



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის სადოქტორო საგანმანათლებლო პროგრამა

მაკა წულაია

კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის

საკანონმდებლო რეგულირება საქართველოში

სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

წარმოდგენილი დისერტაცია

*სამეცნიერო ხელმძღვანელი: ასოცირებული პროფესორი*

*გიორგი კახიანი*

თბილისი

2023

## აბსტრაქტი

ევროპული პერსპექტივის რეალიზების ისტორიულ გზაზე, ჩვენი ქვეყნის მიზანდასახული, მტკიცე ნაბიჯებით სვლა, გამოწვევებით სავსე დღევანდელ სამყაროში, უაღრესად საპასუხისმგებლო და მრავალწახნაგოვანი პროცესია. ევროპული ოჯახის ფუძემდებლური ღირებულებების – დემოკრატია, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვა, კანონის უზენაესობა – შესაბამისად, დემოკრატიული მმართველობის ფუნდამენტს სწორედ ხალხის, როგორც სახელმწიფოს ხელისუფლების წყაროს, ნების გათვალისწინება ქმნის. საკანონმდებლო საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ეფექტიანი უზრუნველყოფა არის ხალხის ნების მატერიალიზების ყველაზე უშუალო, პირდაპირი გზა და იმავდროულად, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობა კანონის უზენაესობის პრინციპის დამკვიდრებისათვის.

**დემოკრატიულ სახელმწიფოში** საკანონმდებლო ხელისუფლების მთავარი მიზანი ხარისხიანი, საზოგადოების საჭიროებებზე ფოკუსირებული კანონშემოქმედებაა, რომელიც უპასუხებს საზოგადოების წინაშე არსებულ გამოწვევებს, რაც საზოგადოების აზრის, მოქალაქეთა ინტერესების გათვალისწინების, მათი საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობისა და რაც მთავარია, ჩართულობის უზრუნველყოფის მოქნილი, დახვეწილი საკანონმდებლო მექანიზმებისა და რეგულაციების გარეშე შეუძლებელია.

**დღეისათვის არსებული საკანონმდებლო რეგულაციები**, რომელსაც სახელმწიფო ადგენს, არის ის ნორმატიული ჩარჩო, რომლის მეშვეობითაც ხდება კანონის შექმნის მრავალეტაპიან პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შესაძლებლობის რეალიზება. საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის არა ერთი მექანიზმია განსაზღვრული: სახალხო ინიციატივის განხორციელება - კონსტიტუციური კანონის პროექტი და საქართველოს კანონის პროექტი; რეფერენდუმი; საკანონმდებლო წინადადება; კანონის მიღების, შეცვლის ან უარყოფის ლობირება; საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი პროცედურები და მექანიზმები, რომლებიც აერთიანებს მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობას, კანონპროექტის განხილვისა და ახალი საკანონმდებლო ცვლილებების

შემუშავების მიმართულებით, საზოგადოებისა და პარლამენტის აქტიურ ინტერაქციას საჯარო კონსულტაციების, სამუშაო ჯგუფების, სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოების, პეტიციის, პარლამენტის წევრებთან შეხვედრების, წერილობითი ფორმით მიმართვების, კანონის აღსრულების კონტროლის პროცესში მოქალაქეთა მოსაზრებების გათვალისწინების მეშვეობით.

**მოქალაქეთა ჩართულობის** დღეისათვის არსებული მრავალრიცხოვანი და მრავალფეროვანი საკანონმდებლო მექანიზმების გათვალისწინებით, უაღრესად მნიშვნელოვანია არსებული მექანიზმების სისტემური სახით, ერთიან კონტექსტში წარმოდგენა და ქართული კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ყველა იმ რეგულაციისა და მექანიზმის, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოქალაქეთა ჩართულობას კანონის შექმნის პროცესში, აგრეთვე, საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი რეგულაციების იმპლემენტაციის საფუძველზე საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის პრაქტიკაში უკვე დაგროვილი გამოცდილების კომპლექსური შესწავლა, გამოკვლევა, გაანალიზება, ასევე, მოწინავე დემოკრატიული ქვეყნების გამოცდილების გაცნობა და შედარება, იმისათვის, რომ საქართველოს საკანონმდებლო რეგულაციებსა და პრაქტიკაში არსებული სირთულეებისა და გამოწვევების მკაფიო იდენტიფიცირება მოვახდინოთ.

**მოქალაქეთა ჩართულობის** არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების კომპლექსური, სისტემური შესწავლისა და ანალიზის საფუძველზე იდენტიფიცირებული ხარვეზების გამოსწორების, რეგულაციების დახვეწისა და ახლებური მექანიზმების შექმნის მიზნით, აუცილებელია განსხვავებული წესების დადგენის გამოკვეთის საჭიროებები ჩამოყალიბდეს კონკრეტული რეკომენდაციების სახით ჩართულობის გაძლიერების, მისი იმპლემენტაციის ეფექტიანობის გაზრდისა და რაციონალური, დინამიური, რეალურ შედეგებზე ორიენტირებული საკანონმდებლო რეგულაციების შემუშავების მიმართულებით.

**მოქალაქეთა აქტიური, მიზანმიმართული,** შედეგზე ორიენტირებული ჩართულობა ქმნის სწორედ სახელმწიფოს დემოკრატიული მმართველობის ფუნდამენტს, მითუმეტეს, რომ

2022 წლის 23 ივნისს ევროსაბჭოს მიერ მიღებულმა მნიშვნელოვანმა გადაწყვეტილებამ - საქართველოსათვის ევროპული პერსპექტივის მინიჭების თაობაზე, ჩვენი ქვეყნის ევროპულ ოჯახში დაბრუნების ისტორიული, საუკუნოვანი მისწრაფება, თვისებრივად სრულიად ახალ ეტაპზე გადაიყვანა, რაც კიდევ უფრო მეტ ძალისხმევას მოითხოვს, როგორც ხელისუფლების, ისე საზოგადოების მხრიდან დემოკრატიული ღირებულებების, მექანიზმების, ინსტიტუტების მაქსიმალური განვითარების, გაძლიერების, სრულყოფის თვალსაზრისით.

*საკვანძო სიტყვები:* კანონის შექმნა, მოქალაქეთა ჩართულობა, სახალხო ინიციატივა, საკანონმდებლო წინადადება, პეტიცია.

## Abstract

In today's world, replete with challenges, our nation's purposeful and resolute strides along the historical journey of realizing the **European perspective** is an immensely responsible and multifaceted undertaking. According to the core values of the European family, which encompass democracy, safeguarding human rights and fundamental freedoms, as well as upholding the rule of law, the foundation of democratic governance is established by recognizing the will of the people as the source of state authority. Enabling citizens' active participation in the lawmaking process is the most direct means to actualize the people's will, simultaneously serving as a vital prerequisite for the establishment of the principle of the rule of law.

The main objective of lawmaking authority in a **democratic state** is to formulate high-quality laws that cater to public needs and effectively tackle the challenges encountered by society. This is unfeasible without flexible, sophisticated legal mechanisms and regulations that ensure the representation of public opinion, their engagement in the process, and, notably, their active involvement.

The existing legal regulations set forth by the state form the normative framework that enables citizens' involvement in the multi-stage process of lawmaking. The legislative measures of Georgia outline several mechanisms for engaging citizens in the process of lawmaking: implementation of the public initiative - draft constitutional law and draft law of Georgia; the referendum; legislative proposal; lobbying for the adoption, modification or rejection of the law; procedures and mechanisms established by the Rules of Procedures of the Parliament of Georgia, which integrates opportunities for citizens' involvement in draft law discussions and the formulation of new legislative amendments, active engagement between society and the Parliament through public consultations, working groups, scientific and advisory councils, petitions, meetings with members of Parliament, and written appeals, incorporating citizens' opinions in the process of overseeing laws' enforcement.

Taking into account the numerous and diverse legislative mechanisms of **citizens' involvement**, it is crucial to present the existing mechanisms in a coherent and unified context, and to conduct a

comprehensive assessment and analysis of all the regulations and mechanisms of Georgian lawmaking activities that ensure the involvement of citizens in the process of law creation, as well as to review the experience of the lawmaking practice of the Parliament of Georgia on the basis of implementation of the regulations established by the legislative acts of Georgia. It is also important to study and compare the experience of advanced democratic countries to distinctly pinpoint the obstacles and challenges within Georgia's legal regulations and practices.

In order to address the deficiencies identified through a comprehensive and systematic study and analysis of the current legislative regulations concerning **citizens' engagement**, refine these regulations and establish novel mechanisms, the needs for identification of different rules should be formulated as concrete recommendations aimed at fortifying citizen participation, enhancing its efficacy, and crafting rational, dynamic, and results-driven legal regulations.

The **proactive, deliberate, and outcome-driven engagement of citizens** forms the fundamental basis of democratic governance within the state, especially since the crucial decision made by the European Council on June 23, 2022 - on granting a European perspective to Georgia, has propelled our nation's longstanding, century-old aspiration to reunite with the European family into an entirely new and transformative stage, necessitating increased efforts from both the government and society, aimed at maximizing the development, reinforcement, and refinement of democratic values, mechanisms, and institutions.

*Key words:* lawmaking, citizens' involvement, public initiative, legislative proposal, petition.

## სარჩევი:

აბსტრაქტი .....	II
ნაშრომში გამოყენებული სქემები, დიაგრამები, ცხრილები .....	XI
აბრევიატურების ნუსხა .....	XIV
შესავალი .....	1
○ თემის მნიშვნელობა და აქტუალობა .....	1
○ კვლევის საგანი .....	4
○ კვლევის მიზნები და ამოცანები .....	4
○ კვლევის მეთოდები და ნაშრომის ძირითადი წყაროები .....	5
○ ნაშრომის სიახლე და პრაქტიკული მნიშვნელობა .....	7
○ ნაშრომის სტრუქტურა .....	9
თავი I. კანონის შექმნა - ძირითადი ასპექტები და მოქალაქეთა ჩართულობის მნიშვნელობა .....	14
1.1. კანონის შექმნის არსი .....	14
1.2. ხალხის ნება - დემოკრატიული მმართველობის საფუძველი .....	23
1.3. კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის კონცეპტუალური განსაზღვრულობა .....	26
1.4. კანონის შექმნის პროცესის ძირითადი სტადიები .....	35
1.5. საქართველოში კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის საკანონმდებლო მექანიზმები და მათი სისტემატიზაცია .....	40
თავი II. სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება საქართველოში .....	49
2.1. ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება .....	49
2.1.1 ამომრჩეველი - საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტი .....	49
2.1.2 ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის ფორმა და შინაარსი .....	59
2.1.3 ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის მომზადება .....	61

2.2. ამომრჩეველთა მიერ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენა .....	65
2.3. არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის ინიციატივით კანონპროექტის წარდგენის წესი .....	75
2.3.1 საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაცია .....	75
2.3.2 ხელმოწერების შეგროვება და მათი ნამდვილობის შემოწმება .....	79
2.3.2.1 ხელმოწერების მატერიალური ფორმით შეგროვება .....	79
2.3.2.2 კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერების შეგროვება .....	86
2.3.2.3 ამომრჩევლის აუცილებელი მონაცემები და ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმება .....	95
2.4. ამომრჩეველთა მიერ ინიცირებული კანონის პროექტის განხილვა და მიღება ....	102
2.4.1 კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვისა და მიღების წესი .....	102
2.4.2 მიმდინარე კანონის პროექტის განხილვისა და მიღების წესი .....	105
2.5. არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების პრაქტიკა საქართველოში .....	109
<b>თავი III. საკანონმდებლო საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სხვა ნორმატიული მექანიზმები საქართველოში - რეფერენდუმი, საკანონმდებლო წინადადება, ლობირება .....</b>	<b>116</b>
3.1. რეფერენდუმი .....	116
3.1.1 რეფერენდუმის ზოგადი მიმოხილვა და სახეები .....	116
3.1.2 რეფერენდუმის ჩატარების წესი .....	123
3.1.3 რეფერენდუმის როლი კანონშემოქმედებით საქმიანობაში .....	131
3.1.4 რეფერენდუმის საკანონმდებლო რეგულირება და პრაქტიკა საქართველოში .....	138
3.2. საკანონმდებლო წინადადება .....	146
3.2.1 საკანონმდებლო წინადადების ძირითადი ასპექტები .....	146



3.2.2 საკანონმდებლო წინადადების ნორმატიული რეგულირება საქართველოში და არსებული პრაქტიკის ანალიზი .....	150
3.3. კანონის მიღების, შეცვლის ან უარყოფის ლობირება საქართველოს პარლამენტში .....	173
3.3.1 საკანონმდებლო ცვლილებების ლობირება და ნორმატიული რეგულირების ჩარჩო .....	173
3.3.2 საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი .....	178
<b>თავი IV. საზოგადოებრივი აზრის რეალიზების საშუალებები საქართველოს პარლამენტში განსახილველად მყოფ პროექტებზე და ახალი საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების მიმართულებით .....</b>	<b>188</b>
4.1. საზოგადოების წარმომადგენელთა მონაწილეობა პარლამენტში კანონპროექტის მომზადებისა და კანონპროექტის განხილვის ეტაპზე .....	188
4.1.1 პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის გამჭვირვალობა .....	188
4.1.2 კანონპროექტის განხილვა კომიტეტში .....	192
4.1.2.1 კომიტეტში კანონპროექტის განხილვაში მოქალაქეთა მონაწილეობა .....	192
4.1.2.2 კომიტეტის სხდომის გამართვასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეგულაციები საქართველოში .....	200
4.1.3 მოსაზრების დაფიქსირება ვებგვერდზე გამოქვეყნებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით .....	205
4.1.4 კომიტეტის სამუშაო ჯგუფი .....	215
4.1.5 სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო .....	219
4.2. ამომრჩეველთა ინტერაქცია წარმომადგენლობით ორგანოსთან .....	225
4.2.1 პეტიცია .....	225
4.2.1.1 პეტიციის წარდგენა პარლამენტში და მისი ადგილი კანონშემოქმედებით საქმიანობაში .....	225
4.2.1.2 პარლამენტისადმი პეტიციით მიმართვის საკანონმდებლო რეგულაციები და პრაქტიკა საქართველოში .....	235

4.2.2 წერილობითი ფორმით მიმართვა .....	242
4.2.3 პარლამენტის წევრებთან შეხვედრები .....	247
4.3. კანონის აღსრულების კონტროლის როლი კანონშემოქმედებით საქმიანობაში და ამ პროცესში მოქალაქეთა მოსაზრებების გათვალისწინების შესაძლებლობა .....	252
<b>დასკვნა</b> .....	<b>257</b>
<b>დანართი N1</b> - საქართველოს პარლამენტში პირის ლობისტად რეგისტრაციის დეტალური მონაცემები წლების მიხედვით .....	<b>281</b>
<b>დანართი N2</b> - საქართველოს პარლამენტში რეგისტრირებულ ლობისტთა რეესტრი .....	<b>283</b>
<b>დანართი N3</b> - საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტი „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ .....	<b>292</b>
<b>დანართი N4</b> - საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტი „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ .....	<b>298</b>
<b>დანართი N5</b> - საქართველოს კანონის პროექტი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ .....	<b>302</b>
<b>დანართი N6</b> - საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტი „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ .....	<b>304</b>
<b>დანართი N7</b> - საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტი „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ .....	<b>305</b>
<b>დანართი N8</b> - საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტი „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ .....	<b>306</b>
<b>ბიბლიოგრაფია</b> .....	<b>309</b>

## ნაშრომში გამოყენებული დიაგრამები, სქემები, ცხრილები

### დიაგრამები

დიაგრამა N1 - საქართველოს პარლამენტში რეგისტრირებული კანონპროექტების რაოდენობა წარმდგენი სუბიექტების მიხედვით .....	51
დიაგრამა N2 - ინტერნეტით უზრუნველყოფილი შინამეურნეობების წილი საქართველოში .....	90
დიაგრამა N3 - კომპიუტერთა უზრუნველყოფილი შინამეურნეობების წილი (%) საქართველოში .....	91
დიაგრამა N4 - პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების რაოდენობის დინამიკა წლების მიხედვით .....	155
დიაგრამა N5 - VIII მოწვევის პარლამენტში (2012-2016 წლები) წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების განხილვის მონაცემები .....	156
დიაგრამა N6 - IX მოწვევის პარლამენტში (2016-2020 წლები) წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების განხილვის მონაცემები .....	157
დიაგრამა N7 - X მოწვევის პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების განხილვის მონაცემები .....	158
დიაგრამა N8 - საქართველოს პარლამენტში საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადების მონაცემები .....	161
დიაგრამა N9 - ინფორმაცია საკანონმდებლო წინადადების წარმდგენი სუბიექტების ნიშნით .....	162
დიაგრამა N10 - ბოლო 10 წლის მონაცემები პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების განხილვის მდგომარეობის შესახებ .....	164
დიაგრამა N11 - პარლამენტში განსახილველად მყოფ კანონპროექტებთან დაკავშირებით განხორციელებული კომენტარების რაოდენობრივი კვლევის მონაცემები.....	211

## *სქემები*

სქემა N1 - საქართველოს საკანონმდებლო აქტების, საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმებისა და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების იერარქიის პირამიდა .....	20
სქემა N2 - კანონის შექმნის პროცესის ძირითადი სტადიები .....	39
სქემა N3 - საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების სისტემატიზაცია .....	47
სქემა N4 - ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის პროცედურა .....	75
სქემა N5 - ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ეტაპები .....	76
სქემა N6 - ხელმოწერების შეგროვების ფურცელზე მისათითებელი ამომრჩეველთა მონაცემები .....	96
სქემა N7 - საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადის ცვლილება .....	159
სქემა N8 - კომიტეტში კანონპროექტის განხილვისას მოქალაქეთა მონაწილეობის სქემა .....	193

## *ცხრილები*

ცხრილი N1 - სახალხო ინიციატივა ევროკავშირის ქვეყნებში .....	55
ცხრილი N2 - კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელება ამომრჩეველთა ინიციატივით ევროკავშირის ქვეყნებში .....	68

<b>ცხრილი N3</b> - არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მიერ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლების განხორციელების მონაცემები წლების მიხედვით .....	72
<b>ცხრილი N4</b> - ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისა და განხილვის მონაცემები საქართველოში წლების მიხედვით .....	109
<b>ცხრილი N5</b> - ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციებით გათვალისწინებული პეტიციის უფლება .....	227
<b>ცხრილი N6</b> - საკონსულტაციო საბჭოსა და კომიტეტის სამუშაო ჯგუფის შედარება ...	273

## აბრევიატურების ნუსხა

ევროკავშირი - ევროპის კავშირი

ევროპარლამენტი - ევროპის პარლამენტი

ევროსაბჭო - ევროპული საბჭო

ევროკომისია - ევროპის კომისია

ვენეციის კომისია - ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად

EPRS - European Parliamentary Research Service - ევროპის პარლამენტის კვლევითი სამსახური

OECD - The Organisation for Economic Co-operation and Development - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია

OGP – Open Government Partnership - ღია მმართველობის პარტნიორობა

GRECO - სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ

სსმ - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე

სსიპ - საქარო სამართლის იურიდიული პირი

მაგ. - მაგალითად

ა.შ.- ასე შემდეგ

იხ. - იხილეთ

გვ. - გვერდი

ნაშრომში უმეტეს შემთხვევებში ქვეყნები მოიხსენიება შემოკლებით, მაგ. ლიეტუვა - ლიეტუვას რესპუბლიკის ნაცვლად, გერმანია - გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის, პორტუგალია - პორტუგალიის რესპუბლიკის ნაცვლად და ა.შ.

## შესავალი

### თემის მნიშვნელობა და აქტუალობა

**დემოკრატიულ სახელმწიფოში** კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ძირითადი არსი და ხელისუფლების მთავარი მიზანი ხარისხიანი, საზოგადოების საჭიროებებზე მორგებული კანონების შექმნაა, რომლებიც პასუხობენ საზოგადოების წინაშე არსებულ გამოწვევებს და ორიენტირებული არიან საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი, აქტუალური პრობლემების გადაჭრაზე. კანონშემოქმედებითი საქმიანობისადმი ამგვარი მიდგომის განხორციელება პრაქტიკულად შეუძლებელია საზოგადოებასთან ეფექტიანი კომუნიკაციის, მათი პროცესში მონაწილეობისა და რაც მთავარია, ჩართულობის უზრუნველყოფის მოქნილი, დახვეწილი საკანონმდებლო მექანიზმებისა და რეგულაციების გარეშე, რასაც ერთიან კონტექსტში, შეგვიძლია ვუწოდოთ - კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა.

**თანამედროვე, დემოკრატიულმა სამყარომ** შექმნა ტექნიკურად და სამართლებრივად გამართული, დახვეწილი საკანონმდებლო სისტემა და დაადგინა შესაბამისი საკანონმდებლო პროცედურები, რომელთაც უნდა უზრუნველყონ საზოგადოების კეთილდღეობაზე ფოკუსირებული, საზოგადოების ინტერესებზე, საჭიროებებზე მორგებული კანონების შექმნა და თანასწორობაზე დაფუძნებული სამართლიანობის დამყარება.

**2022 წლის 3 მარტს** ჩვენი სახელმწიფოს მიერ ევროკავშირის წევრობაზე განაცხადის წარდგენის შემდგომ, 2022 წლის 23 ივნისს ევროსაბჭოს მიერ მიღებულმა მნიშვნელოვანმა გადაწყვეტილებამ - **საქართველოსათვის ევროპული პერსპექტივის მინიჭების თაობაზე**, ჩვენი ქვეყნის ევროპულ ოჯახში დაბრუნების ისტორიული, საუკუნოვანი მისწრაფება, თვისებრივად სრულიად ახალ ეტაპზე გადაიყვანა, ვინაიდან 2014 წელს ხელმოწერილი ასოცირების შეთანხმების საფუძველზე ევროკავშირთან პოლიტიკურად ასოცირებულ და ეკონომიკური ინტეგრაციის შესაძლებლობის მქონე ჩვენს ქვეყანას აკლდა პერსპექტივის ნაწილი, რომელიც გულისხმობს ევროკავშირში გაწევრების შესაძლებლობას. საქართველო ამჯერად უკვე არის ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის ნაწილი და

ევროკავშირში გაწევრება განსაკუთრებულ აქტუალობას ანიჭებს ევროკავშირის ფუძემდებლური ღირებულებების – დემოკრატია, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვა, კანონის უზენაესობა – განსაკუთრებული ძალისხმევით და აქტიური, მიზანმიმართული საქმიანობით ერთგულებას. დემოკრატიული მმართველობის ქვაკუთხედს სწორედ ხალხის, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროს, ნების გათვალისწინება წარმოადგენს, რისი განხორციელების ყველაზე უშუალო და პირდაპირი გზა არის საკანონმდებლო საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ეფექტიანი უზრუნველყოფა, რაც თავის მხრივ, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა კანონის უზენაესობის პრინციპის დამკვიდრებისათვის.

**დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლების მოვალეობა და პასუხისმგებლობა** სახელმწიფოს მმართველობაში ხალხის ჩართულობის გამართული საკანონმდებლო მექანიზმების ჩამოყალიბება, რადგან საზოგადოების საჭიროებებზე მორგებული კანონის მიღება საზოგადოების აზრის გათვალისწინების გარეშე შეუძლებელია.

**საქართველოში საკანონმდებლო საქმიანობას** პარლამენტი წარმართავს და სწორედ პარლამენტის როლის გაძლიერებისკენ იყო მიმართული 2017 წლის 13 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, რომელიც ამოქმედდა საქართველოს პრეზიდენტის 2018 წლის არჩევნებში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის ფიცის დადებისთანავე, განხორციელებული ცვლილება, რომლის თანახმად, საქართველო მმართველობის საპარლამენტო მოდელზე გადავიდა. საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებებიდან გამომდინარე 2018 წლის 6 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, რომლის ერთ-ერთი მიზანი საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობისა და საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება იყო, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ რეგლამენტის პროექტის ძირეულ მიზანს და გამოწვევას წარმოადგენდა „საპარლამენტო ზედამხედველობის, კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების კომპონენტის



გადლიერება“.<sup>1</sup> საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების დახვეწას, პროცედურების დარეგულირებასა და ახალი მექანიზმების შემოღებას შედეგად საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება მოჰყვა. თუმცა, ამან არ უნდა დაგვავიწყოს პარლამენტის ისეთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია, როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების განხორციელება. საკანონმდებლო პროცესის მარეგულირებელ ნორმებს, პარლამენტის რეგლამენტის ახალი რედაქციის ფარგლებში ფაქტობრივად ძირეული ცვლილებები არ განუცდიათ და კვლავ შემორჩენილია ბევრი ისეთი რეგულაცია, რომელმაც შესაძლოა სრულად ვერ უზრუნველყოს ხარისხიანი, კარგად გააზრებული, საზოგადოების საჭიროებებზე მორგებული და დაბალანსებული კანონმდებლობის შექმნა. 1995 წელს საქართველოს კონსტიტუციის მიღების შემდეგ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მთავარი ამოცანა, ქვეყნისათვის საკანონმდებლო ბაზის შექმნა იყო, რომელიც პრაქტიკულად არ არსებობდა და ბუნებრივია ამგვარი მოცულობითი სამუშაოს შესრულება საკანონმდებლო საქმიანობის სწრაფ ტემპს გულისხმობდა, რადგან ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი საკითხები საკანონმდებლო დონეზე დროულ რეგულირებას საჭიროებდა. ამგვარი ინერციის საფუძველზე, საქართველოს პარლამენტის დღევანდელი კანონშემოქმედებითი საქმიანობაც მეტწილად აქცენტირებული და ორიენტირებულია წარმოქმნილი იმწუთიერი საკითხების დარეგულირებაზე და არა ხანგრძლივად დროში მუშაობაზე გათვლილი საზოგადოების ინტერესებზე სრულად ფოკუსირებული კანონმდებლობის შექმნაზე.

**ჩვენი აზრით, ამჟამად ჩვენი ქვეყანა არ დგას** ამა თუ იმ საკითხის მოსაწესრიგებლად კანონის ნაჩქარევად მიღების აუცილებლობის წინაშე, არამედ, დღევანდელი ამოცანა და მთავარი მიზანი ხარისხიანი, ეფექტიანი, საზოგადოების საჭიროებებზე ორიენტირებული, დახვეწილი, თანამედროვე გამოწვევებთან თავსებადი საკანონმდებლო საქმიანობაა ევროპული პერსპექტივის რეალიზაციის კონტექსტის გათვალისწინებით. შესაბამისად, ქვეყანას უფრო კომპლექსური, მასშტაბური ხედვა, გააზრებული კანონშემოქმედებითი საქმიანობა, გამართული რეგულაციები და

---

<sup>1</sup> იხ. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტის განმარტებითი ბარათი, გვ. 18, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/186621> > [12.08.2023].

პროცედურები, თანამედროვე საჭიროებებზე მორგებული წესები ესაჭიროება. საკანონმდებლო საქმიანობის ინტენსიური და მრავალეტაპიანი პროცესის თითოეულ სტადიაზე, დაწყებული პრობლემის იდენტიფიცირებიდან, მოქალაქეთა ინტერესების გათვალისწინება, საკანონმდებლო საქმიანობაში მათი ჩართულობის არსებული საკანონმდებლო მექანიზმების მაქსიმალურად ეფექტიანად გამოყენების, ამ მექანიზმების დახვეწისა და საჭიროების შემთხვევაში ახალი მექანიზმების შემოღების გზით, ჩვენი აზრით, უზრუნველყოფს ხარისხიანი, ეფექტიანი კანონმდებლობის შექმნას.

### **კვლევის საგანი**

**წარმოდგენილი ნაშრომის** კვლევის საგანს წარმოადგენს - საკანონმდებლო რეგულაციების - საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი იმ მექანიზმების შესწავლა და კვლევა, რომლებიც საშუალებას აძლევენ მოქალაქეებს ჩართულნი იყვნენ კანონის შექმნის პროცესში, მათ შორის, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული საკანონმდებლო პროცესის მარეგულირებელი ის ნორმები, წესები და პროცედურები, რომლებიც განსაზღვრავენ მოქალაქეთა ჩართულობის პროცესს.

წარმოდგენილ ნაშრომში დიდი ადგილი ეთმობა კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ამჟამად არსებული პრაქტიკის გაანალიზებას საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის პრაქტიკაში დაგროვილი გამოცდილების გამოკვლევისა და შესწავლის საფუძველზე, რამაც საშუალება მოგვცა მოგვეხდინა არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და რეკომენდაციების სახით შემოგვეთავაზებინა მათი გადაჭრის, ჩვენი აზრით, ოპტიმალური გზები.

### **კვლევის მიზნები და ამოცანები**

**წარმოდგენილი ნაშრომის მიზანია** კანონის შექმნის მრავალეტაპიან პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის, მათი როლის, მონაწილეობის ფარგლების საკითხებზე მსჯელობა და ამ მიმართულებით არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების

სიღრმისეული შესწავლა, ქართულ რეალობაში არსებული სირთულეების, გამოწვევების გამოვლენა და მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზების ძიება. საკანონმდებლო დონეზე არსებული ჩართულობის მექანიზმების ერთიან სისტემაში თითოეული მათგანის საჭიროების განსაზღვრა და ეფექტიანი ფუნქციონირების თვალსაზრისით არსებული რეგულაციების დახვეწის ხედვის ჩამოყალიბება.

**აღნიშნული მიზანდასახულობის შესაბამისად**, კვლევის ამოცანას წარმოადგენს ქართული კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პრაქტიკის ანალიზისა და მოწინავე დემოკრატიული ქვეყნების გამოცდილებასთან შედარების გზით განისაზღვროს კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკანონმდებლო მექანიზმებთან და მათი გამოყენების რეგულაციებთან დაკავშირებული ის პრობლემები, რომლებიც შესაძლებელია მოვიაზროთ, როგორც ხელის შემშლელი ფაქტორები მოქალაქეთა ჩართულობის ეფექტიანი განხორციელებისათვის. საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი მექანიზმებისა და პროცედურების ანალიზის შედეგად იდენტიფიცირებული ხარვეზების, ბუნდოვანების, რეგულაციების დახვეწისა თუ განსხვავებული წესების დადგენის გამოკვეთის საჭიროებები ჩამოყალიბდეს შესაბამისი რეკომენდაციების სახით არსებული პრობლემების აღმოფხვრის, ჩართულობის გაძლიერების, მისი იმპლემენტაციის ეფექტიანობის გაზრდისა და საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწის მიზნით.

### **კვლევის მეთოდები და ნაშრომის ძირითადი წყაროები**

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი კვლევა კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის თაობაზე მოიცავს არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების, მექანიზმების, პროცედურების დეტალურ თეორიულ ანალიზს, აგრეთვე საპარლამენტო საქმიანობაში დაგროვებული პრაქტიკული გამოცდილების შესწავლას, შესაბამისად კვლევა ჩატარებულია ისტორიული, ემპირიული, შედარებით-სამართლებრივი, ნორმატიული, ანალიტიკური, სტატისტიკური, სისტემური, ლოგიკური ანალიზის მეთოდებით. აღნიშნული მეთოდების გამოყენების შედეგად ჩამოყალიბდა კონკრეტული დასკვნები

და შესაბამისი რეკომენდაციები ქართულ რეალობაში არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

**ნაშრომზე მუშაობის პროცესში** გამოყენებული ისტორიული და ემპირიული მეთოდების საფუძველზე შესწავლილი იქნა კანონის შექმნის პროცესისა და მასში მოქალაქეთა ჩართულობის მარეგულირებელი ნორმების დროში განვითარება, საკანონმდებლო ნორმებში განხორციელებული ცვლილებები, მათი პრაქტიკაში გამოყენების საკითხები და ნორმებში განხორციელებული ცვლილებების დადებითი და უარყოფითი მხარეები. კვლევის ნორმატიული მეთოდის საფუძველზე გაანალიზდა არსებული საკანონმდებლო რეგულაციები. ნაშრომში დიდი ადგილი ეთმობა საპარლამენტო პრაქტიკის თვისობრივ და სტატისტიკურ კვლევას. სტატისტიკური მეთოდის ფარგლებში ჩვენ მიერ გამოყენებულია დიაგრამები და ცხრილები, რაც თვალნათლივ წარმოაჩენს კვლევის შედეგებს და აპრობირებული პრაქტიკაა ევროპულ სამეცნიერო ნაშრომებში.

წარმოდგენილი ნაშრომის მიზანდასახულობის შესაბამისად, გამოყენებული შედარებით-სამართლებრივი მეთოდის საფუძველზე განზოგადებულ იქნა საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება, არსებული რეგულაციები, მათგან საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების შესაძლებლობის თვალსაზრისით.<sup>2</sup> ნაშრომში ასევე მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია სისტემური და ლოგიკური ანალიზის მეთოდებს, რის საფუძველზეც განხორციელდა კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების სისტემური დაჯგუფება სხვადასხვა ნიშნით და არსებული პრაქტიკის ლოგიკური ანალიზის საფუძველზე შეთავაზებული იქნა კონკრეტული რეკომენდაციები.

**ნაშრომის მიზანდასახულობის შესაბამისად,** საკითხის სიღრმისეული გაანალიზებისათვის, მოძიებული და განხილულ იქნა ქართველი და უცხოელი ავტორების კვლევები, სამეცნიერო ნაშრომები, გამოქვეყნებული სტატიები. ვინაიდან

---

<sup>2</sup> ნაშრომის მიზნებისათვის შესწავლილია ძირითადად ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საკანონმდებლო რეგულაციები, ასევე დემოკრატიის მაღალი ინდექსის მქონე ქვეყნების გამოცდილება უკეთესი პრაქტიკის გაზიარების მიზნით. განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთებულია ევროკავშირის წევრი პოსტსაბჭოთა სივრცის ქვეყნების რეგულაციებისა და გამოცდილების მიმართულებით, ვინაიდან, შედარებისთვის მნიშვნელოვანია თანაბარი საწყისი წერტილიდან უკეთესი პროგრესის მქონე ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა.

ნაშრომის ძირითადი მიზანი საკანონმდებლო რეგულაციების კვლევაა, განსაკუთრებული ყურადღება იქნა გამახვილებული საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული ნორმატიული მოწესრიგების შესწავლაზე. ამ მიზნით გაანალიზებულ იქნა ევროპის ქვეყნებში არსებული რეგულაციები, მათი საუკეთესო გამოცდილების გაზიარების შესაძლებლობის განსაზღვრის მიზნით. შესაბამისად, ნაშრომის ძირითად წყაროს წარმოადგენს, ასევე, საქართველოსა და საზღვარგარეთის ქვეყნების საკანონმდებლო აქტები, შესწავლილია ათეულობით ქვეყნის კონსტიტუცია, საკანონმდებლო ორგანოების რეგლამენტები და ნაშრომით გათვალისწინებული საკითხების მარეგულირებელი შესაბამისი საკანონმდებლო აქტები. ნაშრომში განზოგადებულია ევროკომისიის, ევროპარლამენტის აქტები და მათ მიერ, ასევე, სხვადასხვა ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოების მიერ, ჩატარებული კვლევები.

### **ნაშრომის სიახლე და პრაქტიკული მნიშვნელობა**

უნდა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში საკმაოდ მწირია საქართველოში საკანონმდებლო პროცესის მარეგულირებელი ნორმების, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების, არსებული პრაქტიკის არსებითი და სიღრმისეული კვლევა. მეცნიერულ სიახლედ შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რომ **წარმოდგენილ სადისერტაციო ნაშრომში** კომპლექსურად არის შესწავლილი ქართული კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ყველა ის რეგულაცია და მექანიზმი, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოქალაქეთა ჩართულობას კანონის შექმნის პროცესში, გაანალიზებულია საპარლამენტო საქმიანობაში უკვე არსებული საკმაოდ მრავალფეროვანი პრაქტიკა. ყოველივე ზემოაღნიშნულის საფუძველზე, გამოკვეთილია არსებული პრობლემები, გამოწვევები, ჩამოყალიბებულია დასკვნები და შემუშავებულია რეკომენდაციები მათი გადაჭრის ახლებური გზების - მოქმედი ნორმების დაზუსტებისა თუ მათი ახალი რეგულაციებით შეცვლის საჭიროების შესახებ.

**არსებული პრობლემების სამართლებრივად ზუსტად კვალიფიცირებისა** და მათი გადაწყვეტის შესაბამისი, ეფექტიანი რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, კანონის

შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები დანახულია სისტემურად და გაანალიზებულია კანონშემოქმედების რთული და მრავალეტაპიანი პროცესის ერთიან კონტექსტში, კომპლექსურად, რაც წარმოდგენილი სადისერტაციო კვლევის მეცნიერულ სიახლედ შეგვიძლია მივიჩნიოთ. ამასთანავე, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების ცალ-ცალკე განხილვის თითქმის ყველა საკითხი შეიცავს კვლევით კომპონენტს, რაც არსებული ვითარების შესწავლის, პრობლემების იდენტიფიცირებისა და თითოეული მექანიზმის შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავების ოპტიმალურ შესაძლებლობას იძლევა, კანონის შექმნის და ამ პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ერთიანი, კომპლექსური სისტემის გამართული, ეფექტიანი, ხალხის ნების შესაბამისი, შედეგზე ორიენტირებული ფუნქციონირების მიზნით.

**კანონის შექმნის პროცესში** მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების კომპლექსური კვლევის შედეგად იდენტიფიცირებული პრობლემების გათვალისწინებით, ჩვენ მიერ ჩამოყალიბებული რეკომენდაციების საფუძველზე შემუშავებულია კონკრეტული წინადადებები, საქართველოს შესაბამისი საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული საკანონმდებლო რეგულაციების ცვლილების მიზნით, დასაბუთებული და არგუმენტირებულია ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობა, წარმოდგენილია რიგი საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტები - რაც სადისერტაციო კვლევის მეცნიერულ სიახლედ შეგვიძლია მივიჩნიოთ.

**წარმოდგენილ სადისერტაციო ნაშრომში** მთლიანობაში ასახულია ყველა ის საკითხი, რაც დაკავშირებულია ქართულ რეალობაში კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკანონმდებლო მექანიზმებთან, რეგულაციებთან, პროცედურებთან, არსებულ პრაქტიკულ გამოცდილებასთან და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია მკვეთრად აქცენტირებულია ის ხარვეზები, პრობლემები და გამოწვევები, რომლებიც არსებობს საკანონმდებლო დონეზე, პრაქტიკაში, აგრეთვე საზოგადოების განათლების, ინფორმირებულობის მიმართულებით, ამასთანავე, ჩამოყალიბებულია შესაბამისი რეკომენდაციები იდენტიფიცირებული პრობლემების გადაჭრის ჩვენეული ხედვის მიხედვით.

**საბოლოო ჯამში**, ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი სადისერტაციო ნაშრომი პრაქტიკული თვალსაზრისით დაეხმარება საკანონმდებლო ორგანოს დახვეწოს საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული რეგულაციები და ნაშრომში მითითებული პრობლემებისა და შესაბამისი რეკომენდაციების გათვალისწინებით შეიმუშავოს კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მაქსიმალურად ეფექტიანი, მოქნილი, რაციონალური, დინამიური, მოქალაქეთა საჭიროებებზე მორგებული და რეალურ შედეგებზე ორიენტირებული საკანონმდებლო რეგულაციები, რაც, თავის მხრივ, ხარისხიანი კანონმდებლობის შექმნის განმაპირობებელი მნიშვნელოვანი ფაქტორია.

### **ნაშრომის სტრუქტურა**

სადისერტაციო ნაშრომი შედგება აბრევიატურის ნუსხის, ნაშრომში გამოყენებული ცხრილების, სქემების, დიაგრამების ჩამონათვალის, შესავალის, 4 თავის, 46 ქვეთავის, დასკვნის, 8 დანართისა და ბიბლიოგრაფიისაგან.

**შესავალი** - ნაშრომის შესავალ ნაწილში გაანალიზებული და დეტალურად გადმოცემულია თემის მნიშვნელობა და აქტუალობა, ნაშრომის მიზნები და ამოცანები, კვლევის საგანი, დასაბუთებული და არგუმენტირებულია ნაშრომის სიახლე და პრაქტიკული მნიშვნელობა, მიმოხილულია კვლევის მეთოდები და ნაშრომის ძირითადი წყაროები, აგრეთვე სადისერტაციო ნაშრომის სტრუქტურა.

**პირველი თავი** - „კანონის შექმნა - ძირითადი ასპექტები და მოქალაქეთა ჩართულობის მნიშვნელობა“ - მოიცავს კანონის, როგორც „ადამიანური გონების“ ევოლუციის მნიშვნელოვანი ისტორიული ეტაპების მოკლე მიმოხილვას, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მნიშვნელობის აქცენტირების მიზნით.

**პირველ თავში** განსაზღვრული და ჩამოყალიბებულია დემოკრატიული მმართველობის ძირითადი პრინციპი და საფუძვლები, ხალხის ნების და ძალაუფლების რეალიზების ფორმები, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის უშუალო დემოკრატიითა და თანამონაწილეობით შევსების აუცილებლობა, რადგან თანამედროვე დემოკრატიისთვის

საკმარისი არ არის მხოლოდ წარმომადგენლობითობის პრინციპით ხელისუფლების განხორციელება, არამედ განმსაზღვრელია ხალხთან ეფექტიანი და აქტიური კავშირის შენარჩუნება.

**პირველ თავში** ჩამოყალიბებულია კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის არსი, მიზანი და საზღვრები, ასევე განსაზღვრულია როგორ უნდა ხდებოდეს დემოკრატიულ სახელმწიფოში კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფარგლების განსაზღვრა და რა ძირითად ფაქტორებზეა დამოკიდებული.

**პირველ თავში მოკლედ განხილულია** კანონის შექმნის რთული, მრავალსაფეხურიანი პროცესის ძირითადი სტადიები და მთლიანობაში კანონშემოქმედებითი საქმიანობა წარმოდგენილია ციკლური პროცესის სახით, რომელიც ქმნის ერთიან სისტემას და გვაძლევს საშუალებას ერთიან კონტექსტში განვიხილოთ და გავაანალიზოთ კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მიზანი, აუცილებლობა, საზღვრები, მნიშვნელობა და განვსაზღვროთ შესაბამისი მექანიზმები.

**პირველ თავში განხორციელდა** დღეისათვის საქართველოში არსებული მოქალაქეთა ჩართულობის საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული მექანიზმების კატეგორიზაცია ინტენსივობის მიხედვით და მათი სისტემატიზაცია, იმ მიზნით, რომ ერთიან სისტემაში წარმოგვედგინა და გაგვერკვია ჩართულობის თითოეული მექანიზმის ადგილი, საჭიროება, ეფექტიანობა და მოქალაქეთა მიერ მათი გამოყენების ინტენსივობა.

შემდგომი კვლევა სადისერტაციო ნაშრომის მომდევნო თავებში, წარიმართა ჩვენ მიერ ჩამოყალიბებული სისტემატიზაციის სამი კატეგორიის მიხედვით.

**მეორე თავში** - „სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება საქართველოში“ - განხილულია კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შინაარსობრივად ყველაზე ინტენსიური, პირდაპირი მექანიზმები, რომლებიც საშუალებას აძლევენ მოქალაქეებს თავად იყვნენ საკუთარი მოსაზრებების ინიციატორები და წარმომადგენლები პარლამენტში, კერძოდ, სარგებლობდნენ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით. აღნიშნული მექანიზმები ქმნიან ჩვენ მიერ წარმოდგენილი



სისტემის **პირველ კატეგორიას** - სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივა: კონსტიტუციური კანონის პროექტი და საქართველოს კანონის პროექტი.

**მესამე თავში** - „საკანონმდებლო საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სხვა ნორმატიული მექანიზმები საქართველოში - რეფერენდუმი, საკანონმდებლო წინადადება, ლობირება“ - განხილულია კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ნაკლებად ინტენსიური მექანიზმები, რომლებიც სრულად ვერ ფარავენ კანონის მისაღებად აუცილებელ ეტაპებს. მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა წამოაყენონ პრობლემა, თუმცა მისი გადაჭრის, დარეგულირების თვალსაზრისით სხვა ინიციატორებზე არიან დამოკიდებული. აღნიშნული მექანიზმები ქმნიან ჩვენ მიერ შემუშავებული სისტემის **მეორე კატეგორიას** - საკანონმდებლო საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სხვა ნორმატიული მექანიზმები: რეფერენდუმი, საკანონმდებლო წინადადება, კანონის მიღების, შეცვლის ან უარყოფის ლობირება პარლამენტში.

**მეოთხე თავში** - „საზოგადოებრივი აზრის რეალიზების საშუალებები საქართველოს პარლამენტში განსახილველად მყოფ პროექტებზე და ახალი საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების მიმართულებით“ - განხილულია კანონის შექმნის პროცესში ჩართულობის ყველაზე პასიური მექანიზმები, რა დროსაც მოქალაქეები ცდილობენ სხვა საპარლამენტო სუბიექტები დაარწმუნონ საკითხის პრობლემურობაში და დაანახონ მისი მოგვარების აუცილებლობა ან სხვა ინიციატორების მიერ იდენტიფიცირებული პრობლემის და მისი გადაჭრის ხედვებზე წარადგინონ მოსაზრებები. აღნიშნული მექანიზმები ქმნიან ჩვენ მიერ ჩამოყალიბებული სისტემის **მესამე კატეგორიას** - განხილვებში მონაწილეობა, მოსაზრებების დაფიქსირება, სამუშაო ჯგუფები, სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოები, პეტიცია, წერილობით მიმართვა, პარლამენტის წევრებთან შეხვედრები, კანონის აღსრულების კონტროლი მოქალაქეთა მოსაზრებების გათვალისწინების შესაძლებლობის თვალსაზრისით.

**მეორე, მესამე და მეოთხე თავებში** წარმოდგენილი თითოეული მექანიზმის განხილვა მოიცავს ინფორმაციას საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილების თაობაზე და საქართველოში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციებისა და პრაქტიკული

გამოცდილების სიღრმისეულ კვლევასა და ანალიზს. ყველა კონკრეტული მექანიზმის განხილვისას იდენტიფიცირებულია პრობლემები, გაკეთებულია დასკვნები და ჩამოყალიბებულია რეკომენდაციები არსებული ხარვეზების გამოსწორების, აგრეთვე, ახლებური რეგულაციების შემუშავების, პრობლემების ეფექტიანი გადაჭრის მიმართულებით, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გაძლიერებისა და აღნიშნულ პროცესთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწის მიზნით.

**დასკვნა - სადისერტაციო კვლევის მიზანდასახულობის შესაბამისად** ჩვენ მიერ საქართველოში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების - საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების კვლევამ და პრაქტიკის ანალიზმმა, აგრეთვე, მოწინავე დემოკრატიული ქვეყნების გამოცდილების შესწავლამ მკაფიოდ გამოავლინა, რომელი მექანიზმია უფრო ეფექტიანი და რა გამოწვევები არსებობს პრაქტიკაში, რამაც თავის მხრივ, მოგვცა არსებული ხარვეზების გამოსწორების მიზნით ახლებური რეგულაციების ჩამოყალიბების, აგრეთვე, რეკომენდაციების შემუშავების შესაძლებლობა ჩართულობის გაძლიერების, მისი იმპლემენტაციის ეფექტიანობის გაზრდისა და საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწის მიმართულებით.

**კვლევის შედეგად შესაძლებელი გახდა,** გვეჩვენებინა და რეკომენდაციების სახით ჩამოგვეყალიბებინა, თუ როგორ და რამდენად გამოიყენება ესა თუ ის მექანიზმი პრაქტიკაში, რამდენად ეფექტიანია თითოეული მათგანი, რა არის მათი სრულფასოვნად ამოქმედებისათვის ხელისშემშლელი გარემოებები, რომელი ნორმების ცვლილება, დაზუსტება ან ახლებური დარეგულირება იქნება მიზანშეწონილი.

**ერთიან კონტექსტში** კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა არის ხალხის ხმის, მათი პოზიციის მიტანა კანონმდებელთან, საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი თემის გახსნა, მსჯელობა, შესწავლა და კონკრეტულ შედეგებამდე ერთობლივად მისვლა. ამ მნიშვნელოვან პროცესში საჭიროა, როგორც საზოგადოების მზაობა, ასევე, სახელმწიფოს ღიაობა ხალხის ხმის მოსმენისა და მიღებისთვის და რაც მთავარია,

მოქალაქეთა ჩართულობის შესაძლებლობის რეალიზაციისას იმგვარი ბალანსის დაცვა, რომელიც აუცილებელია ხარისხიანი კანონმდებლობის შექმნისთვის.

## თავი I. კანონის შექმნა - ძირითადი ასპექტები და მოქალაქეთა ჩართულობის მნიშვნელობა

### 1.1. კანონის შექმნის არსი

თანამედროვე დემოკრატიულ სამყაროში კანონისა და კანონშემოქმედების იზოლირება საზოგადოებისგან წარმოუდგენელია. მოქალაქეთა ჩართულობა კანონის შექმნის პროცესში, მათი აზრის გათვალისწინება, სრულიად ბუნებრივი, ლოგიკური და კანონზომიერია, რადგან კანონები ხალხმა მოიგონა და საკუთარი თავისთვის შექმნა თავადვე. „კანონის არსებობის აუცილებლობა თავად დაადგინა და თავადვე იყო მისი შემოქმედი.“<sup>3</sup> „უკანონოდ საზოგადოების არსებობა არ შეიძლება, იგი საჭიროა, უიმისოდ კაცები ერთმანეთს დასჭამენ, უკანონო მოქმედება დანაშაულებაა, უკანონობა უწესობაა, – „ანარქიაა.“<sup>4</sup> თავდაპირველად წესრიგის დამყარების მიზნით, ადამიანთა შორის უკეთესი თანაცხოვრების უზრუნველსაყოფად, საზოგადოება თავად განსაზღვრავდა იმ მნიშვნელოვან სფეროებს, რომელთა მოწესრიგებაც, მათი აზრით, იყო აუცილებელი და თავადვე ეძებდა მათი მოწესრიგების გზებს.<sup>5</sup> „საერთოდ კანონი ადამიანური გონებაა, რამდენადაც იგი განაგებს მსოფლიოს ყველა ხალხებს... ეს კანონები იმდენად შესაფერისი უნდა იყოს იმ ხალხისთვის, რომლისთვისაც იგი შეიქმნა, რომ მხოლოდ ძალიან იშვიათ შემთხვევაში უნდა შეიძლებოდეს, რომ ერთი ხალხის კანონები რომელიმე სხვას გამოადგეს.“<sup>6</sup>

კანონის შექმნის მიზანი, კანონის არსი და კანონშემოქმედებითი საქმიანობის ძირითადი პრინციპები, კანონის, როგორც „ადამიანური გონების“ ევოლუციისა და საზოგადოების განვითარების სხვადასხვა ეტაპებზე გვიჩვენებენ, თუ რაოდენ მნიშვნელოვანია ერთი მხრივ, მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფა კანონის შექმნის პროცესში და

<sup>3</sup> *წულაია მ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 106.

<sup>4</sup> *წერეთელი მ.*, კანონი, სოციოლოგიური ეტიუდი, ტფილისი, 1906, გვ. 4.

<sup>5</sup> *წულაია მ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 106.

<sup>6</sup> *მონტესკიე შ. ლ.* კანონთა გონი, დ. *ლაბუჩიძის* თარგმანი, თბილისი, 1994, გვ. 35-36.

მეორე მხრივ, ჩართულობის შესაძლებლობის რეალიზაციის თვალსაზრისით იმ ბალანსის დაცვა, რომელიც აუცილებელია ხარისხიანი კანონმდებლობის შექმნისთვის.

კანონით დადგენილი წესი, თავისი არსით განსხვავებულია იმ წესებისგან, რომლებიც თავდაპირველად რეალიზებული იყო ტრადიციებში, ადათებსა და ჩვეულებებში, დადგენილ ზნეობრივ ნორმებში, რომლითაც ხელმძღვანელობდნენ ადამიანები. ადათი რომის სამართლის უძველეს წყაროს წარმოადგენდა და შერწყმული იყო რელიგიურ და მორალურ ნორმებთან.<sup>7</sup> როგორც ადათის, ისე ჩვეულების შემთხვევაში, მათ უკან არ იდგა სახელმწიფოს იძულება. „ადათი არის საზოგადოებაში მტკიცედ დამყარებული წესი, რომელიც არეგულირებს ადამიანთა ყოფაქცევას საზოგადოებრივი ცხოვრების ამა თუ იმ დარგში. ადათის უკან სახელმწიფოს იძულება არ დგას, მაგრამ მისი შესრულება უზრუნველყოფილია მრავალი ხნის განმავლობაში ამ ადათის განუხრელად და მუდმივად გატარებით.“<sup>8</sup> რაც შეეხება ჩვეულებას, „ჩვეულება არ ნიშნავს ერთი, ცალკე აღებული ადამიანის ქცევის წესს, ჩვეულებაში მთელი საზოგადოების ან საზოგადოების ნაწილის (ჯგუფის, წოდების, კლასის) ზნე და ქცევის წესი იგულისხმება“<sup>9</sup>. ამიტომაც, ჩვეულება შეიძლება ითქვას დაუწერელი კანონის როლს ასრულებდა ძველ ეპოქაში. საბოლოოდ, „კანონმდებლობის და არა ჩვეულებების აღიარებამ, სამართალშემოქმედების ძირითად ფორმად (ელადაში), ან კანონის სამართლის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს წყაროდ მიჩნევამ (რომში), არქაულ ეპოქაში დამკვიდრებული, ჩვეულებითი სამართლის კოდიფიკაცია გამოიწვია“<sup>10</sup>.

დროთა განმავლობაში, მუდმივად იცვლებოდნენ წესების დამდგენი სუბიექტები, შესაბამისად იცვლებოდა მოქალაქეთა ჩართულობის დონე, ხარისხი და ინტენსივობა. კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის კლასიკურ მაგალითად შეგვიძლია ჯერ კიდევ ძვ. წ. V-IV საუკუნეებში არსებული ათენის სახალხო კრებები

<sup>7</sup> *მეტრეველი ვ.*, რომის სამართალი (საფუძვლები), გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2009, გვ. 9.

