პარლამენტის რეგლამენტის ცვლილებები ოპოზიციის უფლებრივ მდგომარეობას აუარესებს

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
TRANSPARENCY INTERNATIONAL GEORGIA

უმრავლესობის წევრებმა პარლამენტში 1 ივნისს რეგლამენტში ცვლილებების პროექტი წარადგინეს. ანალიზი მოიცავს პროექტით გათვალისწინებულ მნიშვნელოვან სიახლეებს, რომლითაც უარესდება ოპოზიციის უფლებრივი მდგომარეობა, მათ შორის: სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის ან/და საარჩევნო ბლოკის წარდგენით არჩეული დეპუტატები საერთო ფრაქციას ვეღარ შექმნიან; პოლიტიკური დებატების დროს უმრავლესობის ფრაქციას გამოსვლის დრო ეზრდება, პატარა ფრაქციებს და დამოუკიდებელ დეპუტატებს კი უმცირდებათ; საპროკურორო საბჭოს წევრს ოპოზიცია მისი კვოტის შესავსებად დამოუკიდებლად, უმრავლესობის მხარდაჭერის გარეშე ვეღარ დაამტკიცებს.

კანონის პროექტი, ინიციატორი

პროექტი: საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ"

ინიციატორი: ირაკლი კობახიძე, გიორგი კახიანი, მამუკა მდინარაძე, გურამ მაჭარაშვილი

კანონპროექტის არსი

კანონპროექტის ინიციატორები განმარტებით ბარათში აღნიშნავენ, რომ „დღის წესრიგში დადგა საქართველოს კონსტიტუციის (ასამოქმედებელ) ძირითად დებულებებთან[1] რეგლამენტის შესაბამისობაში მოყვანის საკითხი. ამავდროულად, ახალი რეგლამენტის ამოქმედების კვალდაკვალ პრაქტიკამ გამოავლინა გარკვეული ხარვეზები, რაც აღმოფხვრას საჭიროებს".

წარმოდგენილი პროექტი ითვალისწინებს სიახლეებს, როგორც კონსტიტუციასთან შესაბამისობის თვალსაზრისით, ისე მისგან დამოუკიდებელ შინაარსობრივ ცვლილებებს, რომლებიც მნიშვნელოვნად ამცირებს ოპოზიციის უფლებებს საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობის პროცესში.

1. უმრავლესობა, ოპოზიცია, თანამდებობის პირები

საპარლამენტო უმრავლესობა და საპარლამენტო ოპოზიცია (უმცირესობის გაუქმება)

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
პარლამენტში იქმნება უმრავლესობა და უმცირესობა. მათი შექმნის წესი შემდეგნაირად განისაზღვრება: • თუ ფრაქციაში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარს, ფრაქცია მისი მოთხოვნის საფუძველზე იძენს უმრავლესობის სტატუსს. • თუ ფრაქციაში გაერთიანებულ პარლამენტის წევრთა საერთო რაოდენობა აღემატება უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა რაოდენობის ნახევარს, ფრაქცია მისი მოთხოვნის საფუძველზე იძენს უმცირესობის სტატუსს.	უმცირესობა, როგორც ცალკე აღებული სუბიექტი, უქმდება. იარსებებს უმრავლესობა და ოპოზიცია. უმრავლესობა, შედგება პარლამენტის არანაკლებ 76 წევრისგან. პარლამენტის ყველა ის წევრი, რომელიც არ იქნება გაერთიანებული საპარლამენტო უმრავლესობაში, მიეკუთვნება საპარლამენტო ოპოზიციას.

თავმჯდომარის მოადგილეების რაოდენობის შემცირება

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
პარლამენტის თავმჯდომარეს ჰყავს 9 მოადგილე: • პირველი მოადგილე აირჩევა პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით; • თითო მოადგილე აირჩევა აფხაზეთის ა.რ. არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან და აჭარის ა.რ. მაჟორიტარული სისტემით არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან; • 3 მოადგილე აირჩევა უმრავლესობის წარდგინებით; • 3 მოადგილე აირჩევა იმ ფრაქციების წარდგინებით, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული უმრავლესობაში.	პარლამენტის თავმჯდომარეს, 9-ის ნაცვლად, ეყოლება 3 მოადგილე, რომელთაგან ერთი იქნება პირველი მოადგილე[2], ხოლო თითო მოადგილე იქნება საპარლამენტო უმრავლესობიდან და საპარლამენტო ოპოზიციიდან.

