახალარჩეული პარლამენტის სხდომების პირველი კვირისა, ეთმობა პლენარულ სხდომებს, ხოლო მეორე კვირა – კომიტეტების მუშაობას და ამომრჩევლებთან შეხვედრებს. პარლამენტის წევრების ამომრჩევლებთან შეხვედრების ორგანიზებას უზრუნველყოფენ ფრაქციათა აპარატები.<sup>24</sup> რაც შეეხება მათზე უკუკავშირს, რეგლამენტის მიხედვით, პარლამენტის წევრი ამომრჩევლებთან შეხვედრების შედეგად მიღებულ ინფორმაციას აწვდის შესაბამის კომიტეტს/კომიტეტებს. კომიტეტი მიღებულ ინფორმაციას 3 თვეში ერთხელ აანალიზებს და რეაგირების შედეგებს აცნობებს პარლამენტის თავმჯდომარეს. ეს ინფორმაცია ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე.<sup>25</sup> აღსანიშნავია, რომ ეს ინფორმაცია პარლამენტის ვებგვერდზე არ იძებნება, განთავსებულია მხოლოდ რეაგირების თაობაზე ზოგადსტატისტიკური მონაცემები.<sup>26</sup>

გარდა ამისა, პარლამენტის წევრები, კომიტეტი, პარლამენტის სხვა სუბიექტები ვალდებული არიან, განიხილონ დაინტერესებული პირების წერილები და განცხადებები და პასუხი თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში აცნობონ ავტორებს 1 თვის ვადაში, თუ საქართველოს კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.<sup>27</sup> შეიძლება ითქვას, რომ ეს მექანიზმი მოქალაქისთვის უფრო ეფექტიანი შეიძლება აღმოჩნდეს პეტიციასა და საკანონმდებლო ინიციატივასთან/წინადადებასთან შედარებით, ვინაიდან (1) არ არის შეზღუდული ფორმალური წინაპირობებით, (2) მასში შეუძლია ასახოს პრობლემა და ითხოვოს დახმარება. თუმცა აქ შეიძლება პრობლემა წარმოიშვას ინსტიტუციური თვალსაზრისით: მოქალაქეთა დიდი რაოდენობის წერილები (სტატისტიკა იხ. შემდეგ ქვეთავებში) ორდინარულ დარგობრივ კომიტეტებსა და მათ აპარატებში

<sup>22</sup> იქვე, მე-7 პუნქტი.

<sup>23</sup> იქვე, 207-ე მუხლის მე-10 პუნქტი.

<sup>24</sup> იქვე, 88-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>25</sup> იქვე, 201-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>26</sup> პარლამენტის ვებგვერდი, საკარო ინფორმაცია: <https://parliament.ge/public-information/91>

<sup>27</sup> პარლამენტის რეგლამენტი, 201-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.



ხვდება, რომლებიც პარალელურად აგრეთვე დაკავებული არიან კანონპროექტების დამუშავებით, რაც მათ არსებით დატვირთვას იწვევს.<sup>28</sup>

დ) 2024 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე პარლამენტის სისტემაში არსებობს მაჟორიტარ პარლამენტის წევრთა ბიუროები მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე. მათი შექმნის მიზნად რეგლამენტი მოქალაქეებთან მუშაობის ორგანიზების, შესაბამის საჯარო დაწესებულებებთან კომუნიკაციისა და ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში პარლამენტის წევრის მონაწილეობას ასახელებს. ეს ბიუროებიც იღებენ ადგილებზე მოქალაქეთა წერილებს და აწვდიან შესაბამის მაჟორიტარ დეპუტატებს.<sup>29</sup> პარლამენტის მხოლოდ პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე დაფუძნებით არჩევის შემდეგ, 2024 წლის მოწვევაში დაგეგმილია ადგილებზე დელეგატი პარლამენტის წევრების განსაზღვრა,<sup>30</sup> თუმცა მათი მოქალაქეებთან კომუნიკაციის ადმინისტრაციულ-ლოჯისტიკური საკითხები ამ ეტაპზე განსაზღვრული არ არის.

ე) კიდევ ერთი მექანიზმია კომიტეტის სხდომებზე მოქალაქეთა დასწრების შესაძლებლობა. ამისთვის საჭიროა შესაბამისი ნებართვის/დაშვების მიღება შესაბამისი კომიტეტისგან. ამასთან. პრაქტიკაში დასწრება შეიზღუდოს როგორც დასწრების მსურველთა რაოდენობის, ისე სხვა მიზეზების საფუძველზე. კომიტეტებზე დასწრების თხოვნა შესაძლებელია როგორც პირადად კომიტეტთან დაკავშირებით, ისე პარლამენტის ვებგვერდზე შესაბამისი ველის შევსების გზით.<sup>31</sup>

ვ) მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქვთ აგრეთვე პარლამენტის იმ ვებგვერდზე, რომელიც საპარლამენტო დოკუმენტაციის საჯაროობას უზრუნველყოფს, დააფიქსირონ კომენტარები ინიცირებულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით. როგორც დაკვირვებიდან გამოიკვეთა, ბოლო 3 წლის განმავლობაში ინიცირებულ კანონპროექტებზე კომენტარების პრაქტიკა არც ისე გავრცელებულია.

გარდა ზემოთ მითითებულისა, რამდენიმე წელია პარლამენტში მოქმედებს „მოქალაქეთა მისაღები“, რომლის მიზანია პარლამენტის შესახებ მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლება, მოქალაქეებსა და პარლამენტს შორის ღია და ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობის ჩამოყალიბება, პარლამენტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობა.<sup>32</sup> პარლამენტიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, პარლამენტის ვებგვერდის მეშვეობით მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქვთ დაუკავშირდნენ როგორც კონკრეტულ დეპუტატს, ისე კომიტეტს, გამოითხოვონ საჯარო ინფორმაცია, გაეცნონ ვებგვერდზე გამოქვეყნებულ პროაქტიულ ინფორმაციას, დაჯავშნონ ვიზიტი პარლამენტის შენობაში ან კომიტეტის სხდომაზე, ონლაინ გააკეთონ კომენტარები კანონპროექტებზე და ანგარიშებზე; შექმნილია ასევე სპეციალური მობილური აპლიკაცია, Youtube, Facebook და სატელევიზიო არხები.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> მაგალითის სახით, საკანონმდებლო მაცნეს მონაცემების მიხედვით, საქართველოს პარლამენტმა 2023 წელს 620 კანონი მიიღო (მათ შორის, ახალი კანონი - 24), 2022 წელს - 297 (ახალი - 10), 2021 წელს - 338 (ახალი - 13), 2020 წელს - 515 (ახალი - 17).

<sup>29</sup> პარლამენტის რეგლამენტი, 202-ე მუხლი.

<sup>30</sup> საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 115-ე მუხლის 6<sup>1</sup> პუნქტი.

<sup>31</sup> პარლამენტის ბევგვერდი, ჩანართი „ეწვიე პარლამენტს“ <https://parliament.ge/get-involved>

<sup>32</sup> იხ. ბროშურა, საქართველოს პარლამენტის მოქალაქეთა მისაღები, EU, IDFI, UNDP, <https://tinyurl.com/yxfymj4h>

<sup>33</sup> საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის 20 აგვისტოს N5509/2-7/24 წერილი.

### 1.1.2. ნორმატიული ჩარჩო საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების თაობაზე

ზემოთ ჩამოთვლილი ჩართულობის და მონაწილეობის უშუალო მექანიზმების გარდა, მოქალაქეთა ინტერესების/პრობლემების წარმოდგენის არაპირდაპირი საშუალებაა საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმებიც, რომელთა გამოყენების უფლება მხოლოდ საპარლამენტო სუბიექტებს აქვთ, თუმცა მათი გამოყენების პრაქტიკა არსებითად ეყრდნობა (უნდა ეყრდნობოდეს) მოქალაქეთა საჭიროებებს, ასევე მათ წუხილებს და პრეტენზიებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიმართ. ის არსებითად ავსებს (უნდა ავსებდეს) წინა ქვეთავეში წარმოდგენილ საშუალებებს.

წინამდებარე დოკუმენტის მიზნებისთვის წარმოდგენილი იქნება ამ მექანიზმების მოკლე მიმოხილვა და მხოლოდ იმ კონტექსტის ფარგლებში, რომელიც წარმოაჩენს ამ მექანიზმთა კავშირს მოქალაქეთა ინტერესების წარმოდგენასთან.

პარლამენტის რეგლამენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლის 20-მდე მექანიზმს იცნობს. ამ მექანიზმთა მფლობელები (სუბიექტები) არიან როგორც ცალკეული დეპუტატები, ისე ფრაქციები, კომიტეტები, დეპუტატთა ჯგუფები და მთლიანად პარლამენტი (კენჭისყრით). ეს სუბიექტები უფლებამოსილი არიან აღმასრულებელი უწყებების მიმართ გამოიყენონ როგორც კითხვის მექანიზმები (ე.წ. სადეპუტატო შეკითხვა,<sup>34</sup> ინტერპელაცია<sup>35</sup>), ისე მათი სხდომებზე მოწვევის (სავალდებულო გამოცხადების) მექანიზმები.<sup>36</sup> გარდა მათ მიერ კონტროლის ამგვარი ინიცირებისა, არსებობს ე.წ. რუტინული მექანიზმებიც, რომლის ფარგლებშიც ცალკეული თანამდებობის პირები დადგენილი გრაფიკის შესაბამისად, პარლამენტიდან მოთხოვნის გარეშე, თავად წარსდგებიან ანგარიშებით პარლამენტის წინაშე. ამის მაგალითებია: მინისტრის საათი,<sup>37</sup> პრემიერ-მინისტრის ყოველწლიური მოხსენება,<sup>38</sup> სხვადასხვა უწყებათა წლიური ანგარიშები. არსებობს აგრეთვე სპეციალური შემთხვევების გამოკვლევის/შესწავლის მექანიზმები, როგორცაა დროებითი საგამოძიებო კომისია, სხვა დროებითი კომისია, თემატური მოკვლევა (ეს უკანასკნელი კომიტეტის დონეზეა გაწერილი). კონტროლის მექანიზმად არ ითვლება, თუმცა მის მახასიათებლებს შეიცავს განცხადებების პროცედურა, რომელიც პლენარული სხდომების ყოველი კვირის სამშაბათს, სხდომის დასაწყისში იმართება.<sup>39</sup> ამ დროს დეპუტატები რამდენიმე საათის განმავლობაში დამოუკიდებლად (რაიმე ფრაქციული კვოტირების გარეშე) გამოდიან სიტყვით და აჟღერებენ სხვადასხვა ტიპის პრობლემებს. თუმცა მათზე პასუხის მოსმენის პროცედურა ადარ არის გათვალისწინებული კანონით.

როგორც ამ აღწერიდან ჩანს, თითოეული ეს პროცედურა კონკრეტული თემატიკის განხილვისკენ არის მიმართული. მაგალითად, მინისტრის საათის პროცედურის დროს კითხვა-პასუხი თუ დებატები უნდა შემოიფარგლოს მინისტრის მოხსენების შინაარსის ირგვლივ, ინტერპელაცია - კონკრეტული ინტერპელაციის შეკითხვის ირგვლივ, გამოკვლევის/შესწავლის მექანიზმების პროცედურები - წინასწარ ინიცირებული საკითხის გარშემო. მხოლოდ განცხადებების პროცედურაა ერთადერთი, რომლის დროსაც

<sup>34</sup> პარლამენტის რეგლამენტი, 148-ე მუხლი.

<sup>35</sup> იქვე, 149-ე მუხლი.

<sup>36</sup> იქვე, მე-40 და 152-ე მუხლები.

<sup>37</sup> იქვე, 153-ე მუხლი.

<sup>38</sup> იქვე, 150-ე მუხლი.

<sup>39</sup> იქვე, 94-ე მუხლი.

შესაძლებელია მოქალაქეთა პრობლემების თავისუფალი გაჟღერება ისე, რომ პროცედურის წესებს არ გასცდეს საპარლამენტო სუბიექტი. თუმცა, როგორც აღინიშნა, განცხადებების პროცედურის დროს წამოჭრილ პრობლემებზე უკუკავშირის პარლამენტი და საზოგადოება ვერ იღებს ადმასრულებელი ორგანოსგან, რაც ეფექტიანობას უკარგავს მას. ამდენად, რაოდენობრივად მოცულობითი ინსტრუმენტის მიუხედავად, არც ერთი ჩამოთვლილი საზედამხედველო მექანიზმი არ ითვალისწინებს პროცედურის იმგვარ წარმართვას, რომ ორკვირიანი შუალედებით ჩატარებულ პარლამენტის სხდომებზე მსჯელობა უშუალოდ წარმართოს საზოგადოებაში იმ მომენტში არსებული აქტუალური პრობლემების ირგვლივ კითხვა-პასუხის რეჟიმში.