<sup>8</sup> *სურგულაძე ივ.*, ქართული სამართლის ისტორიის წყაროები, 2002, გვ. 8-9.

<sup>9</sup> *მეტრეველი ვ.*, საქართველოს სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2003, გვ. 18.

<sup>10</sup> *გარიშვილი მ.*, საზღვარგარეთის ქვეყნების სამართლის ისტორია (ლექციების კურსი), თბილისი, 2008, გვ. 80.

დავასახელოთ, სადაც გადაწყვეტილების, მათ შორის კანონის, მიღება ათენის ყველა მოქალაქის<sup>11</sup> მონაწილეობით ხორციელდებოდა. ძველ რომში, რესპუბლიკის პერიოდში კანონებს სახალხო კრებები იღებდნენ. „ძველი რომაელები კანონის (Lex) - პოზიტიური სამართლის უზენაესი და ყველაზე სრულყოფილი ფორმის - კრიტერიუმად სახალხო კრების მიერ მის მიღებას მიიჩნევდნენ; პოლიტიკური თვალსაზრისით, ამ ასპექტით ხალხი (Populus) განიხილებოდა civitas-ად (სუვერენული კოლექტივი). პრაქტიკულად, კანონი დამტკიცებული და დადგენილი უნდა ყოფილიყო მთელი რომაელი ხალხის (cives romani) წარმომდგენი სახალხო კრების (comitia) მიერ.“<sup>12</sup> იმპერიის პერიოდში სახალხო კრებების როლი დაეცა და კანონების გამოცემის უფლება მისაკუთრა იმპერატორმა. მეფეების, იმპერატორების თუ ფარაონების კანონები მათ ერთპიროვნულ გადაწყვეტილებას წარმოადგენდა და ისტორიის მანძილზე იშვიათობას წარმოადგენდა კანონის კოლეგიური განხილვა და მიღება. თუმცა, თანამედროვე ეპოქის მოახლოებასთან ერთად საჭირო გახდა დახვეწილი საკანონმდებლო სისტემის შექმნა, შეიცვალა კანონის მიმღები სუბიექტები, უპირატესობა მიენიჭა გადაწყვეტილების მიღების არაერთპიროვნულ ფორმებს და დადგინდა შესაბამისი პროცედურა.

„კანონი წარმოადგენს სიტყვებში გამოთქმულ წესებს.“<sup>13</sup> ტერმინს „კანონი“ საზოგადოებაში ხშირად არა მხოლოდ ნებისმიერი სამართლებრივი აქტის, არამედ ზოგადად სამართლის იდენტურ ტერმინად გამოიყენებენ, კანონად მოიხსენიებენ სახელმწიფოში დამკვიდრებულ ნებისმიერ წესს. შეიძლება ითქვას, რომ, ფართო გაგებით, კანონი არის ის, რაც დაწესებულია, დადგენილია, შესასრულებლად სავალდებულოა, კანონი ვიწრო გაგებით კი კონკრეტული საკანონმდებლო აქტის სახეს წარმოადგენს.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> იმ პერიოდის ათენში მოქალაქედ ითვლებოდა მხოლოდ სრულწლოვანი მამაკაცი, შესაბამისად, ქალებს, ბავშვებს, მონებს, უცხოელებს სახალხო კრებებში მონაწილეობის უფლება არ ჰქონდათ.

<sup>12</sup> *გარიშვილი მ.*, საზღვარგარეთის ქვეყნების სამართლის ისტორია (ლექციების კურსი), თბილისი, 2008, გვ. 84-85.

<sup>13</sup> *ციპელიუსი რ.*, იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, *ლ. თოთლაძის* თარგმანი, ბეკის გამომცემლობა, მიუნხენი, 2006, გვ. 1.

<sup>14</sup> *წულაია მ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 106.

ივანე ჯავახიშვილი აღნიშნავს, რომ ქართული „კანონი“ ბერძნულ  $\chi\alpha\nu\acute{\alpha}\varsigma$  „კანონ“-ისაგან არის წარმომდგარი.<sup>15</sup> იგი მიუთითებს, რომ სამართლის აღსანიშნავად ძველ ქართულ მწერლობაშიაც იხმარებოდა და ეხლაც არის შემორჩენილი სიტყვა „კანონი“. „აქ და მაშინ კანონს ზოგადი მნიშვნელობა ჰქონდა და სამართალს უდრიდა.“<sup>16</sup> სამართალი ქცევის წესების, ნორმების ერთობლიობაა. „სამართლის ამოცანაა, უზრუნველყოს ადამიანთა მოწესრიგებული და მშვიდობიანი თანაცხოვრება. ამისთვის იგი ცდილობს საიმედოდ, სამართლიანად და მიზანმიმართულად მოაგვაროს კონფლიქტები. მოგვარების გზები კი უნდა იყოს „კანონისმიერი“, ანუ განმეორებადი (აქედან გამომდინარე, ასევე განჭვრეტადი და პროგნოზირებადი) და მიუკერძოებელი.“<sup>17</sup> ამასთან, სამართლის ნორმები ყოველთვის არსებულ სოციალურ რეალობასთან კავშირში კონკრეტდება.<sup>18</sup>

ყველა შემთხვევაში კანონის მიზანი საზოგადოების კეთილდღეობაზე უნდა იყოს ფოკუსირებული. სახელმწიფოს მიერ შექმნილი კანონი მაქსიმალურად უნდა იყოს მიახლოებული პიროვნების ბუნებრივ პირველსაწყისებთან. სამყაროში არსებობს ბუნებრივი კანონები, რასაც ბუნებრივადვე აღვიქვამთ და არც ვეწინააღმდეგებით. მაგალითად, ჩინელი იმპერატორები „ტი'ენს“ ანუ ზეცას მორჩილებდნენ.<sup>19</sup> მზის ამოსვლა და ჩასვლა ბუნებრივი, დაწესებული, უცვლელი მოვლენაა, თითოეული ადამიანისთვის ბუნების კანონია. სახელმწიფოს მიერ დადგენილი კანონი ხელოვნურია, თავსმოხვეულია, თუმცა, არ შეიძლება იმდენად ხელოვნური იყოს კანონი, რომ ის პიროვნებისთვის მიუღებელი გახდეს. ჰეგელის მოსაზრებით, კანონები ძალაში მყოფ ზნეობად წარმოგვიდგებიან<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> *ჯავახიშვილი ივ.*, ქართული სამართლის ისტორია, წიგნი პირველი, ტფილისის უნივერსიტეტის გამოცემა, ტფილისი, 1928, გვ. 10.

<sup>16</sup> იქვე, გვ. 8-9.

<sup>17</sup> *მუთჰორსტი ო.*, სამართალმცოდნეობის საფუძვლები, მეთოდი-ცნება-სისტემა, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), თბილისი, 2019, გვ. 8.

<sup>18</sup> *ციპელიუსი რ.*, იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, *ლ. თოთლაძის* თარგმანი, ბეკის გამომცემლობა, მიუნხენი, 2006, გვ. 31.

<sup>19</sup> *ჰეივუდი ე.*, პოლიტიკა, მესამე გამოცემა, საქართველოს უნივერსიტეტი, საქართველოს მაცნე, თბილისი, 2008, გვ. 394.

<sup>20</sup> *ჰეგელი ფ.*, გონის ფილოსოფია, ფილოსოფიურ მეცნიერებათა ენციკლოპედია, გამომცემლობა „მეცნიერება“, თბილისი, 1984, გვ. 308.

მიუხედავად იმისა, რომ „სამართლიანობის საყოველთაოდ აღიარებული ცნება არ არსებობს და სრულიად შესაძლებელია, ესა თუ ის ქცევა ან გადაწყვეტილება შეფასდეს როგორც სამართლიანად, ისე უსამართლოდ“<sup>21</sup>, კაცობრიობის განვითარების ნებისმიერ ეტაპზე ადამიანისათვის უალრესად მნიშვნელოვანია სამართლიანობის განცდა, შესაბამისად მნიშვნელოვანია სამართლიანობის იდეა კანონშემოქმედებაში. „დღეს, როდესაც საზოგადოებრივი ურთიერთობები კანონმდებლობით რეგულირებულია, სამართლიანობის კითხვები, უპირველეს ყოვლისა, ამ სფეროშიც ისმება. კანონმდებლობა, თუ ის თვითნებობისკენ არ გადაიხრება, ეძებს სამართლიან ქცევის ისეთ წესრიგს, რომელიც მონაწილეთა ინტერესებს ურთიერთშეჯერების შედეგად აფასებს. ის ქმნის ნორმებს იმ პრობლემების სამართლიანად მოსაწესრიგებლად, რომელიც ადამიანთა თანაცხოვრებამ მოიტანა.“<sup>22</sup> მიუხედავად იმისა, რომ სამართლიანობის განცდა, უმეტეს შემთხვევაში სუბიექტური შეფასების სივრცეა, არსებობს ძალიან ზოგადი და საერთო პრინციპები, რომლებსაც ადამიანთა უმეტესობა თანაბრად აფასებს, როგორც სამართლიანს. დემოკრატიულ სამყაროში კი „სამართლიანობა კანონის საშუალებით მყარდება და ძირითადად თანასწორობას ეყრდნობა, მაგრამ არა მარტო მას, იგი მოითხოვს, რომ საჯარო ხელისუფლებამ შექმნას კანონები, რომლებიც თითოეული ინდივიდისთვის ადეკვატური იქნება და ეს მხოლოდ იმას კი არ გულისხმობს, თუ რით არის დავალებული საზოგადოება პიროვნების წინაშე მის მიერ საზოგადოების კეთილდღეობისთვის შეტანილი წვლილისთვის, არამედ იმასაც, რაც პიროვნების ინდივიდუალურობას ეხმიანება.“<sup>23</sup>

საზოგადოებისთვის საერთო კეთილდღეობის შექმნის მიზნით კანონი უნდა იყოს აუცილებლად საზოგადოების ინტერესებზე, საჭიროებებზე მორგებული, საზოგადოების სურვილის თანაზომიერი გამომხატველი, რაც საკმაოდ რთული პროცესია, ვინაიდან „კანონი რომ მართლაც გამომხატულება იყოს საზოგადო სურვილისა, მაშინ ხომ აღარ

---

<sup>21</sup> ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბილისი, 2004, გვ. 67.

<sup>22</sup> ციპელიუსი რ., იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, ლ. თოთლაძის თარგმანი, ბეკის გამომცემლობა, მიუნხენი, 2006, გვ. 13.

<sup>23</sup> არნოლდი რ., კანონის უზენაესობის როლი საკონსტიტუციო სამართლის განვითარებაში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა VIII, ბათუმი, 2015, გვ. 23.



იქმნებოდა ის საშინელი დაუდგრომელი, შეუწყვეტელი ბრძოლა კანონის, მის შემთხვევლ-განმამტკიცებელთა და ხალხთა შორის, მაშინ ხომ აღარ იქმნებოდა ის ანტაგონიზმი, რომელიც მუდამ არსებობდა და არსებობს კანონმდებელთა და საზოგადოების დიდ ნაწილს შორის“<sup>24</sup>. შეუძლებელია კანონი საზოგადოების სურვილის სარკისებური ასახვა და პირდაპირი გამოხატულება იყოს, თუმცა მნიშვნელოვანია თანაზომიერი გადაწყვეტილებების მიღება. კანონი იმდენად უნდა პასუხობდეს საზოგადოების წინაშე არსებულ რეალურ გამოწვევებს, რომ გამოირიცხოს დაპირისპირება სახელმწიფოსა და საზოგადოების ინტერესებს შორის. თანამედროვე პერიოდში „პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს, კანონებში გამოხატულია ხალხის სახელმწიფოებრივი ნება, რომელიც სავალდებულო ხასიათს ატარებს და შესასრულებლად სავალდებულოა შესაბამისი ორგანოებისა და ქვემდგომი სახელმწიფო ორგანოებისათვის, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და მოქალაქეებისათვის.“<sup>25</sup>

საზოგადოებისათვის კანონი მარტივად აღსაქმელი უნდა იყოს, ვინაიდან, რაც არ უნდა გენიალური შეიძლება იყოს კონკრეტული მოსაზრება, ის ადამიანთა მხრიდან იდენტური აღქმის გარეშე ვერ იარსებებს. ამიტომაც, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება კანონის შედგენის ტექნიკას. კანონი უნდა იყოს ტექნიკურად და სამართლებრივად გამართული, კანონმდებლობასთან შესაბამისი და ხანგრძლივად დროში მუშაობაზე გათვლილი. საზოგადოებას უყალიბდება განწყობა დადგენილი წესების მიმართ, ეგუება მას ან ფიქრობს მის შეცვლაზე. არისტოტელე აღნიშნავდა, რომ: „დაწერილი კანონების უცვლელად დატოვება არასოდეს არაა კარგი. როგორც სხვა ხელოვნებაში, ასევე პოლიტიკაში შეუძლებელია ყოველივეს ზუსტად დაწერა. საჭიროა კანონების ზოგადად მოხაზვა, ხოლო მოქმედება ეხება კონკრეტულ შემთხვევებს. აქედან ცხადია, რომ კანონებიც ოდესმე უნდა შეიცვალოს. მაგრამ ვინც ამ საკითხის კვლევას აწარმოებს, მას დიდი სიფრთხილე მართებს. თუ კანონების შეცვლა იწვევს მხოლოდ მცირე გაუმჯობესებას, ხოლო კანონების შეცვლის მიჩვევა კი ცუდია, მაშინ საჭიროა აპატიო

<sup>24</sup> წერეთელი მ., კანონი, სოციოლოგიური ეტიუდი, ტფილისი, 1906, გვ. 5.

<sup>25</sup> რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, გვ. 95.

კანონმდებლებს და მმართველებს ზოგიერთი შეცდომა. მათი შეცვლა იმდენად სარგებლობას არ მოიტანს რამდენადაც ზიანს, რადგან ხალხი მიეჩვევა ხელმძღვანელობისადმი უნდობლობას<sup>26</sup>. კანონების ხშირად შეცვლას, ნებისმიერ შემთხვევაში ბევრი უარყოფითი მხარე აქვს. კანონით დასარეგულირებელი საკითხი იმდენად კარგად უნდა იქნეს შესწავლილი და გამოკვლეული კანონის მიღებამდე, რომ მიღებული კანონი გათვლილი იყოს ხანგრძლივი არსებობისთვის. ეს ცხადია ვერ გამორიცხავს კანონის ცვლილებების საჭიროებას, რაც შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს გარკვეული პირობების ცვლილებასთან, საზოგადოების წინაშე მდგარ ახალ საჭიროებებთან, გარკვეული საკითხების დარეგულირების აუცილებლობასთან, ასევე სხვა არაერთ ფაქტორთან.

კანონმდებლობის შექმნა, როგორც აღვნიშნეთ, საზოგადოებაში გარკვეული წესრიგის დამყარებას ემსახურება. იგი იმდენად მოწოდებულია წესრიგისკენ, რომ თავის მხრივაც გარკვეულ სისტემატიზაციას, იერარქიას ექვემდებარება. „არსებითად, სამართლებრივ ნორმებს აქვს თავისი დონეები და იერარქიით დაბლა მდგომი ნორმის მიმართ უნდა გამოვიყენოთ უფრო მაღალი დონის ნორმა.“<sup>27</sup>

საქართველოში ნორმატიულ აქტებს შორის იერარქიას „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი განსაზღვრავს. „ნორმათა იერარქიული ქვემდებარეობა წმინდა ფორმალურ მომენტზეა დამყარებული და ჰარმონიული ნორმატიული წესრიგის მნიშვნელოვანი გარანტიაა“.<sup>28</sup>

*სქემა N1*

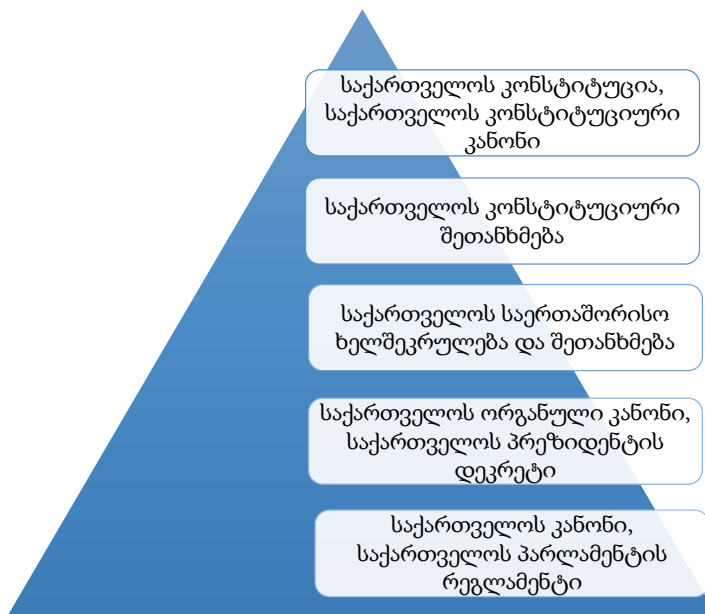
*საქართველოს საკანონმდებლო აქტების, საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმებისა და საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების იერარქიის*

*პირამიდა*

<sup>26</sup> არისტოტელე, პოლიტიკა, ძველი ბერძნულიდან თარგმნა თ. კუკავამ, თბილისი, 1995, გვ. 51.

<sup>27</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითმეზღვევა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2003, გვ. 255.

<sup>28</sup> ზოიძე ბ., კონსტიტუციის ნორმების კონსტიტუციურობის შემოწმების პრობლემები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა VIII, 2015, გვ. 10.



როგორც ვხედავთ, იერარქიის უმაღლეს საფეხურზეა საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი, რომელსაც უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს სხვა სამართლებრივ აქტებთან მიმართებით და ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი საქართველოს კონსტიტუციას უნდა შეესაბამებოდეს. „კონსტიტუცია, როგორც მიმდინარე კანონმდებლობის ბაზა, გულისხმობს იმას, რომ სწორედ კონსტიტუციური ნორმები და დებულებები განსაზღვრავენ ქვეყანაში კანონშემოქმედების მთელ პროცესს, ამიტომაც ყველა კანონი გამოიცემა კონსტიტუციის შესაბამისად.“<sup>29</sup> საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელი ნაწილია საქართველოს კონსტიტუციური კანონი. კონსტიტუციის გადასინჯვისას მიღებული კონსტიტუციური კანონები კოდიფიცირებულია საქართველოს კონსტიტუციაში. საკანონმდებლო აქტის სახეს წარმოადგენს, აგრეთვე საქართველოს ორგანული კანონი და კანონი. საქართველოს ორგანული კანონით ხდება მხოლოდ იმ საკითხების მოწესრიგება, რომელთა რეგულირებაც, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად ორგანული კანონით არის გათვალისწინებული.<sup>30</sup> 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის დროს გამოითქვა არაერთი მოსაზრება ორგანული კანონის თავისებურებასთან და მის საჭიროებასთან

<sup>29</sup> რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, გვ. 12-13.

<sup>30</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N33, 09.11.2009, მუხლი 10.

მიმართებით. მთლიანობაში საერთაშორისო ექსპერტების რეკომენდაციები მიმართული იყო ორგანული კანონების შენარჩუნებაზე, სულ მცირე, იმისათვის, რომ ის მნიშვნელოვანი სფეროები, რომელთაც ისინი იცავენ, არ იცვლებოდეს მარტივად.<sup>31</sup> საქართველოს კანონი, ყველაზე მრავალრიცხოვანი საკანონმდებლო აქტია, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული გამონაკლისების გარდა, საქართველოს გამგებლობაში მყოფ ნებისმიერ საკითხზე შეიძლება იქნეს მიღებული. ლიტერატურაში მას მიმდინარეს, ჩვეულებრივს, ორდინარულს უწოდებენ<sup>32</sup>.

საკანონმდებლო აქტები იყოფიან იერარქიულად მათთვის უპირატესი ძალის მინიჭების განსაზღვრის მიზნით, თუმცა კონსტიტუციური კანონი, ორგანული კანონი, ჩვეულებრივი კანონი, ყველა კანონს წარმოადგენს. დოქტრინაში არსებობს ამგვარი დაყოფის საწინააღმდეგო მოსაზრებაც, „კანონი ყველა შემთხვევაში კანონია და მათი დახარისხება ძალამოსილების ჭრილში ერთობ საჭოჭმანოა“<sup>33</sup>. როდესაც კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობაზე ვსაუბრობთ, იგი განხილულია, როგორც საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობის შესაძლებლობა, როგორც ღირებულება, შესაბამისად ნაშრომში იგულისხმება არა კანონი, როგორც საკანონმდებლო აქტის კონკრეტული სახე, არამედ უფრო ფართო გაგებით, მათ შორის კონსტიტუციური და ორგანული კანონიც, ისინი თემის მიზნებისთვის ერთიანად განიხილებიან და შესაბამისად თემაში შესწავლილია, როგორც კონსტიტუციური, ასევე ორგანული და მიმდინარე კანონების შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები. „ყველა სამართლებრივი საწყისი ცივილიზებულ საზოგადოებაში უნდა გამოიხატოს კანონში, რომელიც არის საზოგადოებრივი ურთიერთობის ნებისმიერი მონაწილის საქმიანობის იურიდიული ორიენტირი და ექვემდებარება განუხრელ შესრულებას.“<sup>34</sup>

<sup>31</sup> ბაბუკი ვ., ფიში ს., რაიჰენბეჰერი ც., კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, GIZ, თბილისი, 2012, გვ. 159.

<sup>32</sup> დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, გამომცემლობა „ინოვაცია“, თბილისი, 2011, გვ. 18.

<sup>33</sup> ზოიძე ბ., მოძღვრება საკანონმდებლო კულტურის შესახებ, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“ N1, 2006, გვ. 38.

<sup>34</sup> ცნობილაძე პ., კანონის ადგილი საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში, ჟურნალი „სამართალი“ N3, 2001, გვ. 15.

## 1.2. ხალხის ნება - დემოკრატიული მმართველობის საფუძველი

დემოკრატია<sup>35</sup>, თავისი არსით ხალხის მმართველობას, ხალხის ძალაუფლებას ნიშნავს. „დემოკრატიის თითქმის ყველანაირი გაგება „სახალხო მმართველობის“ პრინციპს ეყრდნობა, ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ადამიანები რეალურად, თავადვე არიან მმართველობის წყარო - უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებების მიღებაშიც მონაწილეობენ და საკუთარი საზოგადოების ავ-კარგიანობასაც განაპირობებენ.“<sup>36</sup> ხალხის ნების გათვალისწინების, მისი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის გარეშე დემოკრატიული სახელმწიფოს არსებობა წარმოუდგენელია, ხოლო თუ როგორ, რა ფორმით იქნება ის რეალიზებული, თითოეული ქვეყნის მიერ განისაზღვრება.<sup>37</sup> „დემოკრატიის პრინციპების მიხედვით, ხელისუფლება მართვა-გამგეობას მხოლოდ მართულთა თანხმობით უნდა ახორციელებდეს. ამ თანხმობის ყველაზე სრულყოფილი ფორმაა, როდესაც მოქალაქეები თვითონ ახორციელებენ თვითმმართველობას და ემორჩილებიან მათივე შექმნილ კანონებს. „თვითმმართველობამ“ შეიძლება წარმომადგენლობითი ან უშუალო დემოკრატიის ფორმა მიიღოს. ხალხისათვის არსებული დემოკრატიული ხელისუფლება რეალიზებულია ხალხის მიერ ხალხის სურვილების გამომხატველი კანონების თანხლებით.“<sup>38</sup>

უინსტონ ჩერჩილის ცნობილ მოსაზრებას თუ გავიხსენებთ, დემოკრატია მმართველობის საკმაოდ ცუდი ფორმაა და მისი ერთადერთი გამართლება ისაა, რომ ყველა სხვა პოლიტიკური სისტემა კიდევ უარესია.<sup>39</sup> ის ფაქტი, რომ არჩევნების გზით პოლიტიკური პარტიების კონკურენციის პირობებში აკეთებენ ამომრჩევლები არჩევანს და თავის წარმომადგენლებს ანდობენ მათი სახელით გადაწყვეტილებების მიღებას, უკვე, ცხადია,

<sup>35</sup> დემოკრატია - (ბერძნ. δῆμος „დემოს“ - ხალხი; κράτος „კრატოს“ - ძალაუფლება) - სახელმწიფო მართვის ფორმა, როდესაც მთელი ძალაუფლება უშუალოდ ხალხს ან მათ წარმომადგენლებს ეკუთვნით.

<sup>36</sup> ჰეივუდი ე., პოლიტიკა, მესამე გამოცემა, საქართველოს უნივერსიტეტი, საქართველოს მაცნე, თბილისი, 2008, გვ. 106.

<sup>37</sup> წულაია მ., ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 108.

<sup>38</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითმეზღვევა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2003, გვ. 61.

<sup>39</sup> ონლაინ Civil ენციკლოპედიური ლექსიკონი, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=710>> [12.08.2023].

ნიშნავს მათ ჩართვას მმართველობაში.<sup>40</sup> „არჩეული [სახალხო წარმომადგენლობითი] ორგანოსათვის საკანონმდებლო უფლების გადაცემა დემოკრატიის ძირეული თვისებაა, რადგან ამ გზით მოქალაქეები, თუმცა არაპირდაპირ, მაგრამ მაინც თავად ქმნიან თავიანთ კანონებს.“<sup>41</sup> ამ შემთხვევაში ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს წარმომადგენლების მეშვეობით, რაც წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გამოხატულებაა.<sup>42</sup> „ხალხის ნება პრაქტიკულად ნიშნავს ხალხის ყველაზე მრავალრიცხოვანი ან ყველაზე აქტიური ნაწილის ნებას - უმრავლესობის ნებას ან მათ ნებას, ვინც წარმატებით აღწევს საკუთარი თავის უმრავლესობად წარმოდგენას; მაშასადამე, ხალხმა შეიძლება მოისურვოს საკუთარი რიგების რაღაც ნაწილის დაჩაგვრა და ამის წინააღმდეგ თავდაცვის საშუალებები ისევეა საჭირო, როგორც ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ნებისმიერი სხვა სახის წინააღმდეგ.“<sup>43</sup> ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია საზოგადოების უშუალო ჩართულობა გადაწყვეტილების, მათ შორის კანონის მიღების პროცესში. „დემოკრატია ბევრად მეტს ნიშნავს, ვიდრე ადამიანებისათვის მხოლოდ ხმის მიცემის უფლების ქონაა.“<sup>44</sup> ცხადია, რომ „ხალხის ძალაუფლების დელეგირება ხალხის წარმომადგენლებზე, როგორც სახალხო სუვერენიტეტის ძირითად შუამავლებზე, ამცირებს მოსახლეობის პირდაპირ ზეგავლენას პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე“<sup>45</sup>. კანონშემოქმედებით პროცესში მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობა, მათთვის მნიშვნელოვანი, აქტუალური საკითხების დაყენება პოლიტიკურ დღის წესრიგში, აფხიზლებს ხელისუფლებას და მეტიც, აიძულებს გაცილებით ყურადღებით იზრუნოს საზოგადოების საჭიროებებზე. „დემოკრატია, როგორც ხედავ, მართლაც სანატრელი წყობილებაა, მრავალფეროვანი და ანარქიული,

<sup>40</sup> *წულაია დ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 108.

<sup>41</sup> *შაიო ა.*, ხელისუფლების თვითმუხლუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, *მ. მაისურაძის* თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2003, გვ. 191-192.

<sup>42</sup> *წულაია დ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 108.

<sup>43</sup> *მილო, ჯ. ს.*, თავისუფლების შესახებ, 2017, გვ. 10, ხელმისაწვდომია: <<https://library.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2017/03/jon-stiuart-mili-1.pdf>> [12.08.2023].

<sup>44</sup> *ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ.*, დემოკრატია და მოქალაქეობა, 2011, გვ. 27.

<sup>45</sup> *კუბლაშვილი კ.*, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციაში, „ალმანახი“, სახელმწიფო სამართალი (III) 16, თბილისი, 2001, გვ. 79.

ერთმანეთს თავისებურად რომ უთანაბრებს ყველას – თანასწორთაც და არათანასწორთაც.“<sup>46</sup>

დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლების მოვალეობა და პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს მმართველობაში ხალხის ჩართულობის გამართული საკანონმდებლო რეგულაციების ჩამოყალიბება. „დემოკრატიის შეცნობა, დემოკრატიული იდეალების აღორძინება, ზნეობრივი განწმენდა, დემოკრატიულ მოძრაობათა მოწესრიგება, მოქალაქეთა თანდათანობით ზიარება სახელმწიფოს მმართველობის საქმიანობასთან, მათი გათავისუფლება ამგვარი მოღვაწეობისთვის გამოუცდელი საგან და მათი ბრმა ინსტინქტების ჩანაცვლება ჭეშმარიტი ინტერესების ცოდნით; ამასთან ერთად, მმართველობის სისტემის შესაბამისობაში მოყვანა დროსა და ადგილთან; მისი [მმართველობის] მოდიფიცირება გარემოებათა და ადამიანთა მიხედვით - ასეთი გახლავთ ის უმთავრესი მოვალეობანი, რომლებიც ამჟამად ეკისრებათ საზოგადოების მმართველებს.“<sup>47</sup> თანამედროვე დემოკრატიისთვის საკმარისი არ არის მხოლოდ წარმომადგენლობითობის პრინციპით ხელისუფლების განხორციელება, არამედ განმსაზღვრელია ხალხთან ეფექტიანი და აქტიური კავშირის შენარჩუნება. „თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფო ახალი გამოწვევების წინაშე დგას, რომელიც დღის წესრიგში აყენებს მოქალაქესთან, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის გააქტიურებას. ამ თვალსაზრისით, წარმომადგენლობითი დემოკრატია ე.წ. თანამონაწილეობითი დემოკრატით შევსებას და გაძლიერებას ითხოვს.“<sup>48</sup> საზოგადოების უმუშალო ჩართულობა კანონის მიღების პროცესში ქმნის კონსესუსზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას. გასული მეოთხედი საუკუნის განმავლობაში მოწინავე დემოკრატიის ქვეყნების უმეტესობაში არჩევნებში აქტივობა და პარტიული წევრობა შემცირდა და მოქალაქეები სულ უფრო სკეპტიკურად უყურებენ პოლიტიკოსებსა და პოლიტიკურ ინსტიტუტებს, ამ

---

<sup>46</sup> *პლატონი*, სახელმწიფო, ძველი ბერძნულიდან თარგმნა ბ. ბრეგვაძემ, გამომცემლობა „ნეკერი“, 2003, გვ. 202.

<sup>47</sup> *ტოკვილი ა.*, დემოკრატია ამერიკაში, ფრანგულიდან თარგმნა დ. ლაზუჩიძე-ხოფერიამ, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2011, გვ. 19.

<sup>48</sup> *ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იხოორია ლ.*, დემოკრატია და მოქალაქეობა, 2011, გვ. 282.

ტენდენციებთან ერთად ისინი ხშირად უფრო ხმამაღლა ითხოვენ მოქალაქეთა და ინტერესთა ჯგუფების პოლიტიკაში წვდომის გაფართოებას და გადაწყვეტილების მიღების დემოკრატიული პროცესების რესტრუქტურირებას.<sup>49</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით.<sup>50</sup> ამასთანავე, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტებს შორის საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულია აგრეთვე, არანაკლებ 25 000 ამომრჩეველი, ხოლო არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს აქვს საშუალება წარადგინოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი, კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის მიზნით. აღნიშნული უფლება ამომრჩეველებს აძლევს შესაძლებლობას, უშუალოდ, პირდაპირი ფორმით იყვნენ საკანონმდებლო საქმიანობის აქტიური მონაწილეები, მოამზადონ და წარადგინონ საკანონმდებლო ინიციატივა მისი მიღების აუცილებლობაში საკანონმდებლო ორგანოს დარწმუნების მიზნით. „საკანონმდებლო ძალაუფლების“ წყარო ხალხია და არ შეიძლება ამ ხალხის ნებას ეწინააღმდეგებოდეს კანონმდებლის ნება.“<sup>51</sup> ხალხის ნება არის განმსაზღვრელი, რაც, მათ შორის, კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მონაწილეობის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლების და შესაძლებლობის რეალიზების მეშვეობით გამოიხატება.

### **1.3. კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის კონცეპტუალური განსაზღვრულობა**

კანონი, თანამედროვე გაგებით, არ უნდა იქნეს აღქმული, როგორც მხოლოდ გარკვეული აკრძალვების დაწესების, წესრიგის დამყარების მექანიზმი, არამედ იგი სრულიად შესაძლებელია განვიხილოთ, როგორც საზოგადოებისათვის შესაძლებლობების

---

<sup>49</sup> Dalton R., Scarrow S., Cain B., *Advanced Democracies and the New Politics*, Journal of Democracy, vol. 15, no. 1, Jan. 2004, p. 124.

<sup>50</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995, მუხლი 3.

<sup>51</sup> ზოიძე ბ., მოძღვრება საკანონმდებლო კულტურის შესახებ, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“ N1, 2006, გვ. 45.



მინიჭება, ვინაიდან წესრიგი ქმნის და გვადლევს თანაბარ შესაძლებლობებს, თავისუფლად განვითარების საშუალებას, იცავს ჩვენს უფლებებსა და ინტერესებს, გვებმარება ურთიერთობების მოწესრიგებაში.<sup>52</sup> წესების შექმნაში მონაწილეობის მიღება კი მათი იმგვარად დადგენის გზაა, რაც საზოგადოების ინტერესებსა და მოთხოვნებს მოემსახურება, რადგან საბოლოო ჯამში, ყველა ნორმა, წესი თუ კანონი ხალხისთვის და ხალხის მიერ არის შექმნილი. „კანონები გამოხატავენ სამართლებრივ წარმოდგენებს სიტყვებში. მხოლოდ სიტყვებით შემოსვა აძლევს ასეთ წარმოდგენებს მყარ ფორმას და საშუალებას იძლევა ეს წარმოდგენები სხვებს შევატყობინოთ“.<sup>53</sup>

კანონი, რადგან ხალხისთვის იქმნება და საზოგადოებრივ ურთიერთობებს აწესრიგებს, ანიჭებს მათ უფლებებს თუ ზღუდავს გარკვეულ უფლებებში, არეგულირებს მათი ცხოვრების მნიშვნელოვან საკითხებს, არ უნდა იყოს სახელმწიფოსგან იმპერატიულად და მკაცრად თავსმოხვეული. „კანონები უნდა იყოს კანონიერი - ანუ ქვეყნის მოქალაქეები ნდობას უცხადებენ კანონმდებელს. ამგვარი ნდობის მოპოვება შესაძლებელია მხოლოდ დემოკრატიული პროცესის შემთხვევაში.“<sup>54</sup> შესაბამისად, კანონისა და კანონშემოქმედებითი საქმიანობისგან საზოგადოების დისტანცირება, იზოლირება შეუძლებელი, გაუმართლებელი და დაუშვებელია. „თუმცა, მნიშვნელოვანია, როგორ იქნება უზრუნველყოფილი მათი ჩართულობა ამ პროცესში, როგორია მისი ფარგლები და ჩართულობის რა მექანიზმებით უნდა მოხდეს აღნიშნული შესაძლებლობის რეალიზება, რომ დავიცვათ ის ბალანსი, რაც აუცილებელია ერთი მხრივ, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის, მათი აზრის გათვალისწინებისა და მეორე მხრივ, ხარისხიანი კანონმდებლობის შექმნისთვის.“<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> *წულაია მ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 106.

<sup>53</sup> *ციპელიუსი რ.*, იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, *ლ. თოთლაძის* თარგმანი, ბეკის გამომცემლობა, მიუნხენი, 2006, გვ. 23-24.

<sup>54</sup> „კანონის უზენაესობა, სახელმძღვანელო პოლიტიკოსებისათვის“, საავტორო უფლება - ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის რაულ ვალენბერგის ინსტიტუტი და სამართლის ინტერნაციონალიზაციის ჰააგის ინსტიტუტი, 2012, გვ.13-14.

<sup>55</sup> *წულაია მ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 107.

საკანონმდებლო ხელისუფლებას საქართველოში პარლამენტი ახორციელებს,<sup>56</sup> რომელიც ხალხის მანდატით სარგებლობს, წარმომადგენლობითი ორგანოა და ბუნებრივი და ლოგიკურია, რომ მოწოდებული უნდა იყოს ხალხის ინტერესების გატარებისთვის. პარლამენტის პრეროგატივა ხალხის მიერ უმაღლესი საკანონმდებლო ხელისუფლების სახით მისთვის მინდობილი ინტერესების განხორციელებაა.<sup>57</sup> მოქალაქეებმა არჩევნებში კონკრეტული პოლიტიკური აქტორების მიმართ გამოხატული მხარდაჭერით საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული კანონშემოქმედებითი საქმიანობა მიანდეს პარლამენტს. „პარლამენტარიზმი თავისში მოიცავს არა მხოლოდ სახელმწიფოზე საზოგადოებრივი ინტერესების პირდაპირი ზემოქმედების მექანიზმს, არამედ ასევე თვით საზოგადოებრივი თვითრეგულაციის მექანიზმსაც.“<sup>58</sup> საზოგადოების აზრის გათვალისწინების გარეშე საზოგადოების საჭიროებებზე მორგებული კანონის შექმნა შეუძლებელია, რაც კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას მოიაზრებს. თანასწორი, ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოება გულისხმობს არა მხოლოდ ეროვნულ და ადგილობრივ არჩევნებში ჩართულობისა და მონაწილეობის მაღალ მაჩვენებლებს, არამედ საზოგადოების ცალკეულ წევრებს აკისრიათ უფრო ფართო, აქტიური როლი საზოგადოებრივი ცხოვრების ჩამოყალიბებასა და წვლილის შეტანაში.<sup>59</sup> თავის მხრივ, კანონშემოქმედებითი საქმიანობის საკმაოდ რთული და კომპლექსური ბუნებიდან გამომდინარე, რომელიც სპეციფიკურ უნარებსა და ცოდნას მოითხოვს, საინტერესოა, რამდენად დაძლევადი შეიძლება აღმოჩნდეს საზოგადოების წარმომადგენელთა, მოქალაქეთა ჯგუფის ან ცალკეული მოქალაქისათვის საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობის დაკისრება. „კანონის შექმნასთან დაკავშირებული საქმიანობის წარმატებულობა დაკავშირებულია, უპირველეს ყოვლისა, სამართალშემოქმედის სამართლებრივ კულტურასთან, საკუთარი საქმიანობისადმი

---

<sup>56</sup> თემის მიზნებიდან გამომდინარე, ყველა საკანონმდებლო რეგულაცია, არსებული მექანიზმი, განხილულია საპარლამენტო საქმიანობის კონტექსტში.

<sup>57</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, გვ. 200.

<sup>58</sup> ცნობილაძე პ., კანონის შინაარსისა და მისი ფუნქციური მიმართულების ტრანსფორმაცია, ჟურნალი „სამართალი“, N8, 2001, გვ. 9.

<sup>59</sup> Dubow T., Devaux A., Manville C., Civic Engagement: How Can Digital Technology Encourage Greater Engagement in Civil Society? RAND Corporation, 2017, p. 2.

შემოქმედებით დამოკიდებულებასთან, იურიდიული მეცნიერებისა და საკანონმდებლო ტექნიკის სიღრმისეულ ცოდნასთან.<sup>60</sup>

შერი არნშტეინის მოსაზრებით სამოქალაქო მონაწილეობა – სამოქალაქო ძალაუფლების სინონიმია და ძალაუფლების ისეთი გადანაწილება, რომელიც საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს შეგნებულად ჩაერთონ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ პროცესებში. მან ჯერ კიდევ 1969 წელს შემოგვთავაზა რვა საფეხურიანი ჩართულობის კიბე, რომელიც დღესაც აქტუალურია. კიბეზე ტიპოლოგიურად განთავსებულია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები უფლებამოსილების ზრდის მიხედვით.<sup>61</sup> ზოგადად გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა გაცილებით ფართოა და არაერთ საკითხს მოიცავს, თუმცა უშუალოდ კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობასა და მის საკანონმდებლო რეგულაციებზე როდესაც ვსაუბრობთ, მსჯელობის საგანია საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული ის მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოქალაქეთა მონაწილეობას საკანონმდებლო საქმიანობაში. მოქალაქეები დღეს უფრო ინფორმირებულები არიან, ვიდრე ოდესმე და ითხოვენ ჩართვას იმ პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში, რომელიც გავლენას ახდენს მათ ცხოვრებაზე.<sup>62</sup> რა თქმა უნდა, საზოგადოებას კანონის შექმნის პროცესში მონაწილეობის მიღების უფლება თუ აქვს მინიჭებული, მას უნდა ჰქონდეს, აგრეთვე ამ უფლების რეალიზების საშუალება. ნებისმიერი უფლება რეალიზების მექანიზმების გარეშე მის არარსებობას უთანაბრდება. როგორც რობერტ დალი თვლის, არასრულყოფილი დემოკრატიული პროცესიც კი ვერ მიიღწევა მოქალაქეების არსებითი უფლებების ფართო სპექტრის ერთგულების გარეშე და, შესაბამისად, დემოკრატიისადმი ძლიერი

---

<sup>60</sup> ბეჟაშვილი ლ., საკანონმდებლო ტექნიკა: სამართალშემოქმედების მეთოდური სახელმძღვანელო, თბილისი, 2012, გვ. 51.

<sup>61</sup> შერი არნშტეინის მოქალაქეთა მონაწილეობის რვა საფეხურიანი კიბე სამ ნაწილად არის დაყოფილი. პირველ ნაწილში, რომელსაც მან არამონაწილეობა უწოდა განთავსებული საფეხურებია: მანიპულირება და თერაპია, მომდევნო სამი საფეხური - ინფორმირება, კონსულტირება, დამშვიდება - გაერთიანებულია ტოკენიზმის, სიმბოლური მონაწილეობის კატეგორიაში, ხოლო ბოლო სამი საფეხური - პარტნიორობა, დელეგირება, კონტროლი - ერთიანდება მოქალაქეთა ძალაუფლების კატეგორიაში. დეტალურად იხ. *Arnstein S., A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association, 35(4), 1969, pp. 216-224.*

<sup>62</sup> *OECD, Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2022, p. 3.*

ერთგულება ამ უფლებების დაცვის საუკეთესო საშუალებაა.<sup>63</sup> მკაცრად ფორმალიზებულ საკანონმდებლო პროცესში საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული მექანიზმები წარმოადგენენ კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის რეალიზების ერთადერთ გზას. ჩვენ მიერ წარმოდგენილი ნაშრომის მიზანი სწორედ საკანონმდებლო რეგულაციების - საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი იმ მექანიზმების შესწავლა და კვლევაა, რომლებიც საშუალებას აძლევენ მოქალაქეებს ჩართულნი იყვნენ კანონის შექმნის პროცესში. რაც შეეხება, კანონის შექმნის პროცესში მონაწილე სუბიექტებს, საკანონმდებლო აქტებით მათთან დაკავშირებით სხვადასხვა ტერმინი გამოიყენება: ხალხი, მოქალაქე, ამომრჩეველი, საზოგადოება, საზოგადოების წარმომადგენელი და სხვა. ჩართულობის არსი ზოგადად ხალხის, სოციუმის, საზოგადოების<sup>64</sup>, მოქალაქის, ამომრჩევლის მონაწილეობის უზრუნველყოფაა კანონის შექმნაში. „დემოსი“ ანუ ხალხი, „ყველა ადამიანის“ ერთობლიობას - ქვეყნის მთელ მოსახლეობას ნიშნავს. არადა, ნებისმიერი დემოკრატიული სისტემა ზღუდავდა მმართველობაში განურჩევლად ყველას პოლიტიკურ მონაწილეობას და ზოგჯერ, ძალიან მკაცრადაც.“<sup>65</sup> ცალკეული მექანიზმების სუბიექტებს შორის გარკვეული განსხვავებების მიუხედავად ამ შემთხვევაში ვთვლით, რომ მოქალაქე ქოლგა ტერმინია, რომელიც მათ არსებითად აერთიანებთ.<sup>66</sup> „მოქალაქის ცნება იმაზე უკეთ ვერ განისაზღვრება, თუ არა სასამართლოსა და სახელმწიფოს მართვაში მონაწილეობის უფლებით.“<sup>67</sup>

კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მიზნის უზრუნველყოფისათვის, თავის მხრივ, აუცილებელია ინფორმირებული, განათლებული საზოგადოების არსებობა, რომელიც მენტალურად, მორალურად მზად იქნება მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების

---

<sup>63</sup> *Coglianesse C.*, Review - Democracy and its Critics by Robert A. Dahl, Michigan Law Review, Vol. 88, No. 6, 1990, Survey of Books Relating to the Law, May 1990, p. 1664.

<sup>64</sup> ინგლისელმა სოციოლოგმა თომას ბოტომერმა საზოგადოება განსაზღვრა, როგორც ხალხის დიდი ერთობა, რომელიც სოციალური ორგანიზაციის კომპლექსურ ნიმუშში ერთობლივად ახორციელებს სოციალურ ცხოვრებას. ონლაინ Civil ენციკლოპედიური ლექსიკონი, საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა < <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=10612> > [12.08.2023].

<sup>65</sup> *ჰეივუდი ე.*, პოლიტიკა, მესამე გამოცემა, საქართველოს უნივერსიტეტი, საქართველოს მაცნე, თბილისი, 2008, გვ. 105.

<sup>66</sup> კვლევაში მექანიზმების განხილვისას, თუ რომელიმე მექანიზმი მხოლოდ კონკრეტულ სუბიექტს ანიჭებს კანონის შექმნის პროცესში მონაწილეობის უფლებას, ნაშრომში გამოყენებულია შესაბამისი ტერმინი.

<sup>67</sup> *არისტოტელე*, პოლიტიკა, ძველი ბერძნულიდან თარგმნა თ. კუკავამ, თბილისი, 1995, გვ. 65.

მიღებაში მონაწილეობისთვის. დემოკრატიის საკითხებზე მომუშავე მეცნიერები თვლიან: იმისათვის, რომ საზოგადოებამ ნამდვილად შექმნას და შეინარჩუნოს მმართველობის დემოკრატიული ფორმა მოქალაქეებს გარკვეული უნარები ესაჭიროებათ და შესაბამისად, უპირატესობა „დემოკრატიის კულტურას“ უნდა მიენიჭოს, ვინაიდან, წარმატებული დემოკრატია მხოლოდ ინფორმირებული და აქტიური სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას ითხოვს.<sup>68</sup> საზოგადოების უმეტესი ნაწილი არ ფლობს ინფორმაციას საკუთარი უფლებების, საკანონმდებლო პროცესში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობისა და ფორმების შესახებ. ამგვარი ინფორმაციის არსებობის შემთხვევაშიც, ვეჭვობთ, მათ სათანადოდ არ აქვთ გაცნობიერებული და არ ანიჭებენ შესაბამის მნიშვნელობას თუ რამხელა პასუხისმგებლობაა კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მონაწილეობა. მოქალაქეებმა უნდა გაიაზრონ, რომ მათ მიერ შეთავაზებული რეგულაცია საზოგადოებაზე, მთელ მოსახლეობაზე ვრცელდება და სათანადო გულისყურით მოეკიდონ მას. ამ თვალსაზრისით, სამოქალაქო განათლების მიმართულებით სახელმწიფოს ქმედებები მეტ გამლიერებას საჭიროებს.

ძალიან მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, საზოგადოების მონდომების ხარისხი, ფიზიკური მზაობა, საჭირო ენერჯის, თუ დროის რესურსი. საზოგადოების უმეტეს ნაწილს, რომელიც გადატვირთულია საკუთარი ყოველდღიურობით, როგორც წესი, ინდიფერენტული დამოკიდებულება აქვს მართვაში მონაწილეობის მიმართ და არ არის აქტიური.<sup>69</sup> მოსახლეობის უმრავლესობისთვის არსებული სოციალური პრობლემები არ იძლევა იმის საშუალებას, რომ მათ გამონახონ დრო, ან ჰქონდეთ მოტივაცია, საზოგადოებრივი პრობლემების გადაჭრას მოახმარონ თავიანთი ენერჯია.<sup>70</sup> ძნელად

---

<sup>68</sup> ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ., დემოკრატია და მოქალაქეობა, 2011, გვ. 24.

<sup>69</sup> ხალხის მიერ გადაწყვეტილებების მიღების ხელისუფლებისათვის სრულად გადანდობა მუდმივად მონტესკიეს მიერ საკუთარ ნაშრომში მოყვანილ ერთ ამბავს მაგონებს: „ამბობენ, რომ ერთ პაპს, როცა მას ირჩევდნენ, დიდხანს შეუკავებია თავი, რადგან თავის უუნარობას გრძნობდა. ბოლოს დათანხმებულა და მთელი საქმეები თავისი ძმისწულისათვის მიუწვდია. შემდეგში კი, თურმე, აღტაცებული ამბობდა: „ვერასოდეს წარმოვიდგენდი, რომ ეს ასე ადვილი ყოფილა.“ იხ. *მონტესკიე შ. ლ.*, კანონთა გონი, დ. ლაბუჩიძის თარგმანი, თბილისი, 1994, გვ. 47.

<sup>70</sup> ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ., დემოკრატია და მოქალაქეობა, 2011, გვ. 277.

სარწმუნოა, რომ საზოგადოების თვითმიზანი ყველა მნიშვნელოვანი საკითხის მოგვარებაში პირადად ჩართვის, უცილობლად საკანონმდებლო რეგულაციის მოფიქრების თუ გატანის მძაფრი სურვილი იყოს. მოქალაქეთა დიდი ნაწილი საყოველთაო მნიშვნელობის მქონე გადაწყვეტილებებთან მიმართებითაც კი არ თვლის თავს ვალდებულად, იყოს აქტიური, თუ კი ეს გადაწყვეტილება არ მოდის კონფლიქტში მის პირად ინტერესებთან.<sup>71</sup> საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანია მათთვის პრიორიტეტული სფეროების, არსებული პრობლემების თუ გამოწვევების მათთვის მისაღები გზით რეგულირება და ალბათ ბევრად მაღლიერები იქნებიან თუ ამას სახელმწიფო უზრუნველყოფს. თუმცა, ჟან-ჟაკ რუსო ამბობდა: „როგორც კი ვინმე საქვეყნო საქმეების მიმართ იტყვის: „რა ჩემი საქმეაო“ - ის სახელმწიფო დაღუპულად უნდა ჩაითვალოს.“<sup>72</sup> ამიტომ, მხოლოდ სახელმწიფოს ნებაზე, მათ ხედვაზე საკითხის მოწესრიგების იმედად ყოფნა, შესაძლოა საზოგადოების პრიორიტეტების, ინტერესების თანხვედრას აცდეს. ამ თვალსაზრისით, საკითხის გადაწყვეტაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობა საუკეთესო გამოსავალია. როგორც რობერტ დალი აღნიშნავს, სხვას არავის აქვს ისეთივე პრივილეგირებული პოზიცია, როგორც მე, რათა განვსაზღვრო თუ რა არის ჩემი ინტერესები, უფრო მეტიც, ისტორიული გამოცდილება გვიჩვენებს, სხვებს რომც გაეგოთ სრულად ჩემი ინტერესები, მათ არ ექნებოდათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ამ ინტერესების დაცვის ისეთივე სტიმული, როგორც მე მაქვს.<sup>73</sup>

კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობა არის ხალხის ხმის, მათი პოზიციის მიტანა კანონმდებელთან, არა პირდაპირ გაზიარება, არამედ საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი თემის გახსნა, მსჯელობა, შესწავლა და კონკრეტულ შედეგებამდე ერთობლივად მისვლა. თავის მხრივ სახელმწიფოც ღია უნდა იყოს ამგვარი მოსაზრების მოსმენისა და მიღებისთვის. „საჯარო მმართველობის მოტივაცია, რომ პოზიტიურად

---

<sup>71</sup> ბერიშვილი თ., ბონე ე., დეპე ი., ლაბაძე მ., სვანიშვილი ს., ტურავა პ., ფუკნერი გ., ქარდავა ე., ყალიჩავა კ., ხიშტოვანი გ., ხუბუა გ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ტომი IV, თბილისი, 2018, გვ. 177.

<sup>72</sup> ციტირებულია: ზოიძე ბ., მოძღვრება საკანონმდებლო კულტურის შესახებ, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“ N1, 2006, გვ. 34.

<sup>73</sup> *Coglianesse C.*, Review - Democracy and its Critics by Robert A. Dahl, Michigan Law Review, Vol. 88, No. 6, 1990, Survey of Books Relating to the Law, May 1990, p. 1663.

შეხვედეს მოქალაქის სურვილს თანამონაწილეობაზე, არის დაბალი.<sup>74</sup> სახელმწიფოს დამოკიდებულება არ უნდა ქმნიდეს ჩართულობის არსებობის ილუზიას, ჩართულობასთან დაკავშირებით არ შემოიფარგლოს მხოლოდ ნორმატიულად გარანტირებული მრავალფეროვანი მექანიზმების დადგენით და იმავდროულად, შესაძლებელი იყოს ამ მექანიზმების მარტივად და ეფექტიანად გამოყენება. „სახელმწიფო უნდა ენდოს ხალხს და ხალხი სახელმწიფოს. თუ სახელმწიფომ ხელი გამოგიწოდა, მას ზურგი არ უნდა შეაქციო და პირიქით - ხალხის ხმა სახელმწიფოს ხმად უნდა აღიქმებოდეს.“<sup>75</sup>

„ყველა სახელმწიფოში სამართლიანობად ერთი და იგივე რამაა მიჩნეული, სახელდობრ ის, რაც არსებული ხელისუფლებისათვის ხელსაყრელია. ხელისუფლება კი ძალაა; ასე რომ, თუ მართებულად განვსჯით, სამართლიანობა ყველგან ერთი და იგივეა: ის, რაც ხელსაყრელია ყველაზე ძლიერისათვის.“<sup>76</sup> სიმართლე ითქვას, კანონის შექმნის პროცესში საზოგადოების ჩართულობა სახელმწიფოსთვის რეალურად ძალიან კომფორტულია, ვინაიდან ამ გზით ხელისუფლება მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებლობას ერთგვარად აზიარებს ხალხთან. კანონის შექმნის პროცესში სხვადასხვა ფორმითა და სხვადასხვა ეტაპზე საზოგადოების წარმომადგენლებთან მჭიდრო კომუნიკაციამ ერთგვარად, შესაძლოა შექმნას მოქალაქეთა ჩართულობის შთაბეჭდილება, თუმცა, მოქალაქეების დასწრება სხდომებზე, შეხვედრებზე, მოსაზრებების გამოთქმა და პოზიციების დაფიქსირება ცალსახად არ ნიშნავს, რომ მათი აზრი გათვალისწინებული იქნება. ამ ტიპის „ილუზორული“ ჩართულობით შესაძლოა არსებობდეს რისკი, რომ ხელისუფლებამ საკუთარი მიზნის შესაბამისად მოახდინოს პროცესში ჩართულ მოქალაქეთა სელექცია, მიაწოდოს ინფორმაცია შერჩევით და მისთვის მისაღები გადაწყვეტილება მოქალაქეთა ამგვარი „მონაწილეობით“ დაამტკიცოს. ჩვენი აზრით,

---

<sup>74</sup> ბერიშვილი თ., ბონე ე., დეპე ი., ლაბაძე მ., სვანიშვილი ს., ტურავა პ., ფუკნერი გ., ქარდავა ე., ყალიჩავა კ., ხიშტოვანი გ., ხუბუა გ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ტომი IV, თბილისი, 2018, გვ. 177.