თანამდებობები, რომლებიც უქმდება

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
პარლამენტის თანამდებობის პირები არიან: • პარლამენტის თავმჯდომარე; • პარლამენტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე და მოადგილეები; • კომიტეტის თავმჯდომარე; • უმრავლესობისა და უმცირესობის ლიდერები, ფრაქციის თავმჯდომარე; • დროებითი საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების თავმჯდომარეები; • კომიტეტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე და მოადგილეები.	• უმრავლესობის ლიდერი აღარ იქნება პარლამენტის თანამდებობის პირი. • საპარლამენტო თანამდებობების ჩამონათვალს აკლდება დროებითი საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების თავმჯდომარეთა თანამდებობები. • ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და დეოკუპაციის საკითხებთან დაკავშირებული დროებითი კომისიის თავმჯდომარეობას, პარლამენტის გადაწყვეტილებით, შეითავსებს პარლამენტის თავმჯდომარის ერთ-ერთი მოადგილე, ხოლო დროებითი საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიის თავმჯდომარის თანამდებობა შეთავსებით შეიძლება დაიკავოს პარლამენტის თანამდებობის პირმა.

ახალი თანამდებობის პირები

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
ფრაქციის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე და მოადგილე არ არიან პარლამენტის თანამდებობის პირები.	დაემატება ფრაქციის თავმჯდომარის პირველი მოადგილისა და ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილის თანამდებობები, რომელთა გასამრჯელო გაუთანაბრდება, კომიტეტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილისა და კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილის გასამრჯელოებს.

2. ფრაქციის შექმნის წესი და თანამდებობის პირები

ფრაქციის შექმნის წესი

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
ფრაქციის შექმნის უფლება აქვს არანაკლებ 6 პარლამენტის წევრს.[3]	ფრაქციის შექმნის უფლება ექნება არანაკლებ 7 პარლამენტის წევრს.
ერთი პარტიული სიით არჩეულმა ერთი პარტიის წევრებმა შეიძლება შექმნან მხოლოდ 1 ფრაქცია. პარლამენტის წევრს, გარდა მაჟორიტარული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრისა, თუ მისი პარტიის წევრებმა შექმნეს ფრაქცია, უფლება არა აქვს, იყოს სხვა ფრაქციის წევრი.	ერთი პოლიტიკური პარტიის წარდგენით არჩეულ პარლამენტის წევრებს უფლება არ ექნებათ შექმნან ერთზე მეტი ფრაქცია. სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის ან/და საარჩევნო ბლოკის წარდგენით არჩეული დეპუტატები საერთო ფრაქციას ვეღარ შექმნიან. შემოთავაზებული რედაქციით, პარტიის მიერ წარდგენილი მაჟორიტარები შეძლებენ წარმდგენი პარტიის ფრაქციაში გაერთიანდნენ, მაგრამ საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი მაჟორიტარები ფრაქციის გარეშე დარჩებიან.

ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილის არჩევის ახალი წესი

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილის არჩევის წესი განისაზღვრება ფრაქციის წესდებით.	ფრაქციის თავმჯდომარეს ფრაქციის ყოველ 15 წევრზე არაუმეტეს ერთი მოადგილის ყოლა შეეძლება. რამდენიმე მოადგილის შემთხვევაში, ერთ-ერთ მათგანს პირველი მოადგილის სტატუსი მიენიჭება.

ფრაქციის თავისუფალი ტრიბუნა

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში, უფლება აქვს, მორიგი სესიის განმავლობაში ორჯერ ისარგებლოს 30-წუთიანი გამოსვლით. აღნიშნული საკითხის დასმა ფრაქციას შეუძლია საკითხების განხილვის დასრულების შემდეგ, გარდა კენჭისყრის პროცედურისა. პარლამენტი ვალდებულია დაუყოვნებლივ მოუსმინოს მას.	ყველა ფრაქციას (მათ შორის უმრავლესობასა და ოპოზიციაში შემავალ ფრაქციებსაც) ექნება 30 წუთიანი გამოსვლის უფლება.