საპარლამენტო კონტროლის გაუმჯობესების კუთხით ბოლო წლებში არაერთი რეფორმა განხორციელდა. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რეფორმა 2018 წლის ბოლოს გატარდა, როდესაც კონსტიტუციურ ცვლილებებთან ერთად პარლამენტის რეგლამენტიც გადაისინჯა და პარლამენტს/კომიტეტებს რამდენიმე საზედამხედველო მექანიზმი დაემატა (დაიხვეწა ინტერპელაციის ინსტრუმენტი, დაემატა თემატური მოკვლევა, თემატური მომხსენებელი და სხვა). პარლამენტის საკონტროლო შესაძლებლობებს ბოლო რეფორმა 2022 წლის ბოლოს შეეხო, თუმცა მან არსებითი გავლენა ვერ მოახდინა კონტროლის ეფექტიანობაზე. საპარლამენტო საქმიანობის მონიტორინგზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები არაერთ ანგარიშში აღნიშნავენ(დ)ენ გაუმჯობესების საჭიროებების თაობაზე და აქცენტს არა მექანიზმების რაოდენობაზე, არამედ ეფექტიანობის კრიტერიუმზე აკეთებდნენ.<sup>40</sup> მაგალითად, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია) მონიტორინგის ბოლო რამდენიმე ანგარიშში აღნიშნავდა, რომ პარლამენტს არ აქვს ადმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომელიც აქტუალურ პრობლემებზე მსჯელობის/დებატის საშუალებას მისცემდა დეპუტატებს და კითხვებზე ადმასრულებელი შტოს პასუხების მიღების საშუალებას რეალურ დროში, ყოველი სასესიო კვირის ერთ სხდომაზე მისცემდა (ორგანიზაცია ამ შემთხვევაში სამთავრობო საათის (Question Time) პროცედურის დამატებას ადვოკატირებს).<sup>41</sup> პარლამენტის პასუხი ამ რეკომენდაციის გათვალისწინებაზე ყოველთვის იყო იდენტური: არ იყო ამ მექანიზმის დამატების საჭიროება; გარდა ამისა, მათი მოსაზრებით, რეგლამენტში მისი დამატება კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობას გამოიწვევდა.<sup>42</sup>

## 1.2. ფაქტობრივ დონეზე არსებული პრობლემის აღწერა და მისი შეფასება

არასრულყოფილი ხასიათის მიუხედავად, ერთი შეხედვით, მოქალაქეთა ინტერესების წარმოდგენის საკმაოდ მრავალფეროვანი პაკეტი არსებობს საქართველოს პარლამენტში, თუმცა სხვა საკითხია, როგორია პრაქტიკა მათი გამოყენების მხრივ, რამდენად ეფექტიანია

<sup>40</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების პრაქტიკა, ანგარიში, 2022, <https://tinyurl.com/zeawjv52>; გიორგი ალავერდაშვილი, ნინო კაპანაძე, საპარლამენტო კონტროლი მეათე მოწვევის პარლამენტში, პირველი ნაწილი. ანგარიში, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2023 წელი, <https://tinyurl.com/26z9nmxa>

<sup>41</sup> გიორგი ალავერდაშვილი, ნინო კაპანაძე, საპარლამენტო კონტროლი მეათე მოწვევის პარლამენტში, პირველი ნაწილი. ანგარიში, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2023 წელი.

<sup>42</sup> იხ. საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის დასკვნა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (ნონა ქურდოვანიძე) მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო წინადადება „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტთან დაკავშირებით, 2023, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/341926?>

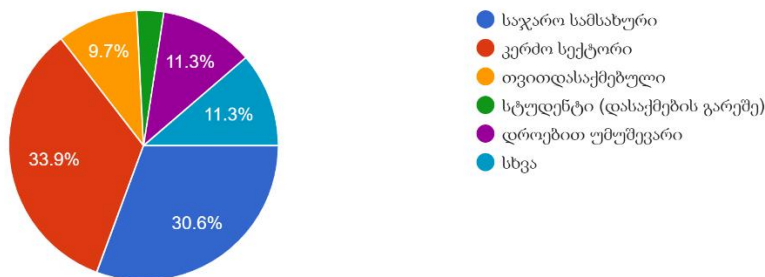
მათი მეშვეობით მოქალაქეთა და მათ წარმომადგენელთა შორის კომუნიკაცია, რა ბარიერებს აწყდებიან ისინი პარლამენტთან ურთიერთობისას და საბოლოოდ, რამდენად ასახავს საპარლამენტო საქმიანობა - კანონმდებლობა თუ კონტროლის პროცესში წარმოებული დებატები - მოქალაქეთა წუხილებსა და პრობლემებს.

### 1.2.1. გამოკითხვის შედეგები

წინამდებარე დოკუმენტზე მუშაობის ფარგლებში, 2024 წლის 27 ივლისიდან 10 აგვისტოს ჩათვლით ელექტრონული ფორმის მეშვეობით ჩატარდა ანონიმური გამოკითხვა, რომლის მიზანი იყო პარლამენტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის შესაძლებლობების შესახებ მოსახლეობის ინფორმირების დონის დადგენა, აგრეთვე მათ მიერ ამ შესაძლებლობების გამოყენების ინტენსივობის გამოკვეთა. გამოკითხვა დაეფუძნა „რესპონდენტთა ხელმისაწვდომობის“ და „თოვლის გუნდის“ პრინციპებს (გავრცელდა ავტორის სოციალური ქსელის მეშვეობით). 15 დღის განმავლობაში მასში მონაწილეობა მიიღო 62-მა რესპონდენტმა.<sup>43</sup> კითხვარი მოიცავდა 10 ძირითად თემატურ კითხვას და მათ ფარგლებში დამატებით 7 ქვეკითხვას. კითხვები შეიცავდა მოსანიშნი (სავარაუდო) პასუხების ჩამონათვალს, აგრეთვე იძლეოდა დამატებითი კომენტარის მითითების საშუალებასაც.

გამოკითხულთა ასაკი 18 წლიდან იწყებოდა, საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით მათი გადანაწილება კი შემდეგი იყო: 62.9% თბილისი, დანარჩენი - სხვა მუნიციპალიტეტები. რესპონდენტთა სამუშაო/დასაქმების ადგილი შემდეგნაირად განაწილდა:

თქვენი სამუშაო ადგილი:  
62 responses



პირველ (დია) კითხვაზე, რომელიც ეხებოდა საკითხს, პარლამენტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის (პარლამენტთან კონტაქტის) რა საშუალებებს/მექანიზმებს იცნობდნენ (ეს კითხვა შეავსო 60-მა რესპონდენტმა), 14-მა რესპონდენტმა (გამოკითხულთა თითქმის მეოთხედი) უპასუხა, რომ ასეთ მექანიზმებს არ იცნობს. სხვების მიერ კი დაფიქსირდა ერთი ან რამდენიმე მექანიზმი, მათ შორის: წერილით მიმართვა, პირადი შეხვედრა ან სატელეფონო კავშირი, მაჟორიტარის ბიურო, პირადი შეხვედრა, სხდომებზე დასწრება, პეტიცია, საკანონმდებლო წინადადება. პასუხებში გამოიკვეთა ისეთი ინსტრუმენტებიც, რომლებიც პარლამენტთან კონტაქტის საშუალებად ჩათვალეს

<sup>43</sup> გამოკითხვის ბმული: <https://tinyurl.com/4enej6dx>

გამოკითხულებმა - კერძოდ, არჩევნები, რეფერენდუმი, საპროტესტო აქციები და სტაჟირება.

კითხვას, მიგიმართავთ თუ არა პარლამენტისთვის ან მაჟორიტარი პარლამენტის წევრის ბიუროსთვის წერილით, საკუთარი პრობლემის გაზიარებით და დახმარების თხოვნით, გამოკითხულთა 87.1%-მა უარყოფითი პასუხი გასცა. რაც შეეხება ამის მიზეზებს, მათგან 66.7%-ს არ ჰქონია მიმართვის საჭიროება, 22.2%-ს არ აქვს პარლამენტის წევრის დახმარების იმედი, მცირე ნაწილმა არ იცის როგორ დაუკავშირდეს, ნაწილი კი ფიქრობს, რომ რთულია პარლამენტის წევრთან დაკავშირება.

გამოკითხულების უდიდესმა ნაწილმა (60-მა) უარყოფითი პასუხი გასცა კითხვას, მიუმართავთ თუ არა პარლამენტის წევრისთვის წერილით ან სხვა საკომუნიკაციო საშუალებით, მასთან პირადად შეხვედრის მიზნით. მსგავსი ტენდენცია აჩვენა პარლამენტისადმი საკანონმდებლო წინადადებით მიმართვის პასუხებმაც (მხოლოდ 3-მა გამოკითხულმა დააფიქსირა ამ კითხვაზე დადებითი პასუხი); ხოლო პეტიციით მიმართვის (ან პეტიციაზე თანახელმოწერის) უფლებით ისარგებლა გამოკითხულთაგან 6-მა პირმა. იმ მცირე რაოდენობიდან, რომლებმაც პეტიციით მიმართეს პარლამენტს, 3-მა უპასუხა, რომ არ დაკმაყოფილდა მათი მოთხოვნა, 1 შემთხვევაში დაკმაყოფილდა, 1 შემთხვევაში კი ვერ მოგროვდა საჭირო რაოდენობა.<sup>44</sup>

კითხვარი შეიცავდა აგრეთვე პარლამენტის ისეთი მაკონტროლებელი მექანიზმის შესახებ კითხვას, რომელიც მოქალაქეთა ფართო ჩართულობას ითვალისწინებს, კერძოდ, თემატურ მოკვლევებზე. კითხვაზე - „იყავით თუ არა ჩართული პარლამენტის რომელიმე კომიტეტის მიერ დაწყებული თემატური მოკვლევის პროცესში (მაგალითად, კონსულტაციის, ინტერვიუს სახით, ან სხვა ტიპის კომუნიკაციით, ან წარადგინეთ თუ არა რაიმე საკითხზე თქვენი მოსაზრება)“, 40-მა რესპონდენტმა უპასუხა, რომ არ ჩართულა ამ პროცესში, 18-ს არ აქვს ამ მექანიზმის შესახებ ინფორმაცია და მხოლოდ 4 რესპონდენტს აღმოაჩნდა ეს გამოცდილება. არჩართვის მიზეზებში გამოკითხულებმა უპასუხეს თავისუფალი კომენტარის ფარგლებში: პასუხებში ძირითადად გამოიკვეთა ისეთი მიზეზები, როგორცაა საჭიროების, სურვილის ან (მათი პოზიციის გაზიარების) იმედის არქონა; აგრეთვე მიუთითეს პარლამენტის მიმართ უნდობლობის დაბალ ხარისხზეც. როგორც აღმოჩნდა, გამოკითხულთა 85.5% კომიტეტის სხდომასაც არ დასწრებია.

გამოკითხულებმა პასუხი გასცეს აგრეთვე კითხვას „თქვენი აზრით, საპარლამენტო განხილვები რამდენად ასახავს მოქალაქეთა პრობლემებს და საჭიროებებს?“ 5 ბალიან შკალაზე (*Linear Scale*: 1 - საერთოდ არ ასახავს, 5 - კარგად ასახავს) გამოკითხულთა ყველაზე მეტმა (35.5%-მა) საშუალო მაჩვენებელი - „3“ მიუთითა, შემდეგი იყო პასუხი „საერთოდ არ ასახავს“ - 33.9%-ით; მხოლოდ 8.1%-მა მიუთითა, რომ „კარგად ასახავს“.

კომუნიკაციის მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად კითხვარი შეიცავდა აგრეთვე ისეთ კითხვებს, რომელთა მიზანი იყო მოქალაქეთა მოსაზრების გაგება სამომავლო პერსპექტივაზე. კითხვაზე, „თქვენთვის პარლამენტის წევრთან დაკავშირებისთვის

---

<sup>44</sup> ამ მიზეზების თაობაზე გამოკითხულებმა ღია პასუხების ფორმატში უპასუხეს და მათი პასუხები შეიცავდა აგრეთვე „არ მიმიმართავს“ ფორმულირებას, რის გამოც ეს მონაცემები არა პროცენტულად, არამედ მხოლოდ რაოდენობით შეიძლება იქნეს წარმოდგენილი.

რომელი საშუალება იქნებოდა ყველაზე ეფექტიანი“, უმეტესობისთვის ელექტრონული საშუალებები - ელექტრონული ფოსტა და მობილური აპლიკაცია აღმოჩნდა მისაღები.

ბოლო შეკითხვა - „ხელისუფლების სხვა ორგანოების (გარდა პარლამენტისა) საქმიანობის მიმართ უკმაყოფილების ან/და მათი მხრიდან უფლების დარღვევის შემთხვევაში, რომელს მიმართავდით დასახმარებლად“ - მიზნად ისახავდა იმის გაგებას, რამდენად ხედავენ პარლამენტის წევრში ან კომიტეტებში მათი უფლებების დაცვის მექანიზმს. რამდენიმე შესაძლო უწყებას/ორგანიზაციას შორის პარლამენტის წევრი/კომიტეტი მხოლოდ 4-მა რესპონდენტმა მიუთითა. ამ კითხვაზე უმეტესობამ უფლებადამცველი ორგანიზაციები (30 რესპონდენტი) და სასამართლო (14 რესპონდენტი) მიუთითა.

შეჯამების სახით, გამოკითხულთა მცირე კონტინგენტის მიუხედავად, შეიძლება ითქვას, რომ პარლამენტთან მოქალაქეთა კომუნიკაციის ფორმების შესახებ ჯერ კიდევ ბევრმა არ იცის, მათი გამოყენების ინტენსიური პრაქტიკაც არ არსებობს. ყველაზე მეტად პოპულარული უშუალოდ დეპუტატის მიმართ წერილის გაგზავნაა (ამას ასევე ადასტურებს პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული ინფორმაცია, იხ. ქვემოთ); პეტიციების ინსტრუმენტი კი ერთ-ერთი ყველაზე ნაკლებად გავრცელებულია. საპარლამენტო ინსტიტუტის მიმართ იმედისა თუ ნდობის არქონაც მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს, რაც მონაწილეობის ინსტრუმენტების გამოყენების დაბალი მაჩვენებლის როგორც გამომწვევი მიზეზი, ისე შედეგიც შეიძლება იყოს.