<sup>75</sup> ზოიძე ბ., მოძღვრება საკანონმდებლო კულტურის შესახებ, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“ N1, 2006, გვ. 42.

<sup>76</sup> პლატონი, სახელმწიფო, ძველი ბერძნულიდან თარგმნა ბ. ბრეგვაძემ, გამომცემლობა „ნეკერი“, 2003, გვ. 14.

ჩართულობა მხოლოდ ჩართულობისთვის სინამდვილეში არ არსებობს და ის აუცილებლად რეალური უნდა იყოს. ამ რეალობის ზღვარი კი იმ ერთობლივ მიზანთან მიდის, რაც როგორც კანონმდებლის, ასევე საზოგადოების მთავარ ინტერესს უნდა წარმოადგენდეს - ხარისხიანი კანონმდებლობის შექმნა. ამ მიზნის მისაღწევად კი ჩვენი აზრით, საჭიროა როგორც სახელმწიფოს, ასევე საზოგადოების მხრიდან დაბალანსებული, თანმიმდევრული, შედეგზე ორიენტირებული ქმედება.

ჩართულობის საზღვრები, ვფიქრობთ, რომ ალბათ მაინც შეფასებით კატეგორიას შეგვიძლია მივაკუთვნოთ, რადგან არ არსებობს რაიმე აბსოლუტური სტანდარტი, ზუსტი, კონკრეტული მიჯნა, რის მიღწევასაც შეიძლება ვეცადოთ და შესაბამისად განვსაზღვროთ ჩართულობის უზრუნველყოფის მაქსიმალური ხარისხი. კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფარგლები ბევრი ფაქტორის გათვალისწინებით განისაზღვრება, ის დამოკიდებულია სახელმწიფოს ხედვებზე, მის კურსზე, ამომრჩეველთა განათლების დონეზე, მათ მენტალურ<sup>77</sup> და კულტურულ მზაობაზე, კონკრეტული საკითხის პოლიტიკურ თუ საზოგადოებრივ მნიშვნელობაზე და სხვა გარემოებებზე. ჩვენი აზრით, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მოცულობა და საზღვრები კონკრეტულ დროსა და პირობებში არსებულ ფაქტორებზე დაყრდნობით უნდა შეფასდეს და შესაბამისად განისაზღვროს ამ მიზნის მისაღწევად საჭირო საკანონმდებლო მექანიზმები.

„კანონმდებელი ან სახელმწიფოს მმართველი, რომელიც ქმნის ახალ სამართლებრივ თუ პოლიტიკურ გარემოს, იმ საზოგადოების პირმშოა, რომელშიც მოღვაწეობს და ამიტომ, მიუხედავად ახალი იდეებისა, მისი მსოფლმხედველობა არ შეიძლება იყოს რადიკალურად განსხვავებული მისივე საზოგადოებისგან.“<sup>78</sup> ხალხის და სახელმწიფოს მიზანი კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან დაკავშირებით ერთიანია - ხარისხიანი,

---

<sup>77</sup> რაც შეეხება მენტალურ ფაქტორებს, დღემდე საქართველოს მოსახლეობაში მძლავრია საბჭოთა მემკვიდრეობით მიღებული წარმოდგენა იმაზე, რომ სახელმწიფო და საზოგადოება ორი სხვადასხვა, საპირისპირო მოვლენაა, რომ სახელმწიფო იერარქიულად უფრო მაღალ საფეხურზე დგას, ვიდრე საზოგადოება. იხ. *ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ., დემოკრატია და მოქალაქეობა*, 2011, გვ. 277.

<sup>78</sup> *მაისურაძე ნ.*, სამართლებრივი შემოქმედება: სამართლებრივი კულტურისა და სამართლებრივი პლურალიზმის საკითხები, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“, N3, 2006, გვ. 91-92.



საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული, სამართლიანი კანონმდებლობის შექმნა. ამ პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა იმ მოცულობით უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, რაც აღნიშნულ მიზანთან მიგვაახლოებს და შესაბამისად უნდა განისაზღვროს ჩართულობისათვის საჭირო საკანონმდებლო მექანიზმებიც.

#### 1.4. კანონის შექმნის პროცესის ძირითადი სტადიები

კანონის შექმნის პროცესის მთლიანობაში გააზრების, ერთიანი საკანონმდებლო ციკლის წარმოდგენის გარეშე შეუძლებელია ამ პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის, მათი როლის, მონაწილეობის ფარგლების საკითხებზე მსჯელობა და სიღრმისეული შესწავლა.

კანონის შექმნის პროცესში საწყის წერტილად პრობლემის არსებობა და მისი იდენტიფიცირება უნდა მივიჩნიოთ, რადგან კანონის მიღების მიზეზი ის პრობლემაა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი.<sup>79</sup> იგი გარკვეულ მიზანს უნდა ემსახურებოდეს, როგორც წესი, თუ პრობლემა არ არსებობს, მოქმედი რეგულაცია სრულად ფარავს და პასუხობს არსებულ გამოწვევებს, მორგებულია საზოგადოების ინტერესებზე, ემსახურება დასახულ მიზანს, არ იწვევს ბუნდოვანებას, არ შეიცავს ხარვეზებს, სამართლებრივად გამართულია, მაშინ რეალურად მისი შეცვლის აუცილებლობაც არ არსებობს. მაშინ, ჩნდება კითხვა, როგორ მოვახდინოთ, სწორად პრობლემის იდენტიფიცირება, ვინაიდან პრობლემის აღქმაც და მისი შეფასებაც საკმაოდ სუბიექტური საკითხია.<sup>80</sup> აღნიშნულში, ვფიქრობთ მოიაზრება, როგორც ობიექტურად არსებული, ასევე საკითხის ინიციატორის სუბიექტური შეფასებით იდენტიფიცირებული პრობლემა. პრობლემა შესაძლოა იდენტიფიცირებულ იქნეს, როგორც საზოგადოების მხრიდან, ასევე, საზოგადოების ჩართვა პრობლემის იდენტიფიცირების ეტაპზე

---

<sup>79</sup> „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N33, 09.11.2009, მუხლი 17.

<sup>80</sup> მაგალითისათვის, შესაძლებელია ერთი პოლიტიკური ძალა ან საზოგადოების გარკვეული ნაწილი ფიქრობდეს, რომ მოქმედი ნორმები სრულად ფარავს ყველა დასარეგულირებელ საკითხს და არანაირი გამოწვევა არსებობს, რაც საკანონმდებლო დონეზე ჩარევას საჭიროებს, სხვა პოლიტიკური ძალისთვის, საზოგადოების სხვა წარმომადგენლებისთვის კი, შესაძლებელია, იგივე ნორმები ბევრი ხარვეზის შემცველი იყოს და აუცილებლად მიიჩნეოდეს საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელებას.

დაეხმარება კანონმდებლებს გამოკვეთონ საზოგადოებისათვის პრობლემური საკითხები და მოაგვარონ ისინი, დასახონ მათი გადაჭრის თანმიმდევრულობა, განსაზღვრონ საზოგადოების წინაშე არსებული და შესაბამისად, პრიორიტეტულად დასარეგულირებელი საკითხები.<sup>81</sup>

იდენტიფიცირებული პრობლემის საფუძველზე განისაზღვრება საკითხის რეგულირების აუცილებლობა, რომ მისი რეგულაციის გარეშე დატოვება საზოგადოების ინტერესებს დააზიანებს. „იმის გამოვლენა, ამა თუ იმ საზოგადოებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად საჭიროა თუ არა კანონის მიღება, დაკავშირებულია სხვადასხვა მოსამზადებელი მოქმედების შესრულებასთან, როგორცაა სხვადასხვა სოციალური ფაქტორისა და საზოგადოებრივი აზრის შესწავლა, მისაღები კანონის პოზიტიური და ნეგატიური შედეგების პროგნოზირება და ა.შ.“<sup>82</sup> საჭიროა განისაზღვროს, ხომ არ არის შესაძლებელი კანონის ცვლილების გარეშე საკითხის გადაწყვეტა. შესაძლოა საკითხი კანონქვემდებარე აქტებით მოწესრიგდეს, ასევე, შესაძლებელია პრობლემა არა თავად ნორმაში, არამედ მის აღსრულებაში იყოს. „ყველა ურთიერთობა როდი უნდა იყოს კანონის საგანი, რამდენადაც არსებობენ და გამოიყენებიან სხვა რეგულატორებიც - ქვეკანონური აქტები და თვითრეგულირების საშუალებები.“<sup>83</sup> საკანონმდებლო ცვლილების გზით საკითხის გადაწყვეტას და ჩარევებს არსებულ საკანონმდებლო მოწესრიგებაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა მივმართოთ თუ ეს საკითხის მოგვარების ერთადერთი გზაა. ამ მიზნით მნიშვნელოვანია შევისწავლოთ საკითხის ან მომიჯნავე საკითხების მარეგულირებელი ნორმები, იმის დასადგენად რა გამოსავლის მოძებნა შეიძლება არსებული რეგულაციების პირობებში, ხომ არ ფარავს რომელიმე მათგანი, თუნდაც ირიბად პრობლემურ საკითხს, რომლის გაუმჯობესებაც შეიძლება, კონკრეტულად რომელი საკანონმდებლო აქტის/ნორმის ცვლილებათა საჭირო, რის შემდეგაც საკანონმდებლო ცვლილების იდეა, მიმართულება, ზოგადი მონახაზი, ხედვა

---

<sup>81</sup> ნაშრომის შესაბამის თავებში დეტალურად არის განხილული ის მექანიზმები, რომლებიც პრობლემის იდენტიფიცირების ეტაპზე მოქალაქეთა ჩართულობას უზრუნველყოფენ.

<sup>82</sup> *ნაცვლიშვილი ზ.*, ნორმატიული აქტის შედგენის ტექნიკა, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, თბილისი, 2010, გვ. 8.

<sup>83</sup> *ცნობილაძე კ.*, საკანონმდებლო ტექნიკის წესები, ჟურნალი „სამართალი“, N9-10, 2001, გვ. 5.

უნდა შემუშავდეს არსებული პრობლემის გადასაჭრელად, რაც საკანონმდებლო ცვლილების მიზანს წარმოადგენს. „მიზნები და პრიორიტეტები გვამცნობენ, თუ რას მოელიან ახალი მომწესრიგებელი ნორმებისაგან. მიზანი არის ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მყოფ საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის წონასწორობის მიღწევა და კონსენსუსზე დაფუძნებული კომპრომისის გამოძებნა.“<sup>84</sup>

მნიშვნელოვანია პროცესი წარმართოს ფართო ჩართულობით, აუცილებლად უნდა მივიჩნიოთ განსაკუთრებით იმ სამიზნე ჯგუფებთან შეხვედრები, ვისზეც არსებითად უნდა გავრცელდეს კანონის მოქმედება და მათთვის პირველ რიგში ინფორმაციის მიწოდება, რომ სახელმწიფო პროექტით გათვალისწინებულ ცვლილებას გეგმავს და შედეგად ამ მიმართულებით მათი მდგომარეობა შეიცვლება. ძალზედ მნიშვნელოვანია კანონპროექტთან დაკავშირებით მოსაზრებების მიღება საზოგადოების იმ წარმომადგენლებისგან ვის ინტერესზეც ახდენს გავლენას კანონპროექტი, უნდა განხორციელდეს რეგულირების ზეგავლენის შეფასება,<sup>85</sup> შეჯერებული პოზიციების გათვალისწინებით კი სამართლებრივად და ტექნიკურად გამართული პროექტის საბოლოო ვერსიის ჩამოყალიბება, რომელიც საკანონმდებლო ინიციატივად იქცევა. ამისათვის საჭიროა საკანონმდებლო ინიციატივა აკმაყოფილებდეს კანონმდებლობით დადგენილ პირობებს, მნიშვნელოვანია მაგალითად, განისაზღვროს გამომდინარე ცვლილებების საჭიროება, კერძოდ, შემუშავებული პროექტი ხომ არ იწვევს სხვა საკანონმდებლო აქტში ცვლილებებს, რა შემთხვევაშიც იგი წარდგენილი უნდა იყოს ერთიანი საკანონმდებლო პაკეტის სახით და უმთავრესი, კანონპროექტის პარლამენტში წარდგენის უფლება აქვს მხოლოდ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტს.

---

<sup>84</sup> ვიურთენბერგერი თ., საკანონმდებლო ინიციატივის პროცედურული ასპექტები, „ჯეპლავის“ საქმიანობა, ქართული სამართლის მიმოხილვა, 7/2004-2/3, გვ. 256.

<sup>85</sup> ქართულ რეალობაში ზეგავლენის შეფასების დოკუმენტად ძირითადად განმარტებითი ბარათი გვევლინება. მართალია, რეგულირების ზეგავლენის შეფასების დოკუმენტის წარდგენა, გარკვეულ კანონპროექტებზე ხდება, თუმცა მათი რიცხვი ძალიან მცირეა. იხ. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N33, 09.11.2009, მუხლი 17.

საკანონმდებლო ორგანოში წარდგენილი კანონპროექტის ექსპერტიზისა და მისი განხილვის პროცედურის დაწყების შემდეგ კანონპროექტი გადადის განხილვის ეტაპზე. კანონპროექტის საკომიტეტო განხილვებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, რადგან ძირითადი სამუშაო კომიტეტის მიერ ხორციელდება, რომელიც უძღვება შესაბამისი კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვის პროცედურებს. წამყვან კომიტეტში ხდება კანონპროექტთან დაკავშირებით შესაბამისი სუბიექტების მიერ წარმოდგენილი ყველა შემოსული დასკვნის, მოსაზრების, წინადადების, მათ შორის, მოქალაქეთა მხრიდან დაფიქსირებული კომენტარების თავმოყრა და გაანალიზება მათი კანონპროექტში ასახვის მიზნით. ასევე, ძირითადად პროექტის კომიტეტში განხილვის ეტაპზე უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი დაინტერესებული პირებისთვის მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა.<sup>86</sup>

საკომიტეტო განხილვისგან განსხვავებით, რადგან კომიტეტები დარგობრივი მიმართულებით იქმნებიან და მათი წევრთა რაოდენობაც შეზღუდულია, პლენარულ სხდომაზე კანონპროექტის განხილვა უკვე ყველა პარლამენტის წევრის ჩართულობით მიმდინარეობს, სადაც შესაძლებელია მოსმენების შესაბამისად ნებისმიერი მოსაზრებისა და შენიშვნის დაფიქსირება. გერმანიის ბუნდესტაგში პირველი მოსმენის მიზანს შეადგენს ბუნდესტაგის წევრებისა და საზოგადოებისთვის ცნობილი გახდეს საკითხი, რომელიც განიხილება საკანონმდებლო ორგანოში.<sup>87</sup> პლენარულ სხდომაზე კენჭისყრაში გამოხატული მხარდაჭერის შესაბამისად ხორციელდება კანონპროექტის საბოლოო სახით მიღება და მისი კანონად ქცევა. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონი რომ ძალაში შევიდეს ამისათვის აუცილებელია მისი ხელის მოწერა და გამოქვეყნება, სახელმწიფოს მეთაურის უფლებით, არ მოაწეროს ხელი კანონს და იგი დაუბრუნოს პარლამენტს მოტივირებული შენიშვნებით, რომელიც თავის მხრივ ან გაიზიარებს პრეზიდენტის შენიშვნებს ან კვლავ მხარს დაუჭერს კანონის პირვანდელ ვარიანტს.

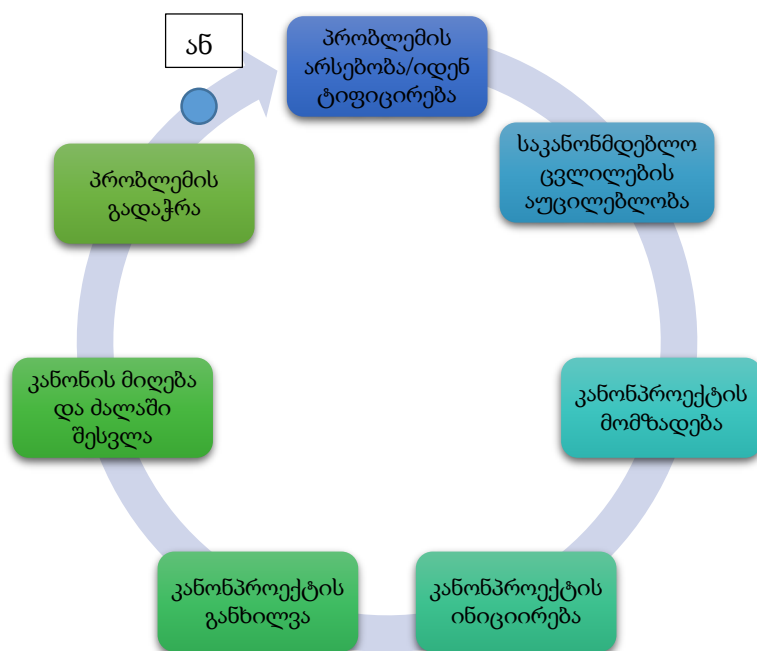
<sup>86</sup> აღნიშნული საკითხი დეტალურად არის განხილული ნაშრომის 4.1.2 ქვეთავში.

<sup>87</sup> *ფრანცი კ.*, კანონპროექტთა განხილვა და გადამხდელთა საჩივრების ადმინისტრაციული წარმოება გერმანიაში, თბილისი, 2009, გვ. 10.

კანონის შექმნის ამ მრავალ ეტაპიანი პროცესის მთავარი ნიშნული ისევ საწყის ეტაპზე, იდენტიფიცირებულ პრობლემასთან მიბრუნებაა. ამიტომ, კანონის შექმნის პროცესი შეგვიძლია წარმოვიდგინოთ არა როგორც მოძრაობა ხაზზე, საწყისი წერტილიდან - კანონპროექტის მომზადებიდან, საბოლოო წერტილამდე - მის ძალაში შესვლამდე, არამედ საკითხი უფრო კომპლექსურია და წააგავს წრეს, წრიულ მოძრაობას, პრობლემის იდენტიფიცირებიდან მის გადაჭრამდე. პროცესი მხოლოდ მაშინ დასრულდება, თუ აღმოჩნდება, რომ ახალმა მიღებულმა კანონმა ზუსტად ისე გადაჭრა არსებული პრობლემა, როგორც ეს კანონპროექტის მიზნით იყო განსაზღვრული, წინააღმდეგ შემთხვევაში, თუ პრობლემა ისევ იარსებებს შესაძლებელია კვლავ ახალი გზების, ახალი რეგულაციების ძებნის იმედით თავიდან გახდეს აუცილებელი კანონის შექმნის მთლიანი პროცესის დაწყება, რისი მაგალითიც შეიძლება იყოს ერთ ნორმაში ზედიზედ რამდენჯერმე განხორციელებული ცვლილება, როგორც დროის მოკლე მონაკვეთში, ასევე საკმაოდ ხანგრძლივი შუალედით, რაც არაერთხელ გვინახავს პრაქტიკაში.

*სქემა N2*

*კანონის შექმნის პროცესის ძირითადი სტადიები:*



ვინაიდან კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მთავარი არსი საზოგადოების ინტერესებზე მორგებული კანონმდებლობის შექმნაა, კანონის შექმნის პროცესის მთლიანი ციკლის გააზრების შედეგად შესაძლებელია განისაზღვროს კანონის შექმნის რთულ და მრავალ ეტაპიან პროცესში როგორ მოიაზრება საზოგადოების ჩართულობა, რა ეტაპებზეა შესაძლებელი, რა შემთხვევაში იქნება მეტად ეფექტიანი და სად არის მათი როლი. ასევე, რა საკანონმდებლო რეგულაციებს სთავაზობს კანონმდებელი მოქალაქეებს, რომელი მექანიზმია უფრო ეფექტიანი და რა გამოწვევები არსებობს პრაქტიკაში. აღნიშნული საკითხების ანალიზი კი თავის მხრივ მოგვცემს შესაძლებლობას გამოვკვეთოთ არსებული ხარვეზები, დავსახოთ ახლებური ხედვა მათი გამოსწორების მიზნით და შევიმუშაოთ რეკომენდაციები ჩართულობის გაძლიერებისა და მისი იმპლემენტაციის ეფექტიანობის გაზრდის, საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწის მიმართულებით, რაც საბოლოოდ ხარისხიანი კანონმდებლობის შექმნას უზრუნველყოფს.

#### **1.5. საქართველოში კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის საკანონმდებლო მექანიზმები და მათი სისტემატიზაცია**

კანონის შექმნის მრავალ ეტაპიანი და კომპლექსური პროცესი მკაცრად და დეტალურად გაწერილი პროცედურების ერთობლიობას წარმოადგენს, რომელთა დაცვა კანონის მისაღებად სავალდებულოა. „თუ პროცედურულად ყველაფერია გაკეთებული კარგი კანონის მისაღებად, ნიშნავს, რომ დიდი წვლილი იქნა შეტანილი იმის უზრუნველსაყოფად, რომ შინაარსობრივად კანონი იყოს კარგი, ან, შეიძლება, ხარისხობრივად საუკეთესოც კი.“<sup>88</sup> საკანონმდებლო პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად მკაფიოდ დადგენილი საკანონმდებლო რეგულაციების, კონკრეტული მექანიზმების არსებობაა აუცილებელი. სრულყოფილად დადგენილი საკანონმდებლო რეგულაციებია მოქალაქეთა საკანონმდებლო საქმიანობაში ჩართვის ერთადერთი გზა, რადგან მათ მხოლოდ იმ მოცულობით, იმ ფორმით და ეტაპზე

<sup>88</sup> ვიურთენბერგერი თ., საკანონმდებლო ინიციატივის პროცედურული ასპექტები, „ჯეპლავის“ საქმიანობა, ქართული სამართლის მიმოხილვა 7/2004-2/3, გვ. 252.

ეწებათ კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება, როგორც ამას კანონმდებელი დააწესებს. „რაგინდ მეტი უფლებებიც არ უნდა მიანიჭო ადამიანს, თუ მასთან მისასვლელი გზა „ბიუროკრატიული ხერგილებით“ გაავსე, შეუძლებელია ვილაპარაკოთ ადამიანის უფლებებზე. უფლება მხოლოდ ის არის, რისი რეალიზაციაც შესაძლებელია.“<sup>89</sup> საკანონმდებლო რეგულაციები არის ნორმატიული ჩარჩო, რომელიც ანიჭებს უფლებას საზოგადოების წარმომადგენლებს მონაწილეობა მიიღონ კანონის შექმნის პროცესში და ამასთანავე, უდგენს ამ უფლების რეალიზების ზღვარს, ვინაიდან აღნიშნული საკანონმდებლო რეგულაციების დადგენა სახელმწიფოს მიერ ხდება, რაც მას ჩართულობის ფარგლების კონტროლის შესაძლებლობას აძლევს. ბალანსის დაცვა უაღრესად მნიშვნელოვანია. „მე წარმოვიდგენ ისეთ საზოგადოებას, რომლის ყველა წევრს, რაკი კანონს როგორც საკუთარ საქმეს ისე უყურებენ, უყვარს ის და უდრტვინველად ემორჩილება მას; სადაც მმართველობის ძალა სარგებლობს პატივისცემით, არა როგორც ღვთიური განგება, არამედ როგორც მიწიერი აუცილებლობა.“<sup>90</sup> ხელისუფლება არის პასუხისმგებელი ქვეყნის განვითარებაზე და შესაბამისი პოლიტიკის წარმართვაზე, თუმცა ის ხალხის წარმომადგენელია და ხალხის მიერ არჩეული, რაც თავისთავად მოიაზრებს, რომ მათი ინტერესების დამცველი და გამტარებელი უნდა იყოს.<sup>91</sup> „პოლიტიკა, უპირველეს ყოვლისა, საზოგადოებრივი საქმიანობაა: მუდამ დიალოგია და მონოლოგს ვერ იტანს.“<sup>92</sup> ხალხის ინტერესების გარკვევა მათთან კომუნიკაციის, მათი პროცესში ჩართვის, ამა თუ იმ საკითხზე მათი პოზიციის, შეხედულების გაგების გარეშე შეუძლებელია. კანონის უზენაესობის, სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეის დასამკვიდრებლად დიდი როლი ეკისრება დემოკრატიული პრინციპების დანერგვას სახელმწიფოსა და საზოგადოების თანაცხოვრების ისეთ სფეროში, როგორცაა სამართალშემოქმედებითი პროცესი, რაც

---

<sup>89</sup> ზოიძე ბ., მოძღვრება საკანონმდებლო კულტურის შესახებ, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“ N1, 2006, გვ. 39.

<sup>90</sup> ტოკვილი ა., დემოკრატია ამერიკაში, ფრანგულიდან თარგმნა დ. ლაბუჩიძე-ხოფერიამ, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2011, გვ. 20.

<sup>91</sup> წულაია მ., ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 107.

<sup>92</sup> ჰეივუდი ე., პოლიტიკა, მესამე გამოცემა, საქართველოს უნივერსიტეტი, საქართველოს მაცნე, თბილისი, 2008, გვ. 13.

გულისხმობს სამართალშემოქმედებით პროცესში სხვადასხვა ინტერესის მქონე ჯგუფების, საზოგადოების წარმომადგენლების მონაწილეობას და ქმნის სახელმწიფოს მართვაში მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობის იურიდიულ გარანტიებს (რეფერენდუმი, საკანონმდებლო ინიციატივა, საკანონმდებლო წინადადება), რაც ბუნებრივია, დადებითად მოქმედებს სამართალშემოქმედების პროდუქტის ხარისხზე.<sup>93</sup>

დემოკრატია, ძლიერ წარმომადგენლობით ინსტიტუტებთან ერთად მოითხოვს მექანიზმებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოქალაქეთა უფლებას მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკურ პროცესში.<sup>94</sup> არსებული საკანონმდებლო რეგულაციები ის ნორმატიული ჩარჩოა, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელი ხდება ჩართულობის უფლების რეალიზება, რაც ხაზს უსვამს ამ მიმართულებით სწორად დადგენილი და გაწერილი საკანონმდებლო რეგულაციების არსებობის მნიშვნელობას. საკანონმდებლო პროცესის ნორმატიული მოწესრიგებისას მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების განსაზღვრის გარეშე მათი პროცესში მონაწილეობა უზრუნველყოფილი ვერ იქნება. მონაწილეობითი მექანიზმები მიუთითებს იმაზე, თუ როგორ არის სტრუქტურირებული მონაწილეობა.<sup>95</sup> მოქალაქეთა ჩართულობა, რომ პრაქტიკულად შესაძლებელი გახდეს, დიდი გულისყურით უნდა მოვეკიდოთ იმ საკანონმდებლო რეგულაციების შემუშავებასა და სათანადო მექანიზმების შექმნას, რომლებიც საზოგადოების დაინტერესებულ წარმომადგენლებს ჩართულობის რეალური განხორციელების შესაძლებლობას მისცემენ. ხელსუფლებამ უნდა დახარჯოს ადეკვატური დრო, რესურსი და ძალისხმევა ძლიერი საკანონმდებლო, პოლიტიკური და ინსტიტუციური ჩარჩოების შესაქმნელად, შესაბამისი ინსტრუმენტების შესამუშავებლად, მოქალაქეების პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ჩართვის მიზნით.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> ბეჩაშვილი ლ., საკანონმდებლო ტექნიკა: სამართალშემოქმედების მეთოდური სახელმძღვანელო, თბილისი, 2012, გვ. 17.

<sup>94</sup> *Loots B. E.*, Civic Dignity as the Basis for Public Participation in the Legislative Process, In H. Botha, N. Schaks, & D. Steiger (Eds.) *The End of the Representative State? Democracy at the Crossroads, A German-South African Perspective*, 1st ed., 2016, p. 271.

<sup>95</sup> *Nabatchi T.*, Putting the „Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values, *Public Administration Review*, Vol. 72, Iss. 5, p. 703.

<sup>96</sup> *OECD*, *Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation, Public Participation*, PUMA Policy Brief No. 10, OECD, July 2001, p. 1.



საკანონმდებლო პროცესის მარეგულირებელ ძირითად ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი,<sup>97</sup> რომელშიც თავმოყრილია ყველა ის პროცედურა, რომლის დაცვაც აუცილებელია კანონპროექტის განხილვისა და მიღების ეტაპზე. შესაბამისად, ამავე საკანონმდებლო აქტით არის დადგენილი იმ მექანიზმების მარეგულირებელი ნორმები, რომელიც საკანონმდებლო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შესაძლებლობებს უზრუნველყოფს.<sup>98</sup> ჩვენ მიერ წარმოდგენილი ნაშრომის მთავარ მიზანს, მოქალაქეთა ჩართულობის მიმართულებით საქართველოში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების ანალიზი და პრაქტიკული მნიშვნელობის განსაზღვრა წარმოადგენს, თუ რამდენად გამოიყენება ესა თუ ის მექანიზმი პრაქტიკაში, რამდენად ეფექტიანია თითოეული მათგანი, ხომ არ არსებობს მათი სრულფასოვნად ამოქმედებისათვის ხელისშემშლელი გარემოებები, ხომ არ საჭიროებს ცალკეული ნორმები ცვლილებას, დაზუსტებას ან ახლებურ დარეგულირებას.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ თანამედროვე დემოკრატიული სამყაროს მიდგომები უფრო მეტად ორიენტირებულია მოქალაქეთა ინტერესებზე და მოითხოვს ჩართულობის მაღალი სტანდარტების დამკვიდრებას. საზოგადოების განვითარების დღევანდელი დონის, ადამიანის მოთხოვნებისა და მათი დაკმაყოფილების თანაფარდობის პირობებში, მოსახლეობის ინტერესების მიღწევა არ ხერხდება მხოლოდ სახელმწიფოსა და სხვა პოლიტიკური ორგანიზაციების მეშვეობით.<sup>99</sup>

კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელი ძირითადი საკანონმდებლო რეგულაციები და მექანიზმები დადგენილია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით, რომლებიც საპარლამენტო საქმიანობაში დაგროვებული გამოცდილების გათვალისწინებით, დროთა განმავლობაში იცვლებოდა

---

<sup>97</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი არის კანონის ძალის მქონე საკანონმდებლო აქტი, რომელიც განსაზღვრავს პარლამენტის უფლებამოსილებას, სტრუქტურასა და მუშაობის წესს.

<sup>98</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულია კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების ძირითადი ნაწილი. მოქალაქეთა მონაწილეობის ცალკეული შესაძლებლობები რეგულირებულია, აგრეთვე, სხვა საკანონმდებლო აქტებით, რომლებიც ერთიანად არის განხილული ნაშრომის მიზნებისათვის.

<sup>99</sup> ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ., დემოკრატია და მოქალაქეობა, 2011, გვ. 96.

და იხვეწებოდა. ბოლო წლების მანძილზე ჩართულობის მექანიზმების შემოღებისა და გაუმჯობესების მიმართულებით ბევრი სიახლე იქნა გათვალისწინებული. ამ მხრივ აღსანიშნავია „ღია პარლამენტის“ იდეის დამკვირდება, რომელიც ღიაობის, გამჭვირვალობის და ჩართულობის მიმართულებით სხვა საშუალებებთან ერთად მოიცავს, აგრეთვე, საკანონმდებლო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის კუთხით მთელი რიგი სიახლეების დანერგვას. 2011 წელს დაფუძნებულ საერთაშორისო ინიციატივას „ღია მმართველობის პარტნიორობა“ (Open Government Partnership - OGP) საქართველო იმავე წელს შეუერთდა. აღნიშნულ ინიციატივასთან ნებაყოფლობით მიერთებით ქვეყნები იღებდნენ გარკვეულ ვალდებულებებს ღია და გამჭვირვალე მმართველობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში მოქალაქეთა ჩართულობისა და მათ ინტერესებზე ორიენტირებული მმართველობის დანერგვის მიმართულებით. „2014 წელს, პლატფორმა გაფართოვდა და მოიცვა საკანონმდებლო ორგანოების საქმიანობაც. 2015 წელს, საქართველო იყო პირველი ქვეყანა, რომელმაც მოამზადა და მიიღო ღია პარლამენტის 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმა და ასევე, ხელი მოაწერა „დეკლარაციას ღია პარლამენტის შესახებ.“<sup>100</sup> შესაბამისი პერიოდულობით განახლებად სამოქმედო გეგმებში გათვალისწინებული იყო არაერთი სიახლე საკანონმდებლო საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის მიმართულებით, რომელთა გარკვეულმა ნაწილმა ასახვა პოვა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მარეგულირებელი ნორმები საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ერთად თავმოყრილი არ არის და გაბნეულია კანონპროექტის წარდგენისა თუ განხილვის სხვადასხვა პროცედურებში, აგრეთვე ცალკეული საკითხები რეგულირდება სხვა საკანონმდებლო აქტებით. ჩვენ მიერ წარმოდგენილი ნაშრომით შევეცადეთ, საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი ჩართულობის მექანიზმების ერთად თავმოყრა და მათი გარკვეულწილად სისტემატიზაცია მოგვეხდინა. მნიშვნელოვანად მივიჩნიეთ

---

<sup>100</sup> ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს კომუნიკაციის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, 2019-2020 წ., ხელმისაწვდომია: <<https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/OGP/samoqmedo-gegmebi/2019-2020-OGP-saparlameto-sabchos-komunikaciis-strategia-da-samokmedo-gegma.pdf>> [12.08.2023].

არსებული რეგულაციების გარკვეული ნიშნების მიხედვით დაჯგუფება, იმ მიზნით, რომ უფრო თვალსაჩინოდ აღვიქვათ არსებული შესაძლებლობები, მოვიძიოთ ინფორმაცია მათი რეალური ფუნქციონირების თაობაზე და გამოვიტანოთ შესაბამისი დასკვნები, გამოვავლინოთ ის სუსტი მხარეები, ხარვეზები, რაც ხელს უშლის მათ ეფექტიან იმპლემენტაციას და დავსახოთ მათი გადაჭრის შესაძლო ოპტიმალური გზები.

კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული მექანიზმები, მათი მეშვეობით კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მონაწილეობის შესაძლებლობის ინტენსივობის თვალსაზრისით სამ ძირითად კატეგორიად შეგვიძლია დავყოთ.

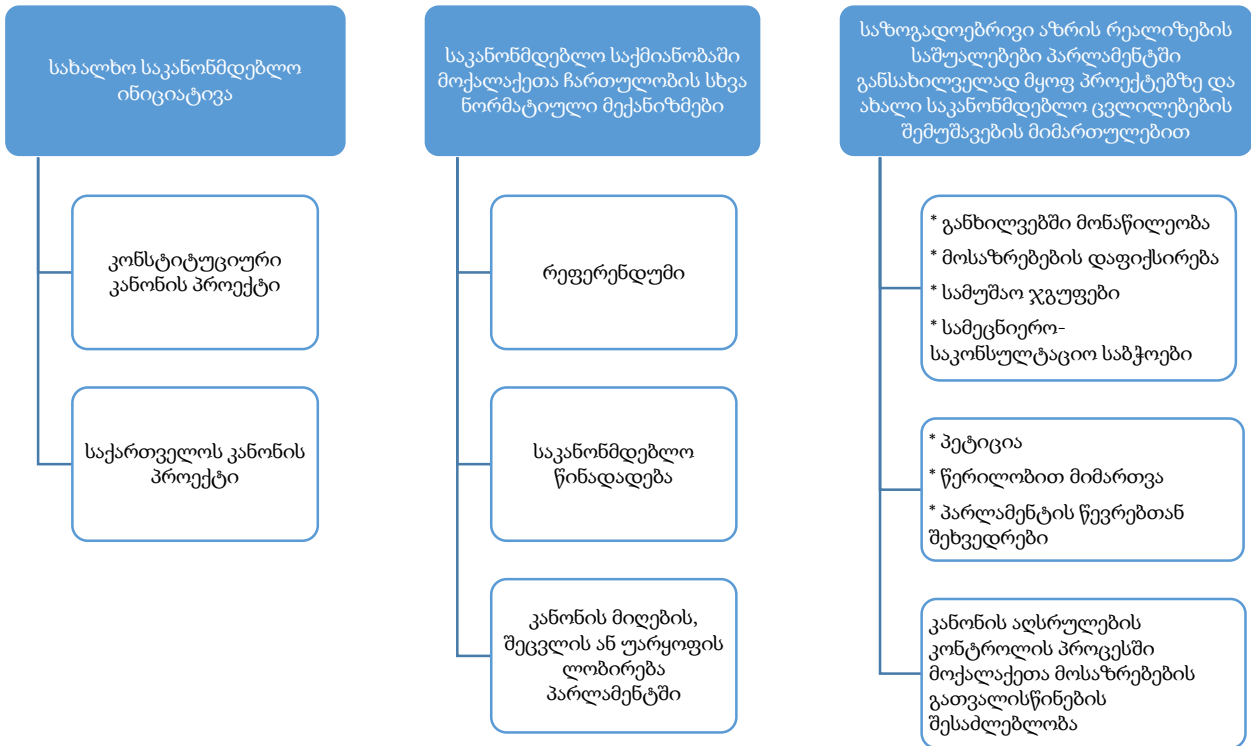
**პირველ კატეგორიას**, ჩვენი აზრით, უნდა მივაკუთვნოთ კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ისეთი პირდაპირი მექანიზმები, რომლებიც საშუალებას აძლევენ მოქალაქეებს თავად იყვნენ საკუთარი მოსაზრებების ინიციატორები და წარმომადგენლები პარლამენტში, კერძოდ, სარგებლობდნენ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით. მექანიზმებს პროგრესის შკალაზე თუ წარმოვიდგინოთ პირველ კატეგორიაში კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეების მონაწილეობის ყველაზე ინტენსიური მექანიზმები ერთიანდებიან, რადგან ამომრჩეველი სარგებლობს ნორმატიულად აღიარებული ზუსტად ისეთივე შესაძლებლობებით, რაც სხვა ინიციატორებისთვის არის გათვალისწინებული. საკანონმდებლო ინიციატივის წესით კონსტიტუციური და ჩვეულებრივი კანონის პროექტის წარდგენისას ამომრჩეველებს აქვთ შესაძლებლობა თავად განსაზღვრონ პრობლემა, მოიფიქრონ და შესთავაზონ კანონმდებლებს მისი გადაჭრის გზა და საკომიტეტო და პლენარულ სხდომებზე თავად წარადგინონ საკუთარი ინიციატივა, რითიც იქმნება გადაწყვეტილების მიღებაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა.

**მეორე კატეგორიას** შეგვიძლია მივაკუთვნოთ, ნაკლებად ინტენსიური მექანიზმები, რომლებიც სრულად ვერ ფარავენ კანონის მისაღებად აუცილებელ ეტაპებს. მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა წამოაყენონ პრობლემა, თუმცა მისი გადაჭრის, დარეგულირების თვალსაზრისით სხვა ინიციატორებზე არიან დამოკიდებული, კერძოდ მათ არ აქვთ

საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ამ კატეგორიაში ერთიანდება რეფერენდუმი, რომლის მეშვეობით მოქალაქეებს შეუძლიათ პრობლემის იდენტიფიცირება, საკითხის დაყენება და გადაწყვეტილებაზე გავლენის მოხდენა. მეორე კატეგორიაში ერთიანდება, ასევე, საკანონმდებლო წინადადება, რა შემთხვევაშიც ამომრჩევლებს აქვთ საშუალება მოახდინონ პრობლემის იდენტიფიცირება, დასახონ მათი გადაჭრის გზა, თუმცა საკითხის საბოლოოდ გასააქტიურებლად დამოკიდებული არიან სხვის ხედვაზე და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებაზე, რაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა მათ არ აქვთ. აღნიშნულ კატეგორიას უნდა მივაკუთვნოთ, ასევე, კანონის მიღების, შეცვლის ან უარყოფის ლობირება პარლამენტში, რა დროსაც მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა განსაზღვრონ პრობლემა, შესთავაზონ საკანონმდებლო ორგანოს გადაჭრის ხედვაც, თუმცა არ აქვს საკუთარი იდეების უშუალოდ განხორციელების შესაძლებლობა და ამ მიზნით უწევთ სხვა ინიციატორების დარწმუნება.

**მესამე კატეგორიას** შეგვიძლია მივაკუთვნოთ ჩართულობის ყველაზე პასიური მექანიზმები, რა დროსაც მოქალაქეები ცდილობენ სხვა საპარლამენტო სუბიექტები დაარწმუნონ საკითხის პრობლემურობაში და დაანახონ მისი მოგვარების აუცილებლობა, ასევე სხვა ინიციატორებზე არიან დამოკიდებული საკითხის გადაჭრის გზების ძიებაში. ამ კატეგორიას შეგვიძლია მივაკუთვნოთ, აგრეთვე ჩართულობის მექანიზმების ისეთი ჯგუფი, როდესაც ამომრჩევლებს აქვთ შესაძლებლობა სხვა ინიციატორების მიერ იდენტიფიცირებული პრობლემის და მისი გადაჭრის ხედვებზე წარადგინონ მოსაზრებები, განხილვებში მიიღონ მონაწილეობა და ამ გზით შეეცადონ საკუთარი ხედვების რეალიზებას. აღნიშნულ კატეგორიაში ერთიანდებიან: განხილვებში მონაწილეობა, მოსაზრებების დაფიქსირება, სამუშაო ჯგუფები, სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოები, პეტიცია, წერილობით მიმართვა, პარლამენტის წევრებთან შეხვედრები, კანონის აღსრულების კონტროლი, ამ პროცესში მოქალაქეთა მოსაზრებების გათვალისწინების შესაძლებლობის თვალსაზრისით.

საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების სისტემატიზაცია



ჩვენი აზრით, მოქალაქეთა ჩართვა კანონის შექმნის პროცესში უნდა იყოს ეფექტიანი, საქმიანი და შედეგზე ორიენტირებული, რაც მხოლოდ ჩართულობის ამა თუ იმ მექანიზმის ქაოსური შემოღებით ვერ მიიღწევა. მექანიზმების სიმრავლე თავისთავად არ არის მაჩვენებელი, რომ ყველა მექანიზმი რეალურად ფუნქციური, პრაქტიკულად რეალიზებული და საჭიროა. მექანიზმების დადგენისას ძალიან მნიშვნელოვანია მეთოდოლოგიურად სწორი კომბინაციის შემოღება, თითოეული მათგანის არსებობის საჭიროების განსაზღვრა, მათი როლის და ადგილის შესწავლა ქვეყანაში არსებულ ჩართულობის ფორმებს შორის. ასევე გასათვალისწინებელია, როგორ ერგება თითოეული მექანიზმი ზოგადად ქვეყანაში არსებულ საკანონმდებლო სისტემას, რეგულაციებს, ქვეყნის პოლიტიკურ კულტურას, საზოგადოების განვითარებისა და განათლების დონეს, ხედვებს, რამდენად რეალიზებული და ეფექტიანია არსებული მექანიზმები, რა

გამოწვევი არსებობს მათი აღსრულებისას და ხომ არ საჭიროებს რომელიმე მათგანი გაუმჯობესებას ან განსხვავებულ რეგულირებას. სწორედ ამ მიმართულებით ვეცდებით ჩვენ მიერ წარმოდგენილი სქემის მიხედვით აგებული ნაშრომის მომდევნო თავებში თითოეული მექანიზმის სიღრმისეულ განხილვასა და შესწავლას.

## თავი II. სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება საქართველოში

### 2.1. ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება<sup>101</sup>

#### 2.1.1. ამომრჩეველი - საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტი

საკანონმდებლო პროცესი მკაცრად განსაზღვრული წესების ერთობლიობას წარმოადგენს და მისი მონაწილე სუბიექტები მხოლოდ იმ უფლებებით სარგებლობენ, რომლებიც კანონმდებლობით არის დადგენილი.<sup>102</sup> მათ შორის, უმთავრესია საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, რაც საკანონმდებლო ორგანოში კანონპროექტის წარდგენის შესაძლებლობის მინიჭებას ნიშნავს მხოლოდ შესაბამისი სუბიექტებისთვის. „საკანონმდებლო ინიციატივა საკანონმდებლო პროცესის საწყისი სტადიაა. იგი გულისხმობს კანონით განსაზღვრული სუბიექტების მიერ პარლამენტში განსახილველად კანონპროექტის შეტანის უფლებას.“<sup>103</sup> საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტთა წრე, როგორც წესი, შესაბამისი ქვეყნის ძირითადი კანონით განისაზღვრება. ქვეყნების მიხედვით სუბიექტები განსხვავდება, თუმცა უმეტესად აღნიშნული უფლებით სარგებლობენ პარლამენტის კომიტეტები, საკანონმდებლო ორგანოს წევრი/წევრები, მთავრობა, ამომრჩევლები. ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია ასევე, მიდგომა კანონპროექტის ინიცირებისას პარლამენტის წევრთა რაოდენობასთან დაკავშირებით, კერძოდ, თუ რიგ ქვეყნებში კანონპროექტის წარდგენის უფლებით სარგებლობს ერთი პარლამენტის წევრი<sup>104</sup>, სხვა შემთხვევაში შესაძლოა საჭირო იყოს წევრთა გარკვეული რაოდენობა. მაგალითად, ლატვიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება სეიმის დეპუტატთა არანაკლებ ხუთკაციან ჯგუფს აქვს<sup>105</sup>, პოლონეთის სეიმის რეგლამენტის მიხედვით კი

<sup>101</sup> აღნიშნული ქვეთავი ეფუძნება წარმოდგენილი ნაშრომის ინტერნაციონალიზაციის მიზნით, რაც გულისხმობს სადისერტაციო თემის ნაწილის საერთაშორისო რეფერირებად ჟურნალში გამოქვეყნებას, ჩემ მიერ შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალში, (2/2023; გვ. 106-118) გამოქვეყნებულ სტატიას - „ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში“. შესაბამისად, წინამდებარე ქვეთავი შინაარსობრივად თანხვედრაშია სტატიაში განხილულ საკითხებთან და ძირითად შემთხვევებში იმეორებს მას.

<sup>102</sup> *წულაია მ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 109.

<sup>103</sup> *რუხაძე ზ.*, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, გვ. 303.

<sup>104</sup> საქართველოც აღნიშნული რეგულაციის მქონე ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება.

<sup>105</sup> The Constitution of the Republic of Latvia, 15.02.1922, article 65.

საკანონმდებლო ინიციატივის წარსადგენად სეიმის წევრთა 15 კაციანი ჯგუფია საჭირო.<sup>106</sup> ასევე, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით რიგ შემთხვევაში შესაძლებელია სარგებლობდეს ქვეყნის პრეზიდენტი, ასეთი ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება მაგალითად, ლიეტუვა, პოლონეთი,<sup>107</sup> მოლდოვა, ლატვია. აგრეთვე, ზოგ შემთხვევაში კანონპროექტის წარდგენის უფლება შესაბამისი ქვეყნის ავტონომიურ თუ თვითმმართველ ერთეულებს გააჩნიათ. მსგავსი შესაძლებლობა გათვალისწინებულია მაგალითად, პორტუგალიის, ჩეხეთის, სერბეთის, მოლდოვის კონსტიტუციებით. რიგ ქვეყნებში, სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულებებს ან/და თანამდებობის პირებს, ასევე, შესაძლოა მინიჭებული ჰქონდეთ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. მაგალითად, სერბეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის შესაბამისად, ასეთი უფლება, სხვა სუბიექტებთან ერთად, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, გააჩნიათ სახალხო დამცველსა და ეროვნულ ბანკს.<sup>108</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ: მთავრობას, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, პარლამენტის კომიტეტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, არანაკლებ 25 000 ამომრჩეველს.<sup>109</sup> ქვეყნის ძირითადმა კანონმა აღნიშნულ სუბიექტებს მისცა უფლება, ნებისმიერი საკითხის დარეგულირების საკუთარი ხედვა, მათი ინტერესის თუ საქმიანობის სფეროს გათვალისწინებით, აქციონ კანონპროექტად და განსახილველად წარუდგინონ ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს.

ქართული საპარლამენტო საქმიანობის ბოლო 10 წლის მონაცემების<sup>110</sup> თანახმად, საქართველოს პარლამენტში დარეგისტრირებული კანონპროექტები წარმდგენი სუბიექტების მიხედვით შემდეგნაირად ნაწილდება:

---

<sup>106</sup> The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, 30.07.1992, Monitor Polski, item 32, article 32.

<sup>107</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 2.04.1997, Dziennik Ustaw No. 78, item 483, article 118.

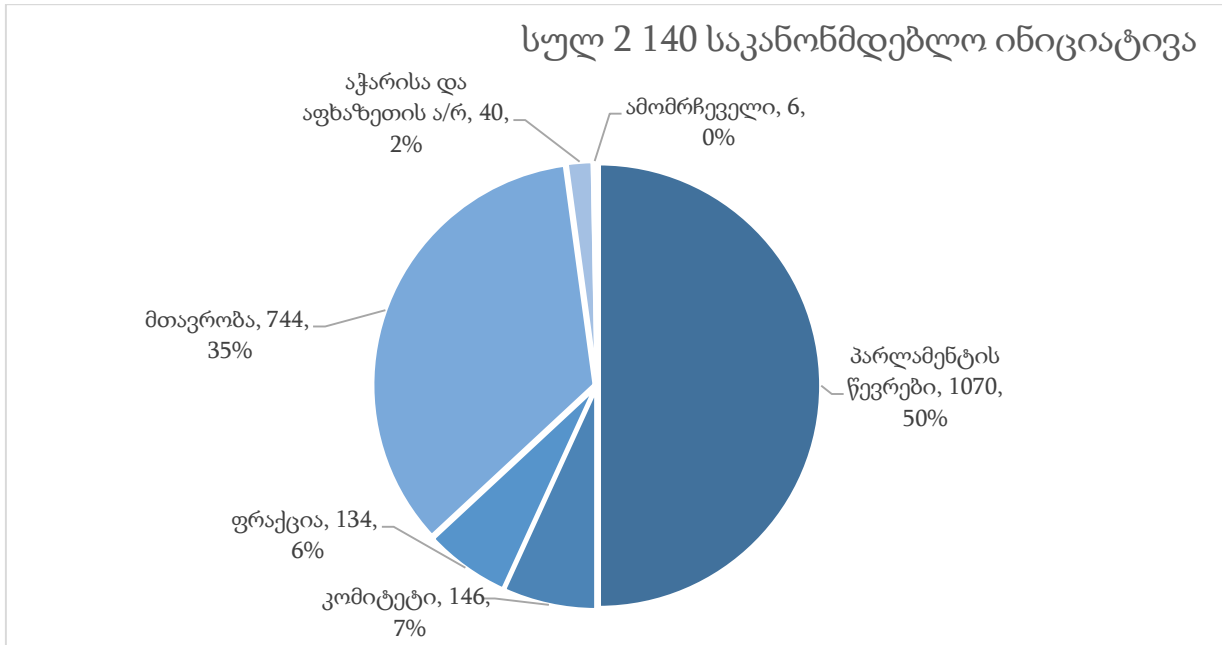
<sup>108</sup> The Constitution of the Republic of Serbia, 30.09.2006, article 107.

<sup>109</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995, მუხლი 45.

<sup>110</sup> მონაცემები მოიცავს 2012 წლის 24 ოქტომბრიდან 2022 წლის 1 ოქტომბრამდე პერიოდს, წყარო: საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი < [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge) > [12.08.2023].



საქართველოს პარლამენტში რეგისტრირებული კანონპროექტების რაოდენობა წარმდგენი სუბიექტების მიხედვით<sup>111</sup>



ბოლო 10 წლის განმავლობაში საქართველოს პარლამენტში დარეგისტრირებული 2 140 საკანონმდებლო ინიციატივიდან ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი 6 საკანონმდებლო ინიციატივა დარეგისტრირდა, მათ შორის ერთი კონსტიტუციური კანონის პროექტი. აღნიშნული რაოდენობა იმდენად მცირეა მთლიანობაში წარდგენილ საკანონმდებლო ინიციატივების რაოდენობასთან შეფარდებით, რომ პროცენტული მაჩვენებლით თითქმის 0%-ს უტოლდება. ცხადია, ამომრჩეველთა მიერ განხორციელებული საკანონმდებლო ინიციატივები მკვეთრად ნაკლები იქნება და რაოდენობრივად ვერ გაუთანაბრდება საქართველოს პარლამენტის წევრთა ან საქართველოს მთავრობის მიერ წარდგენილ ინიციატივებს და ბუნებრივია, ამგვარი მოლოდინი არც არსებობს, თუმცა

<sup>111</sup> საქართველოს მთავრობის შემთხვევაში მონაცემები მოიცავს მხოლოდ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილ კანონპროექტებს, შესაბამისად, მასში არ არის გათვალისწინებული მთავრობის მიერ წარდგენილი საერთაშორისო ხელშეკრულებები, შეთანხმებები, კონვენციები და ა.შ. საქართველოს პარლამენტის წევრის/წევრების მიერ წარდგენილი ინიციატივების მონაცემები მოიცავს, მათ შორის, კონსტიტუციური კანონის პროექტებს და ასევე პარლამენტის დადგენილების პროექტებს, რომელიც საქართველოს პარლამენტს რეგლამენტის შესაბამისად საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარედგინება.