ფრაქციის დროის განაწილება
კანონპროექტების პირველი და მეორე მოსმენით განხილვის დროს

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
ფრაქციის წარმომადგენლის გამოსვლის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს 10 წუთს, ხოლო უმცირესობის ან უმრავლესობის წარმომადგენლის გამოსვლისა – 15 წუთს.	ფრაქციას განესაზღვრება დრო იმდენი წუთით, რამდენი წევრიც არის მასში გაერთიანებული, მაგრამ არანაკლებ 10 და არაუმეტეს 75 წუთისა.

3. პარლამენტის მიერ თანამდებობის პირების არჩევა

საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრის არჩევის წესი

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
საკონკურსო კომისიის მიერ შერჩეულ მეურვეობის კანდიდატთაგან პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს: • ორს საქართველოს სახალხო დამცველი • სამს უმრავლესობა (უმრავლესობის არარსებობის შემთხვევაში – ფრაქციები) • სამს **უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედი** • ერთს აჭარის ა. რ. უმაღლესი საბჭო.	საკონკურსო კომისიის მიერ შერჩეულ მეურვეობის კანდიდატთაგან პარლამენტს ასარჩევად წარუდგენს:: • ორს საქართველოს სახალხო დამცველი, • სამს საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქცია/ფრაქციები, • სამს საპარლამენტო **ოპოზიციაში შემავალი ის ფრაქციები, რომლებშიც ყველაზე მეტი წევრია გაერთიანებული** • ერთს აჭარის ა. რ. უმაღლესი საბჭო.
კანდიდატთა შერჩევის შემდეგ საკონკურსო კომისია უმრავლესობას (უმრავლესობის არარსებობის შემთხვევაში – ფრაქციებს), **უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრებს,** საქართველოს სახალხო დამცველსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს ასარჩევზე სულ ცოტა სამჯერ მეტ კანდიდატურას	კანდიდატთა შერჩევის შემდეგ საკონკურსო კომისია **ფრაქციებს,** საქართველოს სახალხო დამცველსა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოს წარუდგენს ასარჩევზე სულ ცოტა სამჯერ მეტ კანდიდატურას.

საპროკურორო საბჭოს წევრის არჩევა

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
საპროკურორო საბჭოს: • ერთ წევრს თავის წევრთაგან ირჩევს უმრავლესობა • მეორე წევრს იმ პარლამენტის წევრთაგან, რომლებიც უმრავლესობაში არ შედიან, ირჩევენ უმრავლესობის გარეთ დარჩენილი პარლამენტის წევრები იმ წესით, რომელსაც თავადვე დაადგენენ თავიანთი შემადგენლობების უმრავლესობით. საპროკურორო საბჭოს წევრად არჩეულად ჩაითვლება პარლამენტის წევრი, რომელიც, შესაბამისად, უმრავლესობის წევრთა ან უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტის ხმებს მიიღებს.	საპროკურორო საბჭოს ერთი წევრი უნდა იყოს საპარლამენტო უმრავლესობის, ხოლო ერთი - საპარლამენტო ოპოზიციის წარმომადგენელი. ყოველ ფრაქციას და უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს უფლება აქვს, წარადგინოს საპროკურორო საბჭოს წევრობის თითო კანდიდატი. საპროკურორო საბჭოს ორივე წევრს პარლამენტის წევრთაგან, **სრული შემადგენლობის უმრავლესობით** აირჩევს პარლამენტი.
	რეგლამენტის ამოქმედების დროისათვის არჩეული საპროკურორო საბჭოს წევრები ინარჩუნებენ უფლებამოსილებას მათი უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით.

საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოს წევრთა კანდიდატურის შესარჩევი კომისიის არჩევა

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოს წევრთა კანდიდატურების შესარჩევი კომისიის • ორ წევრს თავის წევრთაგან ირჩევს უმრავლესობა, • ხოლო 1 წევრს **იმ პარლამენტის წევრთაგან, რომლებიც უმრავლესობაში არ შედიან,** ირჩევენ უმრავლესობის გარეთ დარჩენილი პარლამენტის წევრები. შესარჩევი კომისიის წევრად არჩეულად ჩაითვლება პარლამენტის წევრი, რომელიც, შესაბამისად, უმრავლესობის წევრთა ან უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტის ხმებს მიიღებს.	პარლამენტი ს**რული შემადგენლობის უმრავლესობით** ირჩევს საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოს წევრთა კანდიდატურების შესარჩევი კომისიის 2 წევრს უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციის/ფრაქციების, ხოლო 1 წევრს - ოპოზიციაში შემავალი ფრაქციების წარდგინებით.

4. პოლიტიკური დებატები და კენჭისყრის პროცედურა

პოლიტიკური დებატები

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ 1/5 მოთხოვნით, წინასწარ განსაზღვრულ საკითხზე, თვეში ერთხელ ინიშნება პოლიტიკური დებატები, სადაც გამომსვლელთა დრო შემდეგი სახით ნაწილდება: • უმრავლესობასა და უმცირესობას ეძლევათ 45-45 წუთი; • თითოეულ ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში, ეძლევა 15 წუთი; • თითოეულ დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრს ეძლევა 5 წუთი	• თითოეულ ფრაქციას მიეცემა იმდენი წუთი, რამდენი წევრიც არის მასში გაერთიანებული, მაგრამ არანაკლებ 10 და არაუმეტეს 75 წუთისა; • თითოეულ დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრს მიეცემა 3 წუთი

კენჭისყრის პროცედურა

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
ხმის მიცემის დროს კენჭისყრის პროცედურის ჩატარებისას **უმცირესობას, უმრავლესობას უფლება აქვს, პროცედურულ საკითხზე 1-წუთიანი გამოსვლით ისარგებლოს ოთხჯერ,** ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში – ორჯერ, დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრს – ერთხელ.	1 წუთიანი გამოსვლის 4-ჯერ სარგებლობის უფლება უმრავლესობის და უმცირესობის შემთხვევაში უქმდება. იმოქმედებს მხოლოდ ფრაქციასთან და უფრაქციო წევრთან მიმართებით არსებული წესი, რომელიც უცვლელია.

5. საპარლამენტო კონტროლი

ინტერპელაციის შემდგომი დებატების გამართვის წესი

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
• უმრავლესობასა და უმცირესობას ეძლევათ 45-45 წუთი; • თითოეულ ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში ეძლევა 15 წუთი; • თითოეულ დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრს ეძლევა 5 წუთი.	• თითოეულ ფრაქციას ეძლევა იმდენი წუთი, რამდენი წევრიც არის მასში გაერთიანებული, მაგრამ არანაკლებ 10 და არაუმეტეს 75 წუთისა; • თითოეულ დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრს ეძლევა 3 წუთი.

ნდობის ჯგუფის დაკომპლექტება

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
• თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე; • უმრავლესობის წევრი; • უმცირესობის წევრი; • მეტი მხარდაჭერის მქონე მაჟორიტარი დეპუტატი; • უმრავლესობისა და უმცირესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთაგან მეტი მხარდაჭერის მქონე დეპუტატი; ◦ უმცირესობის არარსებობის შემთხვევაში ამ კატეგორიის დეპუტატებისგან აირჩევა ნდობის ჯგუფის ორი წევრი.	• თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე; • ორი – საპარლამენტო უმრავლესობაში შემავალი ფრაქციის/ფრაქციების წევრი; • ორი – საპარლამენტო ოპოზიციაში შემავალი ფრაქციების წევრი.[4]

მინისტრის საათის ხანგრძლივობა

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
პლენარული სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობის გადაწყვეტილებით შეიძლება გაგრძელდეს მხოლოდ 21 საათამდე.	პლენარული სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობის გადაწყვეტილებით შეიძლება გაგრძელდეს საკითხის ამოწურვამდე.