### **1.2.2. პარლამენტის მიერ გამოქვეყნებული პროაქტიული და გამოთხოვილი ინფორმაციის ანალიზი**

კვლევის პროცესში პარლამენტში გაიგზავნა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის (FoI) წერილი, რომელიც ძირითადად ეხებოდა მოქალაქეთა ჩართულობის სხვადასხვა მექანიზმის გამოყენების თაობაზე სტატისტიკური ინფორმაციის გამოთხოვას. მისი მიზანი იყო, დადგენილიყო, რამდენად პოპულარულია პარლამენტისადმი მიმართვის რამდენიმე მექანიზმი, აგრეთვე, როგორი დატვირთვა აქვთ შესაბამის კომიტეტებს მოქალაქეთა მიმართულების განხილვისას.

პარლამენტიდან მიღებული პასუხის მიხედვით, 2024 წლის 1 იანვრიდან 20 ივლისამდე პერიოდში, პარლამენტის 144 წევრის სახელზე შემოვიდა მოქალაქეთა 11 184 წერილი, მათ შორის, 28 მაჟორიტარი პარლამენტის წევრის სახელზე - 3 089 წერილი.<sup>45</sup>

რაც შეეხება პეტიციებს, 2023 და 2024 წლებში (2024 წლის 20 ივლისამდე) საქართველოს პარლამენტში წარმოდგენილ იქნა 9 პეტიცია. მათგან, 2024 წლის 20 ივლისის მდგომარეობით განხილვაშია 5. მითითებულ პერიოდში შესაბამისმა კომიტეტებმა განიხილეს 4 პეტიცია (ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა (2 პეტიცია) კომიტეტებმა), მათგან რეაგირებისათვის აღმასრულებელ ხელისუფლებაში გაიგზავნა 2 პეტიცია.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> საქართველოს პარლამენტის 2024 წლის 20 აგვისტოს N5509/2-7/24 წერილი.

<sup>46</sup> იქვე.

აღსანიშნავია, რომ ამგვარი საჯარო ტიპის პეტიციები საქართველოში არც წინა წლებში იყო პოპულარული. ზემოთ მითითებული პეტიციები პარლამენტის ვებგვერდზე სპეციალურ ჩანართში „ჩაერთე“ არ იძებნება, თუმცა აქ განთავსებულია 3 პეტიციის შესახებ ინფორმაცია, რომლებიც შესაბამისად 2019, 2020 და 2022 წლებშია წარდგენილი. 2020 და 2022 წლების პეტიციებმა 300 ხელმომწერზე მეტის მხარდაჭერა მოაგროვეს, თუმცა განთავსებულ ინფორმაციაში მათი შემდგომი განხილვის ისტორია აღარ ჩანს.

ამავე ჩანართში არის საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ ინფორმაციაც მოცემული; კონსტიტუციური კანონის პროექტ(ებ)ი (სულ 3) არანაკლებ 200 ათასმა ამომრჩეველმა 2019 და 2021 წლებში წარადგინა, ხოლო ჩვეულებრივი კანონის პროექტი არანაკლებ 25 ათასმა ამომრჩეველმა 7-ჯერ (2020 – 2024 წლები). პარლამენტის მეორე ვებგვერდზე (info.parliament.ge) იძებნება მხოლოდ 2 ასეთი ინიციატივის შესახებ (რომელიც წარდგენილია 25 ათასი ამომრჩევლის მიერ) დოკუმენტები. როგორც ირკვევა, მათი განხილვა დასრულებული ჯერ კიდევ არ არის (ერთ-ერთს 6-ჯერ გაუგრძელდა განხილვის ვადა განმხილველი კომიტეტის ინიციატივით<sup>47</sup>). რაც შეეხება კონსტიტუციური კანონის პროექტებს, არც მათი განხილვაა დასრულებული პარლამენტში.

ბევრად მეტია პარლამენტში რეგისტრირებული საკანონმდებლო წინადადებების რაოდენობა, რაც რეალურად გამოწვეულია იმითაც, რომ მისი წარდგენა 1 მოქალაქესაც შეუძლია. 2023 და 2024 წლებში (2024 წლის 20 ივლისამდე) პარლამენტში დარეგისტრირდა 235 საკანონმდებლო წინადადება,<sup>48</sup> რომლებიც განსახილველად განაწილდა პარლამენტში არსებული 16-დან 14 კომიტეტზე. კერძოდ:

<b>კომიტეტები, რომლებიც 2023-2024 წლებში დაკავებული იყვნენ საკანონმდებლო წინადადებების განხილვით</b>	<b>საკანონმდებლო წინადადებების რაოდენობა</b>
იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი	129
დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი	17
ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი	17
ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი	14
საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტი	14
საგარეო ურთიერთობათა კომიტეტი	12
საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი	10
განათლების, მეცნიერებათა და ახალგაზრდულ საქმეთა კომიტეტი	5
გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტი	4

<sup>47</sup> არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის საკანონმდებლო ინიციატივა, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/24408>

<sup>48</sup> იქვე.

თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი	3
რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტი	3
სპორტის კომიტეტი	2
აგრარულ საკითხთა კომიტეტი	1
კულტურის კომიტეტი	1

როგორც პარლამენტიდან გვაცნობეს, საანგარიშო პერიოდში დარეგისტრირებული საკანონმდებლო წინადადებებიდან მხოლოდ 3 დაუბრუნდა ავტორს, ხოლო ავტორმა გაიწვია 5. 2024 წლის 20 ივლისის მდგომარეობით, განხილვაშია 144 საკანონმდებლო წინადადება,<sup>49</sup> რაც საანგარიშო პერიოდში დარეგისტრირებული წინადადებების დაახლოებით 61% შეადგენს.

ცალკე შესაძლებელია მიმდინარე წლის მონაცემების ანალიზიც. პარლამენტის ვებგვერდის (info.parliament.ge) მიხედვით, 2024 წელს (11 აგვისტოს მდგომარეობით) 92 საკანონმდებლო წინადადება დარეგისტრირდა პარლამენტში (1 მოგვიანებით გაწვეულ იქნა). მათგან 40-ის ავტორი ერთი და იგივე ფიზიკური პირია; 16 საკანონმდებლო წინადადება არ დაკმაყოფილდა (უარყოფილ იქნა), დანარჩენი კი ჯერ კიდევ განხილვის პროცესშია. უარყოფის მიზეზებში ჭარბობდა ის, რომ წინადადების ავტორის მიერ მითითებული საკითხი უკვე რეგულირებული იყო მოქმედი კანონმდებლობით, სხვები პოლიტიკური (policy) თუ სხვა საფუძვლებით არ იქნა მხარდაჭერილი. მხოლოდ ერთ შემთხვევაში მიეთითა, რომ „კომიტეტი ამ ეტაპზე მხარს არ უჭერს წარმოდგენილ საკანონმდებლო წინადადებას, მაგრამ მიზანშეწონილად მიიჩნევს საკითხზე მსჯელობის გაგრძელებას.“<sup>50</sup> საკანონმდებლო წინადადებებზე კომიტეტების დადებითი დასკვნა 2024 წლის მასალებში არ მოიპოვება.

შუალედური შეჯამება: პარლამენტიდან მიღებული და პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაციიდან და მათი ანალიზის საფუძველზე ტენდენციის სახით შეიძლება გამოვყოთ შემდეგი ზოგადი მიგნებები: პეტიციის ინსტიტუტი (როგორი სახითაც ჩვენთან არის კანონმდებლობით დამკვიდრებული) ნაკლებად პოპულარულია საქართველოში; უფრო მეტად გავრცელებულია მოქალაქეთა მიმართვების მექანიზმი დეპუტატების მიმართ; თითქმის ყველა კომიტეტი დაკავებულია საკანონმდებლო წინადადებების განხილვით, განსაკუთრებული დატვირთვა კი ისეთ კომიტეტებზე მოდის, რომლებიც საკანონმდებლო ინიციატივების მნიშვნელოვან ნაწილსაც განიხილავენ (მაგ. იურიდიულ საკითხთა და ადამიანის უფლებათა კომიტეტები); საკანონმდებლო წინადადებების განხილვა თვეობით იწელება და ხშირად ხდება მათი განხილვის გადადება კომიტეტების დატვირთულობის გამო; დაბალია საკანონმდებლო წინადადებების თაობაზე დადებითი დასკვნების მაჩვენებელი.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> იქვე.

<sup>50</sup> ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის დასკვნა საკანონმდებლო წინადადებაზე: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/362792?>

<sup>51</sup> აღნიშნული მაჩვენებლის გამომწვევი მიზეზები ცალკე კვლევის საგანია და წინამდებარე დოკუმენტის განხილვის საგანს არ წარმოადგენს.



### 1.2.3. პრობლემის ხის ანალიზი

მოქალაქეთა ჩართულობის/მონაწილეობის მექანიზმების რაოდენობის გაზრდა საკანონმდებლო ანდა ლოჯისტიკურ დონეზე, თვითმიზანი და მისი ეფექტიანობის ერთადერთი ინდიკატორი არ არის. ამ პროცესში მთავარია ჩანდეს, მოქალაქეთა ხმა სად/ვისთან და როგორი გზით მიდის.

როგორც სიტუაციის ანალიზის დროს შეგროვებულმა მონაცემებმა წარმოაჩინა, მოქალაქეთა დიდ ნაწილს არ აქვს ინფორმაცია საპარლამენტო საქმიანობაში მათი ჩართულობის საშუალებების შესახებ, არ იციან როგორ დაუკავშირდნენ დეპუტატს, მათში არსებობს მიმართვის უპერსპექტივობის, მათი მოთხოვნის დაკმაყოფილების უიმედობის და უწყების მიმართ უნდობლობის მაღალი დონე. ეს მიზეზები გამოიკვეთა პარლამენტის ერთ-ერთი ისეთი საზედამხედველო მექანიზმის, რომელიც მოქალაქეთა ჩართულობასა და მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ კონტროლს ითვალისწინებს (თემატური მოკვლევა), შესახებ დასმულმა შეკითხვამაც. ხოლო საპარლამენტო დებატებში, რომელიც უმეტესად საზედამხედველო მექანიზმების გამოყენების დროს იმართება, გამოკითხულთა თითქმის 40%-ის მიერ მითითება, რომ ეს დებატები საერთოდ არ ასახავს მოქალაქეთა საჭიროებებს, აჩენს იმის საფუძველს, რომ ეს პრობლემა პოლიტიკის დონეზე დადგეს დღის წესრიგში, შესწავლილ იქნეს მისი გამომწვევი მიზეზები, ასევე გამოიკვეთოს ის უარყოფითი პროგნოზები (გავლენები), რაც ამ პრობლემამ შეიძლება გამოიწვიოს და ამის შემდეგ დაისახოს პრობლემის გადაჭრის გზები.

წინა ქვეთავიდან გამომდინარე, ფაქტობრივი სიტუაციის და კანონმდებლობის ანალიზის შედეგად, პრობლემური ფაქტორების ორი ტიპის მიმართულება შეიძლება გამოიყოს:

- 1) პარლამენტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ნაკლებობა;
- 2) საპარლამენტო კონტროლის არაეფექტიანობა.

მოქალაქეთა ჩართულობის ნაკლებობას, თავის მხრივ, იწვევს ისეთი პრობლემები, როგორიცაა ჩართულობის მექანიზმების შესახებ მოქალაქეებში ინფორმაციის ნაკლებობა, პეტიციების დასამუშავებობის მკაცრი წინაპირობები და დარგობრივი კომიტეტების გადატვირთულობა პარლამენტში.<sup>52</sup> ეს უკანასკნელი ერთ-ერთი ფაქტორია იმისთვის, რომ საკანონმდებლო ინიციატივების განხილვით დაკავებული კომიტეტები დროულად და ეფექტიანად ვეღარ ახერხებენ მოქალაქეთა საკანონმდებლო წინადადებებისა თუ პეტიციების განხილვას, რაც მოქალაქეთა ინტერესის ნაკლებობას (აგრეთვე დასახელებულ უიმედობას და უნდობლობას) განაპირობებს.

რაც შეეხება მეორე ფაქტორს - საპარლამენტო კონტროლის არაეფექტიანობას, როგორც აღინიშნა, საპარლამენტო კონტროლი და საზედამხედველო მექანიზმები არაპირდაპირი გზით უზრუნველყოფს მოქალაქეთა საჭიროებების ასახვას პოლიტიკაში, თუმცა ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლოა მათ უფრო პირდაპირი და უშუალო ეფექტი იქონიონ ამ პრობლემების პოლიტიკურ დღის წესრიგში ასახვაზე. აქ იგულისხმება ცალკეული საზედამხედველო მექანიზმების პროცედურების ფარგლებში პარლამენტის სუბიექტთა მიერ მოქალაქეთა საჭიროებების გაყდერება, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების მისამართით პრობლემებზე აპელირება და მათგან პასუხების

<sup>52</sup> ეს ტენდენცია გამოიკვეთა საკანონმდებლო ინიციატივების კომიტეტებზე გადანაწილების პრაქტიკაზე დაკვირვებამ, აგრეთვე კომიტეტების წლიურ ანგარიშებში მოცემულმა სტატისტიკამ.