დაფიქსირებული ფაქტობრივად ნულოვანი (0.28%) მაჩვენებლის გათვალისწინებით დაფიქრებას და გაანალიზებას საჭიროებს, თუ რა შეიძლება იყოს ამომრჩეველთა მიერ განხორციელებული საკანონმდებლო ინიციატივების ამგვარი მცირე მაჩვენებლის გამომწვევი მიზეზი.

კანონშემოქმედებითი საქმიანობა ქვეყანაში თანმიმდევრული პოლიტიკის გატარების ერთ-ერთი მთავარი საშუალებაა. კარგად გააზრებული ნაბიჯების გადადგმა ამ მიმართულებით უაღრესად მნიშვნელოვანია, რაც საბოლოო ჯამში თითოეულ განხორციელებულ საკანონმდებლო ინიციატივამდე შეიძლება დავიყვანოთ, რადგან სწორედ საკანონმდებლო საქმიანობით განისაზღვრება ქვეყნის პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები.<sup>112</sup> ამ თვალსაზრისით, სახალხო ინიციატივები შესაძლოა შინაარსობრივად არ შეესაბამებოდნენ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მთლიან სტრატეგიას. დღის წესრიგს ადგენენ პირები, რომლებსაც სურთ, რომ მათი შეხედულებები გახდეს კანონი და არ აქვთ სტიმული თავიანთ დღის წესრიგში ჩართონ განსხვავებული შეხედულებების მქონე ადამიანები.<sup>113</sup> თუმცა, ზუსტად ის ფაქტი, რომ სახალხო ინიციატივების შედეგად დღის წესრიგში დგება ამა თუ იმ ცვლილების განხორციელების საკითხი, ხელისუფლების ყურადღების მიქცევას იწვევს იმ მიმართულებით და იმ საკითხზე, რომლის მოწესრიგება მან იმ კონკრეტულ ეტაპზე პრიორიტეტულად არ მიიჩნია, ან საერთოდ არ ჰქონდა გათვალისწინებული. პირდაპირი დემოკრატიის მუდმივი კრიტიკა მდგომარეობს იმაში, რომ რიგითი ამომრჩეველები მოკლებული არიან ცოდნას მიიღონ პოლიტიკის განმსაზღვრელი გადაწყვეტილებები, თუმცა მეორე მხრივ, არის შემთხვევები, როდესაც კარგი პოლიტიკის შემუშავება საჭიროებს ისეთ ინფორმაციას, რომელიც არ არის ცნობილი ექსპერტთათვის.<sup>114</sup> ამ თვალსაზრისით, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება, შეგვიძლია განვიხილოთ, როგორც თანამშრობლობა, საშუალება, რომელიც კი არ

---

<sup>112</sup> *წულაია მ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 112.

<sup>113</sup> *Lane E.*, Men are not Angels: The Realpolitik of Direct Democracy and What We can do about it, *Willamette Law Review*, 34(3 & 4), 1998, p. 597.

<sup>114</sup> *Matsusaka J. G.*, Direct Democracy Works, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 19, Number 2, Spring, 2005, p. 193.

ეწინააღმდეგება ან დისონანსი შეაქვს ხელისუფლების საქმიანობაში, არამედ ავსებს მას, ეხმარება ხელისუფლებას უკეთ დაინახოს საზოგადოების საჭიროებები და აწვდის კიდევ მათი გადაჭრის ხალხისმიერ ხედვას. „ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივა, როგორც პირდაპირი დემოკრატიის მექანიზმი, გვთავაზობს მოქალაქეებსა და კანონმდებლებს შორის ძალაუფლების განაწილების ფუნქციურ მნიშვნელობას.“<sup>115</sup> ამასთანავე, საკანონმდებლო ინიციატივა ეხება კონკრეტულ საკითხს, წარმოადგენს ერთი თემის გარშემო მომზადებულ ცვლილებებს და მიმართულია კონკრეტული პრობლემის მოსაგვარებლად, რის გამოც მას, თავისთავად ვერ ექნება მასშტაბური გავლენა პოლიტიკის განსაზღვრაზე. განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც საკანონმდებლო ორგანო ვალდებული არ არის გაიზიაროს ყველა წარდგენილი ინიციატივა და ამასთან, შემოთავაზებული ფორმით. შეიძლება ითქვას, რომ სახალხო ინიციატივის გზით ამომრჩეველებს შესაძლებლობა აქვთ გააქტიურონ კონკრეტული საკითხი და შესთავაზონ ხელისუფლებას მოწესრიგების მათეული ხედვა და არა გადაწყვიტონ ის. უნდა გავიზიაროთ შეხედულება, რომ ინიციატივა ფუნდამენტურად „შეზღუდულ“ პირდაპირი დემოკრატიის პროცედურას წარმოადგენს, ვინაიდან მისი მეშვეობით ხდება მხოლოდ საკითხის საკანონმდებლო ორგანოს დღის წესრიგში შეტანა.<sup>116</sup> ვენეციის კომისია საქართველოს ხელისუფლების შეკითხვაზე, ევროპაში საკანონმდებლო ინიციატივების განხორციელებასთან დაკავშირებით მიუთითებს, რომ სახალხო ინიციატივა უზრუნველყოფს გარკვეულწილად მოქალაქეების საკანონმდებლო პროცესში ჩართვას, ვინაიდან მათ აქვთ შესაძლებლობა, არა მხოლოდ დაეთანხმონ ან არ დაეთანხმონ პარლამენტის მიერ შემუშავებულ კანონპროექტს, არამედ წინა პლანზე წამოწიონ საკუთარი იდეები.<sup>117</sup> დემოკრატია უნდა მისცეს მოქალაქეებს სამოქალაქო

---

<sup>115</sup> Direct Democracy, the International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p. 93.

<sup>116</sup> Direct Democracy, An Overview of the International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p. 21.

<sup>117</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Comments on Legislative Initiative in Europe, CDL(2008)102, by Ms. Angelika Nussberger (Substitute Member, Germany), Strasbourg, 30 September 2008, p. 5.

საკითხების გააზრების შესაძლებლობა, ასევე უფლება გააკონტროლონ ის საკითხები, რომლებიც გადაწყვეტილების მიღების დღის წესრიგშია.<sup>118</sup>

კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის პირდაპირი და ისეთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი, როგორც საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებაა ჯერ კიდევ 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციით იყო გათვალისწინებული. „კანონშემოქმედებითი საქმიანობა დამოუკიდებელ საქართველოში იმთავითვე დემოკრატიული მიმართულებით ვითარდებოდა... [იმ პერიოდში გამოქვეყნებულ თეორიული ხასიათის ნაშრომებში] დემოკრატიის პოლიტიკურ მიზნად მიჩნეული იყო სახელმწიფოს ისეთი ორგანიზაცია, რომელიც გამოხატავდა კლასიკურ დებულებას - *Lex et quod populus julex atque Constituit* - კანონი ის არის, რასაც ხალხი ბრძანებს და აწესებს“.<sup>119</sup> ამგვარმა შეხედულებამ ქვეყნის ძირითად კანონშიც პოვა ასახვა. საქართველოს რესპუბლიკის პირველი კონსტიტუციის მიხედვით, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით, პარლამენტის წევრებთან ერთად, სარგებლობდა 5 000 ამომრჩეველი.<sup>120</sup> ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება შენარჩუნდა, ასევე, 1995 წლის საქართველოს კონსტიტუციით, რომლის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტში კანონის პროექტის წარდგენის უფლება გააჩნდა არანაკლებ 30 000 ამომრჩეველს<sup>121</sup>, რაც არანაკლებ 25 000 ამომრჩეველამდე შემცირდა 2017 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად.<sup>122</sup>

უნდა აღვნიშნოთ, რომ ჩვენ მიერ შესწავლილი ევროპის ქვეყნების საკანონმდებლო რეგულაციების შესაბამისად, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმეტესობაში ამომრჩეველები საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით არ სარგებლობენ. ევროკავშირის

---

<sup>118</sup> *Coglianesi C.*, Review - Democracy and its Critics by Robert A. Dahl, Michigan Law Review, Vol. 88, No. 6, 1990, Survey of Books Relating to the Law, May 1990, p. 1662.

<sup>119</sup> *ცნობილადე პ., ხუბუა გ., ხმალადე ვ., მეტრეველი ნ., კაპანაძე ო.*, როგორ იქმნება კანონი, თბილისი, 2000, გვ. 24.

<sup>120</sup> საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, 21.02.1921, მუხლი 63.



<sup>121</sup> იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის რედაქცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995, მუხლი 67.

<sup>122</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მოქმედი რედაქცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995, მუხლი 45.

წევრი სახელმწიფოების ძირითადი კანონით გათვალისწინებული საკანონმდებლო რეგულირება შემდეგია:

ცხრილი NI<sup>123</sup>

სახალხო ინიციატივა ევროკავშირის ქვეყნებში:

N		ქვეყანა	სახალხო ინიციატივა		კონსტიტუციის მუხლი	ამომრჩეველთა რაოდენობა
			კი	არა		
1		ავსტრია	✓		41	100 000
2		ბელგია		✓		
3		ბულგარეთი		✓		
4		გერმანია		✓		
5		დანია		✓		
6		ესპანეთი	✓		87	500 000
7		ესტონეთი		✓		
8		ირლანდია		✓		
9		იტალია	✓		71	50 000
10		კვიპროსი		✓		
11		ლატვია	✓		65	ამომრჩეველთა 1/10
12		ლიეტუვა	✓		68	50 000
13		ლუქსემბურგი		✓		

<sup>123</sup> ცხრილი ეფუძნება ჩემ მიერ შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალში, (2/2023) გამოქვეყნებულ სტატიას - ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, თუმცა ამ შემთხვევაში კვლევა გაცილებით ფართოა და მოიცავს ევროკავშირის წევრი ყველა ქვეყნის მონაცემებს.

14		მალტა		✓		
15		ნიდერლანდები		✓		
16		პოლონეთი	✓		118	100 000
17		პორტუგალია	✓		167	20 000
18		რუმინეთი	✓		74	100 000
19		საბერძნეთი		✓		
20		საფრანგეთი		✓		
21		სლოვაკეთი		✓		
22		სლოვენია	✓		88	5 000
23		უნგრეთი		✓		
24		ფინეთი	✓		53	50 000
25		შვედეთი		✓		
26		ჩეხეთი		✓		
27		ხორვატია		✓		

ევროკავშირის წევრი 27 ქვეყნიდან პირდაპირი გზით კანონის შეცვლას ვერ მოითხოვენ 17 ქვეყნის მოქალაქეები, მხოლოდ 10 ქვეყნის ამომრჩევლებს აქვთ უფლება საკანონმდებლო ინიციატივის წესით მიმართონ საკანონმდებლო ორგანოს.<sup>124</sup>

კანონის შეცვლის იდეა შესაძლოა ერთი მოქალაქისგან მომდინარეობდეს, თუმცა, პროექტის საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარსადგენად ამომრჩეველთა გარკვეული რაოდენობის მხარდაჭერის მოპოვებაა აუცილებელი. „ცალკეულ

<sup>124</sup> კვლევა მოიცავს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების საკანონმდებლო რეგულაციების შესახებ ინფორმაციას და შესაბამისად, ნაშრომში მითითებულის გარდა არსებობენ კიდევ ევროპის ქვეყნები, სადაც ამომრჩეველთათვის გათვალისწინებულია საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის შესაძლებლობა. ასეთი უფლებით სარგებლობენ მაგალითად, ასევე, სერბეთის, მაკედონიის ამომრჩევლები, თუმცა იმ ქვეყნების რაოდენობა, რომელთა ძირითადი კანონები მსგავს შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს უფრო მეტია.

მოქალაქეებს შესაძლოა უნდოდეთ ან მოითხოვონ კანონის მიღება ნებისმიერი მიზეზით - მაგალითად, სურდეთ ისეთი კანონის მიღება, რომელიც სამყაროს უკეთესს გახდის, რომელიც ხელს შეუწყობს საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნას, და სხვა. - მაგრამ ისინი, სასურველი კანონის მისაღებად ან არასასურველი კანონის გასაუქმებლად როგორც წესი, ჯგუფურ კონტექსტში მოქმედებენ.<sup>125</sup>

ყველა ქვეყანა, რომელიც საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას ანიჭებს საკუთარ ამომრჩევლებს, ასევე განსაზღვრავს ამომრჩეველთა კონკრეტულ რაოდენობას, ადგენს იმ მინიმუმს, რამდენი მხარდამჭერის არსებობაა აუცილებელი, რომ საკანონმდებლო ინიციატივა განხორციელდეს. ამომრჩეველთათვის დადგენილი მინიმალური რაოდენობრივი ზღვარი ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საკანონმდებლო რეგულაციებით განსაზღვრული რაოდენობა დაახლოებით შესაბამისი ქვეყნის რეგისტრირებული ამომრჩევლების<sup>126</sup> 0.1%-დან 10 %-მდე მერყეობს. კერძოდ, ავსტრიის კონსტიტუციის თანახმად, საკანონმდებლო ინიციატივის განსახორციელებლად განსაზღვრულია მინიმუმ 100 000 ამომრჩეველი<sup>127</sup>, რაც ქვეყნის რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 1.57%-ს შეადგენს, ესპანეთის ძირითადი კანონი 500 000 ამომრჩეველს (რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 1.19%) ანიჭებს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას, იტალიის კონსტიტუციით სავალდებულოა მინიმუმ 50 000 ამომრჩევლის მხარდაჭერა<sup>128</sup>, რაც საკმაოდ დაბალ მაჩვენებელს წარმოადგენს ქვეყნის მოსახლეობის გათვალისწინებით (ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0.11%), ფინეთსა<sup>129</sup> და ლიეტუვაში<sup>130</sup> ამომრჩეველთა მინიმალურ რაოდენობად განსაზღვრულია 50 000 ამომრჩეველი - ქვეყნების რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა შესაბამისად 1.17% და 2%, რუმინეთის კონსტიტუციის მიხედვით საკანონმდებლო ინიციატივის

---

<sup>125</sup> *Tollison R. D.* Public Choice and Legislation, *Virginia Law Review*, Mar., 1988, Vol. 74, No. 2, p. 341.

<sup>126</sup> რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობის შესახებ ინფორმაცია მოძიებულია ვებგვერდზე <https://www.electionguide.org/> [12.08.2023], მონაცემები ეყრდნობა ქვეყნების მიხედვით ბოლოს ჩატარებულ არჩევნებზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობის შესახებ ვებგვერდზე განთავსებულ ინფორმაციას.

<sup>127</sup> The Federal Constitutional Law of the Republic of Austria, 1920, article 41.

<sup>128</sup> The Constitution of the Italian Republic, Given in Rome on this 27th Day of December 1947, article 71.

<sup>129</sup> The Constitution of Finland, 11 June 1999, article 53.

<sup>130</sup> The Constitution of the Republic of Lithuania, 6.11.1992 article 68.

განსახორციელებლად არანაკლებ 100 000 ამომრჩევლის მხარდაჭერა აუცილებელი (ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0.54%), ხოლო სლოვენის შემთხვევაში მინიმალურ რაოდენობად დადგენილია 5 000 ამომრჩეველი (ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0.29%), პოლონეთის კონსტიტუციის თანახმად ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობის ზღვარი შეადგენს 100 000 ამომრჩეველს<sup>131</sup> (ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0.33%), პორტუგალიის კანონმდებლობა ამომრჩეველთა მინიმალურ რაოდენობად განსაზღვრავს 20 000 ამომრჩეველს<sup>132</sup> (ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0.21%), ხოლო ლატვიის კონსტიტუცია ასეთ რაოდენობად პირდაპირ მიუთითებს ამომრჩეველთა 1/10-ს, რაც ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებელია ევროკავშირის ქვეყნებს შორის.

როგორც ვხედავთ, ძირითადად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობისათვის განსაზღვრული ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობა, ევროკავშირის ქვეყნებში, საშუალოდ 1%-ის ფარგლებში მერყეობს, მხოლოდ ლატვიის შემთხვევაში მკვეთრად აღემატება აღნიშნულ პროცენტულ ოდენობას და ამომრჩეველთა არანაკლებ 10%-ს მოიცავს. რაც შეეხება საქართველოს, კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის თანახმად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე ამომრჩეველთა რაოდენობა განისაზღვრება არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლით<sup>133</sup>, რაც ქვეყნის ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 0.71 პროცენტს შეადგენს<sup>134</sup>.

თითქმის ყველა ქვეყანა, რომელიც საკუთარ მოქალაქეებს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობას ანიჭებს, ამ უფლების განხორციელებას საარჩევნო უფლებას უკავშირებს და ქვეყნების ძირითადი კანონები პირდაპირ შეიცავენ

---

<sup>131</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 2.04.1997, Dziennik Ustaw No. 78, item 483, article 118.

<sup>132</sup> Legislative Initiative by Citizens Law of the Republic of Portugal, no. 17/2003, of June 4, 2003, article 6.

<sup>133</sup> 2017 წელს განხორციელებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობა შეადგენდა 30 000 ამომრჩეველს.

<sup>134</sup> საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნების საბოლოო შედეგების შემაჯამებელი ოქმის მიხედვით ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობა შეადგენს 3 511 853 ამომრჩეველს. წყარო: საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის [ვებგვერდი](#).



მითითებას, რომ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობს ამომრჩეველთა<sup>135</sup> გარკვეული რაოდენობა.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობისათვის აუცილებელია კონკრეტული საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის ნება. ქვეყნის ძირითადი კანონი ადგენს ორ პირობას, პირველი, საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის უფლებით შეიძლება ისარგებლონ მათ ვინც აკმაყოფილებს ამომრჩევლისათვის კანონით დადგენილ მოთხოვნებს და მეორე, ამომრჩეველთა კონკრეტული რაოდენობა. საარჩევნო უფლება გააჩნია საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან, გარდა იმ შემთხვევისა თუ იგი სასამართლოს განაჩენით განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულისთვის იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად და მოთავსებულია შესაბამის სტაციონარულ სამედიცინო დაწესებულებაში<sup>136</sup>. საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისათვის ქვეყნის ძირითადი კანონის მოთხოვნების დაკმაყოფილება აუცილებელია კანონპროექტზე ხელმომწერი თითოეული ამომრჩევლის მიერ.

### **2.1.2 ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის ფორმა და შინაარსი**

საკანონმდებლო ინიციატივა კანონპროექტის სახით უნდა იყოს მომზადებული და წარდგენილი თანმდევ განმარტებით ბარათთან ერთად. კანონპროექტის შინაარსობრივი, სამართლებრივი, ტექნიკური თვალსაზრისით სათანადოდ გამართვა კი საკმაოდ რთული პროცესია და სპეციალურ ცოდნას მოითხოვს, რაც ამომრჩეველების შემთხვევაში განსაკუთრებით პრობლემური შეიძლება აღმოჩნდეს. ამ სირთულის მიუხედავად, თითქმის ყველა ქვეყნის შემთხვევაში სახალხო ინიციატივის წარდგენა

---

<sup>135</sup> ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში ერთადერთი გამონაკლისია ესპანეთის კონსტიტუცია, სადაც მითითება არ არის ამომრჩეველებზე და მხოლოდ ხელმომწერების რაოდენობაა განსაზღვრული, თუმცა მითითებულია, რომ სახალხო ინიციატივასთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება ორგანული კანონით. The Spanish Constitution, October 31, 1978, article 87.

<sup>136</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995, მუხლი 24.

გათვალისწინებულია კანონპროექტის სახით<sup>137</sup>. ამ მხრივ გამონაკლისად შეგვიძლია ევროპარლამენტის რეგულაციები მივიჩნიოთ, რომელთა მიხედვით ინიციატივის წარდგენა აუცილებელი არ არის კანონპროექტის სახით, თუმცა სურვილის შემთხვევაში საინიციატივო ჯგუფს უფლება აქვს წარადგინოს იგი კანონპროექტის ფორმითაც.<sup>138</sup>

ფორმის მიხედვით ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი ინიციატივა სხვა სუბიექტების მიერ წარდგენილი ინიციატივების მსგავსია, თუმცა, განსხვავებულია დამოკიდებულება შინაარსობრივი მხარის მიმართ. რიგ ქვეყნებში დაწესებულია გარკვეული შეზღუდვა, განსაზღვრულია საკითხთა წრე, რასთან დაკავშირებით არის შესაძლებელი ამომრჩევლების მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენა ან პირიქით, დაუშვებელია. მაგალითად, ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ პორტუგალიის რესპუბლიკის კანონის შესაბამისად, ამომრჩევლებს აქვთ შესაძლებლობა საკანონმდებლო ინიციატივა წარადგინონ რესპუბლიკური ასამბლეის საკანონმდებლო კომპეტენციებთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხზე, გარდა კონსტიტუციის ცვლილებისა, აგრეთვე გარდა იმ ცვლილებებისა, რომელთა წარდგენა კონსტიტუციის მიხედვით განეკუთვნება მთავრობის ან ავტონომიური რეგიონების კომპეტენციას, ასევე, საბიუჯეტო, საგადასახადო ან ფინანსური შინაარსის საკითხებთან, ამნისტიასა და შეწყალებასთან დაკავშირებით. კანონის შესაბამისად, საინიციატივო ჯგუფებს, ასევე, არ აქვთ უფლება წარადგინონ საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც არღვევს კონსტიტუციას ან კონსტიტუციის პრინციპებს, მიმდინარე ფინანსური წლის განმავლობაში იწვევს ხარჯის ზრდას ან სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული შემოსავლების შემცირებას, არ შეიცავს განსახორციელებელი ცვლილებების მიზნის კონკრეტულ განმარტებას.<sup>139</sup> რუმინეთის საკანონმდებლო რეგულაციები ზღუდავს ინიციატივის წარდგენას საგადასახადო, საერთაშორისო ურთიერთობების, ამნისტიისა და შეწყალების საკითხებზე.

---

<sup>137</sup> ასეთი ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება მაგალითად, ლიეტუვა, ლატვია, მაკედონია, ფინეთი, მსგავსი მოთხოვნაა გათვალისწინებული საქართველოს კანონმდებლობითაც.

<sup>138</sup> იხ. Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council, of 16 February 2011, on the citizens' initiative, Official Journal of the European Union L 65/1, 11.03.2011.

<sup>139</sup> Legislative Initiative by Citizens Law of the Republic of Portugal, no. 17/2003, of 4 June 2003, article 3, 4.

საქართველოს კანონმდებლობა ამომრჩეველთა მიერ წარსადგენი კანონპროექტისათვის შინაარსობრივ შეზღუდვებს არ ითვალისწინებს, თუმცა, არსებობს საკანონმდებლო აქტების ისეთი გამონაკლისები, რომელთა ინიცირების უფლებით სარგებლობენ მხოლოდ კონკრეტული სუბიექტები.<sup>140</sup> „მთავრობის სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტების წარდგენის უფლება მხოლოდ საქართველოს მთავრობას აქვს, ასევე, მხოლოდ კომიტეტი, ფრაქცია, პარლამენტის წევრი არის უფლებამოსილი, რეგლამენტის პროექტი წარუდგინოს პარლამენტს.<sup>141</sup> აღნიშნული ზოგადი შეზღუდვა ბუნებრივია, ვერ იქნება აღქმული ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისთვის დაწესებულ გამონაკლისად, ვინაიდან, სავალდებულოა ყველა შესაბამისი საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტისთვის. საქართველოს ამომრჩევლები საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისას, დასარეგულირებელ საკითხებთან მიმართებით, სარგებლობენ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სხვა სუბიექტების შესაბამისი თანაბარი შესაძლებლობით.

### **2.1.3. ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის მომზადება**

კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართვის მიზანი, მნიშვნელოვანია თავიდანვე სწორად იქნეს აღქმული საზოგადოების მხრიდან, რომ მსგავსი შესაძლებლობა არა პრივილეგია, არამედ დიდი პასუხისმგებლობაა და ასეთივე დამოკიდებულებითა და სიფრთხილით მოეკიდონ მას.<sup>142</sup> ამომრჩევლებისთვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მინიჭება კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მათ უშუალო მონაწილეობას გულისხმობს, რაც შეუძლებელია სამოქალაქო საზოგადოების სახელმწიფოებრივი აზროვნების გარეშე. „დემოკრატიული სახელმწიფოს...

<sup>140</sup> წულაია მ., ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 113.

<sup>141</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 99.

<sup>142</sup> წულაია მ., ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 112.

არსებობისთვის საკმარისი არაა მხოლოდ ხალხი, მისთვის აუცილებელია სამოქალაქო საზოგადოება, მაღალი სამართლებრივი კულტურითა და მარლთშეგნებით“.<sup>143</sup>

კანონპროექტის საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარსადგენად ამომრჩევლებს თავად უწევთ პროექტის მომზადება. გასათვალისწინებელია, რომ მოქალაქეებს შესაძლოა არ გააჩნდეთ ის ექსპერტული ცოდნა, რაც საკანონმდებლო ინიციატივის გზით საკითხის დარეგულირებას ესაჭიროება, ასევე, სამართლებრივი ტექნიკის თვალსაზრისით გამართული პროექტის მომზადება, თანდართულ დოკუმენტებთან ერთად რთულად განსახორციელებელია სათანადო კვალიფიკაციისა და გამოცდილების არქონის პირობებში. „საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების განხორციელება გარკვეული პირობების შესრულებას მოითხოვს. უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია საკანონმდებლო ორგანოში კანონპროექტის ტექსტის წარდგენა. მას უნდა ახლდეს დასაბუთება...“.<sup>144</sup> საკანონმდებლო ინიციატივის განსახორციელებლად მოთხოვნები საკმაოდ მაღალია. ერთ-ერთ ამგვარ სირთულეს კანონპროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათი წარმოადგენს.

აღნიშნული საკითხის სიღრმისეულად გაანალიზება, ჩვენი აზრით მნიშვნელოვანია, რადგან განმარტებითი ბარათის კანონპროექტზე დართვის მიზანი არ არის მხოლოდ ფორმალობა. მისი უმთავრესი დანიშნულებაა, რომ იგი უნდა შეიცავდეს დეტალურ ინფორმაციას მოსალოდნელი ცვლილებების შესახებ<sup>145</sup>, რათა ერთი მხრივ უზრუნველყოს საზოგადოების სრული და სწორი ინფორმირება და მეორე მხრივ, ცვლილებასთან დაკავშირებით დეტალური ინფორმაციის წარდგენით დაეხმაროს პარლამენტის წევრებს გადაწყვეტილების მიღებაში. ამ არც თუ მარტივი ამოცანის დაძლევა საქართველოს ამომრჩევლებს უწევთ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობისას.

---

<sup>143</sup> გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016, გვ. 11.

<sup>144</sup> რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, გვ. 303.

<sup>145</sup> საქართველოს პირველი რესპუბლიკის არსებობის პერიოდში მეორე საკონსტიტუციო კომისიის მიერ მომზადებულ, გამოუქვეყნებელ კონსტიტუციის პროექტს 300 გვერდიანი „განმარტებითი წერილი“ ერთვოდა, რომელიც საქართველოს ცენტრალურ სახელმწიფო საისტორიო არქივში ინახება.

განმარტებითი ბარათის მთავარი დანიშნულება კანონპროექტთან დაკავშირებით სრული და ამომწურავი ინფორმაციის მიწოდებაა დაინტერესებული პირებისთვის, რისთვისაც სამართლებრივ მოთხოვნებთან შესაბამისობასთან ერთად საჭიროა მისი სკურპულოზური შევსება. საქართველოში არსებულ პრაქტიკას თუ გადავხედავთ, უმეტეს შემთხვევაში განმარტებითი ბარათი ფაქტობრივად ფორმალურად ივსება, თითქოს მისი ავტორის მიზანი მხოლოდ სავალდებულო პუნქტების შევსებაა, ხშირია უბრალოდ მუხლების პერიფრაზი და არა ცვლილების შესახებ ზუსტი და სრულყოფილი ინფორმაციის ასახვა, რაც მისი შევსების სირთულეზე, სპეციფიკური ცოდნისა და უნარების საჭიროებაზე მიუთითებს.

კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მომზადება საკმაოდ შრომატევადი საქმეა და შესაბამის ცოდნას მოითხოვს. მასში უამრავი განსხვავებული სახის ინფორმაცია აისახება. კანონმდებელს არ უნდა ჰქონდეს მოლოდინი, რომ ნებისმიერი ამომრჩეველი მსგავსი უნარებით არის აღჭურვილი. განმარტებით ბარათში მისათითებელი ინფორმაციის შესახებ ამომწურავ ჩამონათვალს<sup>146</sup> მოიცავს საქართველოს ორგანული კანონი.<sup>147</sup> განმარტებით ბარათში გასათვალისწინებელი ის ინფორმაცია, რომელიც კანონმდებელმა საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისთვის საჭიროდ მიიჩნია შვიდ ძირითად

---

<sup>146</sup> იხ. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, N33, 09.11.2009, მუხლი 17.

<sup>147</sup> მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო პროცესთან დაკავშირებულ ყველა ძირითად მოთხოვნას განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ საქართველოს პარლამენტში საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენილ კანონპროექტს უნდა დაერთოს კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი ასახულია მხოლოდ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში. 2018 წელს მიღებული საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტიდან აღნიშნული რეგულაციის ამოღების მთავარ დასაბუთებას ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონში ანალოგიური ნორმის არსებობა წარმოადგენდა. იდენტური ნორმების ორ საკანონმდებლო აქტში გათვალისწინებისგან თავის არიდების მიზნით საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტიდან სრულიად გაქრობა იმ ინფორმაციის, რომ კანონპროექტს უნდა დაერთოს განმარტებითი ბარათი არ არის მიზანშეწონილი. ეს ფაქტი განსაკუთრებით დამაბნეველი შეიძლება აღმოჩნდეს ამომრჩეველთა მიერ ინიციატივის მომზადების ეტაპზე, რადგან კანონპროექტის წარმდგენ მოქალაქეებს სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში უწევთ ინფორმაციის ძებნა, რომელთა ზედმიწევნით ცოდნა მათ არ მოეთხოვებათ. ინიციატივის განხორციელებისას ამომრჩეველები საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით ხელმძღვანელობენ, რადგან ის შეიცავს ძირითად რეგულაციებს. უნდა აღინიშნოს, რომ განმარტებით ბარათში გასათვალისწინებელი მონაცემების შესახებ ინფორმაციას ევროპის ქვეყნებში ძირითადად საკანონმდებლო ორგანოს რეგლამენტები შეიცავენ, მაგალითად, ლიეტუვის რესპუბლიკის სეიმის რეგლამენტი, მუხლი 135, პოლონეთის რესპუბლიკის სეიმის რეგლამენტი, მუხლი 34.

ნაწილად იყოფა, რომლებიც თავის მხრივ არაერთი ქვეპუნქტისგან შედგება. ამომრჩევლებმა თითოეული პუნქტი, რომელიც ქართული კანონმდებლობის თუ ევროკავშირის სამართლის ცოდნას მოითხოვს და სავსეა იურიდიული და ფინანსური ტერმინებით, ზედმიწევნით უნდა შეავსონ, წინააღმდეგ შემთხვევაში მათ მიერ საკანონმდებლო ინიციატივა ვერ განხორციელდება. ამ მხრივ, საკითხის საინტერესო გადაწყვეტა აქვს მაგალითად ლიეტუვას, რომლის კანონმდებლობის შესაბამისად, სხვა ინიციატორებისაგან განსხვავებით ამომრჩეველთა მიერ ინიცირებული პროექტის წარდგენის შემთხვევაზე არ ვრცელდება განმარტებითი ბარათის წარდგენის ვალდებულება.<sup>148</sup>

უნდა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს კანონმდებლობა განასხვავებს კანონპროექტის ინიციატორსა და კანონპროექტის ავტორს. შესაბამისად, შესაძლებელია, კონკრეტული პროექტის ინიციატორი და ავტორი იყოს როგორც ერთი და იგივე, ასევე, პროექტის ავტორი იყოს სხვა, თუნდაც საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არმქონე სუბიექტი და ინიციატორი სხვა. შესაბამისად, საინიციატივო ჯგუფის წევრებს თეორიულად აქვთ შესაძლებლობა, რომ პროექტისა და განმარტებითი ბარათის მომზადებისთვის მიმართონ ამ მიმართულებით მეტი კომპეტენციისა და გამოცდილების მქონე პირს, რაც ბუნებრივია, დამატებით დროსა და რესურსს მოითხოვს. ამასთან, ვინც არ უნდა იყოს კანონპროექტის ავტორი, მასზე პასუხისმგებლობა მაინც ინიციატორს ეკისრება.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის გამარტივებისა და მეტი მოქნილობისათვის, ასევე ადმინისტრაციული რესურსის დაზოგვის მიზნით, მიზანშეწონილად გვესახება განმარტებითი ბარათის სტრუქტურის შემცველი ინფორმაციის პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსება, კანონმდებლობით გათვალისწინებული იმ მოთხოვნების, რომელთა ჩამოტვირთვის და შევსების შესაძლებლობა ექნება ამომრჩეველს<sup>149</sup>, ხოლო საკანონმდებლო რეგულაციების იმგვარი ფორმულირება, რომ ფორმალური

<sup>148</sup> Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, No I-399, 17.02.1994, Vilnius, article 135.

<sup>149</sup> პარლამენტის ვებგვერდზე შესაძლებელია განთავსდეს კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ფორმა, რომელსაც ჩამოტვირთავენ და შეავსებენ ამომრჩევლები.

შეუსაბამობის არსებობის შემთხვევაში მათ პარლამენტის მხრიდან მიეცეთ ხარვეზის გამოსწორების საშუალება, რაც გამორიცხავს აღნიშნული მიზეზით განცხადების განმეორებით წარდგენის შემთხვევებს.<sup>150</sup> ასევე, სასურველია ვებგვერდზე განთავსდეს განმარტებითი ბარათის შევსების შესახებ მოკლე ინფორმაცია. აღნიშნული შეთავაზებები, ვფიქრობთ, ერთი მხრივ ამომრჩევლებს გაუმარტივებს საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენას, ხოლო მეორე მხრივ დაზოგავს საკანონმდებლო ორგანოს დროს და რესურსს, მეტად გამჭვირვალესა და ხელმისაწვდომს გახდის და დააჩქარებს პროცედურას.

## 2.2. ამომრჩეველთა მიერ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენა

„კონსტიტუცია არის უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური და იურიდიული მოვლენა, რომლის შინაარსი, რეალობისა და ფიქტიურობის ხარისხი, მასთან სხვადასხვა პოლიტიკური ძალებისა და სოციალური ფენების დამოკიდებულება საზოგადოების დემოკრატიულობისა და პროგრესულობის ერთ–ერთი უტყუარი მაჩვენებელია.“<sup>151</sup> კონსტიტუცია, ქვეყნის ძირითადი, უზენაესი კანონია. „ის არა ხელისუფლების, არამედ ხალხის აქტია.“<sup>152</sup> „კონსტიტუციის წამყვანი როლი, პირველადობა სხვა წყაროთა შორის განპირობებულია იმით, რომ იგი არის ხალხის სახელმწიფოებრივი ნების უმაღლესი გამოხატულება, გააჩნია დამფუძნებელი ხასიათი, პირველადია არამხოლოდ კონსტიტუციური არამედ სხვა დარგებისთვისაც, გააჩნია უმაღლესი იურიდიული ძალა და ამ აქტის მეშვეობით შეიძლება ნებისმიერი საზოგადო მნიშვნელობის საკითხის სამართლებრივი მოწესრიგება.“<sup>153</sup> კონსტიტუციის სამართლებრივი გავლენისა და მასში

<sup>150</sup> ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის პროცედურა დეტალურად იხილეთ ნაშრომის 2.3.1 ქვეთავში.

<sup>151</sup> *ავტორთა კოლექტივი*, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი *დემეტრაშვილი ა.*, კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 52.

<sup>152</sup> კონსტიტუციონალიზმი, ზოგადი შესავალი, წ. I, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, გვ. 91, ციტირებულია: *გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ქ., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ.*, შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, 2019, გვ. 25.

<sup>153</sup> *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, გამომცემლობა „ინოვაცია“, თბილისი, 2011, გვ. 17.

გათვალისწინებული რეგულაციების ფუნდამენტური და საზოგადოებრივი მნიშვნელობა მტკიცებას არ საჭიროებს. კონსტიტუცია სხვა სამართლებრივ აქტებთან შედარებით ყველაზე მეტ მნიშვნელობას იძენს საზოგადოებისათვის, არცერთ სხვა სამართლებრივ აქტში ისე არ აისახება ერის კულტურული ფენომენები, როგორც კონსტიტუციაში.<sup>154</sup> სამართლებრივი თვალსაზრისით კონსტიტუცია ყველა სხვა საკანონმდებლო აქტის ბაზას წარმოადგენს, ყველა სხვა საკანონმდებლო აქტი, რაც ქვეყნის მთლიან კანონმდებლობას მოიცავს, უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას. „კონსტიტუციონალიზმი კანონის უზენაესობის დამყარებას გულისხმობს. კონსტიტუცია კანონის მთავარი გამოხატულებაა.“<sup>155</sup> კონსტიტუციის ხშირი შესწორება ფუნდამენტური ღირებულებების მუდმივ გადახედვას, ასევე, სათანადო ცვლილებებს გამოიწვევს ქვეყნის კანონმდებლობაში და საბოლოოდ გავლენას მოახდენს ქვეყნის განვითარებაზე. სწორედ ამიტომ, კონსტიტუციას გარკვეული სტაბილურობა უნდა ახასიათებდეს, რაც მასში ცვლილებების განხორციელების რთული პროცედურის დადგენით მიიღწევა. „საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ კონსტიტუცია არის ხანგრძლივი დროის მანძილზე მოქმედებისათვის გათვალისწინებული აქტი, რამაც უნდა უზრუნველყოს საზოგადოების სტაბილური არსებობა, ხელსაყრელი გარემოს შექმნა კონსტიტუციაში ჩადებული მიზნების განხორციელებისათვის. ამასთან, ქვეყნის განვითარების გარკვეულ ეტაპზე, შეიძლება საჭირო გახდეს კონსტიტუციური რეფორმის განხორციელება - ახალი კონსტიტუციის მიღებით ან არსებულში ცვლილებების შეტანით.“<sup>156</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, კონსტიტუციური კანონის პროექტის, რომლითაც გადაისინჯება საქართველოს კონსტიტუცია, წარდგენის უფლება აქვს მხოლოდ პარლამენტის სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტს ან არანაკლებ 200 000

---

<sup>154</sup> *ქანთარია ბ.*, მოდერნიზმი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში!?, სამეცნიერო ჟურნალის „აკადემიური მაცნე“ 2017 წლის სპეციალური გამოცემა, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები, თბილისი, 2017, გვ. 52.

<sup>155</sup> *არნოლდი რ.*, კანონის უზენაესობის როლი საკონსტიტუციო სამართლის განვითარებაში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა VIII, ბათუმი, 2015, გვ. 20.

<sup>156</sup> *ავტორთა კოლექტივი*, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი *დემეტრაშვილი ა.*, კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 58.



ამომრჩეველს.<sup>157</sup> ქვეყნის ძირითად კანონში ცვლილების შეტანის მიზნით კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლების ამომრჩეველებისათვის მინიჭებით კონსტიტუცია ჭეშმარიტად სახალხო სტატუსს იძენს, თუმცა მისი ფუნდამენტური ღირებულებისა და დარეგულირებული საკითხების მნიშვნელობის გათვალისწინებით სიფრთხილე ამ მიმართულებით და საკითხის კარგად გააზრება ძალიან მნიშვნელოვანია.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საკანონმდებლო რეგულაციები ქვეყნის ძირითადი კანონის გადასინჯვის მიზნით ამომრჩეველთათვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მინიჭებასთან დაკავშირებით საკმაო სიფრთხილეს იჩენენ. ერთი შეხედვით, არასასურველი და საფრთხის შემცველია საკონსტიტუციო ცვლილების დაშვება საინიციატივო პროცესის მეშვეობით.<sup>158</sup> იმ ქვეყნების ნაწილიც კი, სადაც ამომრჩეველებს აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის წესით ე.წ. ჩვეულებრივ (მიმდინარე) კანონში ცვლილების განხორციელების მიზნით საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის უფლება, კონსტიტუციურ კანონთან დაკავშირებით ამგვარ შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს. ასეთი ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება ავსტრია,<sup>159</sup> ესპანეთი<sup>160</sup>, ფინეთი<sup>161</sup>, პორტუგალია<sup>162</sup>, პოლონეთი<sup>163</sup>. ჩვენ მიერ შესწავლილი იქნა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების საკანონმდებლო რეგულაციები, 27 ქვეყნიდან კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელების შესახებ კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლებას საკუთარ ამომრჩეველებს მხოლოდ 5 ქვეყანა აძლევს. მიმდინარე კანონპროექტებთან შედარებით უმეტესად მაღალია კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელების მსურველ ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობრივი ზღვარი.

---

<sup>157</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995, მუხლი 77.

<sup>158</sup> Lane E., Men are not Angels: the Realpolitik of Direct Democracy and what we can do about it, Willamette Law Review, 34(3 & 4), 1998, p. 602.

<sup>159</sup> The Federal Constitutional Law of the Republic of Austria, 1920, article 41.

<sup>160</sup> The Spanish Constitution, October 31, 1978, article 87.












<sup>161</sup> The Constitution of Finland, 11 June 1999, article 53.

<sup>162</sup> The Constitution of the Republic of Portugal, 2.04.1976, article 167.












<sup>163</sup> The Constitution of the Republic of Poland, Dziennik Ustaw No. 78, item 483, 2.04.1997, article 118.

კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელება ამომრჩეველთა ინიციატივით

ევროკავშირის ქვეყნებში:

N		ქვეყანა	კონსტიტუციის ცვლილება		კონსტიტუციის მუხლი	მხარდამჭერ ამომრჩეველთა რაოდენობა	რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობა <sup>164</sup>
			კი	არა			
1		ავსტრია		✓			
2		ბელგია		✓			
3		ბულგარეთი		✓			
4		გერმანია		✓			
5		დანია		✓			
6		ესპანეთი		✓			
7		ესტონეთი		✓			
8		ირლანდია		✓			
9		იტალია	✓		138	500 000	45 200 000 (1.1 %)
10		კვიპროსი		✓			
11		ლატვია	✓		78	ამომრჩეველთა 1/10	1 542 407 (10 %)
12		ლიეტუვა	✓		147	300 000	2 500 000 (12 %)
13		ლუქსემბურგი		✓			
14		მალტა		✓			
15		ნიდერლანდები		✓			
16		პოლონეთი		✓			

<sup>164</sup> რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობის შესახებ ინფორმაცია მოძიებულია ვებგვერდზე <<https://www.electionguide.org>> [12.08.2023]. მონაცემები ეყრდნობა ქვეყნების მიხედვით ბოლოს ჩატარებულ არჩევნებზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა რაოდენობის შესახებ ვებგვერდზე განთავსებულ ინფორმაციას.

17		პორტუგალია		✓			
18		რუმინეთი	✓		150	500 000	18 300 000 (2.73 %)
19		საბერძნეთი		✓			
20		საფრანგეთი		✓			
21		სლოვაკეთი		✓			
22		სლოვენია	✓		168	30 000	1 700 000 (1.76 %)
23		უნგრეთი		✓			
24		ფინეთი		✓			
25		შვედეთი		✓			
26		ჩეხეთი		✓			
27		ხორვატია		✓			

ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების საკანონმდებლო რეგულაციების შესწავლის შედეგად ირკვევა, რომ უმეტესი მათგანი კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელების შესაძლებლობას საკუთარი ქვეყნის ამომრჩევლებს არ აძლევს. ევროკავშირის 27 წევრი ქვეყნიდან ამგვარი უფლებით სარგებლობენ მხოლოდ 5 ქვეყნის - ლიეტუვას, ლატვიის, იტალიის, რუმინეთისა და სლოვენის ამომრჩევლები.<sup>165</sup>

ამომრჩეველთა ინიციატივით საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელების შესაძლებლობას ჯერ კიდევ საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა. „1921 წლის კონსტიტუცია გადასინჯვის პროგრესულ და საინტერესო მექანიზმს ადგენდა. კანონმდებელმა კონსტიტუციის გადასასინჯად ე.წ. ხისტი მოდელი აირჩია.“<sup>166</sup> კონსტიტუციაში გათვალისწინებული რეგულაციები

<sup>165</sup> კვლევა მოიცავს ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების საკანონმდებლო რეგულაციების შესახებ ინფორმაციას და შესაბამისად, ნაშრომში მითითებულის გარდა არსებობენ კიდევ ევროპის ქვეყნები, სადაც ამომრჩეველთათვის გათვალისწინებულია საკანონმდებლო ინიციატივის წესით კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის შესაძლებლობა. ასეთი უფლებით სარგებლობენ მაგალითად, ასევე, სერბეთის, მაკედონიის, მოლდოვის ამომრჩევლები, თუმცა იმ ქვეყნების რაოდენობა, რომელთა ძირითადი კანონები მსგავს შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს უფრო მეტია.

<sup>166</sup> გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ე., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, 2019, გვ. 26.

არანაკლებ 50 000 ამომრჩევლისთვის ადგენდა შესაძლებლობას კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით მიემართა საქართველოს პარლამენტისთვის. ამასთანავე, კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის პროექტი იურიდიულ ძალას შეიძენდა მხოლოდ „ხალხის უმრავლესობის მიერ დადასტურების შემდეგ“<sup>167</sup>, რაც პრაქტიკულად კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებების რეფერენდუმზე დამტკიცებას ნიშნავდა. კონსტიტუციის გადასინჯვის ამგვარი წესი კიდევ უფრო უსვამდა ხაზს კონსტიტუციის სახალხო ხასიათს და საზოგადოების ჩართვის ხარისხის მნიშვნელობას მის შემუშავებაში. 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობის საფუძველზე მიღებული „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის კანონი<sup>168</sup>, რომელიც ახალი კონსტიტუციის მიღებამდე განსაზღვრავდა ქვეყნის საგანგებო საშინაო და საგარეო მდგომარეობით განპირობებულ საქართველოს სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოების უფლებამოსილებას, მათი მოწყობისა და საქმიანობის წესს, არ ადგენდა კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ პროექტის წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტებს. კანონით გათვალისწინებული იყო, მხოლოდ კონსტიტუციის მიღებისათვის საჭირო ხმათა რაოდენობა.<sup>169</sup> კონსტიტუციის გადასინჯვის საკითხი გათვალისწინებული იქნა საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციით, რომლის მიხედვით კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვის კანონპროექტის წარდგენის უფლება პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტსა და საქართველოს პრეზიდენტთან ერთად ჰქონდა აგრეთვე, არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს.<sup>170</sup> 1921 წლის კონსტიტუციისგან განსხვავებით ქვეყნის ძირითადი კანონი კონსტიტუციის ცვლილებების რეფერენდუმზე დამტკიცებას არ ითვალისწინებდა.

---

<sup>167</sup> საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, 21.02.1921, მუხლი 145, 147.

<sup>168</sup> ე.წ. გარდამავალ პერიოდში ქვეყანაში კონსტიტუციის არარსებობის პირობებში ერთადერთი საკანონმდებლო აქტი იყო, რომელიც ფაქტობრივად კონსტიტუციის ნაცვლად მოქმედებდა და „მცირე კონსტიტუციის“ სახელით არის ცნობილი.

<sup>169</sup> საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 1, 30.11.1992, მუხლი 13.

<sup>170</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995. პირვანდელი რედაქცია, მუხლი 102.

ამომრჩეველთა მიერ საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის მიზნით კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის შესაძლებლობას ითვალისწინებს, ასევე, საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია, ხოლო მისი წარდგენის წესი და პროცედურა განსაზღვრულია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით. ქვეყნის ძირითადი კანონით კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლების მქონე ამომრჩეველთა მინიმალურ რაოდენობად დადგენილი არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველი საქართველოში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 5.7 %-ს შეადგენს, რაც საკმაოდ დაბალი მაჩვენებელია მაგალითად, ლიეტუვასა<sup>171</sup> (12.98%) და ლატვიასთან (10%) შედარებით, თუმცა აღემატება იტალიის<sup>172</sup> (1.08%), სლოვენისა<sup>173</sup> (1.76 %) და რუმინეთის<sup>174</sup> (2.73 %) კანონმდებლობით განსაზღვრულ მინიმუმს. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ პროექტის წარდგენის შემთხვევაში ამომრჩეველთა მინიმალური ზღვარი, როგორც წესი, უფრო მაღალია, ვიდრე ჩვეულებრივ კანონებთან მიმართებით. ამ მხრივ განსხვავებული მიდგომა აქვს ლატვიის ძირითად კანონს, რომლის მიხედვით, როგორც მიმდინარე კანონში, ასევე კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელების მიზნით პროექტის წარსადგენად დადგენილია ამომრჩეველთა ერთი და იგივე რაოდენობა, ორივე შემთხვევაში პროექტის წარდგენის უფლებით სარგებლობს ამომრჩეველთა ერთი მეათედი<sup>175</sup>.

ამომრჩეველთათვის უშუალო დემოკრატიის ამ მნიშვნელოვანი მექანიზმის საქართველოში პრაქტიკული რეალიზების შესწავლის მიზნით ჩვენ მიერ განხორციელდა კვლევა არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველის მიერ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლების განხორციელების მიზნით საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი განცხადებებისა და კონსტიტუციური კანონის პროექტების განხილვის თაობაზე ბოლო ოთხი და მიმდინარე მოწვევის საქართველოს პარლამენტების საქმიანობის მანძილზე, 2004 წლიდან დღემდე პერიოდში. 18 წლის მონაცემები შემდეგია:

---

<sup>171</sup> The Constitution of the Republic of Lithuania, 6.11.1992, article 147.

<sup>172</sup> The Constitution of the Italian Republic, Given in Rome on this 27th Day of December 1947, article 138.

<sup>173</sup> The Constitution of Republic of Slovenia, Official Gazette RS, Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, article 168.

<sup>174</sup> The Constitution of Romania, 8.12.1991 with Amendments through 2003, article 150.

<sup>175</sup> The Constitution of the Republic of Latvia, 15.02.1922 article 65, 78.

არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მიერ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლების განხორციელების მონაცემები წლების მიხედვით:

პერიოდი	რეგისტრაციისთვის მიმართა	დარეგისტრირდა	ხელმოწერები წარმოადგინა	ნამდვილობა დადგინდა	პარლამენტმა განიხილა	პარლამენტმა მიიღო
VI მოწვევა (2004-2008)	2	1	-	-	-	-
VII მოწვევა (2008-2012)	1	1	-	-	-	-
VIII მოწვევა (2012-2016)	6	5	1	1	I მოსმენით	-
IX მოწვევა (2016-2020)	6	6	1	1 <sup>176</sup>	I მოსმენით	-
X მოწვევა (2020-01.01.2023-მდე)	1	1	-	-	-	-

როგორც მონაცემების შესწავლისა და დამუშავების შედეგად გაირკვა, არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მიერ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლების განხორციელების მიზნით შექმნილმა საინიციატივო ჯგუფმა რეგისტრაციისთვის საქართველოს პარლამენტს 2004-2022 წლებში მიმართა სულ 16-ჯერ, აქედან 14 შემთხვევაში განხორციელდა საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაცია საქართველოს პარლამენტის მიერ, რაც მათ აძლევდათ საშუალებას შეეგროვებინათ და

<sup>176</sup> იხ. საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის დასკვნა, არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის ინიციატივით „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლების განხორციელების მიზნით ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის (გიორგი ახვლედიანის, ალექსანდრე ბარამიძის, თინათინ ბოკუჩავას, კონსტანტინე გამსახურდიას, პაატა დავითაიას, მურმან დუმბაძის, ალექსანდრე ელისაშვილის, გიორგი ვაშაძის, გრიგოლ ვაშაძის, ლევან თარხნიშვილის, მამუკა კაციტაძის, თამარ კორძაიას, შოთა მალაშვილის, გოჩა მამაცაშვილის, ნიკა მაჭუტაძის, ნიკანორ მელიას, თენგიზ ომანიძის, ხათუნა სამნიძის, გიორგი უგულავას, ბაჩუკი ქარდავას, შალვა შავგულიძის, ლევან ჩხეიძის, ზურაბ ხარატიშვილისა და ვახტანგ ხმალაძის შემადგენლობით) მიერ შეგროვებული ხელმოწერების ნამდვილობის შესახებ. ხელმისაწვდომია: <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/229627>> [12.08.2023].

საქართველოს პარლამენტისთვის წარედგინათ არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის ხელმოწერა, თუმცა, შეგროვებული ხელმოწერები წარდგენილ იქნა მხოლოდ 2 შემთხვევაში. აქედან, ორივე შემთხვევაში შემოწმების შედეგად დადგინდა არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის ხელმოწერის ნამდვილობა, შესაბამისად, ორივე საკანონმდებლო ინიციატივა განხორციელებულად ჩაითვალა და განხილულ იქნა საქართველოს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე. ორივე შემთხვევაში კონსტიტუციური კანონის პროექტების განხილვის მიზნით შეიქმნა საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისია. 2019 წელს არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის ინიციატივით წარდგენილი კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვის მიზნით შექმნილ საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისიას საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე ხელმძღვანელობდა. პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვისათვის ჩატარდა 11 შეხვედრა საქართველოს სხვადასხვა ქალაქებსა და რეგიონალურ ცენტრებში. საყოველთაო-სახალხო განხილვის შემაჯამებელი ოქმის მიხედვით, აღნიშნულ შეხვედრებში მონაწილეობდნენ: მოქალაქეები, აკადემიური წრეების, ადგილობრივი თვითმმართველობების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლები, სტუდენტები და სხვა დაინტერესებული პირები. საყოველთაო-სახალხო განხილვების მიზანს წარმოადგენდა საკონსტიტუციო ცვლილებასთან დაკავშირებით მოსახლეობის მაქსიმალური ინფორმირება და მოქალაქეთა დამოკიდებულების იდენტიფიცირება კონსტიტუციური კანონის პროექტით გათვალისწინებულ შესწორებაზე.<sup>177</sup> საყოველთაო-სახალხო განხილვის დასრულების შემდეგ კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვა გაგრძელდა საქართველოს პარლამენტში, თუმცა, პირველ მოსმენაზე იგი ცნობილ იქნა უარყოფილად<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის (№07-3/384; 17.07.2019) საყოველთაო-სახალხო განხილვის შემაჯამებელი ოქმი, ხელმისაწვდომია: <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/232537>> [12.08.2023].