6. საბიუჯეტო ოფისის სამეთვალყურეო საბჭო

საბიუჯეტო ოფისის[5] სამეთვალყურეო საბჭოს დაკომპლექტების წესი

მოქმედი რედაქცია	შემოთავაზებული ცვლილება
პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება შემდეგნაირად: • პარლამენტის თავმჯდომარე • საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარე; • 1 წევრს – უმრავლესობის წევრთაგან, 1 წევრს – უმცირესობის წევრთაგან, 1 წევრს – მეტი მხარდაჭერის მქონე დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრთაგან, თითო წევრს — იმ ფრაქციების წევრთაგან, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში, წინასწარი კონსულტაციის საფუძველზე ნიშნავს პარლამენტის თავმჯდომარე. უმცირესობისა და იმ ფრაქციების წარმომადგენლობა, რომლებიც არ არიან გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში, არ უნდა აჭარბებდეს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრთა რაოდენობის ნახევარს.	საბჭოს შემადგენლობა შემდეგნაირად განისაზღვრება: • პარლამენტის თავმჯდომარე • საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის თავმჯდომარე, • სამეთვალყურეო საბჭოს დანარჩენ წევრებს ფრაქციებთან და უფრაქციო პარლამენტის წევრებთან კონსულტაციის საფუძველზე ნიშნავს პარლამენტის თავმჯდომარე.

---

1 კონსტიტუციის (ასამოქმედებელი) ძირითადი დებულებები ითვალისწინებს მანდატების გადანაწილების და ფრაქციაში წევრთა რაოდენობის ცვლილებას.

2 თავმჯდომარის წარდგენით აირჩევა სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭრით.

3 კონსტიტუციის მიხედვით ეს უფლება 7 დეპუტატს აქვს.

4 ოპოზიციაში შემავალი ფრაქციების მიერ ორზე მეტი წევრის წარდგენის შემთხვევაში, პარლამენტის პლენარულ სხდომას წარედგინება იმ ფრაქციის წევრი, რომელშიც მეტი წევრია გაერთიანებული. თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში, პარლამენტის პლენარულ სხდომას წარედგინება იმ ფრაქციის წევრი, რომლის პარტიამ პარლამენტის არჩევნებში მეტი ხმა მიიღო

5 პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის საქმიანობას კოორდინაციას უწევს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის სამეთვალყურეო საბჭო.

რეგლამენტში შესატანი ცვლილებები უარყოფითად უნდა შეფასდეს, რადგან მნიშვნელოვნად აუარესებს ოპოზიციის (მათ შორის დამოუკიდებელი დეპუტატების) უფლებრივ მდგომარეობას პარლამენტში და ორიენტირებულია უმრავლესობისათვის პრივილეგიების შექმნაზე.

საპარლამენტო რესპუბლიკაში დემოკრატიული მმართველობის განვითარება შეუძლებელია მხოლოდ უმრავლესობის უფლებების გაძლიერების ხარჯზე. პარლამენტის როლის გაძლიერებისათვის მნიშვნელოვანია ოპოზიციის ჩართულობა მნიშვნელოვან პროცესებში. ნაცვლად იმისა, რომ პარლამენტის რეგლამენტის ცვლილებები ორიენტირებული იყოს ყველა პოლიტიკური ძალის სრულფასოვან მონაწილეობაზე საკანონდებლო და საზედამხედველო პროცესში და გააძლიეროს ოპოზიციის როლი (რისი რეკომენდაციაც არაერთხელ წარვუდგინეთ პარლამენტს), იგი იმ უფლებებსაც უმცირებს ოპოზიციას, რაც მოქმედი კანონმდებლობით აქვს მინიჭებული.

1. **უარესდება მცირე რაოდენობით წარმოდგენილი პარტიების მდგომარება, რაც დაასუსტებს საპარლამენტო ოპოზიციას. პარტიებს, რომლებსაც 7 მანდატზე ნაკლები ექნებათ პარლამენტში, სხვა პარტიასთან ერთად ფრაქციის შექმნის შესაძლებლობა ერთმევათ. ფრაქციას ვერ შექმნიან ასევე საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი დამოუკიდებელი მაჟორიტარები.**

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ერთი პარტიული სიით არჩეულმა ერთი პარტიის წევრებმა შეიძლება შექმნან მხოლოდ 1 ფრაქცია. ამ ჩანაწერს პარლამენტის რეგლამენტში ემატება შეზღუდვა, რომ სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის ან/და საარჩევნო ბლოკის წარდგენით არჩეული დეპუტატები საერთო ფრაქციას ვეღარ შექმნიან.