მოთხოვნა. შედეგად აღმოჩნდა, რომ პარლამენტს დღესაც არ გააჩნია ისეთი საზედამხედველო მექანიზმი, რომელიც აქტუალურ პრობლემებზე მთავრობის წარმომადგენლებთან საპარლამენტო დისკუსიის საშუალებას მისცემდა. ამგვარი ფორმატის არარსებობა საპარლამენტო კონტროლის არაეფექტიანობის ერთ-ერთ გამომწვევ მიზეზად შეიძლება დასახელდეს. საზედამხედველო ფუნქციის არაეფექტიანობას იწვევს აგრეთვე ის ფაქტორიც, რომ იკვთება დეპუტატების მიერ მოქალაქეთა საჭიროებების შესწავლის არაეფექტიანი პრაქტიკა. როგორც გამოკითხვიდან ვლინდება, არც ერთ გამოკითხულ რესპონდენტს არ მოუნიშნავს პასუხი „გააჟღერა პარლამენტის სხდომაზე“ კითხვაზე, რომელიც დეპუტატის მიმართ მათ წერილზე რეაგირების შედეგთან მიმართებით იყო დასმული. გარდა ამისა, ბოლო წელს გამართული „მინისტრის საათის“ 12 პროცედურის ჩანაწერის კონტენტანალიზიდან გამოვლინდა, რომ დეპუტატების ინტერესი მინისტრების საქმიანობის მიმართ არის მცირე და ისინი ნაკლებად ეხება მოქალაქეთა საჭიროებებს, არამედ მხოლოდ პოლიტიკური მიზნების გააჟღერებას ემსახურება. არც ინტერპელაციის შეკითხვები და მათზე პასუხები ასახავს მოქალაქეთა რეალურ საჭიროებებს.<sup>53</sup>

საბოლოოდ, დასახელებულ ორ ფაქტორს - მოქალაქეთა პარლამენტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ნაკლებობას და საპარლამენტო კონტროლის არაეფექტიანობას მივყავართ ერთ ძირითად პრობლემამდე - **საპარლამენტო პროცესები (დისკუსიები) სათანადოდ არ ასახავს მოქალაქეთა საჭიროებებს** („პრობლემის ხე“ იხ. დანართის სახით).

დასახელებულ ძირითად პრობლემას, თავის მხრივ, შეუძლია გავლენა იქონიოს საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა მიმართულებაზე. კვლევის ფარგლებში წარმოდგენილია მხოლოდ 3 მათგანი. პირველ რიგში, მან შეიძლება გამოიწვიოს პოლიტიკის მიმართ მოქალაქეთა ინტერესის შემცირება. ეს გამოიხატა კიდევ გამოკითხვის შედეგებში და სტატისტიკებში, რომელიც არჩევნებში მონაწილეობის პროცენტულობას ასახავს. როდესაც მოქალაქეები აქტიურად მონაწილეობენ საპარლამენტო საქმიანობაში, ეს ზრდის პარლამენტის მუშაობის გამჭვირვალობას, ისინი უკეთესად არიან ინფორმირებულნი მიღებული გადაწყვეტილებების, კანონების და პოლიტიკის შესახებ. ეს გამჭვირვალობა, თავის მხრივ, ზრდის ნდობას, რადგან მოქალაქეები ხედავენ, როგორ და რატომ მიიღება გადაწყვეტილებები. დასახელებული პრობლემა იწვევს ასევე საჯარო ხელისუფლების ორგანოების მიმართ მოქალაქეთა ნდობის შემცირებას - რაც უფრო ნაკლები შესაძლებლობებია მოქალაქეთა კავშირისთვის მათ წარმომადგენლებთან, მით ნაკლებია ნდობა მათ მიმართ.<sup>54</sup> პრობლემა პირდაპირ კავშირშია დემოკრატიის ხარისხის შემცირებასთან, ვინაიდან, ხელისუფლება, რომლის ერთადერთი წყარო ხალხია, კავშირს მხოლოდ არჩევნების დღეს ინარჩუნებს, რაც დემოკრატიის საკმარისი პირობა არაა,

<sup>53</sup> მდრ. საიას ზემოთ მითითებული ანგარიში, აგრეთვე: ვახუშტი მენაბდე და სხვები, საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020, <https://tinyurl.com/bddwkn63>

<sup>54</sup> იხ. მაგალითად, John Gastil and Peter Levine (eds.) "The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century", July 2005, Jossey-Bass; Graham K., "From Public Participation to Citizens Engagement," with Susan D. Phillips in Katherine A. Graham and Susan D. Phillips (eds.) Citizens Engagement: Lessons in participation From Local Government (Toronto: Institute of Public Administration of Canada and Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, ) Pp. 30. (Equal Co-author), 1998; Valerie Braithwaite and Margaret Levi (eds.) "Trust and Governance", New York, 1998; Robert D. Putnam, "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", Princeton University Press, 1993; Carole Pateman Participation and Democratic Theory", Cambridge University Press, 2014.

არამედ მათი კავშირი მუდმივად, არჩევნიდან არჩევნებამდე პერიოდშიც უნდა მყარდებოდეს, სხვა შემთხვევაში ლეგიტიმაციის დონე მოიკლებს.<sup>55</sup>

### 1.3 დაინტერესებული მხარეები წარმოდგენილი პრობლემის კონტექსტში

დაინტერესებულ მხარეთა კონკრეტული სეგმენტი წარმოდგენილი პრობლემის კონტექსტში ვერ გამოიკვეთება. ეს პრობლემა და მათი გავლენები თანაბრად ეხება საქართველოს მოქალაქეებს, რომელთა ინტერესებსაც პარლამენტში დეპუტატები როგორც ინდივიდუალურად, ისე პოლიტიკური ჯგუფების მეშვეობით უნდა წარმოადგენდნენ. შესაბამისად, დაინტერესებული მხარე ნებისმიერი პირია, რომელთა ინტერესებსაც შეიძლება საქართველოს ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობა შეეხოს. გარდა ამ ზოგადი სეგმენტისა, დასახელებული პრობლემები გავლენას ახდენს ინსტიტუციურ კონტექსტშიც: პარლამენტის წევრები და პარლამენტის აპარატიც (თანამშრომლები) უშუალო შემხებლობაში არიან პრობლემასთან, ვინაიდან ისინი არიან ის აქტორები, რომლებმაც უნდა (1) მიიღონ გამართული კანონმდებლობა, (2) განახორციელონ ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლი, (3) განიხილონ მოქალაქეთა წერილები თუ სხვა კორესპონდენცია, (4) უზრუნველყონ მოქალაქეთა მონაწილეობის ხელშემწყობი სხვადასხვა ღონისძიების ორგანიზება (მათ შორის, ლოჯისტიკურ დონეზეც). დაინტერესებულ პირთა ამ უკანასკნელ სეგმენტზე პრობლემის გადაჭრის გზების ქვემოთ განხილული ალტერნატივების გავლენა შესაძლოა გამოიხატოს იმით, რომ გაიზარდოს დეპუტატთა დატვირთვა მოქალაქეთა საჭიროებებზე მომართული დამატებითი მექანიზმების ინსტიტუციური გაძლიერების საფუძველზე, აგრეთვე გამოიწვიოს ბიუჯეტიდან დამატებითი სახსრების გამოყოფა. საპარლამენტო კონტროლის ნაწილში დაინტერესებული პირები მთავრობის წევრებიც არიან: პირველი ალტერნატივის შემთხვევაში მათ მოუწევთ პარლამენტის სხდომებზე უფრო ხშირად დასწრება, აგრეთვე პასუხების მომზადება დეპუტატების კითხვებზე.

## 2. პრობლემის გადაჭრის გზა და ალტერნატივების ანალიზი

წინამდებარე დოკუმენტში დასახელებული ძირითადი პრობლემა - “საპარლამენტო დისკუსიები სათანადოდ არ ასახავს მოქალაქეთა საჭიროებებს” - შესაძლოა რამდენიმე გზით გადაიჭრას. ამ თავში შემოთავაზებული იქნება 3 ალტერნატივა:

- ❖ ალტერნატივა 1 - ა) პეტიციების კომიტეტის შექმნა პარლამენტში; ბ) განცხადებების პროცედურის საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმად მოდიფიცირება
- ❖ ალტერნატივა 2 - პეტიციებზე ხელმოწერების რაოდენობის მოთხოვნის შემცირება
- ❖ ალტერნატივა 3 - სტატუს ქვოს შენარჩუნება

---

<sup>55</sup> Marina Caparini, Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, in: Marina, Caparini, Hans Born, Democratic Control of Intelligence Services, Routledge, 2007, 25-46, 3; Tobias Kumpf, Die Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes. Zur Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste und zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Beobachtung von Abgeordneten des Bundestages, Hamburg, 2014, 113.

მათ უშუალო განხილვამდე „ლიტერატურის მიმოხილვის“ ფორმატით წარმოდგენილი იქნება კარგი პრაქტიკები თითოეულ ალტერნატივასთან მიმართებით, შემდეგ კი მულტიფაქტორული ანალიზის მეშვეობით გამოვლენილი იქნება პრობლემის გადასაჭრელად ოპტიმალური ალტერნატივა.

## **2.1. პეტიციების სისტემა: შედარებითი მიმოხილვა და კარგი პრაქტიკა**

### **2.1.1. პეტიციის უფლება, მიზნები და ფარგლები**

პარლამენტების ტრადიციული უფლებამოსილებები ემსახურება სხვადასხვა საკითხის მონიტორინგს და შესწავლას, პრობლემების გამოკვეთას და გამოსწორების გზების დასახვას, რითაც პარლამენტები ასრულებენ თავიანთ დემოკრატიულ როლს და მოქმედებაში მოჰყავთ საკანონმდებლო ან ზედამხედველობის ინსტრუმენტები.<sup>56</sup> საკანონმდებლო ინიციატივების მეშვეობით პარლამენტის წევრები პარლამენტის პოლიტიკურ დღის წესრიგში წინ წამოსწევენ გარკვეულ თემებს, რაც ასახავს სამოქალაქო საზოგადოების სხვადასხვა ინტერესებს. დეპუტატთა ინიციატივების დიდი ნაწილი შესაძლოა არ დამტკიცდეს საბოლოოდ პარლამენტის მიერ,<sup>57</sup> მაგრამ ეს არ ამცირებს მათ ღირებულებას, როგორც წარმომადგენლობის მექანიზმებს.<sup>58</sup> იგივე ეხება პარლამენტის წევრების ხელთ არსებულ ზედამხედველობის უფლებამოსილებებს, როგორიცაა დებატები და ანგარიშვალდებულების სხვა ინსტრუმენტები (კითხვები, მოკვლევა, მოწვევა და სხვა). ამ რუტინული ინსტრუმენტების უმეტესობას არ გააჩნია რაიმე სამართლებრივი ეფექტი (გარდა მთავრობისადმი უნდობლობის გამოცხადებისა), არამედ მათი პოლიტიკური მიზანია დღის წესრიგში გარკვეული საკითხის დაყენება, კონკრეტული ფაქტებისა და არგუმენტების საჯაროდ გაჟღერება.<sup>59</sup> ამ ტიპის დებატების შედეგად უმრავლესობისა თუ ოპოზიციის მიერ პოზიციის შეცვლა მოსალოდნელი ნამდვილად არ არის, თუმცა ეს არ აკნინებს მათ მნიშვნელობას,<sup>60</sup> ვინაიდან ისინი გათვლილია მოსახლეობაზე და მათ დამოკიდებულებებზე ამა თუ იმ პარტიის მიმართ.

საპარლამენტო საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის, როგორც კარგი მმართველობის ერთ-ერთი პრინციპის, ფორმებს შორის საკანონმდებლო ინიციატივებთან და რეფერენდუმთან ერთად მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს პეტიციებს. ეს უკანასკნელი წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე ძველ ინსტრუმენტს მოქალაქეთა მონაწილეობისთვის;<sup>61</sup> პეტიციის სისტემა უფრო ძველია, ვიდრე ადამიანის უფლებების იდეა, რომელიც, როგორც ცნობილია, თავდაპირველად დაწერილი კანონით განხორციელდა შიდა სახელმწიფოებრივ დონეზე; პოლიტიკური თემების წამყვანი წარმომადგენლებისათვის მიმართვის პრაქტიკა თხოვნებითა თუ საჩივრებით, ინდივიდუალურად ან სხვებთან

<sup>56</sup> Tiago TIBÚRCIO, Rules, procedures and practices of the right to petition parliaments, A fundamental right to a process, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, PE 753.105 - September 2023, p. 11.

<sup>57</sup> Gabriella Illonszki, Francesco Marangoni, and Anna Palau, "Can Opposition Parties Be Responsible?", *Parliamentary Affairs*, Volume 74, Issue 3, 2021, pp. 722–740.

<sup>58</sup> Tiago TIBÚRCIO, დასახელებული კვლევა, 2023, p. 12.