<sup>178</sup> 2019 წლის 12 ნოემბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა N5291 –I ს დადგენილება საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის პირველი მოსმენით

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი ემპირიული მონაცემების ანალიზი გარკვეული დასკვნების გამოტანის საშუალებას გვაძლევს. კონსტიტუციის სამართლებრივი ბუნების გათვალისწინებით ის ფაქტი, რომ საქართველოს ამომრჩევლებმა 16-ჯერ გამოთქვეს სურვილი საქართველოს კონსტიტუციაში შესწორება შეეტანათ საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია.<sup>179</sup> ერთი მხრივ, ის გარემოება, რომ საინიციატივო ჯგუფებმა 16 შემთხვევიდან მხოლოდ ორჯერ წარმოადგინეს ხელმოწერები განსახორციელებელი ცვლილებების მოუმზადებლობასა და ამომრჩეველთა მხრიდან საკითხისადმი მსუბუქ დამოკიდებულებაზე, ასევე, ამ რაოდენობის ხელმოწერების შეგროვების სირთულეზე მიგვანიშნებს, ხოლო მეორე მხრივ კი, ის გარემოება, რომ საინიციატივო ჯგუფების მიერ წარდგენილი განცხადებები საინიციატივო ჯგუფების რეგისტრაციის შესახებ, ასევე, მათ მიერ წარდგენილი ხელმოწერების ნამდვილობის საკითხი ყოველგვარი დაყოვნების გარეშე იქნა განხილული პარლამენტის მიერ, ორივე შემთხვევაში შეიქმნა საყოველთაო-სახალხო განხილვის საორგანიზაციო კომისია, ჩატარდა შეხვედრები საქართველოს მასშტაბით, საკანონმდებლო ორგანოს საკითხისადმი დამოკიდებულების მაღალ სტანდარტზე მეტყველებს. თუმცა, ამასთან საყურადღებოა, რომ სულ განხორციელებული ორი ინიციატივიდან, ორივე ცვლილება უარყოფილ იქნა პირველივე მოსმენაზე. საბოლოო ჯამში, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი კვლევის შედეგად გამოკვეთილი ფაქტები, რა თქმა უნდა, საკმარისი საფუძველი არ არის საქართველოში აღნიშნული მექანიზმის ფუნქციონირების შესახებ, მისი მეშვეობით კანონის შექმნის პროცესში ამომრჩეველთა მიერ წვლილის შეტანის თვალსაზრისით, დადებითი შეფასების გასაკეთებლად.

---

უარყოფის შესახებ. ხელმისაწვდომია: <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/256317>> [12.08.2023].

<sup>179</sup> საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციაში მიღების დღიდან (1995 წლის 24 აგვისტო) დღემდე სულ განხორციელებულია 36 ცვლილება.



## 2.3. არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის ინიციატივით კანონპროექტის წარდგენის წესი

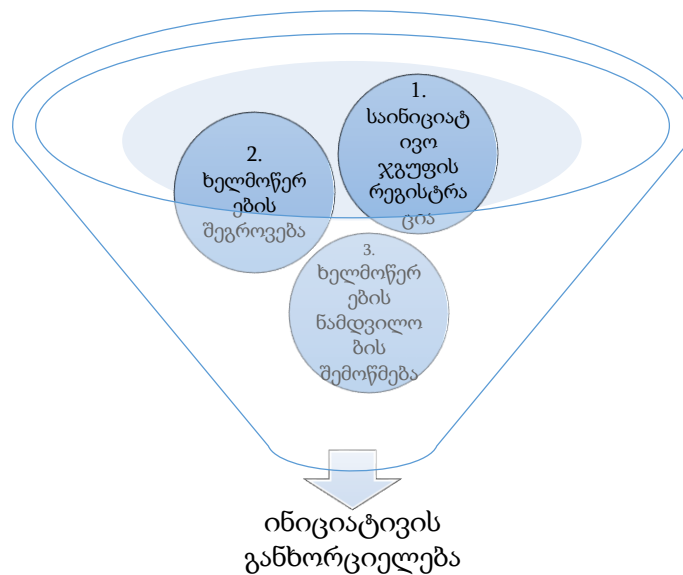
### 2.3.1. საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაცია

ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენისას, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნები და პროცედურები<sup>180</sup>, რომელთა დაცვაც აუცილებელია ინიციატორთა მიერ შეგვიძლია სამ ძირითად ნაწილად დავყოთ:

1. საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაცია;
2. ხელმოწერების შეგროვება და პარლამენტისთვის წარდგენა და
3. ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმება.

სქემა N4

*ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის პროცედურა:*



ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენისათვის განსაზღვრული პირობების დაცვის მიზნით, წესებსა და რეგულაციებს ადგენს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი. პროცედურა ზედმიწევნით გაწერილია, თუმცა, საკითხის სიღრმისეული შესწავლის მიზნით მნიშვნელოვანია გავარკვიოთ რამდენად

<sup>180</sup> არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მიერ კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის წესი და პროცედურა არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების წესისა და პროცედურის იდენტურია, რომელიც დეტალურად არის განხილული ნაშრომის 2.3 ქვეთავში, შესაბამისად, იდენტურია განხილული საკითხები და შემუშავებული მოსაზრებები. ერთადერთი განსხვავება საინიციატივო ჯგუფის წევრთა რაოდენობასა და ხელმოწერების შეგროვებისათვის დადგენილ ვადაში მდგომარეობს, რაც აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას მითითებულია შესაბამისად.

ხელმისაწვდომია რეგლამენტით განსაზღვრული პროცედურების მეშვეობით საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება ამომრჩეველთა მიერ, რამდენად აუცილებელია რეგლამენტით გათვალისწინებული ყველა პირობის არსებობა ამომრჩეველთა ნების გამოვლენის ნამდვილობის დასადგენად, რამდენად გამომდინარეობს და აუცილებელია თითოეული მათგანი კონსტიტუციის მოთხოვნების დასაცავად, თუ არის შესაძლებელი და უფრო ეფექტიანი ხომ არ იქნება პროცედურის გამარტივება. საკანონმდებლო ორგანიზაცია უნდა იყოს რაც შეიძლება მარტივი და სადა, ყველაზე უკეთესი და სწორია ხალხის პირდაპირი მონაწილეობა კანონმდებლობაში, ე.ი. კანონის შემუშავებასა და გამოცემაში, ამას პირდაპირი კანონმდებლობა ეწოდება და ასეთი წესი ყველაზე უფრო დემოკრატიულია, რადგან ის ხალხის სურვილს და ნებას ყველაზე უფრო სწორად და უტყუარად გამოხატავს.<sup>181</sup>

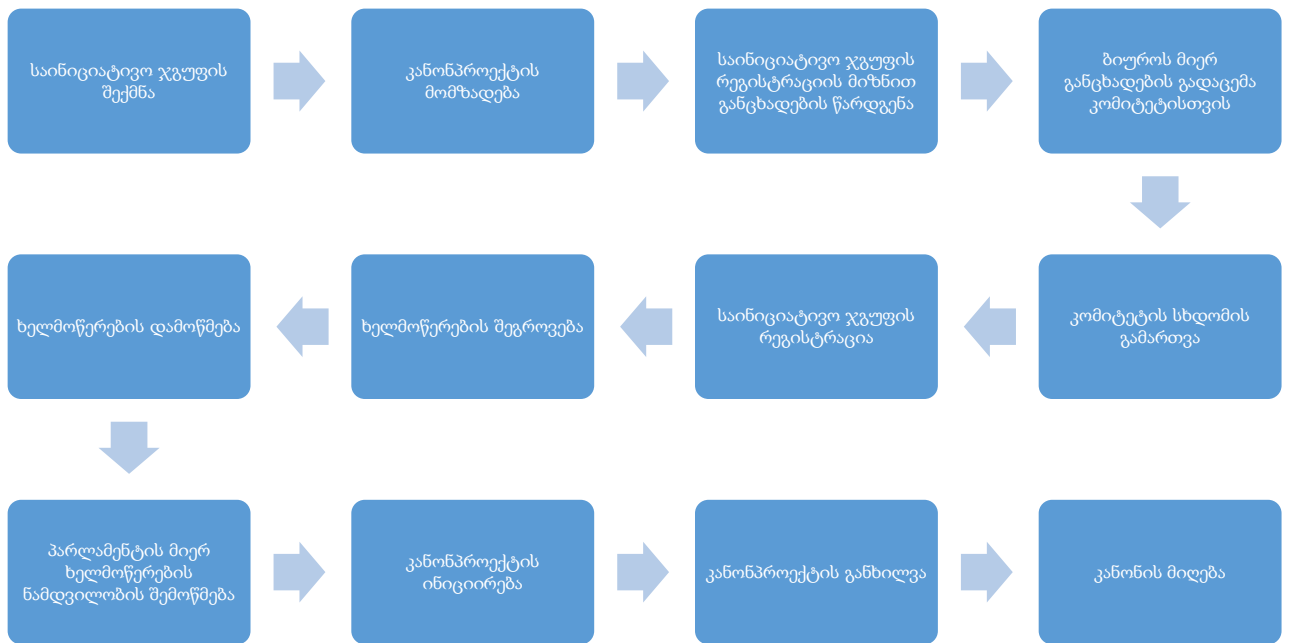
ამომრჩეველებმა მათი იდეის საკანონმდებლო ორგანომდე მიტანასა და მის კანონად ქცევამდე საკმაოდ კომპლექსური პროცედურა უნდა გაიარონ. საკანონმდებლო აქტით გათვალისწინებული პროცესი შეგვიძლია პირობითად რამდენიმე მნიშვნელოვან ეტაპად დავყოთ და თანმიმდევრულად დავალაგოთ, რომელთა გავლა სავალდებულოა. პროცესი საკმაოდ რთულად გამოიყურება, თუმცა როგორც არისტოტელე აღნიშნავდა, რთული მოვლენა არართულ ნაწილებად უნდა დავშალოთ, ისინი რთულის უმცირესი ნაწილები უნდა იყვნენ და ისე განვიხილოთ.

*სქემა N5*

*ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ეტაპები:*

---

<sup>181</sup> *არსენიძე რ.*, დემოკრატიული რესპუბლიკა, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, გვ. 19-20.



ამომრჩევლებმა, რომლებმაც საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით სარგებლობა გადაწყვიტეს თავდაპირველად უნდა შექმნან საინიციატივო ჯგუფი, არანაკლებ 5 წევრის შემადგენლობით, მოამზადონ კანონპროექტი განმარტებით ბარათთან ერთად და საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციის მიზნით მიმართონ საქართველოს პარლამენტის ბიუროს.<sup>182</sup>

რადგან ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება კონკრეტულ კანონპროექტთა მხარდამჭერების რაოდენობაზეა დამოკიდებული, განსხვავებულია ამომრჩეველთა მიერ კანონპროექტის წარდგენის წესი.<sup>183</sup> კერძოდ, ასეთ შემთხვევაში დგება ინიციატორთა მცირე ჯგუფის<sup>184</sup> შექმნის საჭიროება, რომელიც საზოგადოების წინაშე არსებული პრობლემის იდენტიფიცირებისა და მისი გადაჭრის იდეის

<sup>182</sup> კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის შემთხვევაში საინიციატივო ჯგუფის წევრთა მინიმალური რაოდენობა შეადგენს 10 წევრს. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 124, 127.

<sup>183</sup> წულაია მ., ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 115.

<sup>184</sup> ამომრჩეველთა მცირერიცხოვან წარმომადგენლებს, რომელთაც თავად განსაზღვრავენ, ძირითადად საინიციატივო ჯგუფები ეწოდებათ, თუმცა დასახელება შესაძლოა განსხვავებული იყოს ქვეყნების მიხედვით, მაგალითად, პორტუგალიის შემთხვევაში მას წარმომადგენლობითი კომიტეტი, რუმინეთში კი საინიციატივო კომიტეტი ეწოდება.

შემუშავების საფუძველზე მოამზადებს პროექტს, ორგანიზებას გაუწევს და აწარმოებს კამპანიას კონკრეტული ცვლილების განხორციელების აუცილებლობაში ამომრჩეველთა დარწმუნების მიზნით, წარმართავს ხელმოწერების შეგროვების პროცესს, უზრუნველყოფს შეგროვებული ხელმოწერების საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარდგენასა და პროექტის განხილვაში მონაწილეობას ამომრჩეველთა სახელით. ამგვარი მცირერიცხოვანი ჯგუფების შექმნის აუცილებლობა გათვალისწინებულია თითქმის ყველა ქვეყნის შემთხვევაში.<sup>185</sup>

საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი განცხადება გარკვეულ მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს, ხოლო საკანონმდებლო აქტით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტი უარს ეუბნება საინიციატივო ჯგუფს რეგისტრაციაზე. თავისთავად მოთხოვნები რთული არ არის და ძირითადად საინიციატივო ჯგუფის წევრების მონაცემების მითითებას ითვალისწინებს, ასევე, კანონპროექტისა და განმარტებითი ბარათის წარდგენას, თუმცა, როგორც არსებული პრაქტიკის შესწავლა ცხადყოფს ხშირია გარკვეული ფორმალური ხარვეზების არსებობა, რისი გამოსწორების შესაძლებლობას კანონმდებელი არ ითვალისწინებს. ჩვენი აზრით, ამომრჩეველთა მიერ კონსტიტუციით აღიარებული უფლებით სარგებლობის პროცედურის მეტი მოქნილობისა და გამარტივებისთვის მიზანშეწონილია საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციისას ხარვეზის გამოსწორების რეგულაციის დადგენა. საკითხის განმხილველ კომიტეტს თუ ექნება შესაძლებლობა საჭიროების შემთხვევაში დაადგინოს ხარვეზი და გონივრულ ვადაში მისცეს მისი გამოსწორების შესაძლებლობა საინიციატივო ჯგუფის წევრებს, ამით აცილებული იქნება დაშვებული, ხშირ შემთხვევაში ფორმალური ხარვეზის გამო, რეგისტრაციაზე უარის თქმა, რაც ზედმეტ ბარიერებს უქმნის ისედაც რთულ პროცედურას. ამგვარი ფორმალური საფუძვლით უარის თქმა ამომრჩეველებს ნეგატიურად განაწყობს და ავტორიტეტს უკარგავს პარლამენტს მათ თვალში, იძულებულს ხდის მათ თავიდან წარუდგინონ

---

<sup>185</sup> კანონმდებლობით უმეტესად განსაზღვრულია საინიციატივო ჯგუფის წევრთა რაოდენობის ქვედა ზღვარი, რომელიც საშუალოდ 5-10 წევრის ფარგლებში მერყეობს (მაგ. ლიეტუვა, ლატვია), პორტუგალიის შემთხვევაში განსაზღვრულია, რომ წარმომადგენლობითი კომიტეტი შედგება მინიმუმ 5 და მაქსიმუმ 10 წევრისგან.

გასწორებული განცხადება პარლამენტს და ტექნიკური ხარვეზის გამო განმეორებით გაიარონ იგივე ეტაპები. შემოთავაზებული ცვლილებით კი ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფს შესაძლებლობა ექნება უშუალოდ კომიტეტს წარუდგინოს გამოსწორებული ხარვეზის შემცველი დოკუმენტი და ამით თავიდან იქნება აცილებული ჩვენს სქემაში მითითებული თავდაპირველი შესაბამისი ეტაპების გავლა, რაც დაზოგავს როგორც ამომრჩეველების, ასევე, პარლამენტის დროს და რესურსს და ნდობას აამაღლებს პარლამენტის მიმართ. ასევე, მიზანშეწონილად გვესახება, შემუშავდეს და პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსდეს საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციის განცხადების ფორმა, რომელსაც ჩამოტვირთავს და შეავსებს საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენელი, რაც მაქსიმალურად დაიცავს მათ ფორმალური ხარვეზებისგან. სასურველია, ამავე განცხადებით განისაზღვროს საპარლამენტო განხილვისას საინიციატივო ჯგუფის რომელი წევრი იქნება მომხსენებელი კანონპროექტზე, რადგან მოგვიანებით მისი განსაზღვრის პროცედურა არ არსებობს. აგრეთვე მიზანშეწონილია, ვებგვერდზე განთავსდეს ინსტრუქცია, ვიდეო რგოლის სახით, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების წესისა და ეტაპების შესახებ.

## **2.3.2. ხელმოწერების შეგროვება და მათი ნამდვილობის შემოწმება**

### **2.3.2.1. ხელმოწერების მატერიალური ფორმით შეგროვება**

„კანონმდებლობის ხალხის სურვილის თანახმად წასაყვანათ, საჭიროა, აგრეთვე, ხალხს ექნეს ინიციატივის, ე.ი. თაოსნობის უფლება. ინიციატივა გამოიხატება შემდეგში: ყოველ მოქალაქეს უფლება აქვს კანონპროექტი შეიმუშავოს ამა თუ იმ საკითხზე და თუ მას ვთქვათ 100 000 კაცი ან რამდენიც იქნება დადგენილი ხელს მოუწერს, პარლამენტი ვალდებული იქნება ეს კანონპროექტი განიხილოს და მასზე თავისი პასუხი გამოსთქვას.“<sup>186</sup> ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისათვის ერთ-ერთი მთავარი მოთხოვნა გარკვეული რაოდენობის მხარდამჭერთა მობილიზებაა. მათ მიერ გამოხატული ნება კი თავის მხრივ

<sup>186</sup> *არსენიძე რ.*, დემოკრატიული რესპუბლიკა, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, გვ. 22.

დაფიქსირებული უნდა იყოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივებზე მხარდაჭერა ხორციელდება ხელმოწერის სახით. „ხელმოწერა არის ქმედება, როდესაც ინდივიდი საკუთარი ხელით წერს სახელს დოკუმენტზე, როგორც წესი, ხელნაწერი ხელმოწერის სახით. უფრო ფართოდ, ეს არის პიროვნების მიერ დოკუმენტზე მუდმივი ანაბეჭდის განთავსება.“<sup>187</sup> ზოგადად, ხელმოწერის მიზანი კონკრეტულ დოკუმენტზე დაფიქსირებულ ინფორმაციაზე თანხმობის გამოხატვა და მისი დადასტურებაა. შესაძლებელია ითქვას, რომ კონკრეტულ საკანონმდებლო ინიციატივაზე ხელმოწერის განხორციელებით ამომრჩეველი აფიქსირებს, რომ გაეცნო ინიციატივას, ადასტურებს დოკუმენტზე განთავსებულ საკუთარ პირად მონაცემებს და გამოხატავს პროექტისადმი მხარდაჭერას. ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა კონკრეტულ ჩანაწერსაც კი შეიცავს, მაგალითად, ლიეტუვას შემთხვევაში, მხარდამჭერთა განცხადების ფორმაზე, სადაც ხელმოწერა უნდა განხორციელდეს, განთავსებულია ტექსტი: „მე, ლიეტუვას რესპუბლიკის მოქალაქე ვადასტურებ, რომ მხარს ვუჭერ ამ კანონის მიღებას, კანონის ცვლილებას ან დამატებას“.<sup>188</sup>

ელექტრონული ტექნოლოგიების განვითარების მიუხედავად, ხელმოწერების მატერიალური ფორმით შეგროვება ყველა ქვეყნის მიერ არის შენარჩუნებული, რადგან კანონმდებლის მოვალეობაა შექმნას ისეთი რეგულაციები, რომელიც საშუალებას იძლევა თითოეული მოქალაქისათვის მაქსიმალურად იყოს უზრუნველყოფილი ხელმისაწვდომობა სახალხო ინიციატივის წარდგენისას. მონაწილეობა ეფექტურია მოქალაქეების საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ორ დონეზე ჩართვის შემთხვევაში: ონლაინ და ოფლაინ, მხოლოდ ციფრული ტექნოლოგიების არჩევა არაოპტიმალურია, რადგან არაციფრული არხების უგულებელყოფამ შეიძლება გამოიწვიოს გარკვეული ტიპის მონაწილეების დაბალი ჩართულობა.<sup>189</sup> მიდგომა თითქმის ყველა შემთხვევაში იდენტურია. ხელმოწერების შეგროვება ხორციელდება

---

<sup>187</sup> *Mason S.*, Chapter Title: Electronic signatures, Book Title: Electronic Evidence and Electronic Signatures, Editor(s): *Mason S., Seng D.*, Published by: University of London Press, Institute of Advanced Legal Studies, 2021, p. 281.

<sup>188</sup> Law of Lithuania on the Citizens' Right of Legislative Initiative, No VIII-1003, 22 December 1998, Vilnius, article 7.

<sup>189</sup> *Sgueo G.*, The Practice of Democracy, A Selection of Civic Engagement Initiatives, EPRS|European Parliamentary Research Service, June 2020, p. 45.

საინიციატივო ჯგუფის მიერ, სპეციალურად ამ მიზნით დადგენილი ფორმის ფურცელზე. ფორმის დადგენა ძირითადად ხორციელდება საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, ზოგ შემთხვევაში შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს სხვა სახელმწიფო დაწესებულება.<sup>190</sup> ევროპარლამენტის შემთხვევაში შესაბამისი ფურცლის ნიმუში დანართის სახით ერთვის საკანონმდებლო ინიციატივისთვის დადგენილ რეგულაციებს, რომელიც განთავსებულია ვებგვერდზე.<sup>191</sup>

ამომრჩეველთა მიერ ხელმოწერების წარდგენის პროცედურები დეტალურად არის გაწერილი საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში, რომლის მიხედვით ამომრჩეველთა ხელმოწერების შეგროვებისა და წარდგენის ორი ფორმა არსებობს: მატერიალური და ელექტრონული. ამომრჩეველებისთვის კანონპროექტზე ელექტრონულად მხარდაჭერის დაფიქსირება 2019 წლიდან არის შესაძლებელი, თუმცა მთლიანად ელექტრონულ ხელმოწერებზე გადასვლა დიდ გამოწვევებთანაა დაკავშირებული.<sup>192</sup> კონსტიტუციური უფლების - სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების, შეუზღუდავად შენარჩუნების მიზნით გათვალისწინებულ იქნა ხელმოწერების წარდგენის ორივე ფორმა. მატერიალური ფორმით ხელმოწერების შეგროვება ხორციელდება საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ დადგენილი ხელმოწერების ფურცლების შევსების გზით, რომლის ფორმაც საინიციატივო ჯგუფის წევრებს გადაეცემათ რეგისტრაციისას. თითოეული ხელმოწერა უნდა შეიცავდეს ამომრჩევლის შესაბამის მონაცემებს და დადასტურებული და დამოწმებული იყოს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით.

---

<sup>190</sup> მაგალითად, ლატვიაში ხელმოწერების შეგროვების ფურცლებს ამტკიცებს ცენტრალური საარჩევნო კომისია.

<sup>191</sup> იხ. Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council, of 16 February 2011 on the Citizens' Initiative, Annex III, Official Journal of the European Union L 65/1, 11.03.2011. ხელმისაწვდომია: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:en:PDF>> [12.08.2023].

<sup>192</sup> აღნიშნული საკითხი დეტალურად არის განხილული ნაშრომის მომდევნო ქვეთავში.

ხელმოწერების შეგროვების საკანონმდებლო მოთხოვნები შესაძლოა შეეხებოდეს ხელმოწერების შეგროვების ვადასა და არეალს.<sup>193</sup> ხელმოწერების შეგროვების ვადა ქვეყნების მიხედვით საშუალოდ რამდენიმე თვეს შეადგენს<sup>194</sup>, ასევე, რიგ შემთხვევებში შესაძლებელია განსაზღვრული იყოს ხელმოწერების შეგროვების გეოგრაფიული არეალი. მაგალითად, ავსტრიის კანონმდებლობის შესაბამისად, ინიციატივის წარდგენა შესაძლებელია სამი მიწის ხმის უფლების მქონე მოქალაქეთა 1/6-ის მიერ.<sup>195</sup> რუმინეთში ინიციატივის წარმომადგენლობითობისა და საკითხის ზოგადი ინტერესების უზრუნველსაყოფად ხელმოწერები წარმოდგენილი უნდა იყოს ქვეყნის მასშტაბით არსებული ოლქების მინიმუმ 1/4-დან და თითოეულ მათგანში ხელმომწერი უნდა იყოს მინიმუმ 5 000 მოქალაქე.<sup>196</sup> ამ მხრივ, ცხადია, განსაკუთრებულია მოქალაქეთა ინიციატივების წარდგენის წესი და რეგულაციები ევროპარლამენტში, რომელთა მიხედვით, საკანონმდებლო ინიციატივის განსახორციელებლად მინიმუმ 1 მილიონი ხელმოწერა უნდა შეგროვდეს წევრი ქვეყნების მეოთხედში, განსაზღვრულია ასევე, თითოეულ წევრ სახელმწიფოში ხელმომწერთა მინიმალური სავალდებულო რაოდენობაც<sup>197</sup>. მოქალაქეთა მინიმალური რაოდენობის დადგენა და ტერიტორიული დაყოფა აუცილებელია წარმომადგენლობითობის უზრუნველსაყოფად, ასევე, იმ გარემოებაში დასარწმუნებლად, რომ საკანონმდებლო ინიციატივა ასახავს საერთო ინტერესებს.<sup>198</sup>

ამომრჩეველთა მიერ კანონპროექტის წარდგენასთან დაკავშირებული რეგულაციები დადგენილია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით. საინიციატივო ჯგუფებისთვის

---

<sup>193</sup> აღნიშნული მოთხოვნები რელევანტურია, აგრეთვე, ელექტრონული ხელმოწერების განხორციელების შემთხვევაში.

<sup>194</sup> ხელმოწერების შეგროვებისთვის მაგალითად, ლიეტუვაში ამომრჩეველებს ეძლევათ 2 თვის ვადა, ხოლო კონსტიტუციური კანონის პროექტის შემთხვევაში 4 თვე, ლატვიაში აღნიშნული ვადა ორივე შემთხვევაში შეადგენს 12 თვეს, ფინეთის მოქალაქეებს ხელმოწერების შესაგროვებლად 6 თვე აქვთ, სერბეთის კანონმდებლობით ამ მიზნით გათვალისწინებულია 90 დღე.

<sup>195</sup> Rules of Procedure of the Austrian National Council, Federal Law Gazette, N410/1975, article 69.

<sup>196</sup> The Constitution of Romania, 8.12.1991 with Amendments through 2003, article 74.

<sup>197</sup> *ib.* Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council, of 16 February 2011 on the Citizens' Initiative, Official Journal of the European Union L 65/1, 11.03.2011.

<sup>198</sup> *Stoica F. C., Safta M.*, Legislative Initiative of Citizens in Romania and at the European Level, Acta Juridica Hungarica 55, No 2, 2014, p. 164.



ხელმოწერების შესაგროვებლად განსაზღვრულია 45 სამუშაო დღე<sup>199</sup>, აღნიშნულ ვადაში არ იანგარიშება აგრეთვე სესიებს შორის პერიოდი.<sup>200</sup> დასაფიქრებელია ვადის ათვლის ზოგადი წესის ხელმოწერების შეგროვებასთან მიმართებით გავრცელება. ვინაიდან, პარლამენტის სესიებს შორის პერიოდს არ აქვს კავშირი ამომრჩეველთა მიერ ხელმოწერების შეგროვებასთან, მიზანშეწონილად გვესახება იმგვარი ცვლილების განხორციელება, რომლის მიხედვით ხელმოწერების შეგროვების შემთხვევებზე არ გავრცელდება რეგლამენტით გათვალისწინებული ვადის ათვლის ზოგადი წესი. რაც შეეხება, ხელმოწერების შეგროვების გეოგრაფიულ არეალს საქართველოს კანონმდებლობა რაიმე დანაწესს არ შეიცავს და ტერიტორიასთან აკავშირებს მხოლოდ ხელმოწერების დამოწმების წესს.

ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ პროცედურები იყოს მოქნილი, მარტივი და ამომრჩეველთათვის მაქსიმალურად გასაგები. „უფლების შექმნის გამარტივება სულაც არ ნიშნავს ამ უფლების ღირებულებით დამცრობას.“<sup>201</sup> ჩვენი აზრით, საკმაოდ პრობლემურია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული ხელმოწერების დამოწმების გართულებული და სამართლებრივად გაუმართავი წესი. ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების მიზნით შეგროვებული ხელმოწერები ბათილად რომ არ ჩაითვალოს ამისათვის აუცილებელია შემდეგი ორი პირობის შესრულება: 1. ხელმოწერების შეგროვების თითოეული ფურცელი დადასტურებული უნდა იყოს ხელმოწერების შეგროვებისთვის პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერით და 2. სანოტარო ბიუროში უნდა დამოწმდეს თითოეული პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერა. ამასთანავე, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი სანოტარო წესით ხელმოწერების დამოწმებასთან დაკავშირებით შეიცავს ერთ სრულიად გაუგებარ ჩანაწერს. კერძოდ,

---

<sup>199</sup> კონსტიტუციური კანონის პროექტის შემთხვევაში ხელმოწერების შეგროვებისათვის განსაზღვრული ვადა შეადგენს 4 თვეს.

<sup>200</sup> ვადების გაანგარიშების არსებული ზოგადი წესის პირობებში, ცალკეულ შემთხვევაში, ხელმოწერების შეგროვების ვადა, საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციის თარიღის შესაბამისად, შესაძლოა 3 თვემდე გაიზარდოს, რაც ბევრად აჭარბებს დადგენილ ზღვარს.

<sup>201</sup> ზოიძე ბ., მოძღვრება საკანონმდებლო კულტურის შესახებ, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“ N1, 2006, გვ. 39.

„ერთ მუნიციპალიტეტში ხელმოწერების შეგროვებისთვის პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერის სანოტარო წესით დამოწმება საკმარისია ერთხელ. მის მიერ ხელმოწერით დადასტურებული ყველა სხვა ხელმოწერების ფურცელი იმავე მუნიციპალიტეტში სანოტარო წესით დამოწმებას აღარ საჭიროებს.“<sup>202</sup> სავარაუდოდ კანონმდებელს კეთილი მიზანი ჰქონდა, როგორმე შეეზღუდა თითოეული ფურცლის სანოტარო წესით დამოწმებასთან დაკავშირებული ხარჯები<sup>203</sup>, თუმცა რეალურად, შედეგად მივიღეთ გაურკვეველი ჩანაწერი, რომელიც პრაქტიკაში არაერთ პრობლემას წარმოშობს. პრობლემურია რეალურად იმის გარკვევა, თუ რომელ მუნიციპალიტეტში შეგროვდა ხელმოწერები.<sup>204</sup> ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ თითოეული ხელმოწერის ფურცელი დადასტურებული უნდა იყოს ხელმოწერების სისწორეზე პასუხისმგებელი პირის მიერ, ხოლო თუ ვინ შეიძლება იყოს ასეთი პირი კანონმდებელი არ არეგულირებს.<sup>205</sup> ნორმის ანალიზი და არსებული პრაქტიკის შესწავლა გვიჩვენებს, რომ შემოთავაზებული რეგულაცია ვერანაირ კრიტიკას უძლებს. თავად ნორმის პირობა არის გაუგებარი, თუ როგორ უნდა განისაზღვროს, რომელ მუნიციპალიტეტშია ხელმოწერები შეგროვებული

---

<sup>202</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 124, 127.

<sup>203</sup> მაგალითად, ლატვიის საკანონმდებლო რეგულირების შესაბამისად, ამომრჩევლის ყოველი ხელმოწერა დამოწმებული უნდა იყოს სანოტარო წესით ან იმ პირის მიერ ვისაც ნოტარიუსის ფუნქციების შესრულების უფლება აქვს. ასევე, განსაზღვრულია სანოტარო მოქმედების საფასურის გადახდის წესი. იხ. Law of the Republic of Latvia on National Referendums, Legislative Initiatives and European Citizens' Initiative, adopted by the Saeima on 31 March 1994, Section 22.

<sup>204</sup> ხელმოწერების შეგროვების ადგილის განსაზღვრის ერთადერთი საშუალება, რომელიც შეიძლება პარლამენტს დაეხმაროს, ხელმოწერების ფურცელზე მითითებული მისამართია. თუმცა, შესაძლებელია მაგალითად, ხელმოწერები შეგროვდეს თბილისის მუნიციპალიტეტში, მისამართი კი მითითებული იყოს სხვა მუნიციპალიტეტის, პირის რეგისტრაციის მიხედვით და არა ფაქტობრივი მისამართი. თუ ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმებისას აღმოჩნდა, რომ ერთ მუნიციპალიტეტში შეგროვებული ხელმოწერების ფურცელზე სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის მისამართებიც არის აღნიშნული, უნდა მოხდეს ასეთი ხელმოწერების ბათილად მიჩნევა, მაშინ როდესაც, რეალურად ხელმოწერების შეგროვება რომელ მუნიციპალიტეტში განხორციელდა, მიუხედავად ფურცელზე მითითებული სხვა მუნიციპალიტეტში არსებული მისამართისა, დადგენის მექანიზმი არ არსებობს. ასევე, პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც შერეული მისამართებია დაფიქსირებული, შესაძლებელია ხელმოწერების შეგროვების ერთ ფურცელზე მითითებული იყოს რამდენიმე სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში არსებული მისამართი. შესაბამისად, გაუგებარია აქედან რომელი მუნიციპალიტეტი შეიძლება მიჩნეულ იქნეს პრიორიტეტულად და ხელმოწერები იმ მუნიციპალიტეტში შეგროვებულად ჩაითვალოს, რომ სხვა დანარჩენი ხელმოწერა ბათილად იქნეს მიჩნეული, რათა დავიცვათ საკანონმდებლო აქტის მოთხოვნა, რადგან ბათილია ყველა ხელმოწერა, რომელიც დადგენილი წესით არ არის დადასტურებული ან დამოწმებული.

<sup>205</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 124, 127.

და შესაბამისად, ვერც ასეთ პირობაზე დაფუძნებული ხელმოწერების დამოწმების წესი იქნება მართებული და გასაგები. ამასთან, გაუგებარია ამომრჩეველთა ხელმოწერების დამოწმების მუნიციპალიტეტების მიხედვით დაყოფის მნიშვნელობა. ვფიქრობთ, საკითხის განსხვავებული რეგულირებაა საჭირო.

არსებული მოდელის გაუმჯობესების მიზნით რამდენიმე საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელება გვესახება მიზანშეწონილად, ხელმოწერების ფურცლების დადასტურების უფლება შესაძლებელია ჰქონდეთ მხოლოდ საინიციატივო ჯგუფის წევრებს და მოხდეს მათი ხელმოწერის ერთჯერადად დამოწმება, მიუხედავად იმისა თუ რომელ მუნიციპალიტეტში გროვდება ხელმოწერა, რადგან ამომრჩეველთა რაოდენობის დადგენისა და მათი ნების გამოხატვის ნამდვილობის დადასტურებისათვის მუნიციპალიტეტებთან კავშირის დანახვა მართლაც რთულია. ამგვარი რეგულაცია, ასევე, თავისთავად გამორიცხავს დიდ ხარჯებს საინიციატივო ჯგუფის მხრიდან, რადგან ისინი თავად შეძლებენ გადაწყვიტონ საინიციატივო ჯგუფის წევრებისა და ჯგუფის წევრთაგან ხელმოწერების სისწორეზე პასუხისმგებელი პირების რაოდენობა. შესაძლებელია საკითხის კიდევ უფრო მოქნილად გადაწყვეტა, საკანონმდებლო აქტში მხოლოდ მითითება, რომ ხელმოწერების სისწორისათვის პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერის სანოტარო წესით დამოწმება სავალდებულოა და შემდეგ თავად განსაზღვრონ ამომრჩეველებმა ერთი პირი იქნება ხელმომწერი და მხოლოდ მისი ხელმოწერა დამოწმდება, თუ ერთზე მეტი, რაც მისცემთ სანოტარო ხარჯების ლავირების საშუალებას. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად ასეთი გართულებული და გაუგებარი არსებული რეგულაციისა საკანონმდებლო აქტის მოქმედი ჩანაწერი არ გამორიცხავს მხოლოდ ერთი პირის მიერ ხელმოწერების ფურცლების დადასტურების შესაძლებლობას, თუმცა, ითხოვს მუნიციპალიტეტების მიხედვით ხელმოწერების სანოტარო წესით დამოწმებას. პრაქტიკაში დაფიქსირდა შემთხვევა, როდესაც ამომრჩეველთა ხელმოწერების ყველა ფურცელზე ხელს ერთი და იგივე პირი აწერდა, რაც ნიშნავს, რომ საინიციატივო ჯგუფმა პასუხისმგებელ პირად ერთი პირი განსაზღვრა, რასაც რეგლამენტი არ ზღუდავს, თუმცა, რეგლამენტის მოთხოვნები, რომ ფორმალურად დაცული ყოფილიყო, რადგან 58 მუნიციპალიტეტში იყო ხელმოწერები მოგროვებული,

ერთი და იმავე პირის ხელმოწერა ერთ დღეს, ერთი და იმავე ნოტარიუსთან 58-ჯერ დამოწმდა,<sup>206</sup> რაც ყოველგვარ სამართლებრივ ლოგიკას და დატვირთვას მოკლებულია, ასევე, უმიზნოდ ზრდის ამომრჩეველთა ხარჯებს. ნაშრომით შემოთავაზებული მოდელი კი ამგვარ შემთხვევებს გამორიცხავს და ზოგადად გაამარტივებს ხელმოწერების ფურცლებზე განხორციელებული ხელმოწერის დამოწმების წესს.

### 2.3.2.2. კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერების შეგროვება

თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარებასთან ერთად ხელმოწერების შეგროვება მხოლოდ მატერიალური ფორმით ვეღარ პასუხობდა არსებულ გამოწვევებს. ელექტრონული ფორმატების დანერგვა გაცილებით მიმზიდველად გამოიყურებოდა, რომელიც მნიშვნელოვნად გაამარტივებდა ხელმოწერების შეგროვების პროცესს, დაზოგავდა დროსა და რესურსებს. ქვეყნების უმრავლესობამ ელექტრონული ხელმოწერის შესაძლებლობების შექმნა დაისახა მიზნად და შესაბამისი რეგულაციები ასახა კანონმდებლობაში. დღეს საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ ციფრული ტექნოლოგიები გვთავაზობს საინტერესო შესაძლებლობებს უფრო ძლიერი და ინკლუზიური სამოქალაქო საზოგადოების არსებობის ხელშესაწყობად.<sup>207</sup> ამასთანავე, შენარჩუნებული იქნა ხელმოწერების მატერიალური ფორმით წარდგენის შესაძლებლობაც. ხელმოწერა განხორციელებული იქნება ხელნაწერის თუ ელექტრონული ფორმით, ხელმოწერის მიზანი არ შეიცვლება, მაგრამ სრულიად ნათელია, რომ ხელნაწერით განხორციელებული ხელმოწერა შეიძლება გაყალბდეს, გადატანილ იქნეს ერთი ფურცლიდან მეორეზე ან ხელმოწერის შემდეგ შეიძლება

---

<sup>206</sup> არანაკლებ 25 000 ამომრჩეველის ინიციატივით „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ“, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის შესახებ“ და „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტების წარდგენის უფლების განხორციელების მიზნით ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ შეგროვებული ხელმოწერების ფურცლები.

<sup>207</sup> *Dubow T., Devaux A., Manville C., Civic Engagement: How Can Digital Technology Encourage Greater Engagement in Civil Society? RAND Corporation, 2017, pp. 2-3.*

შეიცვალოს დოკუმენტი, ციფრულ ხელმოწერებს შეუძლიათ დაგვეხმარონ ამ ტიპის გამოწვევებისთვის წინააღმდეგობის გაწევაში.<sup>208</sup>

ხელმოწერის ელექტრონული ფორმით განხორციელებას, დადებით მხარეებთან ერთად, თავისი რისკები და სირთულეები ახლავს. სათანადო ტექნიკური უზრუნველყოფის საჭიროებასთან ერთად, აუცილებელია ხელმოწერის ელექტრონულად განხორციელების იმგვარი ფორმატის დანერგვა, რომელიც პირის იდენტიფიცირების საშუალებას მოგვცემს და სრულიად დაცული იქნება გაყალბებისგან. „ელექტრონული ხელმოწერების შესახებ კანონმდებლობა არსებითად მიმართულია ხელმოწერის განმახორციელები პირის ავთენტიფიკაციისკენ“.<sup>209</sup> ელექტრონული მხარდაჭერის განხორციელების შემთხვევაში, ასევე, დგება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხი, რასაც ქვეყნები განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ და უმეტეს შემთხვევაში საკანონმდებლო აქტებში მითითებული აქვთ ხელმოწერების ელექტრონული ფორმით განხორციელების შესაძლებლობის თაობაზე მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ უზრუნველყოფილი იქნება პერსონალურ მონაცემთა დაცვა.<sup>210</sup>

კანონპროექტზე მხარდამჭერთა ელექტრონული ხელმოწერების განთავსების შესაძლებლობას საქართველოს კანონმდებლობაც ითვალისწინებს. საქართველოს ღია პარლამენტის 2017 წლის სამოქმედო გეგმის მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის ერთ-ერთ ამოცანას წარმოადგენდა მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა საპარლამენტო საქმიანობის პროცესში.<sup>211</sup> ამ მიზნით, საქართველოს პარლამენტმა აიღო ვალდებულება დაენერგა ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტების პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებისა და მასზე ელექტრონულად ხელის მოწერის სისტემა.

---

<sup>208</sup> *Mason S.*, Chapter Title: Electronic signatures, Book Title: Electronic Evidence and Electronic Signatures, Editor(s): *Mason S., Seng D.*, Published by: University of London Press, Institute of Advanced Legal Studies, 2021, pp. 358-359.

<sup>209</sup> იქვე, p. 279.

<sup>210</sup> მაგალითად, ლიეტუვას კანონმდებლობა ითვალისწინებს ხელმოწერების შეგროვების შესაძლებლობას ელექტრონული ფორმით, ცესკოს მიერ დადგენილი პროცედურის შესაბამისად, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეთა პერსონალური მონაცემების დაცვას.

<sup>211</sup> იხ. „ღია პარლამენტის“ 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია: <<https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/OGP/samoqmedo-gegmebi/ogp-2017-samokmedo-gegma-ganaxlebuli.pdf>> [12.08.2023].

აღნიშნული ვალდებულების შესასრულებლად თავდაპირველად აუცილებელი იყო შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შექმნა. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელებული ცვლილებები ითვალისწინებდა ამომრჩევლების ინიციატივით კანონპროექტის წარდგენის უფლების განხორციელების მიზნით შექმნილი საინიციატივო ჯგუფის მიერ კანონპროექტის მხარდამჭერთა ხელმოწერების შეგროვების შესაძლებლობას, როგორც ხელმოწერების ფურცლების შევსების, ისე პარლამენტის ვებგვერდზე, კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერების შეგროვების გზით.<sup>212</sup>

საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების შემდეგ საჭირო იყო შესაბამისი ელექტრონული პლატფორმის შექმნა, რომელიც საშუალებას მისცემდა ამომრჩევლებს პარლამენტის ვებგვერდის მეშვეობით შეეგროვებინათ ელექტრონული ხელმოწერები ამომრჩეველთა მიერ ინიცირებულ კანონპროექტებზე, რომლის შექმნა და ამოქმედება საქართველოს პარლამენტმა უზრუნველყო 2019 წლის ბოლოსთვის. ამჟამად, საქართველოს პარლამენტის მიერ სპეციალურად ამ მიზნით შექმნილ ვებგვერდზე შესაძლებელია, როგორც არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის ინიციატივით საქართველოს კანონის პროექტის წარდგენის, აგრეთვე, არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის ინიციატივით საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის მიზნით ამომრჩეველთა ხელმოწერების შეგროვება ელექტრონულად. რაც გულისხმობს, რომ ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ პარლამენტისათვის წარდგენილი პროექტი განთავსდება საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე, ხელმოწერების ელექტრონულად შეგროვების მიზნით, სადაც ამომრჩეველს შესაძლებლობა აქვს მხარი დაუჭიროს პროექტს კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის<sup>213</sup> განხორციელებით.

---

<sup>212</sup> 2018 წელს კიდევ უფრო დაიხვეწა და სამართლებრივად გაიმართა ელექტრონული სისტემების მეშვეობით მოქალაქეთა ჩართულობის საკითხის მარეგულირებელი ნორმები და ამომრჩევლებს, ასევე, მიევცათ შესაძლებლობა პარლამენტის ვებგვერდის მეშვეობით, ელექტრონული ფორმით, დაეფიქსირებინათ საკუთარი ხელმოწერა ამომრჩევლების მიერ ინიცირებულ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე.

<sup>213</sup> კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერა – განვითარებული ელექტრონული ხელმოწერა, რომელიც კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის შექმნის საშუალების გამოყენებით, კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის სერტიფიკატის საფუძველზეა შესრულებული. კვალიფიციურ ელექტრონულ ხელმოწერას აქვს პირადი ხელმოწერის თანაბარი იურიდიული ძალა. „ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 10.05.2017, მუხლი 2, 3.

ჩვენ მიერ შესწავლილი მონაცემების თანახმად, ელექტრონული ხელმოწერების შესაძლებლობის დანერგვიდან 2023 წლამდე პერიოდში საქართველოს პარლამენტში სულ დარეგისტრირდა 5 საინიციატივო ჯგუფი არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის ინიციატივით კანონპროექტის წარდგენის უფლების განხორციელების მიზნით, რომელთა მიერ წარდგენილი კანონპროექტები განთავსებული იქნა ვებგვერდზე. ვებგვერდზე ასევე განთავსებულია 3 კონსტიტუციური კანონის პროექტი ამომრჩეველთა ხელმოწერების შეგროვების მიზნით. თუმცა, აღნიშნულ კანონპროექტებზე არ დაფიქსირებულა არც ერთი ამომრჩევლის ელექტრონული ხელმოწერა<sup>214</sup>, რაც ნიშნავს, რომ ნორმამ დასახულ მიზანს ვერ მიაღწია და არსებული მოდელი ვერ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ჩართულობას ელექტრონული ხელმოწერების განხორციელების გზით. აღნიშნული კანონპროექტებიდან სამ მათგანზე განხორციელებული და პარლამენტისათვის წარდგენილი 91 426 ამომრჩევლის ხელმოწერიდან ყველა მათგანი წარდგენილი იყო მატერიალური ფორმით.

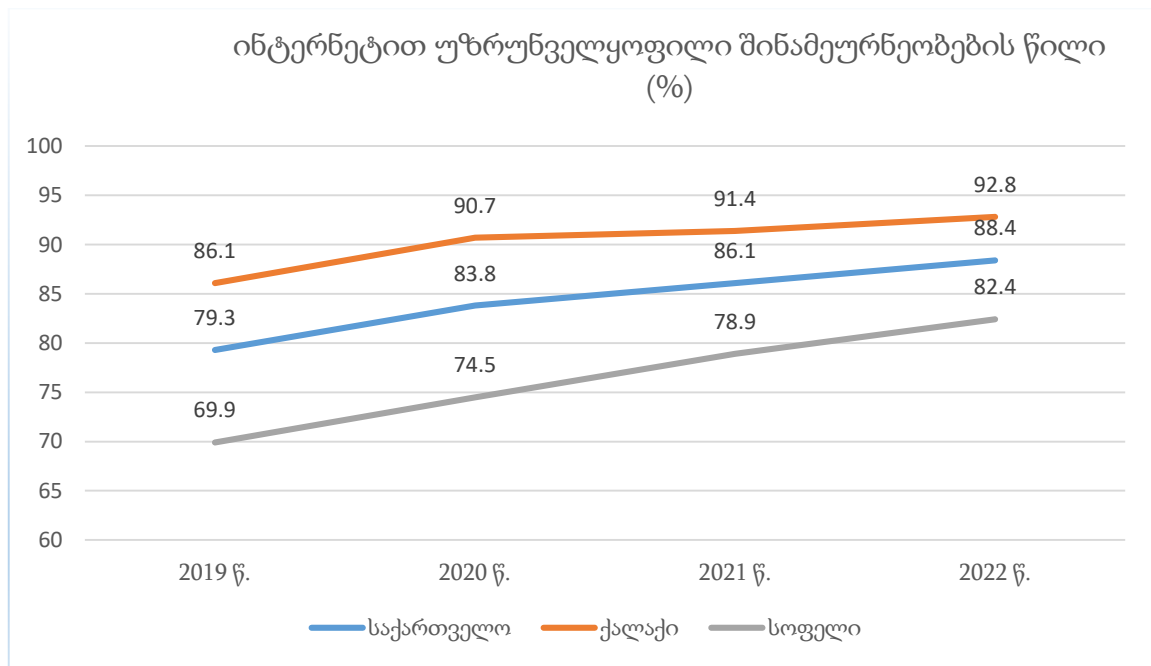
რა შეიძლება იყოს მიზეზი იმისა, რომ აღნიშნული შესაძლებლობა ამომრჩეველთა მიერ არ გამოიყენება და როგორ შეიძლება არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესება. უპირველეს ყოვლისა აღნიშნულის გამომწვევი მიზეზი შესაძლოა იყოს, რომ ელექტრონული ხელმოწერის განხორციელება მოქალაქისთვის, რომელსაც აღნიშნული სერვისებით სარგებლობა არ უწევს, საკმაოდ რთულ ტექნიკურ პროცესთან არის დაკავშირებული. რაც გულისხმობს, რომ პარლამენტის მიერ ვებგვერდზე განთავსებულ კანონპროექტზე ხელმოწერის განხორციელების მსურველი მოქალაქე აუცილებლად უნდა ფლობდეს პირადობის ელექტრონულ მოწმობას, ხელმოწერის განხორციელებისათვის საჭირო შესაბამისი აქტიური კოდით. ვებგვერდზე მხარდაჭერის დასაფიქსირებლად, ასევე, საჭიროა პირადობის ელექტრონული მოწმობის სპეციალური წამკითხველი მოწყობილობა, აგრეთვე, ელექტრონული მოწმობის უნივერსალური პროგრამები, რომელთა ინსტალაციაც უნდა განხორციელდეს იმ კომპიუტერზე, საიდანაც ამომრჩეველს კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის განხორციელება სურს. მხოლოდ აღნიშნული ეტაპების გავლის შემდეგ შეძლებს ამომრჩეველი კვალიფიციური

<sup>214</sup> იხ. < [https://esignature.parliament.ge/search?category=LAW\\_INITIATIVE](https://esignature.parliament.ge/search?category=LAW_INITIATIVE) > [12.08.2023].

ელექტრონული ხელმოწერის განხორციელებას მისთვის მისაღები კანონპროექტის მხარდასაჭერად. ამომრჩეველს შესაბამისად, უნდა ჰქონდეს წვდომა კომპიუტერთან და ინტერნეტთან. ინტერნეტზე წვდომისა და ინტერნეტით თავისუფლად სარგებლობის უფლება აღიარებულია საქართველოს კონსტიტუციით.<sup>215</sup> სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს აღნიშნული უფლების რეალიზება, რათა ყველას მიეცეს შესაძლებლობა ისარგებლოს ინტერნეტზე წვდომის აღიარებული უფლებით. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების მიხედვით საქართველოს ტერიტორიის ინტერნეტით დაფარვის და მოსახლეობის ინტერნეტთან ხელმისაწვდომობის მონაცემები შემდეგია.<sup>216</sup>

**დიაგრამა N2**

*ინტერნეტით უზრუნველყოფილი შინამეურნეობების წილი საქართველოში:*



ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ინტერნეტით დაფარვის მონაცემები განსხვავდება რეგიონების მიხედვით. როგორც სადისერტაციო ნაშრომის მიზნებისათვის მოძიებული

<sup>215</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995, მუხლი 17.  
<sup>216</sup> სსიპ სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალური მონაცემები, იხ. ვებგვერდზე: <<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/106/sainformatsio-da-sakomunikatsio-teknologiebis-gamoqeneba-shinameurneobebshi>> [12.08.2023].

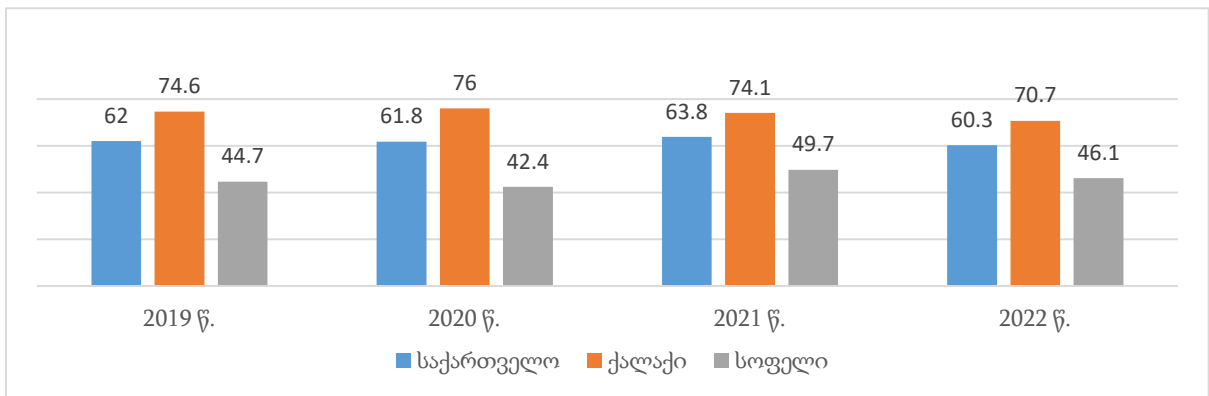


და დამუშავებული მონაცემები ცხადყოფს ინტერნეტით დაფარვა ბოლო წლების მონაცემებით საშუალოდ 80%-ს აღემატება.<sup>217</sup> „2020 წლის იანვრის მონაცემების მიხედვით, ქვეყნის მასშტაბით ფართოზოლოვანი ინტერნეტის აბონენტთა რაოდენობა 919,905-ს უტოლდება. თუმცა, აღინიშნება დაფარვის სიმკვრივის მკვეთრი დისბალანსი ტერიტორიულ ერთეულებს შორის. რეგიონების მიხედვით, ყველაზე არასახარბიელო მდგომარეობა რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთშია, სადაც ინტერნეტ დაფარვის სიმკვრივე მხოლოდ 15%-ს შეადგენს და მთელი რეგიონის მასშტაბით მხოლოდ 2,175 აბონენტია. თბილისსა (125,7%) და აჭარაში (124%) სიმკვრივე 100% აღემატება, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ აბონენტების რაოდენობა შინამეურნეობების რაოდენობას აჭარბებს.“<sup>218</sup>

ელექტრონული ხელმოწერის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია აგრეთვე, მოსახლეობის კომპიუტერით უზრუნველყოფის მაჩვენებელი. სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით მდგომარეობა ასეთია<sup>219</sup>:

**დიაგრამა N3**

**კომპიუტერით უზრუნველყოფილი შინამეურნეობების წილი (%) საქართველოში:**



<sup>217</sup> ინფორმაცია ეყრდნობა სსიპ სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალურ მონაცემებს, ხელმისაწვდომია: <<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/106/sainformatsio-da-sakomunikatsio-teknologiebis-gamoqeneba-shinameurneobebshi>> [12.08.2023].