რეგლამენტის ჩანაწერი გაცდა კონსტიტუციის ფარგლებსა და მის სულისკვეთებას. კონსტიტუციის ნორმის მიზანია ერთი პარტიით არჩეულმა, საერთო პოლიტიკური ხედვის წევრებმა არ შექმნან რამდენიმე ფრაქცია, ფრაქციებისათვის მინიჭებული უფლებების ხელოვნურად მიღების მიზნით. კონსტიტუცია არ კრძალავს რამდენიმე პარტიის სიით არჩეული წევრების მიერ საერთო ფრაქციის შექმნას და ასევე არ ითვალისწინებს შეზღუდვას საინიციატივო ჯგუფის მიერ არჩეული მაჟორიტარი პარლამენტის წევრებისათვის.

ყურადსაღებია ის გარემოება, რომ 2020 წლის არჩევნების შედეგად, დაბალი საარჩევნო ბარიერის პირობებში პარლამენტში შესაძლოა ოპოზიციური პარტიების ნაწილმა 7 მანდატი ვერ მოიპოვოს. პარლამენტის რეგლამენტში დაგეგმილი ცვლილებებით, მათ აღარ ექნებათ შესაძლებლობა სხვა პოლიტიკურ ძალასთან გაერთიანებით შექმნან ფრაქცია და ვერც იმ უფლებებით ისარგებლებენ, რაც ფრაქციებს აქვთ მინიჭებული.

არჩევნებზე 7 მანდატის მისაღებად პარტიამ ამომრჩეველთა ხმების დაახლოებით 6%-მდე უნდა მიიღოს.[6] იმის გამო, რომ ფრაქციის ფორმირებას ვერ შეძლებენ, ოპოზიციის წარმომადგენლებს ისეთი მნიშვნელოვანი უფლებების გამოყენების შესაძლებლობა შეეზღუდებათ, როგორიცაა მათ შორის:

- დებატებში მონაწილეობის დროის ხანგრძლივობა - უფრაქციო დეპუტატებს, ფრაქციებთან შედარებით, ნაკლები დრო ეკუთვნით;
- ვერ გამოიყენებენ სესიის განმავლობაში ორჯერ 30-წუთიანი გამოსვლის უფლებას;
- ვერ წარადგენენ საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრის კანდიდატურას;
- გართულდება დამოუკიდებელი დეპუტატების მხრიდან დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის პროცესი, რადგან დადგენილების ინიცირების უფლება დამოუკიდებელ დეპუტატებს 30 მხარდამჭერის შემთხვევაში აქვთ (პარლამენტის შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მეხუთედი), მაშინ როდესაც ფრაქციას 7 წევრის შემადგენლობით აქვთ იგივეს უფლება;
- დამოუკიდებელი დეპუტატები ნდობის ჯგუფის წევრებს ვეღარ წარადგენენ;
- პარლამენტის ბიუროში დამოუკიდებელი დეპუტატები არ შედიან, შესაბამისად, ფრაქციის შექმნის გარეშე მათი წარმომადგენლობა ვერ იქნება უზრუნველყოფილი;
- ვერ ისარგებლებენ ფრაქციისთვის განკუთვნილი შესაბამისი მატერიალური და ადამიანური რესურსებით.

2. **მნიშვნელოვნი პრობლემაა მრავალრიცხოვანი ფრაქციების როლის გაზრდა, პატარა ფრაქციების უფლებების შემცირების ხარჯზე**

მართალია რეგლამენტის პროექტის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ ფრაქციების როლი იზრდება, თუმცა ეს მხოლოდ დიდ ფრაქციებს ეხება. მცირერიცხოვანი ფრაქციების და დამოუკიდებელი პარლამენტის წევრების უფლებრივი მდგომარეობა კი უარესდება:

- მოქმედი რედაქციით პოლიტიკური დებატების, მათ შორის ინტერპელაციის შემდგომი დებატების დროს თითოეულ ფრაქციას, რომელიც არ არის გაერთიანებული უმრავლესობაში ან უმცირესობაში გამოსვლისთვის ეძლევა 15 წუთი, ხოლო თითოეულ დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრს - 5 წუთი. ცვლილებების პროექტით, თითოეულ ფრაქციას მიეცემა იმდენი წუთი, რამდენი წევრიც არის მასში გაერთიანებული, მაგრამ არანაკლებ 10 და არაუმეტეს 75 წუთისა. შედეგად, მცირდება პატარა ფრაქციებისთვის გამოყოფილი დრო და მნიშვნელოვანი უპირატესობა ენიჭება უმრავლესობის ფრაქციას. ასევე 5-დან 3 წუთამდე მცირდება პარლამენტის უფრაქციო წევრისთვის განკუთვნილი დრო.

3. პრობლემაა ოპოზიციის წარმომადგენლობის შემცირება პარლამენტის თანამდებობებზე

პარლამენტის თავმჯდომარეს ოპოზიციიდან, 3 მოადგილის ნაცვლად, ერთი მოადგილე ეყოლება. დროებითი საგამოძიებო და სხვა დროებითი კომისიების თავმჯდომარეები თანამდებობების პირები აღარ იქნებიან (უფრო დიდი შანსია, რომ ოპოზიციის წარმომადგენელმა დაიკავოს დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარის თანამდებობა , ვიდრე მაგალითად კომიტეტის თავმჯდომარის პოსტი). თანამდებობის პირთა ჩამონათვალს ემატება ფრაქციის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე და მოადგილეები. ფრაქციის თავმჯდომარეს ყოველ 15 წევრზე არაუმეტეს ერთი მოადგილე შეიძლება ყავდეს. შედეგად, თუკი ფრაქცია უმრავლესობით იქნება წარმოდგენილი, მნიშვნელოვნად იზრდება მისი თანამდებობის პირთა რაოდენობა.

4. **მნიშვნელოვანი პრობლემაა ოპოზიციის როლის შემცირება პარლამენტის მიერ თანამდებობის პირთა არჩევის პროცესში**

- რეგლამენტის მოქმედი რედაქციის თანახმად, გარკვეულ თანამდებობის პირთა არჩევის პროცესში ოპოზიციას თავის კვოტა აქვს და გადაწყვეტილების მისაღებად უმრავლესობის თანხმობა არ ჭირდება. მაგალითად, საპროკურორო საბჭოს წევრს უმრავლესობის გარეთ დარჩენილი პარლამენტის წევრები თავიანთი შემადგენლობის უმრავლესობით იმ წესით ირჩევენ, რომელსაც თავადვე დაადგენენ. ცვლილებით კი, ოპოზიციური კვოტის შესავსებად ყოველ ფრაქციას და უფრაქციო პარლამენტის წევრთა არანაკლებ შვიდკაციან ჯგუფს ექნება თითო კანდიდატის წარდგენის უფლება, რომელსაც საბოლოოდ პარლამენტი აირჩევს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. ეს იმას ნიშნავს, რომ საპროკურორო საბჭოში ვერ მოხვდება პარლამენტის ის წევრი, რომლის მიმართ უმრავლესობა არ არის კეთილგანწყობილი.
- მოქმედი რეგლამენტით საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოს წევრთა კანდიდატურების შესარჩევი კომისიის ორ წევრს ირჩევს უმრავლესობა, ხოლო 1 წევრს ირჩევენ უმრავლესობის გარეთ დარჩენილი პარლამენტის წევრები. ახალი რეგლამენტით საბოლოო გადაწყვეტილებას პარლამენტი იღებს **სრული შემადგენლობის უმრავლესობით** და ოპოზიციას მხოლოდ კანდიდატურის წარდგენის უფლება რჩება.
- მცირდება დამოუკიდებელი დეპუტატების როლი საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს არჩევის პროცესში. მოქმედი რეგლამენტით სამეურვეო საბჭოს სამ წევრს უმრავლესობის გარეთ დარჩენილ პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეოთხედი წარუდგენს პარლამენტს ასარჩევად. ცვლილებების თანახმად ეს უფლება მხოლოდ **ოპოზიციაში შემავალი ის ფრაქციებს რჩებათ, რომლებშიც ყველაზე მეტი წევრია გაერთიანებული**
- პრობლემურია ასევე პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის დაკომპლექტების წესი. მოქმედი რედაქციით, პარლამენტის თავმჯდომარე ვალდებულია 1 წევრი – უმცირესობის წევრთაგან, ხოლო 1 წევრი დამოუკიდებელ პარლამენტის წევრთაგან აირჩიოს. ცვლილებებით კი, მას ოპოზიციურ ფრაქციებთან და დამოუკიდებელ წევრებთან მხოლოდ კონსულტაციის ვალდებულება რჩება და გადაწყვეტილების მიღებაში თავისუფალია.