<sup>59</sup> Ibid, p. 12.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Alberto ALEMANNI, Strengthening the role and impact of petitions as an instrument of participatory democracy, Lessons learnt from a citizens' perspective 10 years after the entry into force of the Lisbon Treaty, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, European Union, PE 694.837 - October 2021, p. 10, <https://tinyurl.com/hkhdcdfn>

ერთად, ისტორიულად სცილდება თანამედროვე კონსტიტუციური სახელმწიფოს წარმოშობასაც კი.<sup>62</sup>

პარლამენტების აბსოლუტური უმრავლესობა ითვალისწინებენ საპარლამენტო პეტიციების სისტემას, თუმცა მათი გამოყენების ნორმატიული ჩარჩო და პრაქტიკა განსხვავებულია.<sup>63</sup> პეტიციის უფლების თავდაპირველი გამოვლინება უკავშირდებოდა პასუხის მიღების უფლებას, რითაც ის განსხვავდებოდა მოქალაქეთა უბრალო უფლებისგან, მიემართათ წერილებით თავიანთი წარმომადგენლებისთვის პარლამენტში. პასუხის უფლება არის პეტიციის უფლების ფუნდამენტური ნაწილი,<sup>64</sup> თუმცა ის ბევრად სცილდება მხოლოდ პასუხის მიღების უფლებას.<sup>65</sup>

რეალურად, პეტიციების მეშვეობით მოქალაქეები ხელისუფლების ორგანოებს პეტიციაში წამოჭრილ პრობლემაზე რეაგირებას „აიძულებენ“.<sup>66</sup> მიიჩნევენ, რომ პეტიციის უფლების მთავარ კომპონენტს განხილვის (process) უფლება, პეტიციონერების მოსმენა, დებატები სხდომებზე და პარლამენტის წევრებთან პირდაპირი დიალოგის შესაძლებლობა წარმოადგენს,<sup>67</sup> ვინაიდან ის, პირველ რიგში, მონაწილეობის ინსტრუმენტად ითვლება და პეტიციის დაკმაყოფილების გარანტიაზე მეტი წონისაა.<sup>68</sup> მიუხედავად იმისა, რომ მედიაში, სოციალურ ქსელებში და პარლამენტარებს შორისაც კი ხშირია პეტიციის უფლების წარმატების თუ წარუმატებლობის ასოცირება „შედეგებთან“, კერძოდ, დაკმაყოფილდა თუ არა მისი მოთხოვნა,<sup>69</sup> პარლამენტის კომპეტენციების წარმატება იმდენად არ იზომება საბოლოო პოლიტიკის მიღებით, რამდენადაც დებატების ან საკანონმდებლო პროცესის მიმდინარეობით.<sup>70</sup> ამდენად, პეტიციის უფლების საფუძველია საკუთარი ხმის გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებამდე მიტანა და მისი მოსმენის უფლება. ამ კუთხით, პეტიციის უფლების არსი მდგომარეობს მისი განხილვის პროცესში და იმ პროცედურებში, როგორ წარიმართება ის.<sup>71</sup> დებატები განასახიერებს მრავალი პეტიციის მიზანს, მასში წამოჭრილი პრობლემის საპარლამენტო დღის წესრიგში დასაყენებლად.<sup>72</sup> პეტიციები მოიცავს საჩივრებსა და (მო)თხოვნებს, რომლებიც მიმართულია შესაბამისი ხელისუფლების ორგანოებისადმი. თუკი საჩივრები წარსულს ეხება, მოთხოვნები მომავლისკენ არის მიმართული.<sup>73</sup> საბოლოოდ, პეტიციის სისტემების მიზნებია დემოკრატიის გაძლიერება მოქალაქეთა მონაწილეობისა და პოლიტიკურ საქმეებში ჩართულობის ხელშეწყობის გზით, წარმოდგენილ პირებსა (მოქალაქეებს) და მათ

---

<sup>62</sup> Karsten Nowrot, Das allgemeine Petitionsrecht als völkerrechtliches Individualrecht – Gedanken zu einem verloren gegangenen Menschenrecht, p. 305-315, in: Philipp B. Donath Alexander Heger Moritz Malkmus Orhan Bayrak Hrsg. Der Schutz des Individuums durch das Recht, Festschrift für Rainer Hofmann zum 70. Geburtstag, Springer, 2023. S. 307.

<sup>63</sup> Global Parliamentary Report 2022, Public engagement in the work of parliament, Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme, <https://tinyurl.com/5d6yf46r>

<sup>64</sup> Volker Epping, Sebastian Lenz, Philipp Leydecker, Grundrechte, 10. Auflage, Springer, 2023. S. 555.

<sup>65</sup> Tiago TIBÚRCIO, დასახელებული კვლევა, 2023, p. 12.

<sup>66</sup> Ibid, p. 7.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid. p. 12.

<sup>70</sup> Catherine Bochel, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>71</sup> Tiago TIBÚRCIO, დასახელებული კვლევა, 2023, p. 12.

<sup>72</sup> Molly Asher, Cristina Leston-Bandeira, Viktoria Spaiser, "Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter Conversations". *Policy and Internet*, 11 (2), 2019, pp. 149-171.

<sup>73</sup> §20.5 Petitionsrecht – Art. 17 GG, S. 394. in: Lisa Hahn, Maximilian Petras, Dana-Sophia Valentiner, and Nora Wienfort, *Grundrechte: Klausur- und Examenswissen*, Berlin, Boston: De Gruyter, 2022.

წარმომადგენლებს შორის მანძილის შემცირება, მეტი გამჭვირვალობის ხელშეწყობა და ინფორმირების მაღალი დონის უზრუნველყოფა.<sup>74</sup>

პეტიციები უკვე დიდი ხანია არის საზოგადოების შეხედულებების გადაცემის საშუალება ხელისუფლებაში მყოფი პირებისთვის.<sup>75</sup> ისინი ითვლება ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან მაკავშირებელ რგოლად პარლამენტსა და ხალხს შორის.<sup>76</sup> ოცდამეერთე საუკუნეში კი პეტიციები პოლიტიკური მონაწილეობის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული ფორმაა<sup>77</sup> და წარმოადგენს სახელმწიფო ორგანოების გადაწყვეტილებების მიღებაზე მოქალაქეთა გავლენის შესაძლებლობას.<sup>78</sup> მას მიიჩნევენ ისეთი მნიშვნელოვანი მიზნების მიღწევის საშუალებად, როგორცაა: ინდივიდების გაძლიერება (empowerment of individuals),<sup>79</sup> ხელისუფლების მიერ მოქალაქეთა მონაწილეობის წახალისება,<sup>80</sup> მოქალაქეებსა და მთავრობებს შორის ურთიერთქმედების გააძვირება,<sup>81</sup> პოლიტიკის შემუშავების პროცესის გაუმჯობესებაზე აქცენტირება, მასში მოქალაქეთა ფართო მონაწილეობით.<sup>82</sup>

პარლამენტში წარდგენილი პეტიციების რაოდენობა არის ერთ-ერთი ინდიკატორი, რომელიც საშუალებას იძლევა პირველი გაზომოს, რამდენად და როგორ ჩაერთვებიან მოქალაქეები ამ მონაწილეობით ინსტრუმენტთან. რაც უფრო მეტია პეტიციების რაოდენობა, მით უფრო ძლიერია მოქალაქეთა მონაწილეობა და მით უფრო ეფექტურია პეტიციის სისტემა.<sup>83</sup> ამ ინსტრუმენტის გამოყენების შემცირების ტენდენციების მიუხედავად (მაგალითად, ბელგიის სენატში 2019-2021 წლებში მხოლოდ 1 პეტიცია იქნა წარდგენილი), ევროპის მასშტაბით ბევრმა პარლამენტმა აჩვენა პეტიციების მოდერნიზაციის ინიციატივები ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში (გერმანია, პორტუგალია, ლუქსემბურგი, გაერთიანებული სამეფო, საფრანგეთი, ევროპარლამენტი).<sup>84</sup> ევროპარლამენტის დაკვეთით 2023 წელს ჩატარებული გამოკითხვის შედეგად 44 პარლამენტიდან<sup>85</sup> მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, პეტიციის უფლება გათვალისწინებულია ყველა მათგანში, რომლებიც გამოეხმაურნენ გამოკითხვას, გარდა ოთხი ქვეყნისა: კვიპროსი, ფინეთი, ნორვეგია და შვედეთი. როგორც აღნიშნავენ, ამ ოთხ ქვეყანაში პეტიციის უფლების არარსებობა დიდწილად აიხსნება იმ ქვეყნებში

<sup>74</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2015, p. 16.

<sup>75</sup> Catherine Bochel, დასახელებული ნაშრომი, p. 798.

<sup>76</sup> Richard Hough, What Factors Determine the Effectiveness of Legislative Petitions Systems?, MA Legislative Studies, Hull, University of Hull., 2009, p. 39.

<sup>77</sup> Hansard Society, 'Audit of Political Engagement 7: The 2010 Report'. London, Hansard Society.

<sup>78</sup> Felicity Matthews, „The value of 'between-election' political participation: Do parliamentary e-petitions matter to political elites?“, The British Journal of Politics and International Relations 2021, Vol. 23(3) 410–429, p. 410.

<sup>79</sup> Marian Barnes, Janet Newman and Helen Sullivan, Power, Participation and Political Renewal: Case Studies in Public Participation, Bristol, The Policy Press, 2007.

<sup>80</sup> Home Office/Office of the Deputy Prime Minister, Citizen Engagement and Public Services: Why Neighbourhoods Matter, London, Office of the Deputy Prime Minister, 2005.

<sup>81</sup> Andreas Jungherr and Pascal Jürgens, 'The Political Click: Political Participation Through E-petitions in Germany', Policy & Internet, 2, 2010, 131–165.

<sup>82</sup> Catherine Bochel, and Angela Evans, 'Inclusive Policy Making'. In Bochel, H. and Duncan, S. (eds) Making Policy in Theory and Practice, Bristol, The Policy Press, 2007, pp. 105–123. Catherine Bochel, Hugh Bochel, Peter Somerville and Claire Worley, 'Marginalised or Enabled Voices? "User Participation" in Policy and Practice', Social Policy and Society, 7, 2008, 201–210.

<sup>83</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2015, p. 35.

<sup>84</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2023, p. 11.

<sup>85</sup> ალბანეთი, სომხეთი, ავსტრია, ბელგია, ბულგარეთი, კანადა, ხორვატია, კვიპროსი, ჩეხეთი, ევროპარლამენტი; ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, საქართველო გერმანია, უნგრეთი, იტალია, ლატვია, ლიეტუვა ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სან მარინო, სლოვაკეთი. სლოვენია, ესპანეთი, შვედეთი, შვეიცარია, თურქეთის რესპუბლიკა, უკრაინა, გაერთიანებული სამეფო.

ომბუდსმენის ინსტიტუტის გავლენით, რომელიც წარმოიშვა მე-19 საუკუნის დასაწყისში ჯერ შვედეთში და მე-20 საუკუნეში გავრცელდა სკანდინავიის სხვა ქვეყნებში.<sup>86</sup>

## პეტიციის სახეობები

ითვლება, რომ პეტიციის უფლება მით უფრო ეფექტიანი იქნება, რაც უფრო მინიმალური შეზღუდვები იქნება დადგენილი მის განსახორციელებლად და თემების ფართო სპექტრი იქნება დაშვებული. პრაქტიკაშიც, ამ ტიპის სხვა კონვენციურ უფლებებთან შედარებით, როგორცაა მოქალაქეთა საკანონმდებლო ინიციატივა, პეტიციები ექვემდებარება გაცილებით ნაკლებად მკაცრ რეგულაციებს.<sup>87</sup>

ზემოთ მითითებული კვლევის მომზადების პროცესში გამოკითხული ყველა პარლამენტი ითვალისწინებს მოქალაქეთა ჯგუფის მიერ ხელმოწერილ პეტიციას. უმრავლესობა ასევე იღებს იურიდიული პირების მიერ წარდგენილ პეტიციებს, გარდა ბულგარეთის და საფრანგეთის ორი პალატისა.<sup>88</sup> ზოგიერთი პარლამენტის მიერ დაწესებული ფუნდამენტური მოთხოვნაა ხელმოწერების მინიმალური რაოდენობა პეტიციის დასაშვებად (გამოკითხულიდან 35 პარლამენტში არაა ეს მოთხოვნა, 8-ში არის).<sup>89</sup> ამგვარი კოლექტიური პეტიციების სახეობა, რომელიც ხელმოწერების გარკვეულ რაოდენობას ითხოვს, საქართველოს მსგავსად, არსებობს შემდეგ ქვეყნებშიც: გაერთიანებული სამეფო (5 ხელმოწერა), კანადა (მატერიალური ფორმის პეტიციები - 30, ელექტრონული პეტიცია - 500), ავსტრია (500). ესტონეთი (1,000), ლატვია (10,000), უკრაინა (ელექტრონული პეტიცია - 25,000).

თუმცა, პარლამენტებში, რომლებიც უშვებენ პეტიციებს მხოლოდ ერთი ხელმოწერით, შეიმჩნევა წარდგენილი პეტიციების რაოდენობის მნიშვნელოვანი ზრდა. ამის მაგალითად ასახელებენ ევროპარლამენტს, სადაც გასული ათწლეულების განმავლობაში არაერთი პეტიცია იქნა წარდგენილი ინდივიდუალური პირების მიერ.<sup>90</sup> ინდივიდუალური მონაწილეობის შესაძლებლობა უზრუნველყოფს, რომ თითოეულ მოქალაქეს ჰქონდეს საშუალება, თავიანთი ხმა მიაწვდინონ წარმომადგენლებს იმისგან დამოუკიდებლად, საზოგადოების სხვა წევრები შეუერთდებიან თუ არა მის თხოვნას. თვლიან, რომ ინდივიდუალური პეტიციები ემსახურება ისეთი რისკის გამორიცხვას, რომ ვინმე გავლენიანმა პირმა არ მოახდინოს ხელმოწერების რაოდენობაზე ხელოვნური ზეგავლენა.<sup>91</sup> გარდა ამისა, მიიჩნევა, რომ ხელმოწერების რაოდენობაზე მოთხოვნამ შეიძლება დააზიანოს იდეა, რომ პეტიციის უფლება თითოეული მოქალაქის უფლებას წარმოადგენს, მისი ისტორიული წარმომავლობის გათვალისწინებით, გარდა იმ შემთხვევებისა, სადაც ხელმოწერის მოთხოვნა უფრო მეტად სიმბოლურ ხასიათს ატარებს (გაერთიანებული სამეფო, კანადა).<sup>92</sup>

<sup>86</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2023, p. 14.

<sup>87</sup> Ibid, p. 7-8.