<sup>218</sup> ინფორმაცია თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ინტერნეტის ხელმისაწვდომობისა და გამოყენების ტენდენციები საქართველოში, გვ.3, ხელმისაწვდომია <<https://idfi.ge/public/upload/Sida/Internet-Geo.pdf>> [12.08.2023].

<sup>219</sup> სსიპ სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალურ მონაცემები, ხელმისაწვდომია: <<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/106/sainformatsio-da-sakomunikatsio-teknologiebis-gamoqeneba-shinameurneobebshi>> [12.08.2023].

წარმოდგენილი მონაცემები მთლიანობაში რომ შევაჯამოთ, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ქალაქში მაცხოვრებელთა დაახლოებით 70-76%-ს და სოფლად მცხოვრები მოსახლების საშუალოდ 42-46%-ს აქვს შესაძლებლობა, რომ საქართველოს პარლამენტის მიერ შეთავაზებული ელექტრონული ხელმოწერების განხორციელების შესაძლებლობით ისარგებლოს. ამომრჩეველთა აღნიშნული რაოდენობა მკვეთრად შემცირდება თუ გავითვალისწინებთ მონაცემებს იმის თაობაზე, თუ საქართველოს რამდენი მოქალაქე ფლობს ელექტრონულ პირადობის მოწმობას, ელექტრონული ხელმოწერის განხორციელებისათვის აუცილებელი აქტიური პინ კოდებით და პირადობის ელექტრონული მოწმობის წამკითხველ მოწყობილობას. აგრეთვე, გასათვალისწინებელია კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერების გამოყენების დაბალი ინტენსივობა და ნაკლები პოპულარობა ზოგადად ქვეყანაში.

ელექტრონული ფორმით კანონპროექტზე მხარდაჭერის განხორციელების პრაქტიკულად ნულოვანი მაჩვენებლის კიდევ ერთ გამომწვევ მიზეზად შეგვიძლია დავასახელოთ ინფორმაციის ნაკლებობა. ამომრჩეველი უნდა იყოს ინფორმირებული ამგვარი შესაძლებლობის არსებობის შესახებ და აგრეთვე უნდა ფლობდეს ინფორმაციას, რომელ პერიოდში მიმდინარეობს მისთვის საინტერესო კანონპროექტზე მხარდაჭერა, რადგან კანონპროექტზე მხარდაჭერა შესაძლებელია მხოლოდ დროის გარკვეული პერიოდის განმავლობაში. ამ ინფორმაციის საზოგადოებამდე მიტანის ორი გზა არსებობს, საინიციატივო ჯგუფი, რომელიც კანონპროექტის ავტორია და უნდა უზრუნველყოფდეს მოქალაქეთა დარწმუნებას ცვლილების აუცილებლობაში, ხელმოწერების მოგროვების მიზნით, მათ შორის უნდა ავრცელებდეს ინფორმაციას კანონპროექტის ვებგვერდზე განთავსებისა და ხელმოწერების ელექტრონულად განხორციელების შესაძლებლობის შესახებ, და მეორე, თავად საკანონმდებლო ორგანო, რომელმაც მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოს საზოგადოების ინფორმირება ამგვარი სერვისებით სარგებლობის ხელმისაწვდომობის შესახებ. უნდა აღინიშნოს აგრეთვე, რომ ხელმოწერების შეგროვება ხორციელდება არა უშუალოდ პარლამენტის ვებგვერდის, არამედ დამოუკიდებელი

მისამართის მქონე ვებგვერდის მეშვეობით,<sup>220</sup> რომლის არსებობის ან ზუსტი ელექტრონული მისამართის შესახებ ყველა მოქალაქისათვის ვერ იქნება ცნობილი.

საქართველოს პარლამენტის მიერ შეთავაზებული ელექტრონული სერვისების მეშვეობით კანონპროექტზე მოქალაქის მხარდაჭერის დასაფიქსირებლად ზედმეტად ბევრი პირობა არსებობს, რის გამოც ვერ ხორციელდება იგი პრაქტიკაში. ნორმა ფაქტობრივად არ მუშაობს, რასაც მარტივად მოწმობს ის ფაქტი, რომ მისი ამოქმედებიდან დღემდე არც ერთი ელექტრონული ხელმოწერა არ არის დაფიქსირებული ვებგვერდზე განთავსებულ კანონპროექტებზე.<sup>221</sup> ელექტრონული ხელმოწერის განხორციელების მთელი უპირატესობა მის სიმარტივეშია. ხელმოწერების მატერიალური ფორმით შეგროვება შრომატევადი პროცესია, რომელიც დიდ დროს, ენერგიასა და რესურს მოითხოვს, მის ალტერნატივას უნდა წარმოადგენდეს ელექტრონული ხელმოწერა. ამომრჩეველს მიცემულმა შეთავაზებამ უნდა გაუადვილოს საკუთარი ნების გამოვლენა პროექტზე მხარდაჭერის განსახორციელებლად. სახელმწიფოს მიერ იმგვარი პირობების შეთავაზება, რომლებსაც მოქალაქეების უდიდესი ნაწილი ვერ დააკმაყოფილებს, ამომრჩევლებისათვის სათანადო შესაძლებლობის შექმნად ვერ ჩაითვლება. ხელმისაწვდომობა არსებული ვითარების გათვალისწინებით, ყველა ფაქტორის მხედველობაში მიღებით, შესაბამისი პირობების უზრუნველყოფას გულისხმობს. კანონპროექტზე მხარდაჭერის განხორციელებისას პიროვნების იდენტიფიცირება მნიშვნელოვანია, რის საშუალებას კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერა იძლევა, იგი სანდო და უტყუარია, მაგრამ ამ ეტაპზე ასეთი შეთავაზება ამომრჩევლებისთვის, როგორც ჩანს ნაადრევია. არა მხოლოდ კანონპროექტის მხარდაჭერის შემთხვევაში, ზოგადად, სხვა შემთხვევებშიც, კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის გამოყენება საქართველოში ნაკლებად არის დანერგილი.

---

<sup>220</sup> კანონპროექტზე ელექტრონული ხელმოწერების განხორციელების მიზნით საქართველოს პარლამენტის მიერ შექმნილი ვებგვერდი <<https://esignature.parliament.ge/>> [12.08.2023].

<sup>221</sup> საიტის შექმნის დღიდან დროის სხვადასხვა პერიოდში ვებგვერდზე განთავსებულ 3 კონსტიტუციურ კანონის პროექტსა და 5 კანონის პროექტზე არ ფიქსირდება არცერთი ამომრჩევლის კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერა. იხ. <<https://esignature.parliament.ge/>> [12.08.2023].

უნდა აღვნიშნოთ, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნები საკუთარ მოქალაქეებს გაცილებით მოქნილ მექანიზმებს სთავაზობენ. მაგალითად, ლატვიაში არსებობს ერთიანი ელექტრონული პორტალი, რომელიც მოქალაქეებს სთავაზობს სხვადასხვა ონლაინ სისტემებს, მათ შორის ონლაინ ბანკის, მობილური აპლიკაციის მეშვეობით, რომელიც პირის იდენტიფიკაციის საშუალებას იძლევა, განახორციელონ ელექტრონული ხელმოწერა კანონპროექტზე.<sup>222</sup> თუ უზრუნველყოფილია ხელმომწერთა იდენტიფიკაცია და პერსონალური მონაცემების დაცვა, ხელმოწერები შეიძლება ასევე შეგროვდეს საინიციატივო ჯგუფის მიერ შესაბამისი მიზნით არჩეული სხვა ონლაინ სისტემის მეშვეობით.<sup>223</sup> როგორც ვებგვერდზე საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაციიდან ჩანს კანონპროექტებზე ელექტრონული მხარდაჭერა საკმაოდ აქტიურად ხორციელდება ლატვიაში, რაც ნიშნავს, რომ არსებული ტექნიკური შეთავაზება მარტივად ხელმისაწვდომია მოქალაქეებისთვის.<sup>224</sup> ასევე, საინტერესოა ფინეთის მაგალითი, სადაც ელექტრონულად ინიციატივების წარდგენის შესაძლებლობა 2012 წელს შეიქმნა. მექანიზმის შექმნის პირველ ორ წელს, დაინიცირდა 279 მოქალაქეთა ინიციატივა, საიდანაც 8 მათგანმა მოაგროვა ინიციატივის პარლამენტში წასრადგენად საჭირო 50 000 ხელმოწერა.<sup>225</sup>

---

<sup>222</sup> იხ. სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების სერვისების ერთიანი პორტალის ვებგვერდი <[www.latvija.lv](http://www.latvija.lv)> [12.08.2023], რომელიც აერთიანებს სხვადასხვა ელექტრონულ მომსახურებას, საპენსიო, სოციალური დაზღვევის, ჯანმრთელობის, განათლების, საზოგადოების ჩართულობის საკითხებს, მათ შორის გათვალისწინებულია ამომრჩეველთა ინიციატივებზე ელექტრონული მხარდაჭერის განხორციელების შესაძლებლობა. ვებგვერდის მისამართი მითითებულია ეროვნული რეფერენდუმის, სახალხო ინიციატივებისა და ევროკავშირის სამოქალაქო ინიციატივების შესახებ ლატვიის კანონში. ლატვიაში, ასევე, მოქმედებს ვებგვერდი <<https://manabalss.lv/>> (ჩემი ხმა) [12.08.2023], სადაც მიმდინარეობს სხვადასხვა ინიციატივებთან დაკავშირებით ხელმოწერების შეგროვება და საჭირო რაოდენობის მხარდაჭერთა არსებობის შემთხვევაში ინიციატივა წარედგინება საკანონმდებლო ორგანოს.

<sup>223</sup> Law of the Republic of Latvia on National Referendums, Legislative Initiatives and European Citizens' Initiative, adopted by the Saeima on 31 March 1994, Section 22.

<sup>224</sup> ვებგვერდზე განთავსებულ არაერთ კანონპროექტზე, მათ შორის რამდენიმე კონსტიტუციური კანონის პროექტზე, 2016 წლიდან 2023 წლამდე ფიქსირდება 10 000-ობით განხორციელებული ხელმოწერა. იხ. <<https://latvija.lv/pv>> [12.08.2023]. ვებგვერდზე განთავსებულ პროექტებზე მთლიანობაში ამ პერიოდში დაფიქსირებულია 250 000-მდე ამომრჩევლის ხელმოწერა. საქართველოში საკანონმდებლო ინიციატივების მხარდასაჭერად განხორციელებულ ნულ ელექტრონულ ხელმოწერას თუ დაუპირისპირებთ ცხადი გახდება, რომ შესაძლებელია იმგვარი ელექტრონული ტექნოლოგიების შეთავაზება ამომრჩევლისთვის, რომელიც ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს.

<sup>225</sup> Civil Participation in Decision-Making Processes, an Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States, Prepared by the European Center for Not-for-profit Law (Ivana Rosenzweigova and Vanja Skoric,

ტექნიკური უზრუნველყოფის საკითხი ცდება სამართლებრივ თემებს, თუმცა ნათელია, ელექტრონული მხარდაჭერის განსახორციელებლად აუცილებელია მოიძებნოს ტექნიკური საშუალებებისა და სამართლებრივი მექანიზმების იმგვარი ბალანსი, რომელიც ერთი მხრივ, მოგვცემს პირის იდენტიფიცირების, ხოლო მეორე მხრივ ქმედითი, პრაქტიკული, მარტივად გამოყენებადი, ხელმისაწვდომი მექანიზმის დანერგვის შესაძლებლობას.

### **2.3.2.3. ამომრჩევლის აუცილებელი მონაცემები და ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმება**

საკანონმდებლო ინიციატივაზე ხელმოწერის განმახორციელებელი ამომრჩევლის იდენტიფიცირებისათვის აუცილებელია მის მიერ გარკვეული პერსონალური მონაცემების მითითება. ყველა ქვეყნის კანონმდებლობა მოიცავს მსგავს მოთხოვნებს, მონაცემებს შორის მცირედი განსხვავებებით. ძირითადად მოთხოვნილია ისეთი პირადი მონაცემები, როგორცაა: სახელი, გვარი, მისამართი, ასევე, ხელმოწერის თარიღი. ცხადია, დაფიქსირებული უნდა იყოს, აგრეთვე ამომრჩევლის ხელმოწერა. პორტუგალიის ამომრჩევლები ვალდებული არიან მხარდაჭერის განხორციელებისას დააფიქსირონ სახელი და გვარი, საიდენტიფიკაციო ნომერი, საარჩევნო ნომერი და დაბადების თარიღი<sup>226</sup>, ლატვიის კანონმდებლები ამომრჩევლის სახელის, გვარის, პირადი ნომრის და ხელმოწერის თარიღის მითითებას თვლიან აუცილებლად<sup>227</sup>, ლიეტუვას შემთხვევაში სავალდებულოა პირადი ნომრისა და საცხოვრებელი ადგილის აღნიშვნა და ხელმოწერით დაფიქსირება.<sup>228</sup> ამომრჩეველთა მიერ ხელმოწერების წარდგენის შემთხვევაში, ასევე, გათვალისწინებულია ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმების წესი, რომელიც ხორციელდება, როგორც უშუალოდ საკანონმდებლო ორგანოს, აგრეთვე,

---

with the support of Hanna Asipovich) under the authority of Katerina Hadzi-Miceva, Executive Director For the European Committee on Democracy and Governance (CDDG) with a view to preparing guidelines on civil participation in Political decision-making processes, Country example no.11, Strasbourg, May 2016, p. 36.

<sup>226</sup> Legislative Initiative by Citizens Law of the Republic of Portugal, no. 17/2003, of 4 June 2003, article 6.

<sup>227</sup> Law of the Republic of Latvia on National Referendums, Legislative Initiatives and European Citizens' Initiative, adopted by the Saeima on 31 March 1994, article 22.

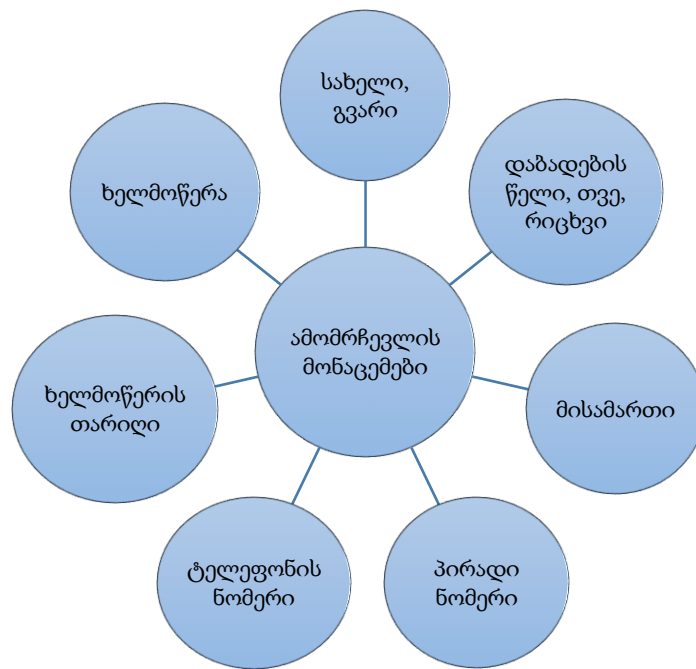
<sup>228</sup> Law of the Republic of Lithuania on the Citizens' right of legislative initiative, No VIII-1003, 22 December 1998, article 7.

შესაძლებელია განხორციელდეს სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, მაგალითად, ლატვიასა და ლიეტუვაში ხელმოწერების შემოწმება ხორციელდება ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ<sup>229</sup>.

ამომრჩევლის გარკვეული მონაცემების სავალდებულოდ დაფიქსირებას ითვალისწინებს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი. მონაცემები ივსება ხელმოწერების სისწორისათვის პასუხისმგებელი პირის მიერ. აუცილებელია შემდეგი მონაცემების მითითება.

*სქემა N6*

*ხელმოწერების შეროვების ფურცელზე მისათითებელი ამომრჩევლის მონაცემები:*



საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ადგენს, რომ ბათილია ყველა ხელმოწერა, რომელიც არ შეიცავს ზემოთ აღნიშნულ მონაცემებს, ხოლო ხელმოწერების შემოწმება ხორციელდება შემთხვევითი შერჩევის გზით.<sup>230</sup> ვფიქრობთ, აღნიშნული რეგულაცია

<sup>229</sup> ლატვიის ცენტრალური საარჩევნო კომისია იყენებს ხელმოწერების ონლაინ სისტემაში შენახულ ამომრჩევლების მონაცემებს, ამოწმებს ხელმოწერი არის თუ არა ამომრჩეველი და ადგენს ხელმოწერების საერთო რაოდენობას.

<sup>230</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 127.

დახვეწას საჭიროებს, კერძოდ, ხელმოწერების შემთხვევითი შერჩევით შემოწმებაზე მითითება არ არის მართებული, როდესაც ნორმის დეფინიცია ბათილობის საფუძვლად განსაზღვრავს, რომ ბათილია ხელმოწერა თუ იგი არ შეიცავს რომელიმე ნორმით გათვალისწინებულ მონაცემს. კანონის მოთხოვნის შესრულება ყველა ხელმოწერის მონაცემების შემოწმების გარეშე შეუძლებელია. ამასთან მიზანშეწონილია, შემთხვევითი შერჩევის გზით, მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაში შემოწმდეს მხოლოდ ის ხელმოწერები, რომლებიც ყველა მონაცემს შეიცავს და თუ რომელიმე მონაცემი არ ემთხვევა ამომრჩეველთა მიერ წარმოდგენილ მონაცემებს ჩაითვალოს ბათილად, რაც ასევე უნდა იქნეს გათვალისწინებული ხელმოწერების ბათილად მიჩნევის საფუძვლებში.

ცხადია, თუ მონაცემები დადგენილია, მათი დაცვაც სავალდებულო უნდა იყოს, შემოწმდეს პარლამენტისათვის წარდგენილი მონაცემები და მოთხოვნების დაუცველობის შემთხვევაში შესაბამისი ხელმოწერა ჩაითვალოს ბათილად. თუმცა, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის პროცესის გამარტივებისა და ჩართულობის უზრუნველყოფის მეტი ხელშეწყობის მიზნით, მნიშვნელოვანია გავარკვიოთ თუ რამდენად აუცილებელია ყველა ამ მონაცემის წარდგენა ამომრჩეველთა ნების გამოვლენის ნამდვილობის დასადგენად. შესაძლებელია თუ არა რომელიმე მონაცემის მიუთითებლობა გახდეს ხელმოწერის ბათილად მიჩნევისა და შესაბამისი პირისათვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებით სარგებლობის დაბრკოლების საფუძველი.

ამ მიზნით განვიხილოთ თითოეული მონაცემის მოთხოვნის აუცილებლობა და მიზანი. უნდა აღინიშნოს, რომ სახალხო ინიციატივასთან დაკავშირებით ერთადერთი სასამართლო პრეცედენტი არსებობს საქართველოში. საქმე მოსარჩელის საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებით დასრულდა პირველი ინსტანციის სასამართლოში. სასამართლომ გაიზიარა მოპასუხის პოზიცია იმასთან დაკავშირებით, რომ საინიციატივო ჯგუფის წევრები ვალდებულნი იყვნენ სრულად შეეცნოთ კანონით გათვალისწინებული მონაცემები,<sup>231</sup> რაც აბსოლუტურად მართებული შეფასებაა, გადაწყვეტილება

---

<sup>231</sup> იხ. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2022 წლის 29 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე N 3/7127-21.

საკანონმდებლო აქტის მოთხოვნებს ეფუძნება, მაგრამ რამდენად სამართლიანი თვითონ საკანონმდებლო აქტი. ამ მიზნით აუცილებელია, რომ ცალ-ცალკე გავაანალიზოთ თითოეული მონაცემის მითითების საჭიროება.

ამომრჩევლის სახელის, გვარის, და პირადი ნომრის მითითება პირის იდენტიფიცირებისათვის აუცილებელი მოთხოვნაა. ხელმოწერების წარდგენის ერთადერთი მიზანი კონკრეტული კანონპროექტის მხარდამჭერთა რაოდენობის დადგენაა. შესაბამისად, რაოდენობის დასადგენად პირის იდენტიფიცირება საჭირო, რათა გამოირიცხოს ამომრჩევლის განმეორებით მითითება და დადგინდეს არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის მხარდაჭერა. რაც შეეხება დაბადების თარიღის მითითებას, აღნიშნული მონაცემი საქართველოს პარლამენტს ეხმარება საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნის დაცვაში, რომლის მიხედვით საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენა შეუძლია იმ პირს, ვინც აკმაყოფილებს ამომრჩევლისათვის კანონით დადგენილ მოთხოვნებს, რაც თავის მხრივ დაკავშირებულია 18 წლის ასაკის მიღწევასთან. ამომრჩევლის ასაკობრივი მონაცემების სრულყოფილად დადგენასთან შეგვიძლია დავაკავშიროთ, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის მოთხოვნა ხელმოწერის თარიღის მითითების შესახებ, რადგან აღნიშნული მონაცემი აუცილებელია, განისაზღვროს ხელმოწერის მომენტში მიაღწია თუ არა პირმა 18 წლის ასაკს. ხელმოწერის თარიღის მითითება, ასევე, მნიშვნელოვანია ხელმოწერების შეგროვების პერიოდის დასადგენად, ვინაიდან კონკრეტულად საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრული 45 დღის განმავლობაში უნდა განხორციელდეს ხელმოწერების შეგროვება. შესაძლებელია აღნიშნულის საწინააღმდეგო პოზიციის განვითარებაც, რომ ხელმოწერების შეგროვება დროის სხვა მონაკვეთში უბრალოდ ვერ განხორციელდება, რადგან საინიციატივო ჯგუფს ხელმოწერების შეგროვების დაწყების საშუალება ეძლევა მათთვის ხელმოწერების შეგროვების ფურცლის გადაცემის მომენტიდან და სრულდება შეგროვებული ხელმოწერების პარლამენტისათვის წარდგენით, მაგრამ ხელმოწერის ასაკობრივი და ხელმოწერის განხორციელების დროში იდენტიფიცირების მიზნით უნდა გავიზიაროთ კანონმდებლის ხედვა თარიღის მითითების აუცილებლობასთან დაკავშირებით. რაც შეეხება მოთხოვნას, ამომრჩევლის ხელმოწერის შესახებ, ცხადია,



აღნიშნულით ხდება ამომრჩევლის ნების დაფიქსირება და ამ გზით გამოხატავს პირი კანონპროექტზე მხარდაჭერას, შესაბამისად მისი მოთხოვნის აუცილებლობაში კანონმდებლის პოზიცია მართებულია.

ჩვენი აზრით, შესაძლოა მსჯელობა დანარჩენ ორ მონაცემთან - ტელეფონის ნომერთან და მისამართთან დაკავშირებით. კანონმდებელი ტელეფონის ნომრის მითითების მოთხოვნით ხომ არ ზღუდავს კონსტიტუციით გარანტირებულ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას.<sup>232</sup> თუმცა, აღნიშნული მოთხოვნა არ უნდა გავიგოთ ისე, თითქოს კანონმდებელი ავალდებულებს ამომრჩეველს ტელეფონის ფლობას, არამედ ამ შემთხვევაში საუბარია მხოლოდ საკომუნიკაციო ნომრის მითითებაზე. სასამართლო, თავის გადაწყვეტილებაში აღნიშნავს, რომ „მართალია ტელეფონის ფლობა და შესაბამისად, საკონტაქტო ნომრის ქონა არ არის სავალდებულო, თუმცა საკომუნიკაციო საშუალების მითითების აუცილებლობის დადგენით კანონმდებელი არ გულისხმობს, რომ ტელეფონი აუცილებლად ხელმომწერი პირის საკუთრება უნდა იყოს. ტელეფონის ნომრის მითითება გულისხმობს ხელმომწერ პირთან კომუნიკაციის დამყარების შესაძლებლობას, თუნდაც სხვა, მისთვის სანდო პირის მეშვეობით. შესაბამისად, ხელმომწერ პირთა მონაცემების შესაბამის გრაფაში ტელეფონის ნომრის დაფიქსირება აუცილებელია, თუმცა რა სახის და ვის საკუთრებაში არსებული საკომუნიკაციო საშუალება იქნება გამოყენებული, აღნიშნული ხელმომწერი პირის მიხედულებაზეა დამოკიდებული.“<sup>233</sup> საკანონმდებლო ორგანო პრაქტიკაში ამგვარ მიდგომას ახორციელებს და საკმარისად მიიჩნევს მხოლოდ საკომუნიკაციო ტელეფონის ნომრის მითითებას.<sup>234</sup> თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის

---

<sup>232</sup> მაგალითად, პორტუგალიის კანონმდებლობა სავალდებულოდ მიიჩნევს იმ ამომრჩევლების მიერ ელექტრონული ფოსტის მისამართის მითითებას, რომლებიც ხელმოწერას ელექტრონული პლატფორმის მეშვეობით ახორციელებენ. ეროვნულ ასამბლეას უფლება აქვს შეამოწმოს ელექტრონული ფოსტის მისამართების ნამდვილობა.

<sup>233</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2022 წლის 29 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე N 3/7127-21.

<sup>234</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ ნორმის პრაქტიკული იმპლემენტაციის შესწავლისას უდავოა, რომ თითოეული ამომრჩევლისთვის არ ხდება ტელეფონის და ტელეფონის ნომრის ფლობის მოთხოვნა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. აღნიშნულს ადასტურებს ის ფაქტი, რომ ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმებისას ფიქსირდება შემთხვევები, როდესაც ერთი ტელეფონის ნომერი მითითებულია რამდენიმე ამომრჩევლის შემთხვევაში და აღნიშნულის გამო არც ერთი ხელმოწერა ბათილად არ არის მიჩნეული.

ნორმის ბუკვალური წაკითხვით, მისი შინაარსიდან დაზუსტებით იმის თქმა, რომ აღნიშნული მოთხოვნა მხოლოდ საკომუნიკაციო ტელეფონის ნომრის მითითებას გულისხმობს არ ჩანს.

შემდეგი მონაცემი, რის მითითებას საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილ ხელმოწერების ფურცლებზე სავალდებულოდ მიიჩნევს კანონმდებელი ამომრჩევლის მისამართია. ვფიქრობთ, ამ მიმართულებით არსებობს რესურსი, რომ საინიციატივო ჯგუფის წევრებს გაუმარტივდეთ ხელმოწერების შეგროვების საკმაოდ შრომატევადი ეტაპი. საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრული სხვა ზემოთ განხილული მოთხოვნები (სახელი, გვარი, დაბადების თარიღი, პირადი ნომერი) სრულად იძლევა პირის იდენტიფიცირების საშუალებას და დამატებით მისამართის მოთხოვნის აუცილებლობა, ვფიქრობთ, საკანონმდებლო აქტის მიზნების მისაღწევად არ არსებობს, რადგან თუ არა პირის იდენტიფიცირების მიზანი სხვა დატვირთვა მისამართის მითითების მოთხოვნას, საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით ამომრჩეველთა დიფერენცირებას, ვერ ექნება. პირის სივრცეში იდენტიფიცირება სამართლებრივ დატვირთვას მოკლებულია, როდესაც ხელმოწერის დაფიქსირება ნებისმიერ ამომრჩეველს შეუძლია საცხოვრებელი ადგილის მიუხედავად, რადგან კანონმდებლობით არ არსებობს რაიმე შეზღუდვა გეოგრაფიული არეალის მიხედვით<sup>235</sup>. მისამართის მითითების მოთხოვნა დატვირთვას კარგავს განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც არსებობს და საქართველოს პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტისთვის ხელმისაწვდომია მონაცემთა ელექტრონული ბაზა, რომელიც შეიცავს ამომრჩევლის მონაცემებს და რომელ ბაზებსაც იყენებს ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმებისას კომიტეტი.<sup>236</sup> ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ მისამართის შესახებ მოთხოვნა პრაქტიკაში არაერთ გაუგებრობას იწვევს, რადგან ძალიან ხშირად ამომრჩეველთა ფაქტობრივი და რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით მისამართი

---

<sup>235</sup> მისამართის მითითების ვალდებულებას მაგალითად, არ ითვალისწინებს პორტუგალიის, ლატვიის კანონმდებლობა.

<sup>236</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 127-ე მუხლის მე-9 პუნქტის მიხედვით, პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმების მიზნით იყენებს ხელმოწერი პირის იმ მონაცემებს, რომელიც არსებობს სსიპ – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაში: სახელს, გვარს, პირად ნომერს, დაბადების თარიღს, მისამართს და მოქალაქეობას.

განსხვავებულია, თუმცა ნორმა არ აკონკრეტებს კონკრეტულად რომელი მისამართის მითითებას ითხოვს არსებული რეგულაცია. ამასთანავე, როდესაც ხელმოწერაზე პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერის დამოწმებას მუნიციპალიტეტს უკავშირებს კანონმდებელი, დღის წესრიგში დგება მისამართების მიხედვით მუნიციპალიტეტების დიფერენცირების საკითხი იმის დასადგენად თუ სად განხორციელდა ხელმოწერების შეგროვება, რაც სამართლებრივ ლოგიკას მოკლებულია და ასევე არაზუსტია, რადგან სრულიად შესაძლებელია ერთ მუნიციპალიტეტში შეგროვდეს ხელმოწერები, ხოლო ამომრჩეველი სხვა მუნიციპალიტეტში არსებულ მისამართზე იყოს რეგისტრირებული. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ მისამართის სრულყოფილად და ზუსტად მითითება საკმაოდ სკურპულოზური საქმეა ათასობით ამომრჩევლის მონაცემების შეტანის შემთხვევაში და შესაძლებელია დაშვებულ იქნეს მრავალი შეცდომა. პრაქტიკას თუ გადავხედავთ, ბათილად მიჩნეული ხელმოწერების უმეტესი ნაწილი სწორედ მისამართის არაზუსტად მითითების წილზე მოდის. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, ვფიქრობთ, შესაძლებელია სავალდებულო მონაცემთა მოთხოვნებიდან მისამართის ამოღება, რაც გაცილებით გაამარტივებს ხელმოწერების შეგროვებისა და მათი ნამდვილობის შემოწმების პროცესს, დაზოგავს დროს და რესურსს.

ხელმოწერის ნამდვილობა უნდა უთანაბრდებოდეს ნების გამოვლენის ნამდვილობას და ამ მიმართულებით ხდებოდეს ხელმოწერების შემოწმება, რომლის მიზანიც არის ერთადერთი, დადგინდეს აღემატება თუ არა 25 000 ამომრჩეველს იმ პირთა რაოდენობა, რომლებიც უჭერენ მხარს კონკრეტულ საკანონმდებლო ინიციატივას. შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტი ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმების მაღალი სტანდარტით უნდა ხელმძღვანელობდეს, რომელიც საერთო იქნება ამომრჩეველთა მიერ კანონპროექტის ინიცირების ყველა შემთხვევისთვის. აღნიშნული სტანდარტის დაცვის მიზნით მნიშვნელოვანია წარმოდგენილი ხელმოწერების მონაცემების ფორმალური შესაბამისობის დადგენა საკანონმდებლო აქტის მოთხოვნებთან, ამ შემთხვევაში ფორმალური შესაბამისობების დაცვით ხდება სწორედ მხარდაჭერის დაფიქსირება.<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> ამგვარ მიდგომას იზიარებს თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგია, რომელიც თავის გადაწყვეტილებაში მიუთითებს, „საქართველოს პარლამენტის ფუნქციაა შეამოწმოს

ყურადღება უნდა გავამახვილოთ იმ გარემოებაზეც, რომ საინიციატივო ჯგუფი მონაცემების შევსებას არ ეკიდება სათანადო ყურადღებით და მიიჩნევს მას უბრალო ფორმალობად, დაბრკოლებად საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების გზაზე. პირის იდენტიფიცირება აუცილებელია, თუმცა ზედმეტად ბევრი მონაცემის წარდგენა ამომრჩევლებს სკეპტიკურად განაწყობს. შესაბამისად, ბევრია შეცდომებიც, ამგვარმა შეცდომებმა, ზოგ შემთხვევაში ტექნიკურმა, შესაძლოა ხელი შეუშალოს სახალხო ინიციატივის განხორციელებას. ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, გასააზრებელია რა რესურსი არსებობს სავალდებულო მონაცემების შემცირების მიმართულებით, და ვფიქრობთ, ზემოთ აღნიშნული მიგნებები დაეხმარება პარლამენტს დაზოგოს დრო, რესურსი და რაც მთავარია, ამომრჩევლებს გაუმარტივებს ხელმოწერების შეგროვების პროცესს და ზედმეტი ბარიერებით არ შეუქმნის დაბრკოლებას კონსტიტუციით გარანტირებული უფლების რეალიზაციის გზაზე.

## **2.4. ამომრჩეველთა მიერ ინიცირებული კანონის პროექტის განხილვა და მიღება**

### **2.4.1. კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვისა და მიღების წესი**

საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიცირების უფლებით სულ ორი სუბიექტი - პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა და არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველი სარგებლობს. წარდგენილი პროექტის განხილვის წესი ორივე შემთხვევაში იდენტურია. „სხვა ნორმატიული აქტების მიღებისა ან გადასინჯვისაგან განსხვავებით კონსტიტუციის ზოგადი ან ნაწილობრივი გადასინჯვა შესაძლებელია განსაკუთრებული საკანონმდებლო პროცედურების დაცვით, რომელთა შორის მეტად მნიშვნელოვანია კონსტიტუციური

---

საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი ხელმოწერების ფურცლებში ასახული ამომრჩეველთა პირადი მონაცემების სიზუსტე, რაც ნების ნამდვილად მიჩნევისათვის არის აუცილებელი. შესაბამისად, ხელმომწერ ამომრჩევლად მითითებული პირის პირადი მონაცემების რომელიმე რეკვიზიტის უზუსტობა ან უსრულობა, თავისთავად საკმარისია ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში ხელმოწერის ბათილად მიჩნევისათვის. იხ. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2022 წლის 29 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე N 3/7127-21.

კანონპროექტის საყოველთაო სახალხო, სულ ცოტა, ერთთვისანი განხილვა.<sup>238</sup> პროცედურა ითვალისწინებს პარლამენტში კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვის დაწყებამდე ერთი თვით ადრე კონსტიტუციური კანონის პროექტის გამოქვეყნებასა და მის საყოველთაო-სახალხო განხილვას. საჯარო განხილვა ერთი თვის განმავლობაში მიმდინარეობს და ჩართულობის პრინციპის გათვალისწინებითა და მოსახლეობის მაქსიმალური ინფორმირების მიზნით კომისია შეხვედრებს მართავს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში.<sup>239</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ საყოველთაო-სახალხო განხილვის მიმდინარეობისას შეხვედრების ჩატარების მარეგულირებელი ნორმები საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში 2018 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად აისახა.<sup>240</sup> რაც უფრო რთულია საკითხი და ფართოა მისი შედეგები, მით უფრო დეტალური რეკომენდაციებია საჭირო და, შესაბამისად, უფრო დახვეწილი სათათბირო პროცესი გამოიყენება.<sup>241</sup> საყოველთაო-სახალხო განხილვის წესი, შეგვიძლია კანონპროექტის განხილვის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითად მივიჩნიოთ. „საყოველთაო-სახალხო განხილვის მიზანი საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით მოსახლეობის ინფორმირება და მათი ამ პროცესში მონაწილეობის უზრუნველყოფაა. განხილვა ინკლუზიური უნდა იყოს და ყველას ჰქონდეს საკუთარი აზრის გამოხატვის საშუალება.“<sup>242</sup>

ევროპის ქვეყნების რეგულაციების მიხედვით განსაკუთრებულია კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვისთვის დადგენილი წესი. ქვეყნის ძირითადი კანონის

---

<sup>238</sup> ავტორთა კოლექტივი, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 21.

<sup>239</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი, 125, 126.

<sup>240</sup> პროექტის ინიცირებული ვარიანტით გათვალისწინებული იყო ასევე შეხვედრების ჩატარების მინიმალური რაოდენობა, თბილისში და საქართველოს სხვა რეგიონებში უნდა ჩატარებულიყო არანაკლებ 11 შეხვედრისა, თუმცა ნორმამ პირველივე მოსმენის ფარგლებში განიცადა ცვლილება, რის შემდეგაც შეხვედრების რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ მითითება ამოღებულ იქნა.

<sup>241</sup> OECD, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing, Paris, June 10, 2020, < <https://doi.org/10.1787/339306da-en> > [12.08.2023].

<sup>242</sup> გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ქ., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, 2019, გვ. 31.

შეცვლისთვის როგორც მინიმუმ მაღალი ქვორუმი დადგენილი, თუმცა შესაძლებელია განსხვავდებოდეს განხილვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაც. ამ მხრივ საინტერესოა ისლანდიის ძირითადი კანონით განსაზღვრული კონსტიტუციაში ცვლილების ან დამატების შეტანის წესი, კერძოდ, ცვლილების მიღების შემთხვევაში ხდება ალთინგის დათხოვნა და ახალი არჩევნების ჩატარება. თუ ალთინგი უცვლელად მიიღებს რეზოლუციას, მას იწონებს პრეზიდენტი და შედის ძალაში, როგორც კონსტიტუციური კანონი.<sup>243</sup> იტალიის შემთხვევაში კონსტიტუციური კანონის მისაღებად გათვალისწინებულია რეფერენდუმის ჩატარების შესაძლებლობაც. კონსტიტუციური კანონის მიღება ხდება თითოეული პალატის მიერ, ორი თანმიმდევრული განხილვის შემდეგ, არანაკლებ სამთვიანი ინტერვალით და მტკიცდება მეორე კენჭისყრისას ორივე პალატის წევრთა აბსოლუტური უმრავლესობით. კანონები გაიტანება ეროვნულ რეფერენდუმზე, თუ მათი გამოქვეყნებიდან სამი თვის განმავლობაში ამას მოითხოვს ერთ-ერთი პალატის წევრთა მეხუთედი, ან 500 000 ამომრჩეველი, ან ხუთი რეგიონული საბჭო. რეფერენდუმზე გატანილი კანონი არ გამოქვეყნდება, თუ არ დამტკიცდება ნამდვილად ცნობილი ხმების უმრავლესობით.<sup>244</sup> ლიეტუვას რეგლამენტის მიხედვით კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვისას წამყვან კომიტეტს უფლება აქვს როგორც მიიღოს, უარყოს ან დახვეწოს წარმოდგენილი პროექტი, ასევე დაუბრუნოს იგი ინიციატორს პროექტის გაუმჯობესების რეკომენდაციით, რომელიც თავიდან დარეგისტრირდება ახალ შესწორებად.<sup>245</sup>

კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელების წესი არაერთხელ შეიცვალა საქართველოს კანონმდებლობით. იცვლებოდა, როგორც გადაწყვეტილების მიღების კვორუმი, ასევე პროცედურა. მოქმედი კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქცია კონსტიტუციის გადასინჯვის შედარებით მარტივ წესს ითვალისწინებდა<sup>246</sup>, თუმცა

---

<sup>243</sup> The Constitution of the Republic of Iceland, No. 33, 17 June 1944, as amended 30 May 1984, 31 May 1991, 28 June 1995 and 24 June 1999, article 79.

<sup>244</sup> რეფერენდუმი არ ტარდება, თუ მეორე კენჭისყრისას თითოეულ პალატაში კანონის მიღება მოხდება წევრთა ხმების ორი მესამედის უმრავლესობით. The Constitution of the Italian Republic, Given in Rome on this 27th Day of December 1947, article 138.

<sup>245</sup> Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, No I-399, 17.02.1994, Vilnius, article 170.

<sup>246</sup> 2010 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად შეიცვალა, როგორც კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიცირების სუბიექტები, ასევე დადგინდა ე.წ. ორმაგი ვოტუმი, რაც კონსტიტუციური კანონის

მოქმედი რეგულაციებით საქართველოს კონსტიტუცია უფრო ე.წ. მყარ კონსტიტუციათა რიცხვს შეგვიძლია მივაკუთვნოთ, რადგან მაღალია, როგორც გადაწყვეტილების მიღების კვორუმი, ასევე კომპლექსურია პროექტის განხილვის პროცედურა. საზოგადოების ჩართულობის კუთხით აღსანიშნავია, როგორც კონსტიტუციური პროექტის საყოველთაო-სახალხო განხილვის წესი, ასევე კონსტიტუციის ცვლილებების მიღებისთვის დადგენილი ე.წ. პლურალური ვოტუმი, რაც კონსტიტუციური პროექტის პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის მხარდაჭერის შემთხვევაში მომდევნო მოწვევის პარლამენტის მიერ მის უცვლელად დამტკიცებას გულისხმობს.<sup>247</sup> „კონსტიტუციის გადასინჯვის შუალედში საპარლამენტო არჩევნების ჩართვა კონსტიტუციის გადასინჯვის პროცესს სათანადო სიმყარეს სძენს, რომელიც ნამდვილად აკლდა საქართველოს კონსტიტუციას.“<sup>248</sup> ამასთან, კონსტიტუციის გადასინჯვის ამგვარი წესი, შეიძლება ითქვას ამომრჩეველთა მონაწილეობის უფრო მაღალი სტანდარტით სარგებლობს, ამგვარი ფორმით მიღებულ კონსტიტუციას ხალხის მეტი ლეგიტიმაცია გააჩნია, რადგან მომდევნო არჩევნებში გამოხატული ხალხის ნების ირიბი გათვალისწინებაც ხდება.

#### 2.4.2. მიმდინარე კანონის პროექტის განხილვისა და მიღების წესი

ამომრჩეველთა მიერ ინიცირებული პროექტების განხილვა და მიღება ძირითადად ჩვეულებრივი წესით ხორციელდება, მცირედი განსხვავებებით ქვეყნების მიხედვით. პროექტის განხილვა საკანონმდებლო ორგანოებში ინიციატორთა აქტიური მონაწილეობითა და მათთან თანამშრომლობით მიმდინარეობს. საინიციატივო ჯგუფის

---

მისაღებად ორ თანმიმდევრულ სესიაზე, სულ ცოტა სამი თვის ინტერვალით პარლამენტის წევრთა ორი მესამედის მხარდაჭერას გულისხმობდა. თუმცა, ვენეციის კომისია თავის დასკვნაში [Final Opinion CDL (2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15 October 2010, 107-109.] დაბალ ქვორუმზე მიუთითებდა. მოგვიანებით გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ხმების რაოდენობა სამ მეოთხედამდე გაიზარდა.

<sup>247</sup> კონსტიტუციურ კანონს თუ სამი მოსმენით პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ სამი მეოთხედი დაუჭერს მხარს, იგი მიღებულად ითვლება და მომდევნო მოწვევის პარლამენტის მიერ დამტკიცების გარეშე ხელმოსაწერად გადაეცემა საქართველოს პრეზიდენტს.

<sup>248</sup> *ლუაშვილი გ.*, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, N2/2018, ბათუმი, 2018, გვ. 105.

წარმომადგენელი უზრუნველყოფს პროექტის საკომიტეტო და პლენარულ სხდომაზე წარდგენას, ინიციატორთა წარმომადგენლებს უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ პროექტის განხილვისა და მიღების ყველა ეტაპზე და გამოთქვან თავიანთი მოსაზრებები. კანონმდებლობით დარეგულირებულია, აგრეთვე, კანონპროექტის განხილვის ვადები. ლიეტუვას სეიმის პლენარულ სხდომაზე მოქალაქეების მიერ წარდგენილი კანონპროექტი განხილული უნდა იქნეს რეგისტრაციიდან არაუგვიანეს ერთი კვირისა, თუ პროექტი სესიის მიმდინარეობისას დარეგისტრირდა, ხოლო სესიებს შორის პერიოდში რეგისტრაციის შემთხვევაში მომდევნო სესიის პირველივე სხდომაზე.<sup>249</sup> ლატვიის კანონმდებლობა კი კანონპროექტის სესიებს შორის პერიოდში წარდგენის შემთხვევაში საკითხის განსახილველად რიგგარეშე სესიის მოწვევის შესაძლებლობასაც უშვებს.<sup>250</sup>

საქართველოში ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი ინიციატივების განხილვისა და მიღებისთვის განსხვავებული ნორმატიული მოწესრიგება არ არის გათვალისწინებული, პროექტის განხილვა და მიღება მიმდინარეობს ჩვეულებრივი წესით. ამ მხრივ, ჩვენი აზრით, საინტერესოა ყურადღება გავამახვილოთ ალტერნატიული კანონპროექტის და ალტერნატიული წინადადების წარდგენის შესაძლებლობაზე. სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლები მოქალაქეთა მიერ ინიცირებულ კანონებს პასუხობენ შემხვედრი წინადადებებით, კანონის მიღების შემდგომი ცვლილებებით.<sup>251</sup> პარლამენტის მხრიდან ალტერნატივების წამოყენების შემთხვევაში შესაძლოა საკითხი ამომრჩეველთა ხედვისგან განსხვავებულად დარეგულირდეს, სრული სიზუსტით ვერ ასახოს ის განზრახვა, რაც კანონპროექტის ინიცირების ეტაპზე ჰქონდა ამომრჩეველებს, მაგრამ აქ გადამწყვეტი საკითხია, რომ კანონი საბოლოოდ პარლამენტის პროდუქტია. საკანონმდებლო საქმიანობას პარლამენტი ახორციელებს და კანონსაც თავად იღებს. საპარლამენტო განხილვები სწორედ იმისათვის არსებობს, რომ პროექტმა სრულყოფილი

---

<sup>249</sup> Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, No I-399, 17.02.1994, Vilnius, article 142.

<sup>250</sup> Law of the Republic of Latvia on National Referendums, Legislative Initiatives and European Citizens' Initiative, adopted by the Saeima on 31 March 1994, Section 25.

<sup>251</sup> *Donovan T.*, Direct Democracy as "Super-Precedent"? Political Constrains of Citizen-Initiated Laws, *Willamette Law Review* 43-2, 2017, p. 192.



და სამართლებრივად გამართული სახე მიიღოს, საჭიროების შემთხვევაში მასში ცვლილებები განხორციელდეს, თუმცა, ეს არ უნდა იქცეს პარლამენტის წევრთა მხრიდან პრინციპულ დამოკიდებულებად, რომ ამომრჩევლების ინიცირებულ პროექტებს მიზანმიმართულად უშლიდნენ ხელს და ცდილობდნენ მათი ინტერესების გამომხატველი პროექტების დაბლოკვას ან შეცვლას<sup>252</sup>.

როდესაც კანონის შექმნის პროცესში ამომრჩეველთა მონაწილეობაზე და საკანონმდებლო ინიციატივებზე ვსაუბრობთ, საყურადღებოა კიდევ ერთი საკითხი, კერძოდ, ოპოზიციის მიერ ინიცირებული კანონპროექტების განხილვის საკითხი. დემოკრატია შედარებითია იმ თვალსაზრისით, რომ იგი მზად არის გადასცეს სახელმწიფოს მმართველობა ნებისმიერ პოლიტიკურ შეხედულებას, რომელსაც მოცემული უმრავლესობა იზიარებს, სწორედ ამიტომ უნდა არსებობდეს ეფექტური და ქმედითი ოპოზიციის შექმნისა და განხორციელების შესაძლებლობა.<sup>253</sup> კანონის შექმნის პროცესში შეუძლებელია პოლიტიკის უგულებელყოფა, რადგან როგორც არის ქვეყნის ძირითადი პოლიტიკური მიმართულება, როგორც კურსსაც ატარებს მმართველი ძალა, როგორცაა მისი ხედვა და მიდგომები, როგორც წესი, იმ ტიპის კანონები იქმნება. „პოლიტიკა გარდაიქმნება კანონმდებლობაში, კანონის ფორმით ინსტიტუციური უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით.“<sup>254</sup> კანონპროექტების უმეტესობაც სწორედ ამ სულისკვეთებით მზადდება. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია ძალაუფლების არა თავმოყრა, არამედ მისი განაწილება. არენდ ლიპჰარტის მიერ შემოთავაზებული კონსენსუალური (Consensus) დემოკრატიის მოდელის მიხედვით, უმრავლესობის ხელში ძალაუფლების კონცენტრირების ნაცვლად, კონსენსუსის მოდელი ცდილობს ძალაუფლების

---

<sup>252</sup> ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივების მიმართ შესაძლებელია ალტერნატიული კანონპროექტებისა და ალტერნატიული წინადადებების წარდგენა, თუმცა საქართველოში ალტერნატივები საკმაოდ იშვიათად გამოიყენება ზოგადად სხვა ინიციატორებთან მიმართებითაც, წლების მანძილზე სულ ერთეული შემთხვევები ფიქსირდება ალტერნატიული პროექტებისა და წინადადების წარდგენის.

<sup>253</sup> *კუბლაშვილი კ.*, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციაში, „ალმანახი“, სახელმწიფო სამართალი (III) 16, თბილისი, 2001, გვ. 80.

<sup>254</sup> *არნოლდი რ.* თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი და ანთროპოცენტრულ ღირებულებათა წესრიგი - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის თანამედროვეობის შესახებ, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, N1-2/2021, გვ. 42.

გაზიარებას, გაფანტვას, დაშლას და მის შეზღუდვას სხვადასხვა გზებით.<sup>255</sup> ცხადია, კანონშემოქმედებით პროცესში გარკვეულ როლს თამაშობს ასევე საპარლამენტო ოპოზიცია, თუმცა, მათ მიერ ინიცირებული პროექტების მისაღებად მმართველი ძალის მხარდაჭერა აუცილებელი, ის კი მისი პოლიტიკისთვის არასასურველ გადაწყვეტილებას არ აქცევს კანონად, რაც ამცირებს ოპოზიციის რეალურ ჩართულობას კანონშემოქმედებით პროცესში და თავისთავად ამ კონტექსტში მცირდება ამომრჩეველთა ჩართულობის მაჩვენებელი. „დემოკრატიის ერთი უმნიშვნელოვანესი ნიშან-თვისებათაგანია პოლიტიკური თანასწორუფლებიანობა - ძალაუფლების რაც შეიძლება ფართოდ და თანაბრად განაწილების პრინციპი.“<sup>256</sup> ოპოზიციას საკუთარი ამომრჩეველი ჰყავს და საზოგადოების იმ ნაწილის ინტერესებს წარმოადგენს პარლამენტში, რომელმაც არჩევნებში გამოხატული მხარდაჭერით მიანდო მას წარმომადგენლობა. ამ თვალსაზრისით, შეიძლება ითქვას, რომ საპარლამენტო ოპოზიციური ნაწილის მიერ ინიცირებული პროექტები თანხვედრაშია ამომრჩეველთა გარკვეული ნაწილის ხედვებთან, რომლებიც ოპოზიციური წარმომადგენლობის მეშვეობით უზიარებენ საკანონმდებლო ორგანოს საკუთარ მოსაზრებებს. აქედან გამომდინარე, ხალხის ჩართულობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია, მათ შორის ოპოზიციის მიერ აქცენტირებული თემებისათვის სათანადო ყურადღების დათმობა.<sup>257</sup>

---

<sup>255</sup> იხ. *Lijphart A.*, Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press, Second Edition, 2012, p. 33.

<sup>256</sup> *ჭეიჭუაძე ე.*, პოლიტიკა, მესამე გამოცემა, საქართველოს უნივერსიტეტი, საქართველოს მაცნე, თბილისი, 2008, გვ. 105.

<sup>257</sup> საქართველოს საპარლამენტო საქმიანობის პრაქტიკის მიხედვით ოპოზიციის მიერ ინიცირებული კანონპროექტების განხილვა ჭიანჭურდება დროში, ასევე ძალიან დაბალია მათ მიერ წარდგენილი პროექტების განხილვისა და მიღების მაჩვენებელი. იხ. საქართველოს პარლამენტის კანონპროექტების საძიებო სისტემა <<https://info.parliament.ge/#law-drafting>> [12.08.2023].

**2.5. არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების პრაქტიკა საქართველოში<sup>258</sup>**

ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება, საკანონმდებლო დონეზე, გათანაბრებულია სხვა ინიციატორებთან, მაგრამ საინტერესოა აქვთ თუ არა მათ რეალურად თანაბარი შესაძლებლობა და ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილ პროექტებს კანონად ქცევის პრაქტიკული პერსპექტივა. არსებული პრაქტიკის შესწავლა ყველაზე ცხად სურათს მოგვცემს საკანონმდებლო რეგულაციების იმპლემენტაციის თაობაზე. შესაბამისად, შესწავლილ იქნა 2004 წლიდან 2023 წლის 1 იანვრამდე მდგომარეობა ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისა და საქართველოს პარლამენტის მიერ მათი განხილვის შესახებ.<sup>259</sup>

**ცხრილი N4**

*ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებისა და განხილვის მონაცემები საქართველოში წლების მიხედვით:*

პერიოდი	რეგისტრაციის თვის მიმართა	დარეგისტრირდა	ხელმოწერები წარმოადგინა	ნამდვილობა დადგინდა	კანონპროექტი დარეგისტრირდა	პარლამენტმა განიხილა	პარლამენტმა მიიღო
VI მოწვევა (2004-2008)	8	5	4	3	2	-	-
VII მოწვევა (2008-2012)	14	13	6	5	5	-	-
VIII მოწვევა (2012-2016)	11	11	4	1	1	-	-

<sup>258</sup> აღნიშნული ქვეთავი ეფუძნება წარმოდგენილი ნაშრომის ინტერნაციონალიზაციის მიზნით ჩემ მიერ შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალში, (2/2023; გვ. 106-118) გამოქვეყნებულ სტატიას - ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში. შესაბამისად, წინამდებარე ქვეთავი შინაარსობრივად თანხვედრაშია სტატიაში განხილულ საკითხებთან და არსებითად იმეორებს მას.