რეგლამენტში შესატანი ცვლილებებიდან დადებით შეფასებას იმსახურებს მხოლოდ მინისტრის საათის პროცედურის გახანგრძლივება საკითხის ამოწურვამდე, ნაცვლად 21 საათისა.

რეკომენდაციები

1. პარლამენტის რეგლამენტი არ უნდა გასცდეს კონსტიტუციის ჩანაწერს, რომელიც ერთი პარტიული სიით არჩეულ პარტიის წევრებს მხოლოდ 1 ფრაქციის შექმნის უფლებას აძლევს. სხვადასხვა პარტიული სიით გასულ პარლამენტის წევრებს უნდა დარჩეთ უფლება შექმნან საერთო ფრაქცია. ასევე ფრაქციის შექმნის უფლება არ უნდა შეეზღუდოთ საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ პარლამენტის მაჟორიტარ წევრებს.

2. ოპოზიციის წევრებს უნდა შეუნარჩუნდეთ უფლება საპროკურორო საბჭოსა და საპენსიო სააგენტოს საინვესტიციო საბჭოს წევრთა კანდიდატურის შესარჩევ კომისიაში თავისი კვოტით აირჩიონ წევრები და უმრავლესობაზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება.

3. საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს არჩევის პროცესში კანდიდატის წარდგენის უფლება უნდა შეუნარჩუნდეთ უფრაქციო (დამოუკიდებელ) დეპუტატებს.

4. ფრაქციებსა და დამოუკიდებელ დეპუტატებს არ უნდა შეეკვეცოს პოლიტიკური დებატებისას, მათ შორის ინტერპელაციის ფარგლებში სიტყვით გამოსვლისთვის გამოყოფილი დრო. ფრაქციებს კვლავ ნიმიმუმ 15, ხოლო დამოუკიდებელ წევრებს 5 წუთი უნდა დარჩეთ და არა, შესაბამისად, 10 და 3 წუთი, როგორც ეს ცვლილებების ფარგლებში იგეგმება.

5. ქვეყნისათვის სტრატეგიულად და პოლიტიკურად მნიშვნელოვანია, რომ პარლამენტის თავმჯდომარის თითო მოადგილე აფხაზეთის ა.რ. არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან და აჭარის ა.რ. მაჟორიტარული სისტემით არჩეულ პარლამენტის წევრთაგან აირჩეოდეს. ასევე მნიშვნელოვანია, პარლამენტის თანამდებობის პირის სტატუსი შეუნარჩუნდეს დროებითი საგამოძიებო კომისიის თავმჯდომარეს.

6. პარლამენტის როლის გაძლიერების მიზნით, უმჯობესია რეგლამენტში ისეთი მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდეს, რომლებიც უზრუნველყოფს უსაფრთხოების სექტორზე კონსტროლის გაძლიერებას, ნდობის ჯგუფის რეფორმას, საპარლამენტო ზედამხედველობის მექანიზმების დახვეწას და ოპოზიციისათვის სულ მცირე ერთი კომიტეტის თავმჯდომარის თანამდებობის დათმობას.

---

6 იმ შემთხვევაში თუ წარდგენილი საკონსტიტუციო ცვლილებებს პარლამენტი მიიღებს და პროპორციული წესით არჩეულ პარლამენტის წევრთა რაოდენობა 120, ხოლო საარჩევნო ბარიერი 1% გახდება, არ არის გათვალისწინებული გადაუნაწილებელი მანდატების დამატების შესაძლო სცენარი.

Sweden/შვედეთი
Sverige

პუბლიკაცია მომზადდა შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (Sida) ფინანსური მხარდაჭერით