<sup>88</sup> Ibid, p. 15.

<sup>89</sup> Ibid, p. 22.

<sup>90</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2015.

<sup>91</sup> Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow and Bruce E. Cain, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>92</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2023, p. 23.

ზოგიერთი პარლამენტი უშვებს ორივე ტიპის პეტიციას (პირად და საჯარო ინტერესზე დაფუძნებული პეტიციები), რომლებსაც დასაშვებობის განსხვავებული კრიტერიუმები აქვთ. ასეა გერმანიის პარლამენტში, სადაც „საჯარო პეტიციის“ კვალიფიკაციისთვის მოთხოვნის ან საჩივრის საგანი უნდა ეხებოდეს საზოგადო ინტერესის საკითხს. თუმცა, თუ ეს კრიტერიუმები არ დაკმაყოფილდება, მოქალაქეებს შეუძლიათ აირჩიონ „რეგულარული“ (ინდივიდუალური) პეტიციის წარდგენის გზა.<sup>93</sup> პარლამენტების უმეტესობა იღებს პეტიციებს ერთზე მეტი მხარდამჭერით, თუმცა ხელმოწერების რაოდენობას არ აქვს გავლენა პეტიციის პროცესზე.<sup>94</sup> ლუქსემბურგში „საჯარო პეტიციების“ წარდგენისას თუ ვერ შეგროვდა საკმარისი ხელმოწერები, ეს არ აფერხებს პეტიციის უფლების განხორციელებას, მოქალაქეს ყოველთვის შეუძლია მიმართოს ჩვეულებრივ პეტიციას.<sup>95</sup> ასეთი ტიპის პეტიციების მიზანი გერმანიაში არის ის, რომ საზოგადოებრივი პრობლემა განხილულ იქნეს საჯაროდ და მოიპოვოს სხვებიც მხარდამჭერად. გერმანიის პარლამენტის პეტიციების კომიტეტი მინიმუმ 50,000 ხელმოწერის შემთხვევაში აორგანიზებს საჯარო მოსმენას, თუმცა ეს პრაქტიკა საკმაოდ მწირია:<sup>96</sup> 2005-დან 2010 წლამდე მხოლოდ ცხრა საჯარო პეტიციამ მოახერხა ამ ზღვრის მიღწევა;<sup>97</sup> ეს კომიტეტი საშუალოდ, წელიწადში დაახლოებით ოთხ მოსმენას ატარებდა.<sup>98</sup> თუმცა გერმანიაში დაშვებულია ინდივიდუალური პეტიციებიც (ეს მექანიზმი არსებობს როგორც ფედერალურ,<sup>99</sup> ისე მიწების დონეზეც<sup>100</sup>) და აქ კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მნიშვნელობით პეტიციის საგანი შეიძლება იყოს ნებისმიერი მმართველობითი ქმედება.<sup>101</sup> თუმცა ასეთები დახურული წესით განიხილება და არც სხვების თანახელმოწერებს საჭიროებს.<sup>102</sup> რაოდენობის მხრივ, თავისთავად, ინდივიდუალური პეტიციები აჭარბებს,<sup>103</sup> რაც აჩენს იმის დასკვნის საფუძველს, რომ რაც უფრო მაღალია ბარიერი, მით უფრო დიდია დაბრკოლება მოქალაქეებისთვის და რაც უფრო ნაკლებია ხელმოწერების შეგროვებაზე შეზღუდვები, მით მეტად ეფექტურია პეტიციის ინსტრუმენტი.<sup>104</sup>

ევროპის მასშტაბით პარლამენტების პეტიციების სისტემების უმეტესობა აღიარებს როგორც პეტიციებს, რომლებიც აყენებს კერძო პრობლემებს, ასევე ისეთებსაც, რომლებიც სვამენ საზოგადო ინტერესის საკითხებს. თუმცა, არსებობს სისტემები, რომლებიც საქართველოს მსგავსად იღებენ მხოლოდ ზოგად პეტიციებს, მაგალითად, შოტლანდიაში,

<sup>93</sup> Ibid, 26.

<sup>94</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2023, p. 28.

<sup>95</sup> Ibid, p. 23.

<sup>96</sup> Thomas Saalfeld, Ralf Dobmeier, "The Bundestag and German citizens: more communication, growing distance", *Journal of Legislative Studies* - special issue on Parliaments and Citizens, Routledge, 2012, pp. 314-333.

<sup>97</sup> Ulrich Riehm, Knud Böhle, Ralf Lindner, *Electronic petitioning and modernization of petitioning systems in Europe*, Berlin, 2014.

<sup>98</sup> Bundestag Scientific Services, *Befugnisse und Arbeitsweise der Petitionsausschüsse des Deutschen Bundestages, der Landesparlamente und des Europäischen Parlaments Untertitel: Aktualisierung der Ausarbeitung* (Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 232/15), 2022.

<sup>99</sup> [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02\\_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsuetze-867806](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrundsuetze-867806)

<sup>100</sup> იხ. მაგალითად, ბერლინის მიწის პარლამენტის ვებგვერდი, პეტიციების ჩანართი. <https://www.parlament-berlin.de/Ausschuesse/19-petitionsausschuss>

<sup>101</sup> §20.5 Petitionsrecht – Art. 17 GG, S. 396 in: Hahn, Lisa, Petras, Maximilian, Valentiner, Dana-Sophia and Wienfort, Nora. *Grundrechte: Klausur- und Examenswissen*, Berlin, Boston: De Gruyter, 2022.

<sup>102</sup> პეტიციების პორტალი, გერმანიის ბუნდესტაგის ვებგვერდი: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen.html>

<sup>103</sup> შდრ. Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, "Wie hat die öffentliche Petition die Demokratie verändert?", WD 1 – 3000-170/10, 2010, S. 6, <https://tinyurl.com/ejczxr8k>

<sup>104</sup> შდრ. Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2015. p. 25.



ლუქსემბურგში, დიდ ბრიტანეთში, იტალიაში, ავსტრიაში ან ჩეხეთში.<sup>105</sup> გერმანიის მსგავსად, ნიდერლანდებში პეტიციის სისტემა ითვალისწინებს ორივე სახის პეტიციას.<sup>106</sup>

მიიჩნევენ, რომ ზღვრების შემოღებამ შეიძლება მართლაც წარმოქმნას უთანასწორობის საფრთხე პეტიციონერებს შორის.<sup>107</sup> ეს უთანასწორობა შეიძლება წარმოიქმნას მათ შორის იმ მოქალაქეების მიმართ, რომლებიც ცხოვრობენ უფრო დიდი მოსახლეობის მქონე რაიონებში, სადაც ხელმოწერების შეგროვება ზოგადად უფრო ადვილია, და სოფლის მცხოვრებლებს შორის, სადაც ეს ამოცანა შეიძლება უფრო რთული ან თუნდაც შეუძლებელი აღმოჩნდეს;<sup>108</sup> მნიშვნელოვანია ასეთი უთანასწორობის გათვალისწინება და უზრუნველყოფა, რომ პეტიციების პროცესზე წვდომა ყველა მოქალაქისთვის სამართლიანი იყოს, განურჩევლად მათი გეოგრაფიული მდებარეობისა თუ სხვა პოტენციური (მაგალითად, ინტერნეტზე წვდომის) დაბრკოლებებისა, რომლებსაც ისინი შეიძლება წააწყდნენ.

ზოგადად, ხელმოწერების შეგროვებაზე ნაკლები შეზღუდვები პოტენციურად უფრო დიდ გავლენას მოახდენს ეფექტურობის თვალსაზრისით. თუმცა, აუცილებელია იმის უზრუნველყოფა, რომ ხელმოწერების შეგროვების ამ სიმარტივეს არ მოჰყვება ბოროტად გამოყენება, მნიშვნელოვანი საპარლამენტო რესურსების დახარჯვა, თუმცა ეს არ დასტურდება პრაქტიკაში; გარდა ამისა, არსებობს გადამოწმების პროცედურები, რომლებსაც შეუძლიათ, მაგალითად, თავიდან აიცილონ დუბლირება ან ბოტების აქტივობები.<sup>109</sup>

არსებობს მიდგომა, რომ პეტიციები, რომლებიც ეხება საზოგადო ინტერესებს, იძლევა პარლამენტების უფრო ეფექტური რეაგირების საშუალებას. აქ იგულისხმება ის, რომ სისტემებში, რომლებიც ნებადართულია როგორც ზოგადი, ისე პერსონალური პეტიციები, რაც უფრო დიდია ზოგადი ინტერესის პეტიციების პროპორცია, მით უფრო ეფექტური უნდა იყოს სისტემა, რადგან ამ პეტიციებით წამოყენებული მოთხოვნები უფრო შეესაბამება საპარლამენტო უფლებამოსილებებს (სხვა ორგანოები, როგორცაა ომბუდსმენები ან სასამართლო სისტემა, უკეთესად არის აღჭურვილი კერძო თუ ინდივიდუალური საჩივრების განსახილველად და მოსაგვარებლად<sup>110</sup>).<sup>111</sup> ამ მოსაზრების ავტორებს, პეტიციების სისტემების მიზნებთან დაკავშირებით, მიაჩნიათ, რომ პეტიციები, რომლებიც ეფუძნებიან საერთო საზოგადო ინტერესებს, იძლევა პარლამენტების უფრო ეფექტურ რეაგირებას, რადგან მათ საშუალებას აძლევს განახორციელონ თავიანთი ძირითადი ფუნქციები, ანუ საკანონმდებლო და საკონტროლო ფუნქციები.<sup>112</sup>

### 2.1.2. პეტიციების განმხილველი სპეციალური კომიტეტები საზღვარგარეთ

პეტიციების ეფექტიანობის კიდევ ერთი ინდიკატორია მისი განმხილველი უწყება. პრაქტიკის მიხედვით, მას ან ორდინარული დარგობრივი კომიტეტები განიხილავენ, ან

<sup>105</sup> Ulrich Riehm, Knud Böhle, Ralf Lindner, დასახელებული ნაშრომი.

<sup>106</sup> Rudy B. Andeweg, "A least likely case: Parliament and citizens in the Netherlands", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Routledge, 2012, pp. 368-383.

<sup>107</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2015.

<sup>108</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2023, pp. 28-29.

<sup>109</sup> Ibid, p. 29.

<sup>110</sup> თუმცა, ომბუდსმენის შემთხვევაში, მას არ აქვს საბოლოო და სავალდებულოდ გასათვალისწინებელი გადაწყვეტილების მიღების ბერკეტი, სასამართლოს შემთხვევაში კი დავები წლების განმავლობაში იწელება.

<sup>111</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2015. p. 36.

<sup>112</sup> Ibid, p. 23.

პარლამენტებში შექმნილია სპეციალური კომიტეტები. პეტიციების კომიტეტები რამდენიმე ქვეყნის პარლამენტში არსებობს. ეს კომიტეტები სპეციალიზებულნი არიან მხოლოდ პეტიციების განხილვაზე. მაგალითის სახით, პეტიციების სპეციალური კომიტეტი შემდეგი ქვეყნების პარლამენტებშია შექმნილი:

**გერმანია:** გერმანიის ბუნდესტაგში არსებობს პეტიციების კომიტეტი (Petitionsausschuss), რომელიც განიხილავს მოქალაქეების მიერ წარმოდგენილ პეტიციებს. ეს კომიტეტი ერთ-ერთი ყველაზე გავლენიანია ევროპაში. **გაერთიანებული სამეფო:** ბრიტანეთის პარლამენტში არსებობს პეტიციების კომიტეტი, რომელიც განიხილავს მოქალაქეების მიერ შეტანილ პეტიციებს. როდესაც პეტიცია 10,000-ზე მეტ ხელმოწერას აგროვებს, მთავრობა ვალდებულია უპასუხოს, ხოლო 100,000-ზე მეტი ხელმოწერის შემთხვევაში, პეტიცია შეიძლება განხილულ იქნეს პარლამენტში. **ავსტრია:** ავსტრიის ეროვნულ საბჭოში არსებობს პეტიციების და სამოქალაქო ინიციატივების კომიტეტი, რომელიც განიხილავს წარმოდგენილ პეტიციებს. **ფინეთი:** ფინეთის პარლამენტში არსებობს პეტიციების კომიტეტი, რომელიც მუშაობს მოქალაქეების მიერ წარმოდგენილ პეტიციებზე. **ესპანეთი:** ესპანეთის პარლამენტში ასევე არსებობს პეტიციების კომიტეტი, რომელიც განიხილავს სხვადასხვა საკითხებს, რომლებსაც მოქალაქეები აყენებენ. **ევროპარლამენტი:** ევროპარლამენტს აქვს პეტიციების კომიტეტი, რომელიც განიხილავს ევროკავშირის მოქალაქეების, კომპანიების ან ორგანიზაციების მიერ შეტანილ პეტიციებს, რომლებიც ეხება ევროკავშირის მოქმედებებს ან პოლიტიკას.

პეტიციების სპეციალურ კომიტეტებს რამდენიმე მნიშვნელოვანი დადებითი მხარე აქვს, რომლებიც ხელს უწყობს დემოკრატიული პროცესების გამჭვირვალობას, მოქალაქეთა აქტიურ ჩართულობას და ხელისუფლებასთან კავშირის გაუმჯობესებას, აგრეთვე საპარლამენტო რესურსების ოპტიმალურ გამოყენებას. პეტიციების კომიტეტები (როგორც დეპუტატები, ისე თანამშრომლები) სპეციალიზებულნი არიან პეტიციების განხილვაზე, რაც ზრდის განხილვების და გადაწყვეტილებების ხარისხს. ასეთი კომიტეტების წევრები იცნობენ პეტიციების განხილვის პროცედურებს და მეთოდებს, ორიენტირებული არიან მათზე, რაც უზრუნველყოფს საკითხების დრმა და პროფესიონალურ ანალიზს.