<sup>259</sup> წყარო: საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, კანონპროექტების სამიუბო სისტემა, <<https://info.parliament.ge/#law-drafting>> [12.08.2023].

IX მოწვევა (2016-2020)	10	7	2	2	2	2 <sup>260</sup> (I მოსმენით)	-
X მოწვევა (2020- 01.012023-მდე)	6	4	3	2	2	-	-
ჯამი	49	40	19	13	12	2	-

როგორც ემპირიული მონაცემებით დასტურდება, 2004-2022 წლებში, კანონის შეცვლის ან ახალი კანონის მიღების მიზნით 49 საინიციატივო ჯგუფმა მიმართა რეგისტრაციისთვის საქართველოს პარლამენტს, რომელთაგან დარეგისტრირდა 40 საინიციატივო ჯგუფი, რაც მათ კონკრეტული საკანონმდებლო ინიციატივის მხარდამჭერ ამომრჩეველთა ხელმოწერების შეგროვების უფლებას აძლევდა. ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში რეგისტრირებული 40 საინიციატივო ჯგუფიდან შეგროვებული ხელმოწერები 19 შემთხვევაში იქნა წარდგენილი. საინტერესოა რა შეიძლება იყოს განმაპირობებელი ფაქტორი, რომ დარეგისტრირებულმა საინიციატივო ჯგუფებმა ხელმოწერები წარადგინეს ნახევარზე ნაკლებ შემთხვევაში. აღნიშნულის გამომწვევი ორი ძირითადი მიზეზი შესაძლოა არსებობდეს: 1. საინიციატივო ჯგუფმა ვერ მოაგროვა საჭირო რაოდენობის მხარდამჭერთა ხელმოწერა და 2. საინიციატივო ჯგუფმა რეალურად არ ისარგებლა მისთვის მინიჭებული უფლებით. აღნიშნულ მიზეზებს თავის მხრივ შეიძლება სხვადასხვა საფუძველი გააჩნდეთ. პირველ შემთხვევაში, როდესაც საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენლები ცდილობდნენ ამომრჩეველთა ხელმოწერების შეგროვებას, მაგრამ ვერ უზრუნველყვეს საჭირო რაოდენობის მხარდამჭერების მოგროვება, შესაძლოა მათ ვერ მოახდინეს მხარდამჭერთა მობილიზება, ვერ დაარწმუნეს ცვლილების საჭიროებაში, არ ეყოთ დრო, არ ეყოთ ადამიანური ან ფინანსური რესურსი და სხვა. მეორე მიზეზის არსებობის შემთხვევაში კი საინიციატივო ჯგუფი პრაქტიკულად, როგორც წესი, არც ცდილობს ხელმოწერების შეგროვებას, საინიციატივო ჯგუფი იმ წინასწარი განზრახვით რეგისტრირდება, რომ მათ მიერ არ განხორციელდება ხელმოწერების წარდგენა, რაც შესაძლოა განპირობებული იყოს მაგალითად,

<sup>260</sup> ორივე კანონპროექტი საქართველოს პარლამენტის მიერ უარყოფილ იქნა პირველი მოსმენით და შესაბამისად მათი განხილვა იმავე ეტაპზე დასრულდა.

პოლიტიკური ფაქტორით, ინიციატორთა ჯგუფის სხვადასხვა ინტერესით, კონკრეტულ საკითხზე მხოლოდ მათი პოზიციის საჯაროდ დაფიქსირების სურვილით და ა.შ.

ხელმოწერების წარდგენის შემთხვევაში გადამწყვეტია საკანონმდებლო ორგანოს ქმედება. გვერდით რომ გადავდოთ მსჯელობა იმის შესახებ, არის თუ არა ეს კარგი მექანიზმი, მნიშვნელოვანია გავითვალისწინოთ, რომ პირდაპირი დემოკრატიის მეშვეობით საჯარო აზრის ასახვა მეტწილად დამოკიდებულია თუ როგორ რეაგირებენ კანონმდებლები მოქალაქეთა მიერ ინიცირებულ კანონებზე.<sup>261</sup> ჩვენ მიერ წარმოდგენილი მონაცემების თანახმად, 2004-2022 წლების პერიოდში საინიციატივო ჯგუფების მიერ საქართველოს პარლამენტში ხელმოწერების წარდგენის 19 შემთხვევიდან, 13 შემთხვევაში დადგინდა კონსტიტუციით განსაზღვრული ამომრჩეველთა მინიმალური რაოდენობის ხელმოწერების ნამდვილობა, კანონპროექტად კი 12 მათგანი დარეგისტრირდა. საყურადღებოა ის გარემოება, რომ 18 წლის განმავლობაში ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი სულ დარეგისტრირებული 12 საკანონმდებლო ინიციატივიდან, მხოლოდ 2 საკანონმდებლო ინიციატივა იქნა განხილული პლენარულ სხდომაზე და ორივე მათგანი უარყოფილია პირველი მოსმენით განხილვის ეტაპზე, შესაბამისად, წლების მანძილზე კანონად არ იქცა ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი არც ერთი საკანონმდებლო ინიციატივა. მიუხედავად იმისა, რომ რეგისტრირებული 12 საკანონმდებლო ინიციატივა 18 წლის მანძილზე ნამდვილად არ წარმოადგენს კანონპროექტთა ისეთ რაოდენობას, რომელთა განხილვისათვის სათანადო ყურადღების დათმობას შეეძლო პარლამენტის საქმიანობის გრაფიკის შეფერხება, ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი პროექტები ან განუხილველი დარჩა, ან მხოლოდ პირველი მოსმენით არის განხილული და ამასთან, მათი განხილვა გაჭიანურებულია დროში. მაგალითად, „უცხოელთა და მოქალაქეობის არ მქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილი საქართველოს კანონის პროექტის პლენარულ

---

<sup>261</sup> *Donovan T.*, Direct Democracy as "Super-Precedent"? Political Constrains of Citizen-Initiated Laws, *Willamette Law Review* 43-2, 2017, p. 199.

სხდომაზე განხილვისა და პირველივე მოსმენით უარყოფისათვის საქართველოს პარლამენტს 2 წელი დასჭირდა.<sup>262</sup>

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი კვლევის შედეგები გვიჩვენებს, რომ ქართულ რეალობაში საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის საკმაოდ რთული და დატვირთული პროცედურის გავლის მიუხედავად პროექტების აბსოლუტური უმრავლესობა არ განხილულა, ხოლო განხილულთაგან ვერც ერთმა ამომრჩეველთა მიერ წარდგენილმა ინიციატივამ მოიპოვა კანონად ქცევისთვის საჭირო მხარდაჭერა<sup>263</sup>, რაც ლოგიკური და ბუნებრივია ექვეყნეშ აყენებს საქართველოში სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის ქმედითობისა და მისი მეშვეობით კანონის შექმნის პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის საკითხს.<sup>264</sup>

რა თქმა უნდა, მთავარ კითხვად რჩება აუთჯობებს თუ აუარესებს ხელისუფლების საქმიანობას პირდაპირი დემოკრატია.<sup>265</sup> საკანონმდებლო რეგულაციებისა და მონაცემების გაანალიზების შედეგად, საბოლოო ჯამში, შეგვიძლია განვსაზღვროთ ის ფაქტორები, რომლებიც შეიძლება მივიჩნიოთ სახალხო ინიციატივის დადებით და უარყოფით მხარეებად. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების ამომრჩეველთათვის მინიჭების დადებით მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს ის ფაქტორები, რომ აღნიშნული მექანიზმი კანონის შექმნაში მონაწილეობის პირდაპირი ფორმაა, რომელიც მოქალაქეებს აძლევს შესაძლებლობას უშუალოდ იყვნენ ჩართული კანონშემოქმედებით საქმიანობაში, თავად მოახდინონ პრობლემის იდენტიფიცირება, მოიფიქრონ და შესთავაზონ ხელისუფლებას პრობლემის გადაჭრის ხედვა. დადებით ფაქტორად უნდა მივიჩნიოთ ის

---

<sup>262</sup> საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 16 სექტემბრის N7137-ის დადგენილებით პროექტი უარყოფილ იქნა პირველი მოსმენით. იხ. <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/264702?>> [12.08.2023].

<sup>263</sup> არანაკლებ 30 000 ამომრჩეველის მიერ წარდგენილმა საქართველოს ორგანულმა კანონის პროექტმა საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, 2018 წლის 13 მარტს პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე პირველი მოსმენით განხილვისას მოაგროვა 66 პარლამენტის წევრის მხარდაჭერა, რაც ყველაზე წარმატებული შემთხვევაა შესწავლილი პერიოდის საპარლამენტო პრაქტიკის მანძილზე. თუმცა, აღნიშნული საკმარისი არ აღმოჩნდა პროექტის მისაღებად, რადგან ორგანული კანონის შემთხვევაში გადაწყვეტილების მისაღებად საჭიროა 76 პარლამენტის წევრის მხარდაჭერა და იგი უარყოფილ იქნა პირველი მოსმენით.

<sup>264</sup> წულაია მ., ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 116.

<sup>265</sup> Matsusaka J. G., Direct Democracy Works, Journal of Economic Perspectives, Volume 19, Number 2, Spring, 2005, p. 201.

გარემოებებიც, რომ ამომრჩევლები თავად წარადგენენ პროექტს უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში, პროექტის განხილვისას გამოდიან მომხსენებლად საკომიტეტო და პლენარულ სხდომებზე, საპარლამენტო მოსმენების მანძილზე უშუალოდ არიან ჩართული კანონპროექტის შინაარსობრივ სრულყოფასა და მასში ცვლილებების განხორციელებაში.

ამასთანავე, არაერთი პრობლემური ფაქტორის იდენტიფიცირებაც არის შესაძლებელი, რაც სახალხო ინიციატივის უარყოფით მხარედ შეგვიძლია მივიჩნიოთ. ასეთ გარემოებად შესაძლებელია დასახელდეს, რომ საინიციატივო ჯგუფის წარმომადგენლებს პროექტის მომზადება თავად უწევთ, რაც სპეციფიკურ ცოდნასა და გამოცდილებას მოითხოვს, სათანადო კვალიფიკაციის არარსებობის პირობებში კი სამართლებრივად და შინაარსობრივად გამართული პროექტის მომზადება მათთვის შესაძლოა რთულად დაძლევადი აღმოჩნდეს. ასევე, პრობლემურ ფაქტორებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ დასარეგულირებელი საკითხის და მისი გადაწყვეტის კომპლექსური და ექსპერტული ცოდნის ნაკლებობა, ინიციატივის განხორციელების გართულებული პროცედურა, ხელმოწერების შეგროვებისთვის აუცილებელი ადამიანური და მატერიალური რესურსი, დროში ხანგრძლივი პროცესი და საბოლოო შედეგის მიღწევის ნაკლები შანსი.<sup>266</sup> მართალია, კანონშემოქმედებით საქმიანობაში საჯარო მონაწილეობას აქვს თავისი ნაკლოვანი მხარეები, თუმცა მას საბოლოო ჯამში მეტი სარგებელი მოაქვს მთავრობებისა და საზოგადოებებისთვის.<sup>267</sup> ამ შემთხვევაში ამოსავალი წერტილი კვლავ დემოკრატიის საფუძვლებში უნდა ვეძებოთ, რადგან ჩართულობა დემოკრატიული პროცესია, ხალხი მართავს და ხალხის ნებას აქვს ძალა.<sup>268</sup> ყოველთვის პირდაპირი შედეგი შესაძლოა არ იყოს ხელშესახები და დაუყოვნებლივ, კონკრეტულ საკანონმდებლო ცვლილებაში აისახოს, მაგრამ ენერჯია არ იქნება ფუჭად დახარჯული, რადგან დღის წესრიგში დააყენებს

<sup>266</sup> *წულაია მ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 117.

<sup>267</sup> *Aris M. S., Salman R.*, Public Participation in the Law Making Process in Change Era: A Comparative Study between Indonesia (East Java) and the United States (California), In Proceedings of the International Law Conference (iN-LAC 2018) - Law, Technology and the Imperative of Change in the 21st Century, 2018, p. 154.

<sup>268</sup> *წულაია მ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 117.

საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან თემას, მიიქცევს საზოგადოების და საბოლოოდ, ხელისუფლების ყურადღებას<sup>269</sup>. „მრავალი კითხვა კვლავაც რჩება პასუხგაუცემელი, თუმცა თანდათან დამკვიდრებული შეხედულების მიხედვით, პირდაპირი დემოკრატია მუშაობს - საზოგადოებისთვის შესაძლებლობის მიცემა მონაწილეობა მიიღონ კანონშემოქმედებით საქმიანობაში ხშირ შემთხვევებში აუმჯობესებს ხელისუფლების საქმიანობის ხარისხს.“<sup>270</sup> საზოგადოების მცდელობამ შესაძლოა ხელისუფლებას მიაღებინოს კიდევ სასურველი გადაწყვეტილება ან მათ გარკვეულ პოლიტიკურ ფასად დაუჯდეთ პრინციპული წინააღმდეგობა. „იმ შემთხვევაში, თუ კანონმდებლები მოქალაქეთა მიერ ინიცირებული კანონის მიმართ დაინახავენ ამომრჩეველთა მიერ მათთვის მნიშვნელოვან საკითხზე მტკიცე და არსებითი დამოკიდებულების მომენტს, იმ კანონმდებლებმა, ვინც არ ეთანხმებიან ან ცდილობენ წარმოდგენილი კანონის შეცვლას, შესაძლოა განიცადონ ელექტორალური ზიანი. თუ ეს გარემოებები სახეზეა, შესაძლოა არსებობდეს მოლოდინი, რომ პოლიტიკის შემუშავებაზე ინიციატივებს აქვთ ხანგრძლივი ეფექტი.“<sup>271</sup> მიუხედავად იმისა, რომ გამოწვევად რჩება ამომრჩეველთა მიერ საკითხის რეგულირებისა და პროექტის მომზადების ექსპერტული ცოდნის ნაკლებობა, გართულებული პროცედურები და გაჭიანურებული განხილვები, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უშუალო მექანიზმს - ამომრჩეველთა საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას - შეუძლია გარკვეული წვლილის შეტანა ხარისხიანი, საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული კანონმდებლობის შექმნაში,

---

<sup>269</sup> მაგალითად, ამომრჩეველთა მიერ ინიცირებული საქართველოს ორგანული კანონის პროექტი საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, რომლის ერთ-ერთი საკითხი ითვალისწინებდა საქართველოს პარლამენტის გამოკლებული წევრის ნაცვლად, რომელიც არჩეული იყო არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე სუბიექტის პარტიული სიით, მისი ადგილის იმავე სიაში რიგით მომდევნო იმავე სქესის საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატის მიერ დაკავებას, უარყოფილ იქნა პარლამენტის მიერ პირველი მოსმენით, თუმცა საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ მოგვიანებით განხორციელებული ცვლილების შედეგად მაინც დადგინდა მსგავსი წესი, მხოლოდ გარდამავალი ნორმის სახით.

<sup>270</sup> *Matsusaka J. G.*, Direct Democracy Works, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 19, Number 2, Spring, 2005, p. 186.

<sup>271</sup> *Donovan T.*, Direct Democracy as "Super-Precedent"? Political Constraints of Citizen-Initiated Laws, *Willamette Law Review* 43-2, 2017, p. 195.



რისთვისაც მნიშვნელოვანია ნორმატიულად აღიარებული უფლების, როგორც ამომრჩეველთა, ასევე სახელმწიფოს მხრიდან, სწორი რეალიზების უზრუნველყოფა.<sup>272</sup>

---

<sup>272</sup> წულაია მ., ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 2/2023, გვ. 118.

თავი III. საკანონმდებლო საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სხვა ნორმატიული მექანიზმები საქართველოში - რეფერენდუმი, საკანონმდებლო წინადადება, ლობირება

3.1. რეფერენდუმი

3.1.1. რეფერენდუმის ზოგადი მიმოხილვა და სახეები

სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხისადმი საზოგადოების დამოკიდებულების განსაზღვრის ყველაზე ფართო, მასშტაბურ ფორმად თამადად შეგვიძლია რეფერენდუმი<sup>273</sup> (ლათ. Referendum – „რაც უნდა ეცნობოს“) მივიჩნიოთ.<sup>274</sup> იგი არის ერთადერთი საშუალება, რომლის მეშვეობით შესაძლებელია საზოგადოების უშუალო ჩართულობით გაირკვეს მოქალაქეთა ფართო სპექტრის პოზიცია ქვეყნისათვის მნიშვნელოვან საკითხზე. რეფერენდუმის „დემოკრატიულობა იმაში მდგომარეობს, რომ ხალხი საყოველთაო კენჭისყრის გზით აცნობებს სახელმწიფოს (საერთაშორისო საზოგადოებას) თავის აზრს ამა თუ იმ მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხზე“<sup>275</sup>. რეფერენდუმი წარმოადგენს მოქალაქეთა უშუალო, ნების პირდაპირი გამოვლენის, გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის ყველაზე მასშტაბურ და მოცულობით ფორმას, რომელსაც შეუძლია მაქსიმალურად სრულყოფილად ასახოს ხალხის ნება. რეფერენდუმი „უშუალო დემოკრატიის ფორმაა და მისი არსებობა ამ ფორმატით მართლდება, გარდა ამისა ის უდავოდ არის უმაღლესი ლეგიტიმაციის მიმანიჭებელი მოვლენა.“<sup>276</sup>

<sup>273</sup> რეფერენდუმი არის საარჩევნო უფლების მქონე მოქალაქეთა მიერ კონსტიტუციური, საკანონმდებლო ან შიდა და გარე პოლიტიკური საკითხების გადაწყვეტა. რეფერენდუმის შედეგების გათვალისწინება სავალდებულოა. *თოთლაძე ლ., გაბრიჩიძე გ., თუმანიშვილი გ., ტურავა პ., ჩაჩანიძე ე.*, განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი, გამომცემელი Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012, გვ. 372.

<sup>274</sup> თავიდანვე გვინდა აღვნიშნოთ, რომ ჩვენ არ განვიხილავთ რეფერენდუმს ზოგადად, მის არსსა და მნიშვნელობას, არამედ ნაშრომის მიზნებიდან გამომდინარე, ძირითადი აქცენტი კეთდება რეფერენდუმის როლზე კანონშემოქმედებით საქმიანობაში და ამ საქმიანობაში მისი მეშვეობით მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხზე.

<sup>275</sup> *დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი.*, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2011, გვ. 165.

<sup>276</sup> *ლუაშვილი გ.*, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, N2/2018, ბათუმი, 2018, გვ. 104.

„სახელმწიფო ხელისუფლების წყარო ხალხის ნებაა: ხალხის ნება უნდა გამოიხატოს პერიოდულ და სამართლიან არჩევნებში საყოველთაო და თანასწორი ხმის მიცემის უფლებით, ფარული კენჭისყრისა თუ სხვა თანაბარმნიშვნელოვანი თავისუფალი ხმის მიცემის პროცედურების გამოყენებით. ყველას აქვს უფლება მონაწილეობა მიიღოს თავისი ქვეყნის მართვა-გამგეობაში უშუალოდ ან მის მიერ თავისუფლად არჩეულ წარმომადგენელთა მეშვეობით.“<sup>277</sup> რეფერენდუმი თავისი ბუნებით კენჭისყრის, ხმის მიცემის პროცედურას წარმოადგენს. იმ განსხვავებით, რომ ამ შემთხვევაში ხმის მიცემა ხდება არა ხალხის წარმომადგენლის ასარჩევად, არამედ პირდაპირ, უშუალოდ კონკრეტულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების მიზნით. „რეფერენდუმი იურიდიულ ძალას ანიჭებს არა პირის ან პირთა მანდატს, არამედ რაიმე საკითხის გადაწყვეტას. რეფერენდუმით მიღებული გადაწყვეტილება ხალხის გადაწყვეტილებად ითვლება და, როგორც წესი, მისი იურიდიული ძალა კანონთა იურიდიულ ძალაზე მეტია.“<sup>278</sup>

რეფერენდუმის ყველაზე გავრცელებული ფორმაა „დიახ“ ან „არა“ პასუხის დაფიქსირება სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხზე, თუმცა, შესაძლოა მოქალაქეებს რამდენიმე არჩევანის საშუალებაც ჰქონდეთ, რაც შესაძლოა, საბოლოო ჯამში, უფრო დამაბნეველი აღმოჩნდეს ხალხის ნამდვილი პოზიციის გასარკვევად. რეფერენდუმი იმაში მდგომარეობს, რომ დასმულ კითხვაზე ყველა სრულწლოვანი მოქალაქე აძლევს თავის პასუხს, „ჰო“-ს, ან „არა“-ს - სხვაგვარი პასუხი შეუძლებელია.<sup>279</sup> სარეფერენდუმოდ ჩამოყალიბებული კითხვა უნდა იყოს მაქსიმალურად კონკრეტული, ლაკონური, მარტივად აღსაქმელი და არ ტოვებდეს ინტერპრეტაციების საშუალებას, რაც ასევე, კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღების საწინდარი იქნება.

რეფერენდუმი შეიძლება იყოს სავალდებულო, აუცილებლად ჩასატარებელი ან ფაკულტატური, არასავალდებულო ხასიათის. რიგ ქვეყნებში განსაზღვრულ საკითხებთან დაკავშირებით რეფერენდუმი სავალდებულო წესით უნდა ჩატარდეს.

---

<sup>277</sup> ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, 1948, მუხლი 21.

<sup>278</sup> *ავტორთა კოლექტივი*, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 190.

<sup>279</sup> *არსენიძე რ.*, დემოკრატიული რესპუბლიკა, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, გვ. 21-22.

მაგალითად, გერმანიაში ქვეყნის მიწებად დაყოფის საკითხის გადახედვა შესაძლებელია ფედერალური კანონით, რომლის რეფერენდუმზე დამტკიცება სავალდებულოა.<sup>280</sup> ზოგ შემთხვევაში რეფერენდუმის ჩატარება სავალდებულოა კონსტიტუციაში ცვლილების შესატანად. ფაკულტატურად მიიჩნევა ისეთი რეფერენდუმი, რომლის გამართვის ვალდებულება საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრული არ არის და მისი დანიშვნა დამოკიდებულია ხელისუფლების გადაწყვეტილებაზე.

რეფერენდუმის გამართვის საფუძველი შესაძლებელია იყოს, როგორც ზოგადად სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხი, ასევე რეფერენდუმი შეიძლება ჩატარდეს კონკრეტული კანონის მისაღებად ან დასამტკიცებლად. მაგალითად, სლოვენის რესპუბლიკის კონსტიტუციის თანახმად, ეროვნული ასამბლეა უფლებამოსილია კანონით რეგულირებულ ნებისმიერ საკითხზე მოიწვიოს რეფერენდუმი, რომლის შედეგებიც სავალდებულოა.<sup>281</sup> საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით შეგვიძლია გავიხსენოთ 2015 წლის 20 დეკემბერს სლოვენიაში გამართული რეფერენდუმი ერთსქესიანთა ქორწინების საკითხთან დაკავშირებით. 2015 წლის 3 მარტს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული იქნა კანონი, სადაც ქორწინება, ნაცვლად ქალის და მამაკაცის კავშირისა, განსაზღვრული იყო, როგორც ორი პირის კავშირი, რაც მათ ქორწინებისა და ბავშვის შვილად აყვანის უფლებას მისცემდათ. რეფერენდუმი დაინიშნა მას შემდეგ, რაც შეგროვებული იქნა 40 000 ხელმოწერა რეფერენდუმის მოსაწვევად. რეფერენდუმის მეშვეობით უნდა გარკვეულიყო, ემხრობოდა თუ არა ამომრჩეველი განხორციელებულ ცვლილებებს. ამომრჩეველთა 63%-მა მხარი არ დაუჭირა კანონით გათვალისწინებულ რეგულაციებს და შედეგად ცვლილებები არ იქნა მიღებული.<sup>282</sup>

კანონის სახალხო კენჭისყრაზე დამტკიცებას რეფერენდუმის მეშვეობით შეგვიძლია საკანონმდებლო რეფერენდუმი ვუწოდოთ, ხოლო თუ სარეფერენდუმო საკითხი კონსტიტუციაში ცვლილებას ითვალისწინებს საკონსტიტუციო რეფერენდუმი.

---

<sup>280</sup> The Constitution of the Federal Republic of Germany, the Basic Law of 23 May 1949, article 29.

<sup>281</sup> The Constitution of Republic of Slovenia, Official Gazette RS, Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, article 90.

<sup>282</sup> დეტალური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <<https://www.politico.eu/article/slovenia-says-no-to-gay-marriage-lgbt-lgbti-rights/>> [12.08.2023].

საკონსტიტუციო რეფერენდუმებს ქვეყნები რიგ შემთხვევებში დემოკრატიული ღირებულებებისადმი მათი დამოკიდებულების სადემონსტრაციოდ, წარმოსაჩენად მიმართავენ, თუმცა, ცხადია, არა მხოლოდ. მაგალითად, შეგვიძლია ეგვიპტეში 2011 წლის 19 მარტს გამართული საკონსტიტუციო რეფერენდუმი გავიხსენოთ, რომელიც 2011 წელს ეგვიპტეში მომხდარ რევოლუციას მოჰყვა, ეგვიპტის მეოთხე პრეზიდენტის ჰოსნი მუბარაქის გადადგომის შემდეგ, რომელიც ქვეყანას 30 წლის მანძილზე მართავდა. საკონსტიტუციო ცვლილებები გულისხმობდა, მათ შორის, საპრეზიდენტო ვადის 2 ოთხწლიან პერიოდამდე შეზღუდვას, სასამართლო ხელისუფლების მიერ საარჩევნო პროცესის ზედამხედველობას და სხვა. რეფერენდუმზე აქტივობა 41.2%-ით განისაზღვრა. ცვლილებებს მხარი 77%-მა დაუჭირა, ხოლო მოწინააღმდეგე ამომრჩეველთა 23% აღმოჩნდა. ხალხის უშუალო მხარდაჭერით ქვეყნის ძირითადი კანონის დამტკიცებით ქვეყნები საკითხს მეტ სახალხო ლეგიტიმურობას სძენენ. რიგი ქვეყნების კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელება რეფერენდუმზე სავალდებულო დამტკიცებას საჭიროებს.

რეფერენდუმი, მიღებული გადაწყვეტილების მიხედვით, შესაძლებელია იყოს მავალდებულებელი, იმპერატიული ხასიათის, რაც მისთვის იურიდიული ძალის მინიჭებას გულისხმობს და ხელისუფლების ორგანოებისათვის სავალდებულოა აღსასრულებლად. დემოკრატია გადაწყვეტილებების ლეგიტიმაციას მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეძლებს, თუ ისინი კაცობრიობის არსებით ღირებულებებს შეესაბამება და მათი რეალიზება ხდება.<sup>283</sup> მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა რეფერენდუმი იყოს არასავალდებულო, მხოლოდ საკონსულტაციო ხასიათის, ხელისუფლებას მაინც უწევს ანგარიში გაუწიოს ხალხის გადაწყვეტილებას. ხალხის უმრავლესობის მიერ გამოხატული პოზიციის გაუთვალისწინებლობით ხელისუფლება ამგვარ განსაცდელს საკუთარ დემოკრატიულობას არ მოუვლენს. აღნიშნულის დამადასტურებლად შეგვიძლია პორტუგალიაში ერთი და იმავე საკითხზე ორჯერ გამართული რეფერენდუმი

---

<sup>283</sup> არნოლდი რ. თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი და ანთროპოცენტრულ ღირებულებათა წესრიგი - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის თანამედროვეობის შესახებ, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, N1-2/2021, გვ. 56.

მოვიყვანოთ. რეფერენდუმის კითხვა მდგომარეობდა შემდეგში: „ეთანხმებით თუ არა ორსულობის ნებაყოფლობითი შეწყვეტის დეკრიმინალიზაციას, თუ ეს ხდება ორსულობის პირველ 10 კვირაში და ავტორიზებულ სამედიცინო დაწესებულებაში.“ პირველი რეფერენდუმი გაიმართა 1998 წლის 28 ივნისს. დეკრიმინალიზაციას მხარი დაუჭირა 49,09%-მა, მოწინააღმდეგე იყო 50,91%. ვინაიდან აქტივობა იყო 31,89% რეფერენდუმის შედეგები არ იყო სავალდებულოდ გასათვალისწინებელი<sup>284</sup>, ასევე ძალიან მცირე იყო სხვაობა საკითხის მომხრეებსა და მოწინააღმდეგეებს შორის, თუმცა მიუხედავად ამისა გათვალისწინებული იქნა ხალხის ნება და კანონი არ შეიცვალა. იმავე საკითხზე რეფერენდუმი გაიმართა 9 წლის შემდეგ. 2007 წლის 11 თებერვალს გამართულ რეფერენდუმზე შედეგები შეიცვალა და დეკრიმინალიზაციის მომხრე ამჯერად ამომრჩეველთა 59,25% აღმოჩნდა, ხოლო მოწინააღმდეგე - 40,75%. ამ შემთხვევაშიც აქტივობა იყო 50%-ზე დაბალი (43%). თუმცა, ისევე როგორც პირველი რეფერენდუმისას, მიუხედავად მისი არა სავალდებულო ხასიათისა, ამ შემთხვევაშიც გათვალისწინებულ იქნა ხალხის აზრი და კანონში განხორციელდა შესაბამისი ცვლილებები.<sup>285</sup>

რეფერენდუმი, რომლის შედეგები სავალდებულო არ არის, თავისი არსით პლებისციტს<sup>286</sup> ემსგავსება, რომელიც რეფერენდუმისგან განსხვავებით უმეტესად სარეკომენდაციო ხასიათისაა და სახელმწიფოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით ხალხის დამოკიდებულების, მათი აზრის გასაგებად იმართება. თუმცა, მიუხედავად სარეკომენდაციო ხასიათისა, თუ ხელისუფლებამ ყურადღება არ მიაქცია ხალხის მიერ გამოხატულ მხარდაჭერას სავარაუდოა მის ავტორიტეტზე ნეგატიურად აისახოს. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ პლებისციტის მოწყობის ინიციატორი თავად ხელისუფლებაა, ასევე რეფერენდუმზე შესაძლოა ხელისუფლების მიერ იქნეს მოწვეული, აღმოჩნდება, რომ მას საკითხი სახალხო კენჭისყრაზე გამოაქვს, ხოლო მიღებულ შედეგებს თავადვე უგულვებელყოფს. ამგვარი დემოკრატიული ნაბიჯის გადადგმა, თუ

---

<sup>284</sup> პორტუგალიის კანონმდებლობის შესაბამისად, რეფერენდუმის შედეგებმა რომ სავალდებულო ხასიათი შეიძინოს აუცილებელია აქტივობა აჭარბებდეს ამომრჩეველთა 50%-ს.

<sup>285</sup> მონაცემები ეყრდნობა <<https://www.electionguide.org/elections/id/115/>> [12.08.2023] ვებგვერდზე გამოქვეყნებულ ინფორმაციას.

<sup>286</sup> ლათინური სიტყვა „plebiscitum“-ისგან წარმოდგება, რაც „ხალხის გადაწყვეტილება“-ს ნიშნავს.

მისი შედეგების გათვალისწინებას ხელისუფლება არ აპირებს, სრულიად ალოგიკურია და შესაძლოა დამაზიანებელი ეფექტის მქონე აღმოჩნდეს მისთვის. „იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც რეფერენდუმი საკონსულტაციოა, მას აშკარად აქვს მორალური ვალდებულების ძალა. დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლება ძნელად თუ აარიდებს თავს ამომრჩეველთა უმრავლესობის მიერ გამოთქმულ მოსაზრებას.“<sup>287</sup> შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლება გარკვეულ ზეწოლას განიცდის ამ შემთხვევაში საზოგადოების მხრიდან, თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ შედეგების არასავალდებულოება გარკვეული თავისუფლების სივრცეს მაინც უტოვებს მას, მაგრამ ხელისუფლება, რომელიც კონკრეტული საკითხისადმი ხალხის ლეგიტიმაციის მოპოვებასა და საზოგადოებაზე გარკვეულწილად პასუხისმგებლობის გაზიარებას ესწრაფვის, როგორც წესი, მოწოდებულია მისი შედეგების გათვალისწინებისკენ. აღნიშნულის კლასიკურ მაგალითად შეგვიძლია დიდი ბრიტანეთის მიერ ევროკავშირის წევრობის დატოვებასთან დაკავშირებით დიდ ბრიტანეთსა და გიბრალტარში გამართული რეფერენდუმი მივიჩნიოთ.<sup>288</sup> მიუხედავად იმისა, რომ დიდ ბრიტანეთში რეფერენდუმს არ აქვს სავალდებულო ძალა, ამ შემთხვევაში მიღებული იყო გადაწყვეტილება, რომ მოხდებოდა რეფერენდუმის შედეგების იმპლემენტაცია. რეფერენდუმში, რომელიც 2016 წლის 23 ივნისს გაიმართა მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 72,2%, რომელთაგან ევროკავშირის წევრობის დატოვების მომხრე აღმოჩნდა ამომრჩეველთა 51,9%, ხოლო მოწინააღმდეგე - 48,1%.<sup>289</sup> რეფერენდუმის შედეგების გათვალისწინებით მიღებული იქნა გადაწყვეტილება დიდი ბრიტანეთის მიერ ევროკავშირის დატოვების შესახებ.<sup>290</sup> ასევე აღსანიშნავია, რომ მოგვიანებით მოქალაქეთა კომიტეტის მიერ ევროკომისიისათვის შეთავაზებულ იქნა ევროკავშირის მასშტაბით

---

<sup>287</sup> ავტორთა კოლექტივი, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი დემეტრაშვილი ა., კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, გვ. 190.

<sup>288</sup> ე.წ. “Brexit”, რაც წარმოადგენს “British exit”-ის შემოკლებულ ფორმას და პირდაპირი ქართული თარგმანით „ბრიტანეთის გასვლას“ ნიშნავს. აღნიშნული ტერმინი გამოიყენება ბრიტანეთის ევროკავშირიდან გასვლის საკითხთან დაკავშირებით.

<sup>289</sup> დეტალური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია დიდი ბრიტანეთის საარჩევნო კომისიის ვებგვერდზე: <<https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum>> [12.08.2023].

<sup>290</sup> პარტნიორობის შეწყვეტისთვის ბრიტანეთი ვალდებული იყო ევროკავშირისთვის დაახლოებით 39 მილიარდი ფუნტი გადაეხადა.

რეფერენდუმის ჩატარება, რომლის მეშვეობითაც ევროკავშირის 28 წევრი ქვეყნის მოქალაქეებს უნდა გამოეხატათ პოზიცია - სურდათ თუ არა ბრიტანეთს დაეტოვებინა ევროკავშირი. თუმცა, აღნიშნული მოთხოვნა ევროკომისიის მიერ უარყოფილ იქნა.<sup>291</sup> ასევე, საინტერესო ფაქტია ისიც, რომ ბრიტანეთში პირველი რეფერენდუმი 1975 წელს გაიმართა, რომელიც ასევე ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებაში (EEC)<sup>292</sup> გაერთიანებული სამეფოს დარჩენის საკითხის შესახებ მოქალაქეების მოსაზრების გარკვევას ეხებოდა.<sup>293</sup> რეფერენდუმში მონაწილეთა რაოდენობამ მოსახლეობის 64.5% შეადგინა და მათგან 67.2%-მა ბრიტანეთის ევროპის ეკონომიკურ გაერთიანებაში დარჩენას დაუჭირა მხარი.<sup>294</sup> რეფერენდუმზე მიღებული გადაწყვეტილება, როგორც ხალხის მიერ უშუალოდ მხარდაჭერილი და მათი ნების პირდაპირი ასახვა შესაძლებელია იყოს საბოლოო, რაც ნიშნავს, რომ რეფერენდუმზე მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლა ან გაუქმება მხოლოდ ახალი რეფერენდუმის მეშვეობით არის შესაძლებელი, რაც მიღებული გადაწყვეტილების სიმყარეს უზრუნველყოფს. საქართველოც სწორედ ამგვარი რეგულაციის მქონე ქვეყნების კატეგორიას მიეკუთვნება.<sup>295</sup> თუმცა, სხვადასხვა ქვეყნებში არსებობს რეგულაციები, როდესაც რეფერენდუმზე მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლა ჩვეულებრივი წესით არის შესაძლებელი.

---

<sup>291</sup> Commission Decision (EU) 2018/1905 of 28 November 2018 on the Proposed Citizens' Initiative Entitled "EU Wide Referendum whether the European Citizens want The United Kingdom to Remain or to Leave!" (Notified Under Document C(2018) 8006.

<sup>292</sup> ევროკავშირი (EU) თავდაპირველად ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების სახელით (European Economic Community (EEC)) იყო ცნობილი.

<sup>293</sup> ბრიტანეთი ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების (EEC) წევრი 1973 წელს გახდა და თითქმის ორწლიანხვედრიანი წევრობის შემდეგ ჩაატარა რეფერენდუმი აღნიშნულ გაერთიანებაში გაერთიანებული სამეფოს დარჩენის საკითხთან დაკავშირებით.

<sup>294</sup> წყარო: *Meyer J. H.*, The 1975 Referendum on Britain's Continued Membership in the EEC, Humboldt-Universität zu Berlin - Institut für Europäische Geschichte, Mainz, 2005, ხელმისაწვდომია: <[https://www.cvce.eu/content/publication/2005/10/19/eb67b6cf-33ef-4f79-9510-b6fab56d2509/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2005/10/19/eb67b6cf-33ef-4f79-9510-b6fab56d2509/publishable_en.pdf)> [12.08.2023].

<sup>295</sup> „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 14, 12/06/1996, მუხლი 28.



### 3.1.2. რეფერენდუმის ჩატარების წესი

რეფერენდუმსა და მოქალაქეთა ჩართულობას შორის პირდაპირი კავშირი აშკარაა. რეფერენდუმი მოქალაქეებს პირდაპირ აძლევს ხმის უფლებას ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებსაც არჩეული (ან არა არჩეული) წარმომადგენლები სხვაგვარად გადაწყვეტდნენ და მას, როგორც პირდაპირი დემოკრატიის ინსტრუმენტს, შეუძლია ხელი შეუწყოს მოქალაქეების ჩართულობასა და მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების ლეგიტიმაციას.<sup>296</sup> რეფერენდუმი პირდაპირი დემოკრატიის კლასიკური გამოხატულებაა. მოქალაქეები გავლენას ახდენენ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე შუამავლების გარეშე, რაც გულისხმობს, რომ პირდაპირი კენჭისყრა, საყოველთაო საარჩევნო უფლებით, არის გადამწყვეტი მოქმედებების განსახორციელებლად.<sup>297</sup> მიუხედავად იმისა, რომ რეფერენდუმის გამართვის ზოგადი პრინციპი - ხალხის მიერ გადაწყვეტილების მიღება ქვეყნისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე - ერთგვაროვანია, რეფერენდუმები განსხვავდებიან ერთმანეთისგან სარეფერენდუმო საკითხის შინაარსის გათვალისწინებით, კერძოდ, თუ რა საკითხებთან დაკავშირებით არის შესაძლებელი ან პირიქით დაუშვებელი რეფერენდუმის დანიშვნა, მცირედი სხვაობა შესაძლებელია არსებობდეს რეფერენდუმის გამართვის ინიციატორი სუბიექტების მხრივ, ასევე, რეფერენდუმზე გადაწყვეტილების მიღების წესთან და მის სავალდებულო ხასიათთან, გამართვის ვადებთან და სხვა ორგანიზაციულ საკითხებთან დაკავშირებით.

ევროპის ქვეყნები იზიარებენ რეფერენდუმის მნიშვნელობას და მისი მეშვეობით ხალხის ჩართულობის მასშტაბურ შესაძლებლობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, თუმცა რეფერენდუმის გამართვის ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით შესაძლებელია არსებობდეს განსხვავებული ხედვა და მისი შესაბამისი ნორმატიული მოწესრიგებაც. რეფერენდუმის მოწყობის შესაძლებლობა, როგორც წესი, გარანტირებულია შესაბამისი ქვეყნის კონსტიტუციით. რეფერენდუმის გამართვასთან დაკავშირებული საკითხები

---

<sup>296</sup> *Del Monte M.*, Referendums on EU issues, Fostering Civic Engagement, EPRS|European Parliamentary Research Service, Brussels, 2022, p. 1.

<sup>297</sup> იქვე.

აგრეთვე, რეგულირდება უმეტესად ცალკე საკანონმდებლო აქტებით<sup>298</sup> და ასევე, საკანონმდებლო ორგანოების რეგლამენტებით. რეფერენდუმის მოწვევის ინიციატორი შეიძლება იყოს როგორც ხელისუფლება, ასევე ამომრჩევლები. ხელისუფლების მხრიდან ამგვარი უფლებით, როგორც წესი, სარგებლობს მთავრობა ან საკანონმდებლო ორგანო, სადაც საკითხის ინიცირების უფლება აქვს პარლამენტის წევრებს, საპარლამენტო ჯგუფებს, ფრაქციებს, კომიტეტებს. რეფერენდუმის დანიშვნის მოთხოვნის უფლება აქვთ ასევე ამომრჩევლებს. ამომრჩეველთა რაოდენობა განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით, მაგალითად, პორტუგალიაში ასეთი უფლებით სარგებლობს არანაკლებ 60 000 ამომრჩეველი,<sup>299</sup> ლიეტუვაში რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნისთვის 300 000 ამომრჩევლის ნების დაფიქსირებაა საჭირო<sup>300</sup>. უნდა აღინიშნოს, რომ მოქალაქეების მიერ რეფერენდუმის მოთხოვნა ხდება პეტიციის ფორმით, ლიეტუველი ამომრჩევლები მხარდაჭერას გამოხატავენ რეფერენდუმის მოწვევის შესახებ პეტიციაზე ხელმოწერით.<sup>301</sup> რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად ლატვიაში მინიმუმ ამომრჩეველთა 1/10-ის მოთხოვნაა აუცილებელი,<sup>302</sup> პოლონეთის შემთხვევაში საჭიროა არანაკლებ 500 000 ამომრჩევლის მხარდაჭერა.<sup>303</sup> საფრანგეთში გათვალისწინებულია ე.წ. საზიარო ინიციატივის რეფერენდუმი, როდესაც ცალკეულ საკითხებზე რეფერენდუმის ჩატარების მოთხოვნის უფლება აქვს პარლამენტის არანაკლებ 1/5-ს, რომელიც ასევე მხარდაჭერილი უნდა იყოს საარჩევნო სიაში მყოფ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1/10-ის მიერ.<sup>304</sup>

რეფერენდუმის მოწვევის შესახებ ხელისუფლების გადაწყვეტილება შესაძლებელია განპირობებული იყოს მრავალი ფაქტორით, როგორცაა საკითხის მნიშვნელობა, მისი სენსიტიურობა, კონკრეტულ საკითხზე არსებული აზრთა სხვადასხვაობა, არსებული

---

<sup>298</sup> ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნება მაგალითად, ლიეტუვა, ესტონეთი, პოლონეთი, ასევე პორტუგალია, სადაც საქართველოს მსგავსად, საკითხი რეგულირებულია ორგანული კანონით.

<sup>299</sup> Legal Regime governing Referenda Law of the Portuguese Republic, no. 15-A/98 of 3 April 1998, as amended by Organic Law no. 4/2005 of 8 September 2005, article 16.

<sup>300</sup> The Constitution of the Republic of Lithuania, 6.11.1992, article 9.

<sup>301</sup> Law on Referendum of the Republic of Lithuania, 4 June 2002, article 9, 11.

<sup>302</sup> The Constitution of the Republic of Latvia, 15.02.1922, article 72.

<sup>303</sup> The Act on Nation-Wide Referendum of the Republic of Poland, 14 March 2003, article 63.

<sup>304</sup> The Constitution of the Republic of France, 4 October 1958, article 11.

პოლიტიკური ვითარება, საკუთარი გადაწყვეტილებისათვის სახალხო ლეგიტიმაციის მოპოვების სურვილი და სხვა. ამომრჩევლების შემთხვევაში კი რეფერენდუმის გამართვის მიზეზი ძირითადად შეიძლება იყოს საკითხი, რომლის მოგვარებაც საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანია. თუმცა, ასევე არ შეიძლება გარკვეული ჯგუფების მიერ მათთვის სასურველი თემების ლობირების მიზნით დაწყებული კამპანიების განხორციელების სურვილის უგულებელყოფა. ნებისმიერ შემთხვევაში, ამომრჩეველთათვის რეფერენდუმის დანიშვნის მოთხოვნის შესაძლებლობის მინიჭებით მათ ეძლევათ პრობლემის იდენტიფიცირებისა და მისი გადაჭრის მიზნით საკითხის ინიცირების შესაძლებლობა, რაც ცხადია, კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს რეფერენდუმის მნიშვნელობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მათ შორის კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის თვალსაზრისით.

რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილებას, როგორც წესი, იღებს ქვეყნის პრეზიდენტი ან საკანონმდებლო ორგანო. ამგვარი გადაწყვეტილების მიღება, მაგალითად, იტალიაში,<sup>305</sup> საფრანგეთში,<sup>306</sup> პორტუგალიაში,<sup>307</sup> პოლონეთში,<sup>308</sup> ხდება ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ, ხოლო რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პრეროგატივა გააჩნია მაგალითად, ლიეტუვას სეიმს,<sup>309</sup> ესტონეთის რიიგიკოგუს.<sup>310</sup>

სარეფერენდუმო საკითხები ძირითადად გათვალისწინებულია საკანონმდებლო დონეზე, შესაძლოა მსგავს რეგულაციებს შეიცავდეს როგორც ქვეყნის ძირითადი კანონი, ასევე, მის საფუძველზე მიღებული საკანონმდებლო აქტები. უმეტეს ქვეყნებში რეფერენდუმის ინიცირების უფლება აქვთ ძირითადად პარლამენტს და პრეზიდენტს,

---

<sup>305</sup> The Constitution of the Italian Republic, Given in Rome on this 27th Day of December 1947, article 87.

<sup>306</sup> The Constitution of the Republic of France, 4 October 1958, article 11.

<sup>307</sup> რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს რესპუბლიკის პრეზიდენტი. რეფერენდუმის მოწვევის შესახებ გადაწყვეტილება გამოიცემა დეკრეტის სახით, რომელიც მთავრობის კონტრასიგნაციას არ მოითხოვს. იხ. Legal Regime governing Referenda Law of the Portuguese Republic, no. 15-A/98 of 3 April 1998, as amended by Organic Law no. 4/2005 of 8 September 2005, article 34, 35.

<sup>308</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 2.04.1997, Dziennik Ustaw No. 78, item 483, article 144.

<sup>309</sup> The Constitution of the Republic of Lithuania, 6.11.1992, article 9.

<sup>310</sup> Referendum Act of the Republic of Estonia, Passed 13.03.2002, RT I 2002, 30, 176, Entry into force 06.04.2002, article 3.

იმ ქვეყნებში სადაც რეფერენდუმის გამართვის მოთხოვნის უფლება აქვთ მოქალაქეებს, პირობები და საკითხები, რომლებზეც შეიძლება ჩატარდეს ან არ ჩატარდეს რეფერენდუმი, ჩვეულებრივ განისაზღვრება კონსტიტუციით ან რეფერენდუმის შესახებ კანონით.<sup>311</sup> თითქმის ყველა ქვეყანაში რეფერენდუმი იმართება ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით, რომელიც თავის მხრივ ცვლილებებს საკანონმდებლო დონეზე იწვევს. რაც შეეხება კონკრეტულად, კანონის მიღების, შეცვლის ან გაუქმების მიზნით რეფერენდუმის გამართვას, რიგ შემთხვევებში საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელება მხოლოდ რეფერენდუმის გზით არის შესაძლებელი, ამგვარი მიდგომა განსაკუთრებით კონსტიტუციაში განსახორციელებელ ცვლილებებს შეეხება. მაგალითად, საფრანგეთის შემთხვევაში კონსტიტუციის ცვლილების კანონი, რომელსაც დაამტკიცებს ორივე პალატა ძალაში შევა მხოლოდ რეფერენდუმზე თანხმობის მიღების შემთხვევაში.<sup>312</sup> იტალიის კონსტიტუციაში ცვლილების, ასევე კონსტიტუციური კანონების ცვლილების საკითხი, მას შემდეგ რაც ისინი მიღებულია ორივე პალატის მიერ, გადის რეფერენდუმზე მათი გამოქვეყნებიდან 3 თვის ვადაში.<sup>313</sup> რიგ შემთხვევებში რეფერენდუმის გამართვის შესაძლებლობა გათვალისწინებულია კონსტიტუციის კონკრეტულ დებულებებთან დაკავშირებით. მაგალითად, ესტონეთის კონსტიტუციის პირველი და მე-15 თავით გათვალისწინებული მუხლების ცვლილება ხორციელდება რეფერენდუმით<sup>314</sup>. ლიეტუვას კონსტიტუციის პირველი მუხლის<sup>315</sup> შეცვლა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმით, რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა მინიმუმ 3/4-ის თანხმობის შემთხვევაში. კონსტიტუციის პირველი (ლიეტუვას სახელმწიფო) და მე-14 თავის (კონსტიტუციის

---

<sup>311</sup> *Valtenbergs V., Čaplinska L.*, Introducing Digital Advocacy Tool for Civil Society Organisations in Latvia: Pilot Study, 2021, p. 17.

<sup>312</sup> კონსტიტუციური კანონის მიღება შესაძლებელია რეფერენდუმის გარეშე, განსხვავებული პროცედურით. იხ. The Constitution of the Republic of France, 4 October 1958, მუხლი 89.

<sup>313</sup> მოთხოვნის დაყენება შეუძლია თემთა პალატის წევრთა 1/5-ს ან 500 000 ამომრჩეველს. რეფერენდუმზე გასული საკითხის პრომულგაცია ხდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი მოიპოვებს ნამდვილი ხმების უმრავლესობას. იხ. The Constitution of the Italian Republic, Given in Rome on this 27th Day of December 1947, article 138.

<sup>314</sup> The Constitution of the Republic of Estonia, Passed 28.06.1992, RT 1992, 26, 349, Entry into force 03.07.1992, article 163.

<sup>315</sup> ლიეტუვას სახელმწიფო არის დამოუკიდებელი და დემოკრატიული რესპუბლიკა.

ცვლილება) ცვლილების განხორციელება შესაძლებელია ასევე მხოლოდ რეფერენდუმით.<sup>316</sup> თუ ლატვიის სეიმი ცვლილებებს შეიტანს კონსტიტუციის ცალკეულ მუხლებში<sup>317</sup> განხორციელებული ცვლილებების ძალაში შესვლის მიზნით, უნდა მოხდეს მათი რეფერენდუმზე გატანა.<sup>318</sup> პოლონეთის შემთხვევაში კი თუ ცვლილება ეხება კონსტიტუციის I, II, XII თავებთან დაკავშირებულ საკითხებს, მისმა ინიციატორებმა<sup>319</sup> ცვლილებების მიღებიდან 45 დღის ვადაში შესაძლებელია მოითხოვონ დამადასტურებელი რეფერენდუმის გამართვა.<sup>320</sup>

რეფერენდუმის მეშვეობით, ასევე, შესაძლებელია მიმდინარე კანონმდებლობაში ცვლილების განხორციელება. ევროპის ქვეყნების ნაწილი უშვებს რეფერენდუმის გზით - საზოგადოების ფართო ჩართულობით განისაზღვროს ქვეყნის საკანონმდებლო აქტებით რეგულირებული საკითხები, განხორციელდეს მათში ცვლილება, გაუქმდეს ესა თუ საკანონმდებლო აქტი ან მისი ნაწილი. ამისათვის, ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულმა კანონებმა უნდა მოიპოვონ ხალხის მხარდაჭერა. ესტონეთის რიგიკოგუ უფლებამოსილია ეროვნული მნიშვნელობის კანონპროექტთან დაკავშირებით ხალხის მიერ გადაწყვეტილების მიღების მიზნით წარადგინოს იგი რეფერენდუმზე. რეფერენდუმის მეშვეობით მიღებული კანონი დაუყოვნებლივ პრომულგაციას ექვემდებარება პრეზიდენტის მიერ. თუ რეფერენდუმზე გატანილი კანონპროექტი ვერ დააგროვებს ამომრჩევლების უმრავლესობის მხარდაჭერას, პრეზიდენტი ნიშნავს რიგიკოგუს რიგგარეშე არჩევნებს.<sup>321</sup> ლიეტუვაში კანონის ნორმების მიღება, კანონში ცვლილების განხორციელება შესაძლებელია ასევე რეფერენდუმით. რეფერენდუმით მიღებული კანონი ან სხვა აქტი ხელმოწერილი და

<sup>316</sup> The Constitution of the Republic of Lithuania, 6.11.1992, article 148.

<sup>317</sup> კონსტიტუციის პირველ, მეორე, მესამე, მეოთხე, მეექვსე ან 77-ე მუხლებში განხორციელებული ცვლილებები.

<sup>318</sup> The Constitution of the Republic of Latvia, 15.02.1922, article 77.

<sup>319</sup> საკითხის ინიცირების უფლება აქვთ სეიმის წევრთა 1/5-ს, სენატს ან რესპუბლიკის პრეზიდენტს.