აღსანიშნავია ისიც, რომ პეტიციების კომიტეტი, რომელიც ორიენტირებულია თხოვნებზე და საჩივრებზე, მიჩნეულია საპარლამენტო ზედამხედველობის ინსტრუმენტად.<sup>113</sup> შესაბამისად, ის, არა მხოლოდ მოქალაქეთა ჩართულობის, არამედ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე კონტროლის გაძლიერების ფუნქციასაც ასრულებს.

## 2.2. პარლამენტის საზედამხედველო მექანიზმების კარგი პრაქტიკა (ვიწრო ჭრილში)

საჯარო ადმინისტრაციის ქმედებები უპირატესად ხალხის თვალწინ ხორციელდება. შესაბამისად, მათი საქმიანობის პირველადი ადრესატები მოქალაქეები არიან. შესაძლოა, მოქალაქე არც იცნობდეს თავის წარმომადგენელს, რომელიც თავად აირჩია პარლამენტში და მისი საქმიანობა აღარც აინტერესებდეს, თუმცა აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა პირდაპირ გავლენას ახდენს მასზე და მის ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. ვინაიდან

<sup>113</sup> Martin Morlok, Die Kontrollfunktion des Parlaments - Verfassungsrechtliche Grundlagen im Geflecht der Gewaltenteilung, p. 15-30, in: Bitburger Gespräche Jahrbuch, Hrsg. Der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier und dem Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2018, S. 22.

საზოგადოებისა და პოლიტიკის მეხვედრის წერტილი არის აღმასრულებელი ხელისუფლება, საჯარო ადმინისტრაცია მოქმედებს პოლიტიკასა და საზოგადოებას შორის.<sup>114</sup> შემხებლობის მაღალი დონის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია ხელისუფლების ამ ქმედებების ზედამხედველობის ქვეშ მოქცევა, რათა გამოირიცხოს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება. უპირველეს ყოვლისა, მისი მიზანია, უზრუნველყოს უსაფრთხოება, როგორც სახელმწიფოს ერთ-ერთი კლასიკური ფუნქცია.<sup>115</sup>

წარმომადგენლობით სისტემებში პარლამენტებს ეკისრებათ არა მხოლოდ ლეგიტიმაციის ფუნქცია, არამედ საკონტროლო ამოცანებიც. საპარლამენტო კონტროლი სახალხო სუვერენიტეტის გამოვლინებად ითვლება<sup>116</sup> ერთ-ერთი ავტორის აზრით, „პარლამენტის როლი არ არის პოლიტიკის წარმართვა, არამედ პოლიტიკის განხილვისა და შესწავლის საშუალება“.<sup>117</sup> ამ როლს ის საზედამხედველო მექანიზმების გამოყენებით, დებატებისა და კვლევის პროცესში ასრულებს.

აღნიშნულის საილუსტრაციოდ, ევროპარლამენტის ზემოთ დასახელებული კვლევის ავტორს საინტერესო მაგალითი მოჰყავს, თუ როგორ უკავშირდება მოქალაქის პრეტენზია პარლამენტის საზედამხედველო ფუნქციას: თუკი პარლამენტში წარდგენილი პეტიციის ავტორი ითხოვს ახალი საავადმყოფოს აშენებას, ან აპროტესტებს სკოლის დახურვას, ეს მოთხოვნა რეალურად პარლამენტის მიმართ არ არის მიმართული, რადგან ის არ არის კომპეტენტური სკოლის თუ საავადმყოფოს აშენებაზე მიიღოს გადაწყვეტილება. არამედ ამით მოთხოვნილია ის, რომ პარლამენტმა განახორციელოს თავისი კონტროლის ფუნქცია, რაც მოიცავს პოლიტიკური დებატების ორგანიზებას, ან კითხვების გაგზავნას შესაბამისი სამინისტროს მისამართით, რათა წარმოდგენილი იქნეს აღმასრულებელი ხელისუფლების უკუკავშირი დასახელებული შენობების აშენების პერსპექტივასთან დაკავშირებით.<sup>118</sup>

კონტროლის ფუნქციის შესრულებას საზედამხედველო მექანიზმები უზრუნველყოფენ. ქვეყანაში მიმდინარე აქტუალური თემების განსახილველად საზღვარგარეთის ქვეყნები ითვალისწინებენ ისეთ კონტროლის მექანიზმებს, როგორიცაა: კითხვების საათი (Question Time) ბრიტანეთსა და ევროკავშირის 10-ზე მეტ ქვეყანაში, ასევე აქტუალური საათი და მთავრობის გამოკითხვა გერმანიაში. ეს პროცედურები საშუალებას იძლევა, სხდომაზე დამსწრე აღმასრულებელი ხელისუფლებების წარმომადგენლებს დაუსვან როგორც წინასწარ გაგზავნილი კითხვები, ისე სპონტანური შეკითხვებიც და მიიღონ სხდომაზევე საჯაროდ პასუხი. ეს მექანიზმები ავსებს ინტერპელაციისა და ანგარიშების მოსმენის რუტინულ პრაქტიკებს და აძლიერებს საპარლამენტო კონტროლს.

<sup>114</sup> Andreas Anter, Wilhelm Bleek, Staatskonzepte, Die theorien der bundesdeutschen Politikwissenschaft, 2013, Kapitel V, der Staat der Policies, S. 80.

<sup>115</sup> Sven T. Siefken, Parlamentarische Kontrolle im Wandel, Theorie und Praxis des deutschen Bundestages, Nomos, 2018, S. 5.

<sup>116</sup> Martin Morlok, დასახელებული ნაშრომი, 16.

<sup>117</sup> Richard Hough, "Do legislative petitions systems enhance the relationship between parliament and citizen?", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Rutledge, 2012, pp. 479-495, p. 487.

<sup>118</sup> Tiago TIBURCIO, დასახელებული ნაშრომი, 2015. p. 15.

### 2.3. ალტერნატივების მიმოხილვა

როგორც წინა ქვეთავებში აღინიშნა, პეტიციების სპეციალიზებულ კომიტეტებს არსებითი უპირატესობა აქვთ დარგობრივ კომიტეტებთან შედარებით. მთავარი დადებითი მახასიათებელი არის ის, რომ ამ კომიტეტების წევრები და თანამშრომლები ორიენტირდებიან მოქალაქეთა მიერ წარდგენილ კორესპონდენციაზე. საქართველოს პარლამენტში ამ მოდელის გაზიარების შემთხვევაში, იგი, თავის მხრივ, გამოათავისუფლებდა სხვა დარგობრივ კომიტეტებს პეტიციების და სხვა მსგავსი კორესპონდენციის განხილვისგან, როგორცაა: მოქალაქეთა საჩივრები და წერილები, საკანონმდებლო წინადადებები. მოქალაქეთა ინდივიდუალური წერილები დეპუტატების და კომიტეტების მიმართ კი ჩაითვლება პერსონალური პეტიციების ანალოგად და მისი განხილვაც შევა პეტიციების კომიტეტის კომპეტენციაში. შესაბამისად, პირველი ალტერნატივის სახით შემოთავაზებულია პეტიციების კომიტეტის შექმნა პარლამენტში.

რაც შეეხება საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერებას მოქალაქეთა ინტერესების წარმოდგენის კუთხით, ამ შემთხვევაში, პეტიციების კომიტეტებთან ერთ კუმულაციურად წარმოდგენილია შემდეგი ალტერნატივა: იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს პარლამენტში ნაწილობრივ არსებობს აქტუალურ საკითხებზე მოსაზრებების დაფიქსირების პროცედურა - დეპუტატთა განცხადებები, რომელიც იმართება ყოველი პლენარული სხდომების კვირის სამშაბათს (ფაქტობრივად, თვეში ორჯერ), წარმოდგენილი დოკუმენტის შემოთავაზებაა, განცხადებების პროცედურა გადაკეთდეს მთავრობის გამოკითხვის, აქტუალური საათის და კითხვების საათის კომბინირებულ ვარიანტად. უფრო კონკრეტულად, სამშაბათის სხდომების დასაწყისში სხდომას დაესწრონ მთავრობის წევრები (ან მათი მოადგილეები), გაიწეროს კითხვა-პასუხის პროცედურა (გამოსვლის დროები) და ის მოიცავდეს არა მხოლოდ წინასწარ გაგზავნილ კითხვებს, რომელზეც მთავრობის წევრები წარმოადგენენ დამუშავებულ პასუხებს, არამედ სპონტანურ კითხვებსაც. პროცედურის დასასრულს კი როგორც პარლამენტის წევრებს, ისე მთავრობის წარმომადგენლებსაც ექნებათ გამოსვლის შესაძლებლობა. იმის გათვალისწინებით, რომ განცხადებების პროცედურა დღევანდელი პრაქტიკით 2-დან 3 საათამდე ხანგრძლივობისაა, შეცვლილი პროცედურა პარლამენტს არ წაართმევს დამატებით დროს; შედეგად კი გაძლიერდება როგორც საპარლამენტო კონტროლი, ისე მოქალაქეთა ინტერესების წარმოდგენის პრაქტიკა საპარლამენტო დებატებში.

მეორე ალტერნატივად წარმოდგენილი იქნება საქართველოს პარლამენტში პეტიციების წარდგენისათვის ამჟამად დადგენილი ხელმოწერების რაოდენობის შემცირება. როგორც წინა ქვეთავებში იქნა განხილული, რაოდენობის შემცირება ააქტიურებს მოქალაქეთა ჩართულობას/დაინტერესებას და ზრდის პეტიციების რაოდენობას პარლამენტებში. ეს ალტერნატივა არ მოიაზრებს სპეციალური კომიტეტის შექმნას, თუმცა, პირველის მსგავსად, მიზნად პეტიციების მიმართ მოქალაქეთა ინტერესის გაზრდას ისახავს.

მესამე ალტერნატივა არსებული რეგულირების და მიდგომების შენარჩუნებაა. ამ უკანასკნელის ხარვეზები წინა ქვეთავებში იქნა წარმოდგენილი და აქ აღარ განმეორდება.

აღნიშნული ალტერნატივები ერთმანეთთან შედარდა მულტიფაქტორული ანალიზის მეთოდით. განისაზღვრა კრიტერიუმები და შესაბამისი ქულები.

**ალტერნატივა 1 - ა) პეტიციების კომიტეტის შექმნა პარლამენტში;**

ბ) განცხადებების პროცედურის საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმად მოდიფიცირება

**ალტერნატივა 2 - პეტიციებზე ხელმოწერების რაოდენობის მოთხოვნის შემცირება**

**ალტერნატივა 3 - სტატუს ქვოს შენარჩუნება**

	შედეგის თვალსაზრისით ეფექტიანი	მოქალაქეთათვის მისაღები ფორმატი	განხორციელების სიმარტივე	ხარჯთეფექტიანი	ჯამი
	35%	25%	15%	25%	
ალტერნატივა 1	5	5	3	1	300
	ჯამი: 105	ჯამი: 125	ჯამი: 45	ჯამი: 25	
ალტერნატივა 2	3	1	3	3	250
	ჯამი: 105	ჯამი: 25	ჯამი: 45	ჯამი: 75	
ალტერნატივა 3	1	1	5	5	260
	ჯამი: 35	ჯამი: 25	ჯამი: 75	ჯამი: 125	

შედეგის ეფექტიანობა ყველაზე გადამწყვეტი ფაქტორია დოკუმენტში წარმოდგენილი პრობლემის დასაძლევად - რეალურად უნდა გაძლიერდეს მოქალაქეთა კავშირი ხელისუფლების ორგანოსთან. პირველ და მეორე ალტერნატივებს საკანონმდებლო ცვლილებები სჭირდება, პირველი დამატებით მნიშვნელოვან ფინანსური რესურსის გამოყოფასაც მოითხოვს, განსხვავებით მეორე და მესამე ალტერნატივებისგან. ვინაიდან დასახული მიზანია ის, რომ საპარლამენტო მიმდინარე პროცესები მოქალაქეთა საჭიროებებს ასახავდეს, ხარჯების საჭიროება ნაკლებ მნიშვნელოვან ფაქტორად იქნა მიჩნეული პირველ ალტერნატივასთან მიმართებით. შედეგად, ეს ალტერნატივა ყველაზე ეფექტიანად დაძლევს დოკუმენტში იდენტიფიცირებულ ძირითად პრობლემას.

**რეკომენდაციები**

წინა ქვეთავებში განხილული პრობლემების და მათი გადაჭრის გზების იდენტიფიცირების შემდეგ, შემუშავებული იქნა შემდეგი რეკომენდაციები პარლამენტის მიმართ:

- შევიდეს ცვლილება პარლამენტის რეგლამენტში, რომელიც გაითვალისწინებს შემდეგ საკითხებს:
  - კომიტეტების ჩამონათვალში დაემატება პეტიციების კომიტეტი;
  - გადაიხედოს პეტიციების მარეგულირებელი ნორმა (პეტიციების საგნის ნაწილში) და მან გაითვალისწინოს პერსონალურ პრობლემებზე საჩივრის მსგავსი პეტიციის წარდგენაც;

- პოლიტიკური განცხადებების პროცედურა შეიცვალოს იმგვარად, რომ მან გაითვალისწინოს მთავრობის წევრების სხდომაზე დასწრება და კითხვებზე პასუხების გაცემა;
- შეიქმნას დეპუტატთან კონტაქტისთვის აპლიკაცია, რომელშიც მოქალაქეებს შესაძლებლობა ექნებათ კონკრეტული დეპუტატის სახელზე ონლაინ ფორმატში გააგზავნოს წერილი;
- შემოღებულ იქნეს ცალკეული დეპუტატების ანგარიშვალდებულების მექანიზმები (მაგალითად, წლიური ანგარიში), რომელშიც აისახება მათ შორის, მოქალაქეებთან ურთიერთობის, აგრეთვე პეტიციების კომიტეტის საქმიანობაში მონაწილეობის პრაქტიკა.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს კონსტიტუცია;
2. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი;
3. საქართველოს საარჩევნო კოდექსი;
4. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, ანგარიში, საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების პრაქტიკა, 2022, <https://tinyurl.com/zeawjv52>;
5. ალავერდაშვილი გ., კაპანაძე ნ., ანგარიში, საპარლამენტო კონტროლი მეათე მოწვევის პარლამენტში, პირველი ნაწილი, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2023 წელი, <https://tinyurl.com/26z9nmxa>
6. მენაბდე, ვ., და სხვები, საპარლამენტო კონტროლი კონსტიტუციისა და რეგლამენტის რეფორმის შემდეგ, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020, <https://tinyurl.com/bddwkn63>
7. ALEMANN, Alberto, Strengthening the role and impact of petitions as an instrument of participatory democracy, Lessons learnt from a citizens' perspective 10 years after the entry into force of the Lisbon Treaty, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, European Union, PE 694.837 - October 2021, <https://tinyurl.com/hkhdcdfn>;
8. Andeweg, Rudy B. "A least likely case: Parliament and citizens in the Netherlands", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Routledge, 2012, pp. 368-383;
9. Anter, Andreas Wilhelm Bleek, Staatskonzepte, Die theorien der bundesdeutschen Politikwissenschaft, 2013, Kapitel V, der Staat der Policies.
10. Asher, Molly, Leston-Bandeira, Cristina, Spaiser, Viktoria, "Do Parliamentary Debates of e-Petitions Enhance Public Engagement With Parliament? An Analysis of Twitter Conversations". *Policy and Internet*, 11 (2), 2019, pp. 149-171;
11. Barnes, Marian, Newman, Janet and Sullivan, Helen, Power, Participation and Political Renewal: Case Studies in Public Participation, Bristol, The Policy Press, 2007;
12. Bochel, Catherine, "Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?", *Parliamentary Affairs*, 2012, 66(4):798-815;
13. Bochel, Catherine and Evans, Angela, 'Inclusive Policy Making'. In Bochel, H. and Duncan, S. (eds) *Making Policy in Theory and Practice*, Bristol, The Policy Press, 2007, pp. 105-123;
14. Bochel, Catherine, Bochel, Hugh, Somerville, Peter and Worley, Claire, 'Marginalised or Enabled Voices? "User Participation" in Policy and Practice', *Social Policy and Society*, 7, 2008, 201-210;
15. Braithwaite, Valerie and Levi, Margaret (eds.) "Trust and Governance", New York, 1998;
16. Cain, Bruce E. Dalton, Russell J., Scarrow Susan E. (eds) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003;
17. Bundestag Scientific Services, *Befugnisse und Arbeitsweise der Petitionsausschüsse des Deutschen Bundestages, der Landesparlamente und des Europäischen Parlaments Untertitel: Aktualisierung der Ausarbeitung* (Aktualisierung der Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 232/15), 2022;
18. Caparini, Marina Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, in: Marina, Caparini, Hans Born, *Democratic Control of Intelligence Services*, Routledge, 2007, 25-46;
19. Carman, Christopher J., "The process is the reality: perceptions of procedural fairness and participatory democracy", *Political Studies*, 58 (4), 2010, pp. 731-751.
20. Dalton, Russell J., *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

21. Dalton, Russell J., Scarrow Susan E. and Cain Bruce E., "New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions', in B. E. Cain, R. J. Dalton and S. E. Scarrow (eds), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 1–22;
22. Dalton, Russell J. Susan E. Scarrow and Bruce E. Cain, "Advanced Democracies and the New Politics", *Journal of Democracy*, Vol. 15 (Number 1), 2004, pp. 124-138;
23. Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, "Wie hat die öffentliche Petition die Demokratie verändert?", WD 1 – 3000-170/10, 2010, <https://tinyurl.com/eiczxr8k>;
24. Epping, Volker, Lenz, Sebastian, Leydecker, Philipp Grundrechte, 10. Auflage, Springer, 2023.
25. Fung, Anchon and Wright, Erik Onil, *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, London: Verso Press, 2003;
26. Gastil, John and Levine, Peter (eds.) "The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century", July 2005, Jossey-Bass;
27. Global Parliamentary Report 2022, Public engagement in the work of parliament, Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme, <https://tinyurl.com/5d6yf46r>;
28. Graham, Katherine, "From Public Participation to Citizens Engagement," with Susan D. Phillips in Katherine A. Graham and Susan D. Phillips (eds.) *Citizens Engagement: Lessons in participation From Local Government* (Toronto: Institute of Public Administration of Canada and Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, Pp. 30. (Equal Co-author), 1998;
29. Graham Smith, *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, 2009;
30. Hansard Society, 'Audit of Political Engagement 7: The 2010 Report'. London, Hansard Society;
31. Home Office/Office of the Deputy Prime Minister, *Citizen Engagement and Public Services: Why Neighbourhoods Matter*, London, Office of the Deputy Prime Minister, 2005;
32. Hough, Richard, *What Factors Determine the Effectiveness of Legislative Petitions Systems?*, MA Legislative Studies, Hull, University of Hull., 2009;
33. Hough, Richard, "Do legislative petitions systems enhance the relationship between parliament and citizen?", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Rutledge, 2012, pp. 479-495;
34. Ilonszki, Gabriella, Marangoni, Francesco, and Palau, Anna, "Can Opposition Parties Be Responsible?", *Parliamentary Affairs*, Volume 74, Issue 3, 2021, pp. 722–740;
35. Jungherr, Andreas, and Jürgens, Pascal, 'The Political Click: Political Participation Through E-petitions in Germany', *Policy & Internet*, 2, 2010, 131–165;
36. Kumpf, Tobias *Die Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes. Zur Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste und zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Beobachtung von Abgeordneten des Bundestages*, Hamburg, 2014;
37. Matthews, Felicity „The value of 'between-election' political participation: Do parliamentary e-petitions matter to political elites?“, *The British Journal of Politics and International Relations* 2021, Vol. 23(3) 410–429;
38. Morlok, Martin, *Die Kontrollfunktion des Parlaments - Verfassungsrechtliche Grundlagen im Geflecht der Gewaltenteilung*, p. 15-30, in: *Bitburger Gespräche Jahrbuch*, Hrsg. Der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier und dem Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2018;
39. Norris, Pippa, *Democratic Phoenix*, New York, Cambridge University Press, 2002;
40. Norris, Pippa, *Democratic deficit: critical citizens revisited*, Cambridge University Press, 2011;
41. Nowrot, Karsten, *Das allgemeine Petitionsrecht als völkerrechtliches Individualrecht – Gedanken zu einem verloren gegangenen Menschenrecht*, p. 305-315, in: Philipp B. Donath



Alexander Heger Moritz Malkmus Orhan Bayrak Hrsg. Der Schutz des Individuums durch das Recht, Festschrift für Rainer Hofmann zum 70. Geburtstag, Springer, 2023;

42. Pateman, Carole, "Participation and Democratic Theory", Cambridge University Press, 2014;

43. Putnam, D. Robert "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", Princeton University Press, 1993;

44. Riehm, Ulrich, Böhle, Knud, Lindner, Ralf, *Electronic petitioning and modernization of petitioning systems in Europe*, Berlin, 2014;

45. Saalfeld, Thomas, Dobmeier, Ralf, "The Bundestag and German citizens: more communication, growing distance", *Journal of Legislative Studies - special issue on Parliaments and Citizens*, Routledge, 2012, pp. 314-333.

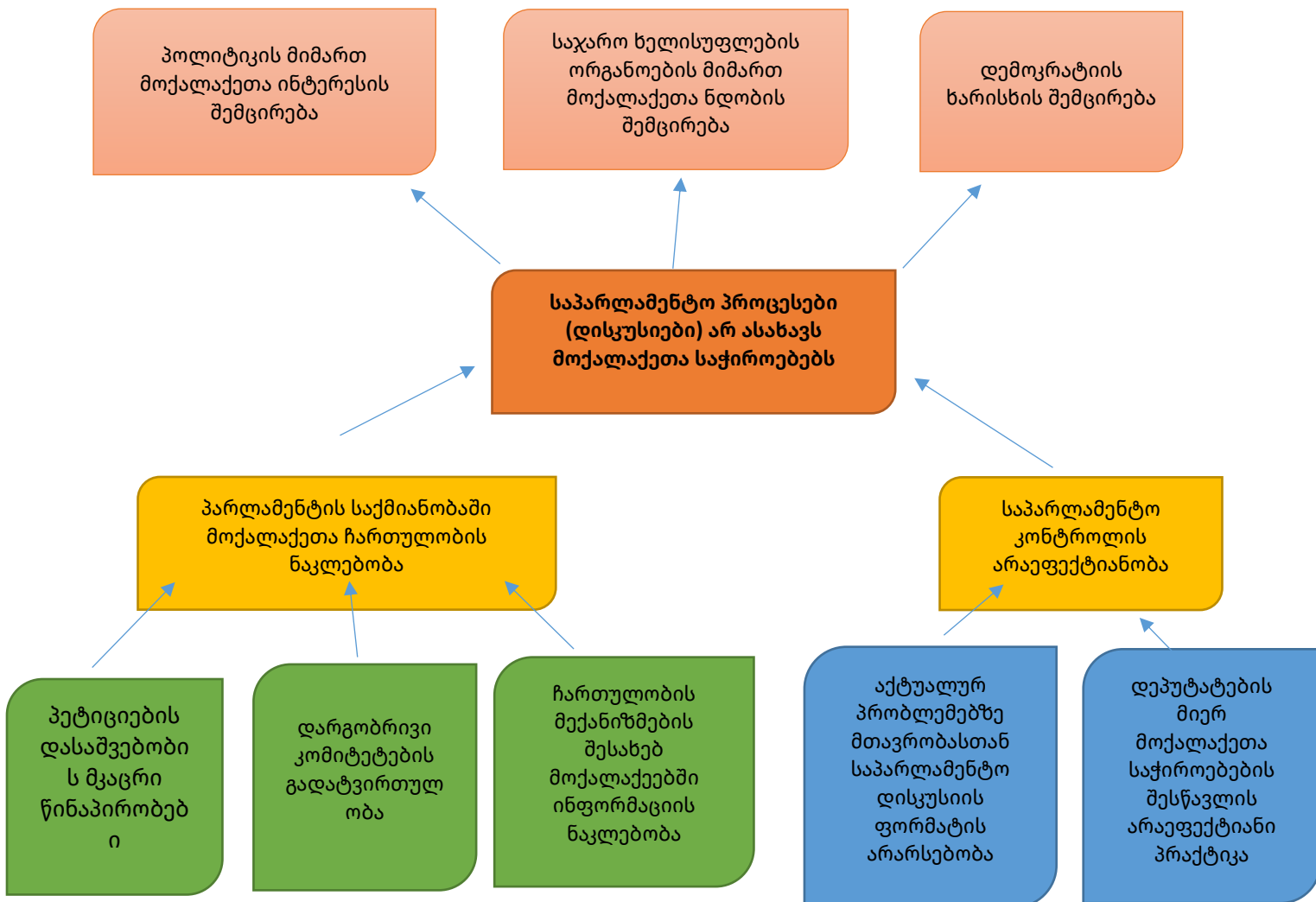
46. Siefken, Sven T. *Parlamentarische Kontrolle im Wandel, Theorie und Praxis des deutschen Bundestages*, Nomos, 2018;

47. TIBURCIO, Tiago, *The Right to Petition*, Directorate General for internal Policies, Policy Department c: Citizens' Right and Constitutional Affairs Petitions, European Parliament, European Union, Brussels, 2015;

48. TIBURCIO, Tiago, *Rules, procedures and practices of the right to petition parliaments, A fundamental right to a process*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, PE 753.105 - September 2023;

49. §20.5 Petitionsrecht – Art. 17 GG, S. 396 in: Hahn, Lisa, Petras, Maximilian, Valentiner, Dana-Sophia and Wienfort, Nora. *Grundrechte: Klausur- und Examenswissen*, Berlin, Boston: De Gruyter, 2022.

**დანართი 1: პრობლემის ხე**



## **დანართი 2. ლოგიკური ჩარჩო**

**მიზანი** - საპარლამენტო დისკუსიებში მოქალაქეთა ინტერესების ეფექტიანად წარმოდგენა

**ამოცანა 1** - საპარლამენტო საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის გაძლიერება

**აქტივობა:** პეტიციების კომიტეტის შექმნა პარლამენტში

**აქტივობა:** პეტიციების დაშვება პერსონალურ საკითხებზე

**აქტივობა:** საინფორმაციო კამპანია მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების თაობაზე

**ამოცანა 2** - საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება

**აქტივობა:** აქტუალური პრობლემების განსახილველი ზედამხედველობის მექანიზმის დამატება

**აქტივობა:** დეპუტატთან კონტაქტისთვის სპეციალური აპლიკაციის შექმნა

**აქტივობა:** ცალკეული დეპუტატების ანგარიშვალდებულების მექანიზმების დამკვიდრება

## ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)



ტ. შევჩენკოს ქ. 20, 0108 თბილისი, საქართველო



ტელ: +995 32 2 921514



ელ-ფოსტა: [info@idfi.ge](mailto:info@idfi.ge)