<sup>320</sup> ინიციატორები მოთხოვნით მიმართავენ სეიმის მარშალს, რომელიც მიმართვის მიღებიდან 60 დღის ვადაში ნიშნავს რეფერენდუმს. კონსტიტუციაში ცვლილებები მიღებულად ჩაითვლება, თუ ხმის მიმცემთა უმრავლესობა დაეთანხმება წარმოდგენილ ცვლილებებს.

<sup>321</sup> The Constitution of the Republic of Estonia, Passed 28.06.1992, RT 1992, 26, 349, Entry into force 03.07.1992, article 105.

გამოქვეყნებული უნდა იქნეს პრეზიდენტის მიერ 5 დღის ვადაში.<sup>322</sup> იტალიაში რეფერენდუმი შეიძლება დანიშნოს კანონის, კანონის ძალის მქონე აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმების მოთხოვნით.<sup>323</sup> ლატვიის პრეზიდენტის მიერ კანონის გამოქვეყნების შეჩერების შემთხვევაში, კანონის გატანა ხდება რეფერენდუმზე, თუ ამას მოითხოვს ამომრჩეველთა არანაკლებ 1/10. კანონი გაუქმდება თუ რეფერენდუმში მონაწილეობას მიიღებს სეიმის ბოლო არჩევნებში გამოცხადებულ ამომრჩეველთა რაოდენობის არანაკლებ ნახევარი და მათი უმრავლესობა მხარს დაუჭერს კანონის გაუქმებას.<sup>324</sup> პორტუგალიაში რეფერენდუმის საკითხი უნდა ეხებოდეს ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან თემებს, რომლის თაობაზეც ასამბლეამ ან მთავრობამ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება საერთაშორისო ხელშეკრულების ან კანონის მიღებით.<sup>325</sup>

საკანონმდებლო აქტები ასევე შეიცავენ კონკრეტულ საკითხებს, რომლებთან დაკავშირებითაც აკრძალულია რეფერენდუმის გამართვა. უმეტესად ასეთი შეზღუდვები შეეხება საგადასახადო, საბიუჯეტო და ქვეყნის თავდაცვასთან დაკავშირებულ სფეროებს. *inter alia*, ამგვარ მიდგომას ითვალისწინებს ლატვიის კანონმდებლობა, რომლის მიხედვით, ბიუჯეტის შესახებ კანონი, ასევე კანონები რომელიც ეხება სესხებს, გადასახადებს, საბაჟო საქმიანობას, სარკინიგზო ტარიფებს, სამხედრო გაწვევას, ომის გამოცხადებას და დაწყებას, სამშვიდობო ხელშეკრულებებს, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებას და გაუქმებას, მობილიზაციას და დემობილიზაციას, ასევე, სხვა ქვეყნებთან შეთანხმებების რეფერენდუმზე გატანა

---

<sup>322</sup> The Constitution of the Republic of Lithuania, 6.11.1992, article 69, 71.

<sup>323</sup> The Constitution of the Italian Republic, Given in Rome on this 27th Day of December 1947, article 75.

<sup>324</sup> საინტერესო რეგულაციაა სეიმის დათხოვნის საკითხის მოთხოვნა ამომრჩეველთა მიერ რეფერენდუმის მეშვეობით, რაც კანონშემოქმედებით საქმიანობაში ხალხის მონაწილეობასთან პირდაპირ კავშირში არ არის, თუმცა ირიბად შესაძლოა იქონიოს გავლენა, მათ შორის საკანონმდებლო საკითხებზე. ლატვიის ამომრჩეველთა 1/10-ს უფლება აქვს მოითხოვოს რეფერენდუმის გამართვა სეიმის დათხოვნის მოტივით. თუ ამომრჩეველთა უმრავლესობა და სულ მცირე 2/3 იმ ამომრჩეველების რაოდენობისა, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს სეიმის ბოლო არჩევნებში მხარს დაუჭერენ სეიმის დათხოვნას, მაშინ სეიმი დათხოვნილად ჩაითვლება. სეიმის დათხოვნის მოთხოვნით რეფერენდუმის დანიშვნა შეუძლია პრეზიდენტსაც. მომხრეთა უმრავლესობის შემთხვევაში, სეიმი დათხოვნილად ჩაითვლება და მისი დათხოვნიდან არა უგვიანეს 2 თვისა იმართება სეიმის ხელახალი არჩევნები. თუ რეფერენდუმზე სეიმის დათხოვნის მომხრეთა რაოდენობა ნახევარზე ნაკლებია, მაშინ პრეზიდენტი ითვლება გადამდგარად და სეიმი ირჩევს ახალ პრეზიდენტს, პრეზიდენტის დარჩენილი უფლებამოსილების ვადით.

<sup>325</sup> Legal Regime governing Referenda Law of the Portuguese Republic, no. 15-A/98 of 3 April 1998, as amended by Organic Law no. 4/2005 of 8 September 2005, article 2.

დაუშვებელია.<sup>326</sup> ესტონეთის რეფერენდუმის აქტის თანახმად, ასევე დაუშვებელია საბიუჯეტო, საგადასახადო, ქვეყნის საფინანსო ვალდებულებების, საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიცირებისა და გაუქმების, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების და გაუქმების ან ეროვნული თავდაცვის საკითხების გატანა რეფერენდუმზე.<sup>327</sup> პორტუგალიაში რეფერენდუმი არ ცხადდება კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, საბიუჯეტო, საგადასახადო და საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებით, ეროვნული ასამბლეის პოლიტიკურ და საკანონმდებლო უფლებამოსილებებსა და ვალდებულებებთან, აგრეთვე, ეროვნული ასამბლეის ექსკლუზიურ საკანონმდებლო უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით.<sup>328</sup> იტალიაშიც ასევე დაუშვებელია, რეფერენდუმის გამართვა გადასახადების, ბიუჯეტის, ამნისტიის ან შეწყალების, ასევე საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიცირების საკითხთან დაკავშირებით.<sup>329</sup> პოლონეთის შემთხვევაში მოქალაქეთა ინიცირებული რეფერენდუმი არ შეიძლება გაიმართოს ხარჯებისა და შემოსავლების, გადასახადების საკითხთან დაკავშირებით, სახელმწიფო თავდაცვის და ამნისტიის შესახებ საკითხებთან დაკავშირებით.<sup>330</sup>

რეფერენდუმის გამართვისა და ორგანიზების საკითხებთან მიმართებით ძირითადად გამოიყენება არჩევნების ჩატარების მსგავსი რეგულაციები, რადგან რეფერენდუმი ჩატარების ფორმის მიხედვით საყოველთაო კენჭისყრის გამართვას გულისხმობს, მაგალითისათვის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევის ანალოგიურად. შესაბამისად, რეფერენდუმის ჩატარებას, როგორც წესი, უზრუნველყოფენ ქვეყნის საარჩევნო კომისიები. რეფერენდუმის ორგანიზებას და ადმინისტრირებას ახორციელებენ საარჩევნო კომისიები პოლონეთში, ლიეტუვაში, ესტონეთში, პორტუგალიაში. აღსანიშნავია პორტუგალიაში რეფერენდუმის შედეგების

---

<sup>326</sup> The Constitution of the Republic of Latvia, 15.02.1922, article 73.

<sup>327</sup> Referendum Act of the Republic of Estonia, Passed 13.03.2002, RT I 2002, 30, 176, Entry into force 06.04.2002, article 1.

<sup>328</sup> Legal Regime governing Referenda Law of the Portuguese Republic, no. 15-A/98 of 3 April 1998, as amended by Organic Law no. 4/2005 of 8 September 2005, article 3.

<sup>329</sup> The Constitution of the Italian Republic, Given in Rome on this 27th Day of December 1947, article 75.

<sup>330</sup> The Act on Nation-Wide Referendum of the Republic of Poland, 14 March 2003, article 63.

დათვლის წესი. რეფერენდუმის შედეგებს ითვლის „გენერალური დათვლის ასამბლეა“, რომელიც შედეგა საკონსტიტუციო სასამართლოს თავმჯდომარისგან, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით (ლატარეით) შერჩეული საკონსტიტუციო სასამართლოს ორი მოსამართლისგან, პრეზიდენტის მიერ დანიშნული 2 მათემატიკოსისა (ხარისხის მქონე) და საკონსტიტუციო სასამართლოს მდივნისგან, რომელიც განახორციელებს მდივნის ფუნქციებს (ხმის უფლების გარეშე).<sup>331</sup>

რეფერენდუმზე მიღებული გადაწყვეტილება, როგორც წესი, სავალდებულოა შესასრულებლად. თუმცა, ქვეყნების მიხედვით განსაზღვრულია გარკვეული რეგულაციები გადაწყვეტილების მიღების ვალიდურობასთან დაკავშირებით. ხალხის პირდაპირი ჩართულობის ლეგიტიმაციის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა ხშირად დამოკიდებულია რეფერენდუმში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობაზე. ლიეტუვაში რეფერენდუმი გამართულად ჩაითვლება, თუ მასში მონაწილეობას მიიღებს რეგისტრირებული ამომრჩევლების მინიმუმ ნახევარზე მეტი. ასევე დადგენილია ხმათა ის რაოდენობა, რომელიც საჭიროა რეფერენდუმზე გამოტანილი სხვადასხვა საკითხის გადაწყვეტისთვის.<sup>332</sup> ლატვიის შემთხვევაში კანონის პროექტი, ასევე ლატვიის ევროკავშირში წევრობაზე ან ამ საკითხთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი ცვლილებები მიღებულად ჩაითვლება, თუ რეფერენდუმში მონაწილეობას მიიღებს სეიმის ბოლო არჩევნებში გამოცხადებული ამომრჩეველთა რაოდენობის არანაკლებ ნახევარი და მათი უმრავლესობა მხარს დაუჭერს ამ ცვლილებებს.<sup>333</sup> რეფერენდუმში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობა ასევე განმსაზღვრელია რეფერენდუმის შედეგების სავალდებულოობასთან დაკავშირებით. მაგალითად, პოლონეთში რეფერენდუმის შედეგები სავალდებულოა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ

---

<sup>331</sup> Legal Regime governing Referenda Law of the Portuguese Republic, no. 15-A/98 of 3 April 1998, as amended by Organic Law no. 4/2005 of 8 September 2005, article 164.

<sup>332</sup> მაგალითად, კონსტიტუციის პირველი მუხლთან, ასევე საკონსტიტუციო აქტთან, რომელიც ეხება ლიეტუვას მიერ პოსტ საბჭოურ ალიანსებში გაწევრიანების აკრძალვას, დაკავშირებული საკითხი წყდება ხმების 3/4-ის თანხმობის შემთხვევაში; კონსტიტუციის პირველი მუხლის ცვლილება, ასევე მე-14 თავის ცვლილება შესაძლებელია ხმების ნახევარზე მეტის თანხმობის შემთხვევაში.

<sup>333</sup> The Constitution of the Republic of Latvia, 15.02.1922, article 79.



რეფერენდუმში მონაწილე ამომრჩეველთა რაოდენობა აღემატება რეგისტრირებული ამომრჩევლების ნახევარს.<sup>334</sup>

რეფერენდუმის სავალდებულო ან საკონსულტაციო ფორმა რიგ შემთხვევაში დამოკიდებულია სარეფერენდუმო საკითხებზე. ლიეტუვაში რეფერენდუმი სავალდებულოა კონსტიტუციის კონკრეტულ მუხლებთან დაკავშირებით, ასევე, კონკრეტულ საკონსტიტუციო აქტში, რომელიც ეხება ლიეტუვას მიერ პოსტ საბჭოურ ალიანსებში გაწევრიანების აკრძალვას ცვლილების თაობაზე და საერთაშორისო ორგანიზაციებში მონაწილეობის საკითხს, რომელიც ეხება მთავრობის ფუნქციების ნაწილობრივ გადაცემას საერთაშორისო ორგანიზაციების ინსტიტუციებისთვის. ასევე იმ შემთხვევაში, თუ ამას მოითხოვს არანაკლებ 300 000 ამომრჩეველი. სხვა მნიშვნელოვან საკითხებზე გამართული რეფერენდუმი არის საკონსულტაციო ხასიათის.<sup>335</sup> ესტონეთში კონსტიტუციის პირველი და მე-15 თავით გათვალისწინებული მუხლების ცვლილება ხდება რეფერენდუმის გზით, ხოლო კონსტიტუციაში განსახორციელებელი სხვა ცვლილებები, ასევე სხვა პროექტები და ეროვნული მნიშვნელობის საკითხები შესაძლოა ასევე გატანილ იქნეს რეფერენდუმზე.<sup>336</sup>

### **3.1.3. რეფერენდუმის როლი კანონშემოქმედებით საქმიანობაში**

რეფერენდუმის გავლენა კანონშემოქმედებით საქმიანობაზე, რა თქმა უნდა, პირდაპირია იმ შემთხვევაში, როდესაც რეფერენდუმი კანონის შეცვლის ან მიღების მიზნით იმართება და მით უფრო, როდესაც რეფერენდუმის შედეგები სავალდებულოა აღსასრულებლად. ასევე, არ შეიძლება რეფერენდუმის ირიბი გავლენის უგულებელყოფა საკანონმდებლო საქმიანობაზე, იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც რეფერენდუმზე არ ხდება კანონის დამტკიცება ან/და კონკრეტული ცვლილების კენჭისყრა. რეფერენდუმზე დასმული საკითხი და მიღებული გადაწყვეტილება გავლენას ახდენს კანონშემოქმედებით

<sup>334</sup> The Constitution of the Republic of Poland, Dziennik Ustaw No. 78, item 483, 2.04.1997, article 125.

<sup>335</sup> Law on referendum of the Republic of Lithuania, 4 June 2002, article 4, 5.

<sup>336</sup> Referendum Act of the Republic of Estonia, Passed 13.03.2002, RT I 2002, 30, 176, Entry into force 06.04.2002, article 1.

საქმიანობაზე და უმეტეს შემთხვევაში იწვევს საკანონმდებლო ცვლილებებს, რადგან იგი იმ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებს შეეხება, რომელთა ძირითადი ნაწილი საკანონმდებლო რეგულირებას საჭიროებს. რეფერენდუმი, როგორც ხელისუფლების განხორციელების უშუალო ფორმა, ხალხის მიერ და ხალხისათვის ხორციელდება და არსებითი მნიშვნელობა არა აქვს, თუ როგორი სამართლებრივი ბაზა არსებობს ქვეყანაში, რადგან ხალხს შეუძლია თავისი ნება გამოავლინოს უშუალოდ (სახელმწიფო ორგანოების კონტროლის გარეშე) და რეფერენდუმის საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებას, კონსტიტუციის მსგავსად (უფრო მეტიც, მასზე უპირატესად), უშუალოდ მოქმედების ხასიათი აქვს.<sup>337</sup>

რეფერენდუმის ჩატარების მთავარი დანიშნულება ამა თუ იმ საკითხზე საზოგადოების პოზიციის დაფიქსირებაა. იგი მნიშვნელოვან თემებზე ხალხის გადაწყვეტილების მისაღებად იმართება, თუმცა საინტერესოა რეალურად რამდენად გამოხატავს რეფერენდუმი ხალხის აზრს. პირველ რიგში გასათვალისწინებელია რეფერენდუმში მონაწილეთა რაოდენობა, რადგან, შესაძლოა მონაწილეთა მცირე რაოდენობის გამო, მიღებული ხმების უმრავლესობა საბოლოო ჯამში ამომრჩეველთა უმრავლესობას არ წარმოადგენდეს. ზოგადად, საზოგადოებას ესმის, რომ რეფერენდუმზე ხმის მიცემა არის როგორც საჯარო მოვალეობა, ასევე რეალური ძალაუფლების განხორციელების შესაძლებლობა.<sup>338</sup> თუმცა, რეფერენდუმში მონაწილეობა სავალდებულო არ არის და იგი ამომრჩეველთა ნებაზე, მათ აქტიურობაზეა დამოკიდებული. ხშირ შემთხვევაში სახეზეა ე. წ. აბსენტიზმი, როდესაც ამომრჩეველი, მათი დიდი ნაწილი, არ იღებს მონაწილეობას რეფერენდუმში, არ ცხადდება კენჭისყრაზე, რასაც თავის მხრივ, ბევრი სხვადასხვა მიზეზი განაპირობებს. მიზეზი შესაძლოა იყოს ხალხის დამოკიდებულება რეფერენდუმის ან მასზე გადასაწყვეტი საკითხისადმი. ასევე, რეფერენდუმების ხშირად ჩატარებამ შესაძლოა საზოგადოება ინდიფერენტულ დამოკიდებულებამდე მიიყვანოს და არ ჰქონდეს რეფერენდუმში მონაწილეობის ინტერესი/სურვილი. პრაქტიკა აჩვენებს,

<sup>337</sup> ჩხეიძე გ., საქართველოს კონსტიტუცია - კომპრომისის შედეგი? (საქართველოს კონსტიტუციის შექმნის ისტორია), „ალმანახი“, სახელმწიფო სამართალი (III) 16, თბილისი, 2001, გვ. 90.

<sup>338</sup> Mautner M. N., A Constitution of Direct Democracy - Pure Democracy and the Governance of the Future - Locally and Globally, Second Edition: Legacy Books Ltd, 2000, p. 65.

რომ რეფერენდუმზე ამომრჩეველთა მონაწილეობა ზოგადად მაღალი აქტივობით არ გამოირჩევა და როგორც წესი, მკვეთრად ჩამოუვარდება ეროვნულ არჩევნებში მონაწილეთა ინტენსივობას. ასეთ შემთხვევებში, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მთელ რიგ ქვეყნებში რეფერენდუმის შედეგებთან დაკავშირებით არსებობს რეგულაციები ამომრჩეველთა აქტივობის მიხედვით. რეფერენდუმზე მიღებული გადაწყვეტილების ლეგიტიმაციისათვის შესაძლოა დაწესებული იყოს მონაწილეთა გარკვეული ქვედა ზღვარი, კერძოდ, რეფერენდუმი ჩატარებულად ითვლება იმ შემთხვევაში, თუ მასში მონაწილეობას ამომრჩეველთა გარკვეული რაოდენობა მიიღებს.<sup>339</sup> რეფერენდუმისათვის ხმათა უმრავლესობის (50.1%) შესახებ მოთხოვნის დადგენა საზოგადოების მხარდაჭერის უფრო მაღალ ბარიერს აწესებს, ვიდრე პარლამენტის წარმომადგენელთა არჩევისთვისაა საჭირო, ევროპულ დემოკრატიებში არც ერთი გამარჯვებული პარტია არ იღებს ხმების ნახევარს.<sup>340</sup> ასევე, მაგალითად, პორტუგალიაში თუ რეფერენდუმში მონაწილეობისას ამომრჩეველთა აქტივობა 50%-ზე დაბალია, მისი შედეგები სავალდებულო ხასიათს არ ატარებს და შეიძლება არ იქნეს გათვალისწინებული ხელისუფლების მიერ.<sup>341</sup> დაბალი აქტივობის და მცირე მონაწილეობის პირობებში მონაწილეთა თუნდაც უმრავლესობის მხარდაჭერა ვერ იქნება საზოგადოების უდიდესი ნაწილის პოზიციის გამომხატველი.

კიდევ ერთი მიზეზი, შესაძლოა იყოს ხალხის გარკვეული გავლენის ქვეშ მოქცევა და საზოგადოებრივ აზრზე ზემოქმედება. კონკრეტული პოლიტიკოსის მიმართ გარკვეულმა სიმპათიამ შესაძლოა განაპირობოს მის მიერ ინიცირებული საკითხის მხარდაჭერა, მაგალითად, საფრანგეთის პრეზიდენტი შარლ დე გოლი სარგებლობდა რა ხალხის სიმპათიით ხშირად მიმართავდა მისთვის სასურველი გადაწყვეტილების რეფერენდუმის გზით ლეგიტიმაციას. საყოველთაოდ ცნობილი ფაქტია, რომ შარლ დე გოლმა 1962 წელს ქვეყნის კონსტიტუციაში ცვლილება, რომელიც პრეზიდენტის

---

<sup>339</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ ვენეციის კომისია არ უწევს რეკომენდაციას რეფერენდუმში მონაწილეთა ბარიერის, მინიმალური პროცენტის დაწესებას. დეტალურად იხ. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Revised Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD (2022) 015, approved by the Council for Democratic Elections at its 73rd meeting (Venice, 16 June 2022) and adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022), p.17.

<sup>340</sup> *Rose R.*, Referendum Challenges to the EU's Policy Legitimacy – and how the EU responds, *Journal of European Public Policy*, 26:2, 2019, p. 210.

<sup>341</sup> The Constitution of the Republic of Portugal, 2.04.1976, article 115.

პირდაპირი გზით არჩევას ითვალისწინებდა, რეფერენდუმის გზით განახორციელა და ამით თავი აარიდა საპარლამენტო განხილვებს - პარლამენტის მხარდაჭერის მოპოვების ნაცვლად, ხალხის მხარდაჭერის მოპოვების გზა აირჩია. პარლამენტი პრეზიდენტის ამგვარმა ქმედებამ იმდენად გააბრაზა, რომ მთავრობა გადააყენა, რადგან პრეზიდენტის იმპიჩმენტისთვის სათანადო ხმები არ ჰყოფნიდა. უნდა გავიზიაროთ, ევროსაბჭოს პოზიცია, რომელიც რეფერენდუმის ჩატარების ერთ-ერთ მთავარ პრინციპად მიიჩნევს, რომ რეფერენდუმი ჩართული უნდა იყოს წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პროცესში და არ უნდა იყოს გამოყენებული აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ პარლამენტის სურვილების გადალახვის ან კონტროლისა და ბალანსის გვერდის ავლის მიზნით.<sup>342</sup>

ასევე, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ რეფერენდუმი შესაძლებელია მოწვეულ იქნეს არა მხოლოდ ამომრჩეველთა, არამედ, ხელისუფლების მოთხოვნით, პრეზიდენტის, საკანონმდებლო ორგანოს ან მთავრობის მიერ ინიცირების გზით. საფუძვლიანია იმგვარი დაშვება, რომ რეფერენდუმი მთავრობამ შეიძლება გამოიყენოს საკუთარი გადაწყვეტილების სახალხო ლეგიტიმაციისათვის. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ ჰიტლერის მიერ რეფერენდუმი არაერთხელ იქნა ჩატარებული და ყოველ ჯერზე მისმა იდეებმა ხალხის გადამწყვეტი მხარდაჭერა მოიპოვა, შეიძლება ვიფიქროთ, რომ ხალხი ადვილად ექცევა გავლენის ქვეშ და მათი „ნებაც“ ამგვარად არის ნაკარნახევი. ხელისუფლებას შეუძლია მისი გადაწყვეტილებების ხალხის გადაწყვეტილებად წარმოჩენის მოტივით რეფერენდუმის ჩატარებას მიმართოს. მას აქვს რესურსი აწარმოოს კამპანია, აგიტაცია და მისთვის მისაღებ პოზიციას მოუპოვოს მხარდაჭერა, რამაც შესაძლოა ერთი შეხედვით, ეჭვქვეშ დააყენოს რეფერენდუმის დემოკრატიული ბუნება. თუმცა, ამავე ლოგიკით ხელისუფლებას იგივე გადაწყვეტილების მიღება რეფერენდუმის ჩატარების გარეშეც შეუძლია, ხოლო ის ფაქტი, რომ საზოგადოებას მნიშვნელოვან საკითხებზე აქვს ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე ზემოქმედების მექანიზმი, მეტი ოპტიმიზმის საფუძველს იძლევა. „კანონმდებლობის თვალსაზრისით, ალბათ,

---

<sup>342</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States, Resolution 2251 (2019), adopted on 22 January 2019, 3.1.

რეფერენდუმის მოწვევის შესაძლებლობა უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე თვით რეფერენდუმი. იმის გამო, რომ კანონმდებლები იძულებული არიან გაითვალისწინონ რეფერენდუმის შესაძლებლობა, ისინი ეცდებიან რაც შეიძლება მეტი ხალხი ჩართონ კანონპროექტების შემუშავებაში.<sup>343</sup>

რეფერენდუმზე, როგორც წესი, ხდება უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფოებრივი საკითხის გადაწყვეტა, სწორი გადაწყვეტილების მიღებას კი საკითხის სიღრმისეული ცოდნა და ანალიზი სჭირდება, რისთვისაც საზოგადოების თითოეული წევრი შესაძლოა მზად არ აღმოჩნდეს. რეფერენდუმი შეიძლება დესტაბილიზაციის ფაქტორად გადაიქცეს, თუ კონსტიტუცია არ გამოაცლის მას იმ საწამლავს და ილუზიას, რომ რეფერენდუმის დროს ხალხი სუვერენული და შეუცდომელია.<sup>344</sup> საკითხის სიღრმისეული ცოდნა მისი სწორად გადაწყვეტის საფუძველია. პირდაპირი დემოკრატია მოქალაქეებისგან საკითხების, რომლებიც ზოგჯერ საკმაოდ კომპლექსურია, ცოდნის მაღალ დონეს მოითხოვს.<sup>345</sup> მხოლოდ მხარდამჭერთა რაოდენობა ხშირად არ შეიძლება ნიშნავდეს საზოგადოების გააზრებულ პოზიციას, თუ რომელია მათი ინტერესების სასარგებლო გადაწყვეტილება. ჟან ჟაკ რუსოს მოსაზრებას თუ მოვიშველიებთ, „ჩვენი ნება ყოველთვის ჩვენი კეთილდღეობისკენ არის მიმართული, მაგრამ ჩვენ ყოველთვის ვერ ვარჩევთ, რა არის ჩვენთვის კარგი.“<sup>346</sup> დოქტრინაში უშუალო დემოკრატის კრიტიკის ერთი-ერთი მთავარი მიზეზი ხშირად ამომრჩეველთა არაკომპეტენტურობაზე მითითებაა, თუმცა, ალბათ უნდა დავეთანხმოთ იმ მოსაზრებას, რომ ნებისმიერ შემთხვევაში, „ამომრჩეველების არაკომპეტენტურობის ან არასათანადოდ ინფორმირებულობის შესახებ არგუმენტი, ასეთ შემთხვევაში, წინააღმდეგობრივია არა მხოლოდ პირდაპირ დემოკრატასთან მიმართებით, არამედ უპირისპირდება ზოგადად დემოკრატის პრინციპს, რადგან, მართალია, ძალიან ცოტა ამომრჩეველი თუ შეიწუხებს თავს წაიკითხოს იმ საკითხის

---

<sup>343</sup> შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, *მ. მაისურაძის* თარგმანი, *თ. ნინიძის* რედაქტორობით, გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2003, გვ. 82.

<sup>344</sup> იქვე, გვ. 81.

<sup>345</sup> Direct Democracy, the International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p. 22.

<sup>346</sup> ციტირებულია, შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, *მ. მაისურაძის* თარგმანი, *თ. ნინიძის* რედაქტორობით, გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2003, გვ. 84.

სრული ტექსტი, რასაც ხმას აძლევს, თუმცა ანალოგიურად, ძალიან ცოტა თუ ინტერესდება პარტიების ოფიციალური პლატფორმების შინაარსით ან თანამდებობაზე ასარჩევ კანდიდატთა პოლიტიკური გეგმებით<sup>347</sup>.

ასევე, გასათვალისწინებელია რეფერენდუმის ჩატარების რთული და ძვირადღირებული პროცედურა, რაც მის ხშირად ჩატარებას პრაქტიკულად გამორიცხავს, მითუმეტეს არც თუ ძლიერი და განვითარებული ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისთვის. რეფერენდუმები ძვირადღირებულია ფულის, დროისა და პოლიტიკური ყურადღების კუთხით და ასეთი რესურსების გამოყენება გულდასმით უნდა იქნეს განხილული.<sup>348</sup> შესაბამისად, სახელმწიფოს ძალაუფლებურად უწევს აღნიშნული საკითხისადმი ანგარიშის გაწევა. „დემოკრატიის ისეთი უშუალო ფორმა, როგორცაა რეფერენდუმი, ხასიათდება რთული პროცედურით და საკმაოდ დიდ ხარჯებთან არის დაკავშირებული. იგი ძირითადად გამოიყენება უაღრესად მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი საკითხების გადასაწყვეტად.“<sup>349</sup> რეფერენდუმის ორგანიზების რთული, მასშტაბური, დროში გაწელილი პროცესის და ფინანსური ხარჯების გათვალისწინება შესაძლოა ზოგ შემთხვევაში იყოს რეფერენდუმის ჩატარებაზე უარის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების განმაპირობებელი ფაქტორი, რაც თავის მხრივ, იწვევს სარეფერენდუმო საკითხების გარკვეულწილად სელექციის აუცილებლობას. სწორედ ამიტომ, ქვეყნების საკანონმდებლო რეგულაციებიც ძირითადად ითვალისწინებენ, რომ რეფერენდუმი მნიშვნელოვან საკითხებზე იმართება, თუმცა, თავის მხრივ, რა შეიძლება მივიჩნიოთ „მნიშვნელოვან საკითხად“, ცალკე მსჯელობის საგანია. ესა თუ ის საკითხი რამდენად არის მნიშვნელოვანი ძალიან ზოგადი, პირობითი და შეფასებითი კატეგორიაა. მაგალითად, პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადის ან პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირების მიზნით რეფერენდუმის გამართვასთან შედარებით იქნებ საზოგადოებისთვის ასევე უაღრესად ღირებულია, პირობითად, დეკრეტული

<sup>347</sup> *Matsusaka J. G.*, Direct Democracy Works, Journal of Economic Perspectives, Volume 19, Number 2, Spring, 2005, p. 198.

<sup>348</sup> Direct Democracy, An Overview of the International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, pp. 6-7.

<sup>349</sup> *რუხაძე ზ.*, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ბათუმი, 1999, გვ. 95.

შვებულების ანაზღაურების საკითხის გადაწყვეტა რეფერენდუმის გზით. მაგალითად, 1955 წელს შვედი მოსახლეობის 53%-მა უარყო იდეა, რომ მარჯვენამხრივი სამანქანო მოძრაობა შეცვლილიყო მარცხენამხრივი მოძრაობით, 1950 წელს ბელგიაში ჩატარდა რეფერენდუმი მეფე ლეოპოლდ III-ის ტახტზე დაბრუნებასთან დაკავშირებით, რასაც მოსახლეობის 58%-მა დაუჭირა მხარი.<sup>350</sup> როგორც შაიო აღნიშნავს, „კონსტიტუციონალიზმის თვალსაზრისით გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს იმას, რისთვის გამოიყენება რეფერენდუმი. იგი არ შეიძლება იყოს სამართალშემოქმედების ჩვეულებრივი მეთოდი, მაგრამ იგი შეიძლება იყოს კონსტიტუციური კონტროლის ერთი მექანიზმი და, აგრეთვე, საკანონმდებლო ჩიხიდან გამოსვლის საშუალება (მაგალითად, დასაშვები გამოსავალი იქნება „ხალხს“ მივანდოთ გადაწყვეტილების მიღება მაშინ, როდესაც პარლამენტის ორი პალატა ვერ ახერხებს შეთანხმებას).“<sup>351</sup> ბუნებრივია, რეფერენდუმის ნებისმიერ საკითხზე ჩატარება შეუძლებელია, მისი ჩატარების პროცედურისა და ხარჯების გათვალისწინებით და ჩვენ ამგვარ პოზიციონირებას არ ვცდილობთ, თუმცა საზოგადოებრივი აზრის გასაგებად უდავოდ ღირებული ინსტრუმენტია, რომელსაც საკითხის გადაწყვეტაზე გავლენის მოხდენა შეუძლია. მაშინაც კი, როდესაც სარეფერენდუმო საკითხი უმრავლესობის მხარდაჭერას ვერ მოიპოვებს, მას შეუძლია აიძულოს ხელისუფლება უფრო მგრძობიარე იყოს საზოგადოებრივი ინტერესების მიმართ.<sup>352</sup>

რეფერენდუმი მიუხედავად ჩვენ მიერ განხილული გარკვეული სირთულეებისა, პირდაპირი დემოკრატიის ყველაზე მასშტაბური ფორმაა და ქმნის საშუალებას ყველაზე სრულყოფილად ასახოს ხალხის აზრი საზოგადოების ფართო ჩართულობის უზრუნველყოფით. მისი სწორად დაგეგმვის, სარეფერენდუმო საკითხის შესახებ საზოგადოების სათანადო ინფორმირების, აქცენტირებული და კარგად გააზრებული კამპანიის წარმართვით მას უდავოდ შეუძლია ხარისხიან კანონშემოქმედებით

---

<sup>350</sup> *Mautner M. N., A Constitution of Direct Democracy - Pure Democracy and the Governance of the Future - Locally and Globally, Second Edition: Legacy Books Ltd, 2000, p. 154.*

<sup>351</sup> *შაიო ა., ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, მ. მაისურაძის თარგმანი, თ. ნინიძის რედაქტორობით, გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2003, გვ. 85.*

<sup>352</sup> *Dalton R., Scarrow S., Cain B., Advanced Democracies and the New Politics, Journal of Democracy, vol. 15, no. 1, Jan. 2004, p. 133.*

საქმიანობაში საკუთარი წვლილის შეტანა საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილის მოსაზრების გათვალისწინებით.

### 3.1.4. რეფერენდუმის საკანონმდებლო რეგულირება და პრაქტიკა საქართველოში

რეფერენდუმის გამართვის შესაძლებლობას ჯერ კიდევ საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია ითვალისწინებდა, რომლის მიხედვით, თუ ოცდაათი ათასი ამომრჩეველი წერილობით მოითხოვდა, პარლამენტი ვალდებული იყო ახლად მიღებული კანონი სარეფერენდუმოდ ხალხისთვის წარედგინა.<sup>353</sup> როგორც კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების მიზნით შექმნილი საკონსტიტუციო კომისიის თავმჯდომარე რაჟდენ არსენიძე აღნიშნავდა, თუ მცხოვრებთა განსაზღვრული ნაწილი მოითხოვს, კანონპროექტი შეიძლება ხალხს გადაეცეს რეფერენდუმის საშუალებით გადასაწყვეტად, რადგან მხოლოდ ასეთი პირობების შემთხვევაში შეიძლება სახელმწიფო წყობილებას ნამდვილი დემოკრატიული ხასიათი მიეცეს და ხალხის ინტერესები დაცულ იქნეს.<sup>354</sup> ამგვარი მიდგომა გაზიარებულ იქნა და აისახა კიდევ კონსტიტუციაში პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის რეფერენდუმზე გატანის შესაძლებლობა. პარლამენტის წევრებს, მათ მიერ მიღებული კანონების რეფერენდუმით გადამოწმების შესაძლებლობა უნდა გაეთვალისწინებინათ ყოველთვის, რაც მათ დინჯად და დაკვირვებით მუშაობას აიძულებდა.<sup>355</sup> სამწუხაროდ, ცნობილი მოვლენების გამო ნორმას პრაქტიკულად არ უმუშავია, რაც მის იმპლემენტაციაზე დაკვირვების შესაძლებლობას მოგვცემდა, თუმცა ამგვარი რეგულაციის არსებობა, უდავოდ, პირველი კონსტიტუციის დამფუძნებელთა პროგრესულ ხედვად უნდა შეფასდეს.

<sup>353</sup> საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, 21.02.1921, მუხლი 64.

<sup>354</sup> *არსენიძე რ.*, დემოკრატიული რესპუბლიკა, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, გვ. 22.

<sup>355</sup> *ჟორდანიას ნ.*, სოციალ-დემოკრატია და საქართველოს სახელმწიფოს ორგანიზაცია, 1918 წლის 4 აგვისტო, კრებულში: *ჯგერენაია ე., კენჭოშვილი თ. (რედ.)*, საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1921), მასალები და დოკუმენტები, I ტომი, 2015, გვ. 82-93. ციტირებულია: *მენაბდე ვ.*, უშუალო დემოკრატიის იდეა საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, N1-2/2021, გვ. 166.



რეფერენდუმის გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტი საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ მიღებული იქნა 1991 წელს. კანონში საინტერესოდ იყო განმარტებული რეფერენდუმის ცნება, კერძოდ, მითითებული იყო, რომ რეფერენდუმი არის საყოველთაო-სახალხო კენჭისყრით სახელმწიფოებრივი ცხოვრების „დიდმნიშვნელოვანი საკითხების“ გადაწყვეტის, საქართველოს რესპუბლიკის კანონების მიღების, საზოგადოებრივი აზრის გამოვლინების საშუალება.<sup>356</sup> პირველივე მუხლში რეფერენდუმის ძირითად დანიშნულებად აღიარებული იყო საზოგადოებრივი აზრის გამოვლენა და ამასთანავე, კანონის მიღების შესაძლებლობა რეფერენდუმის მეშვეობით. რეფერენდუმის დანიშნვის უფლება ჰქონდა რესპუბლიკის უზენაეს საბჭოს, საკუთარი ინიციატივით ან რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლების მქონე არანაკლებ სამასორმოცდაათი ათასი მოქალაქის მოთხოვნით. რაც შეეხება სარეფერენდუმო საკითხებს, ძირითადი ყურადღება საკანონმდებლო გადაწყვეტილების მიღებას უკავშირდებოდა. რეფერენდუმის საგანი შეიძლება ყოფილიყო: ახალი კანონის მიღება, კანონის ან მისი ცალკეული დებულების გაუქმება ან შეცვლა, ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რომლებიც განსაზღვრავენ საქართველოს რესპუბლიკის კანონების ან სხვა აქტების ძირითად შინაარსს. რეფერენდუმის გამართვა, ასევე, შესაძლებელი იყო სხვა „დიდმნიშვნელოვან საკითხებზე“ საზოგადოებრივი აზრის გამოვლენის მიზნით.<sup>357</sup> სწორედ აღნიშნული კანონის საფუძველზე ჩატარდა პირველი რეფერენდუმი საქართველოში 1991 წლის 31 მარტს, რომელიც უმნიშვნელოვანესი საკითხის - საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შესახებ საზოგადოებრივი აზრის გარკვევას შეეხებოდა. რეფერენდუმში მოქალაქეთა 90%-ზე მეტმა მიიღო მონაწილეობა, რომელთაგან დაახლოებით 99%-მა კითხვას დადებითი პასუხი გასცა. აღნიშნულ შედეგებზე დაყრდნობით, ხალხის მიერ გამოხატული ნების საფუძველზე, საქართველოს უზენაესმა საბჭომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენა გამოაცხადა,

---

<sup>356</sup> საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს უწყებები, 1, 31/01/1991, მუხლი 1.

<sup>357</sup> იქვე, მუხლი 4.

1991 წლის 9 აპრილის საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით.<sup>358</sup>

„რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის 1991 წლის კანონმა, რომელიც რეფერენდუმის გამართვის შესაძლებლობას, მათ შორის, უშვებდა კანონის მიღების ან შეცვლის მიზნით, სულ რამდენიმე წელი იმოქმედა და 1996 წელს ძალადაკარგულად გამოცხადდა. მისი მემკვიდრე საკანონმდებლო აქტით<sup>359</sup> განსაზღვრული იყო საკითხები, რასთან დაკავშირებითაც რეფერენდუმის გამართვა დაუშვებელი იყო, პირველი ასეთი აკრძალვა კანონშემოქმედებით საქმიანობას შეეხებოდა. შეცვლილი რედაქცია აღარ ითვალისწინებდა კანონის მიღების, შეცვლის ან გაუქმების შესახებ რეფერენდუმის გამართვის შესაძლებლობას და პირდაპირ შეიცავდა ამგვარი შესაძლებლობის აკრძალვას. რეფერენდუმის დანიშვნის მოთხოვნის უფლება კვლავ შენარჩუნებული ჰქონდა ამომრჩევლებს, რომელთა რიცხვი არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლით განისაზღვრა, რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ კი გადაწყვეტილება საქართველოს პრეზიდენტს

---

<sup>358</sup> საქართველოს კონსტიტუციის პირველივე მუხლში აღნიშნულია, რომ საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით.

<sup>359</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად იმისა, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, რეფერენდუმთან დაკავშირებული საკითხები მოწესრიგებული უნდა ყოფილიყო საქართველოს ორგანული კანონით, საქართველოს პარლამენტმა 1996 წლის 15 მაისს მიიღო „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონი, ნაცვლად ორგანული კანონისა. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით 2002 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინებით მიმართა თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიამ და მოითხოვა „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონის არაკონსტიტუციურად ცნობა საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-3 პუნქტთან მიმართებით. საკონსტიტუციო სასამართლომ თავისი გადაწყვეტილებით მიიჩნია, რომ „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს კანონის არაკონსტიტუციურობა არ დასტურდება, ვინაიდან, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტმა ორგანული კანონის ნაცვლად, მიიღო კანონი, იგი მიღებული იყო ორგანული კანონისათვის საჭირო ხმების რაოდენობით. თავად ტერმინი „ორგანული კანონი“ პირველად ჩნდება საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში. საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ ტერმინის „ორგანული კანონი“ დამკვიდრების პირველ პერიოდში, კანონმდებელი, ხშირ შემთხვევაში, ყველა სახის კანონს ჩვეულებისამებრ საქართველოს კანონს უწოდებდა, რადგან, კანონის მიღებისათვის დადგენილი პროცედურა დარღვეული არ არის - ის მიღებულია ორგანული კანონისათვის კონსტიტუციის 66-ე მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი ვკორუმით, შესაბამისად, არ არსებობს საფუძველი მისი ძალადაკარგულად ცნობისთვის. *დეტალურად იხ. 2002 წლის 3 დეკემბრის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, 11/203/2.* საქართველოს კანონში „რეფერენდუმის შესახებ“ ცვლილება განხორციელდა 2002 წლის 19 ნოემბრის ორგანული კანონით, რომლის მიხედვით კანონის სათაური ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით: საქართველოს ორგანული კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“.

უნდა მიეღო. ცხადია, აღნიშნული ცვლილებების სამართლებრივი საფუძველი საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია იყო, რომელიც რეფერენდუმის შესახებ რეგულაციებს შეიცავდა, რომლის მიხედვითაც, არ შეიძლებოდა რეფერენდუმის მოწყობა კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად, ამნისტიისა და შეწყალების გამო, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა რატიფიცირებისა და დენონსირების შესახებ, აგრეთვე ისეთ საკითხებზე, რომლებიც ზღუდავენ ადამიანის ძირითად კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს.<sup>360</sup>

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, რეფერენდუმი აღიარებულია ხალხის ძალაუფლების განხორციელების ერთ-ერთ ფორმად და კენჭისყრის მეშვეობით საერთო-სახალხო გამოკითხვას გულისხმობს, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი საკითხების საბოლოოდ გადასაწყვეტად. რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლა ან გაუქმება შეიძლება მხოლოდ რეფერენდუმით.<sup>361</sup> კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად რეფერენდუმის ჩატარება დაუშვებელია, თუმცა, რეფერენდუმზე მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისად, საქართველოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ვალდებულია ერთ თვეში შესაბამისობაში მოიყვანოს საქართველოს კანონმდებლობა და სხვა აქტები რეფერენდუმის შედეგებთან. უნდა აღინიშნოს, რომ არსებულმა რეგულაციებმა გარკვეული არაერთგვაროვნება გამოიწვია პრაქტიკაში. საკანონმდებლო აქტის მოქმედების პერიოდში საქართველოში მხოლოდ ერთი რეფერენდუმი გაიმართა, რომელიც საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობის შემცირებას შეეხებოდა,<sup>362</sup> რაც მისი მხარდაჭერის შემთხვევაში საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებს გამოიწვევდა. რეფერენდუმში მონაწილე ამომრჩევლების უმეტესობამ მხარი წევრთა

---

<sup>360</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, პირველადი რედაქცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995, მუხლი 74.

<sup>361</sup> „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 14, 12.06.1996, მუხლი 1, 28.

<sup>362</sup> საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 2 სექტემბრის N428 ბრძანებულების შესაბამისად, დაინიშნა და 2 ნოემბერს საპარლამენტო არჩევნებთან ერთად ჩატარდა რეფერენდუმი, რომლის დროსაც სარეფერენდუმოდ გამოტანილი იქნა საკითხი: „თანახმა ხართ თუ არა, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრთა რაოდენობა შემცირდეს და განისაზღვროს არა უმეტეს 150 დეპუტატით“. კითხვაზე დადებითი პასუხი მონაწილეთა 80 პროცენტზე მეტმა გასცა.

რაოდენობის შემცირებას დაუჭირა, რაც რეფერენდუმზე მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე, აისახა ქვეყნის ძირითად კანონში. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ რეფერენდუმის გზით კანონის მიღება არ შეიძლება, მისმა შედეგებმა ქვეყნის ძირითად კანონში ცვლილების განხორციელება გამოიწვია. საპირისპირო გადაწყვეტილება იქნა მიღებული 2016 წელს ამომრჩეველთა მოთხოვნით რეფერენდუმის ჩატარებასთან დაკავშირებით. რეფერენდუმის მოწყობაზე უარის თქმის ერთ-ერთ არგუმენტად საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებაში მითითებული იყო, რომ რეფერენდუმზე დასმულ კითხვაზე დადებითი პასუხის შემთხვევაში, დღის წესრიგში საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელების საკითხი დადგებოდა<sup>363</sup>, ხოლო საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, აკრძალულია რეფერენდუმის მოწყობა კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად.<sup>364</sup> საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ სულ ორი საკითხი იქნა შემოთავაზებული რეფერენდუმზე გასატანად, ორივე შემთხვევა კონსტიტუციაში ცვლილებებს გამოიწვევდა, რომელთაგან ერთ შემთხვევაში რეფერენდუმი დაინიშნა, ხოლო მეორე შემთხვევაში იმ არგუმენტით რომ კანონის მისაღებად რეფერენდუმის გამართვა არ შეიძლება, რეფერენდუმის გამართვის შესახებ გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ვფიქრობთ, მიზანშეწონილია ნორმების იმგვარი მკაფიო ფორმულირება, რაც მსგავს შეუსაბამო გადაწყვეტილებებს გამორიცხავს. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებელი ერთი მხრივ, ადგენს განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფოებრივი საკითხების შესახებ რეფერენდუმის გამართვის შესაძლებლობას, მათ შორის, საქართველოს კანონებით გათვალისწინებული უმნიშვნელოვანესი საკითხებისა და პრინციპების შესახებ, რომელთა უმეტესობაც საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირებას საჭიროებს და ცხადია, რეფერენდუმზე მიღებული გადაწყვეტილება კანონმდებლობაში გარკვეულ ცვლილებებს გამოიწვევს, ამასთანავე, მეორეს მხრივ, მოქმედებს პირდაპირი აკრძალვა კანონის მიღების ან გაუქმების შესახებ რეფერენდუმის გამართვის დაუშვებლობის

<sup>363</sup> არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მხარდაჭერით საინიციატივო ჯგუფის მიერ შემოთავაზებული იყო სარეფერენდუმიო საკითხი შემდეგი ფორმულირებით: „თანახმა ხართ თუ არა, რომ სამოქალაქო ქორწინება განისაზღვროს, როგორც ოჯახის შექმნის მიზნით კავშირი მამაკაცსა და ქალს შორის?“.

<sup>364</sup> იხ. საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის 10 აგვისტოს N198 ბრძანებულება რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნაზე უარის თქმის შესახებ.

შესახებ, რაც პრაქტიკაში განსხვავებული ინტერპრეტაციით იქნა გამოყენებული. აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილია რეგულაციების იმგვარი დახვეწა და მეტად დაზუსტება, მკაფიოდ ჩანდეს, რომ რეფერენდუმის შედეგები კანონის შეცვლის საფუძველია.

ამასთან, ძალიან საყურადღებოა კიდევ ერთი საკითხი. როგორც აღვნიშნეთ, კანონის შეცვლა ან მიღება რეფერენდუმის გზით დაუშვებელია, რეფერენდუმზე ხდება მხოლოდ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა, მათ შორის საქართველოს კანონებით გათვალისწინებული უმნიშვნელოვანესი საკითხებისა და პრინციპების შესახებ, რომელთა აბსოლუტური უმრავლესობა თავის მხრივ საკანონმდებლო ცვლილებებს იწვევს. სწორედ აღნიშნულის გამო შეიცავს კანონი ჩანაწერს, რომლითაც ავალდებულებს ხელისუფლების ორგანოებს რეფერენდუმზე მიღებულ გადაწყვეტილებასთან ერთი თვის ვადაში შესაბამისობაში მოიყვანოს ქვეყნის კანონმდებლობა და განახორციელოს შესაბამისი ცვლილებები.<sup>365</sup> ამ კუთხით საყურადღებოა ერთი გარემოება, რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნაზე უარის თქმის შესახებ პრეზიდენტის ზემოთ აღნიშნულ ბრძანებულებაში უარის თქმის ერთ-ერთ არგუმენტად მითითებულია, რომ ხელისუფლება ვალდებულია რეფერენდუმის შედეგებიდან გამომდინარე ერთ თვეში შესაბამისობაში მოიყვანოს საქართველოს კანონმდებლობა, ხოლო საქართველოს კონსტიტუციაში, მისი განხილვის პროცედურიდან გამომდინარე, ერთ თვეში შესაბამისი ცვლილებები ვერ განხორციელდება, რითიც დაირღვევა კანონის მოთხოვნები.<sup>366</sup> აღნიშნულ ლოგიკას თუ მიყვებით მიმდინარე კანონმდებლობაშიც შესაძლოა ცვლილებების განხორციელება ერთ თვეში ვერ მოესწროს,<sup>367</sup> რაც ჩვენი აზრით, არ შეიძლება რეფერენდუმის დანიშვნაზე უარის თქმის საფუძველი გახდეს. რაც შეეხება, რეფერენდუმის გზით გადაწყვეტილ იმგვარ საკითხებს, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებს საჭიროებენ, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ კონსტიტუციაში განსახორციელებელი ცვლილების

---

<sup>365</sup> იხ. „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 14, 12.06.1996, მუხლი 28.

<sup>366</sup> იხ. საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის 10 აგვისტოს N198 ბრძანებულება რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნაზე უარის თქმის შესახებ.

<sup>367</sup> საკანონმდებლო ორგანოში კანონპროექტის ინიცირებასა და ჩვეულებრივი წესით განხილვას ერთ თვეზე მეტი დრო ესაჭიროება კანონის განხილვის პროცედურის გათვალისწინებით.

შემთხვევაში კანონმდებლობით განსაზღვრული ერთთვიანი ვადისგან გამონაკლისი დაწესდეს და განისაზღვროს კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვის პროცედურისათვის რელევანტური პირობა. მაგალითად, შესაძლებელია დაწესდეს კონსტიტუციური კანონის პროექტის დაუყოვნებლივ ინიცირებისა და განხილვის პროცედურის შესაბამის უმოკლეს ვადებში რეფერენდუმის შედეგებთან ქვეყნის ძირითადი კანონის შესაბამისობის უზრუნველყოფის ვალდებულება, რათა მომავალში გამოირიცხოს ნორმის სხვაგვარი ინტერპრეტაცია და აღნიშნული საფუძველით რეფერენდუმის დანიშვნაზე უარის თქმის შესაძლებლობა. ჩვენი აზრით, რეფერენდუმის შედეგებთან კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოსაყვანად 1 თვიან ვადაზე მითითება არ უნდა იქნეს იმგვარად განმარტებული, რომ თუ ერთ თვეში შესაძლოა ვერ მოესწროს შესაბამისობის უზრუნველყოფა, ნორმები უცვლელი დარჩეს ან ამ მოტივით საერთოდ უარი ვთქვათ რეფერენდუმის გამართვაზე. მუხლის ნორმატიული შინაარსი აღქმული უნდა იქნეს იმგვარად, რომ მაქსიმალურად დროულად მოხდეს შესაბამისობის უზრუნველყოფა და ამ მიმართულებით დაიხვეწოს ნორმის ფორმულირება საჭიროებისამებრ.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ რეფერენდუმის შედეგები იმპერატიულია, სავალდებულოა შესასრულებლად,<sup>368</sup> თუმცა, თავად რეფერენდუმის დანიშვნა საქართველოში ფაკულტატურია, სავალდებულო ხასიათს არ ატარებს და პრეზიდენტის გადაწყვეტილებაზეა დამოკიდებული. საკანონმდებლო დონეზე არ არსებობს საკითხი ან საკითხთა წრე, რომლის თაობაზეც აუცილებელია რეფერენდუმის გამართვა, ხოლო „განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებს“ კონკრეტულად რა თემები შეიძლება წარმოადგენდეს ძალიან შეფასებითია. ასევე, საკმაოდ პირობითია, ვის მიერ ან როგორ განისაზღვრება საკითხის მნიშვნელობა. კანონი სარეფერენდუმო

---

<sup>368</sup> საქართველოში განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე საქართველოს ამომრჩეველთა ან მათი ნაწილის აზრის გასაგებად საერთო-სახალხო გამოკითხვას, რომელსაც სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს, პლემბისციტი ეწოდება. პლემბისციტი საქართველოში მხოლოდ ერთხელ ჩატარდა - 2008 წლის 5 იანვარს და ორ საკითხს შეეხებოდა: საქართველოს პარლამენტის მორიგი არჩევნების ჩატარებას საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად 2008 წლის 1 ოქტომბრიდან 2008 წლის 31 დეკემბრამდე, თუ 2008 წლის გაზაფხულზე; და უჭერენ თუ არა საქართველოს მოქალაქეები მხარს საქართველოს გაწევრიანებას ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში (ნატო).

საკითხთა წრედ განსაზღვრავს, რომ რეფერენდუმი შეიძლება მოეწყოს განსაკუთრებით მნიშვნელოვან სახელმწიფოებრივ საკითხებზე, მათ შორის საქართველოს კანონებით, საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით გათვალისწინებული უმნიშვნელოვანესი საკითხებისა და პრინციპების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ რეფერენდუმი შეიძლება ასევე მოეწყოს საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღების, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდის მიზნით.<sup>369</sup> თითქმის ყველა ჩამოთვლილი საკითხი თავისი სამართლებრივი შინაარსით საკანონმდებლო ცვლილებებს ნიშნავს, მათ შორის უშუალოდ „კანონით გათვალისწინებულ“ საკითხებზეც არის მითითება, რაც ცხადია, რეფერენდუმზე იმ საკითხის გატანას გულისხმობს, რაც კანონით არის რეგულირებული, ხოლო რეფერენდუმის შედეგების სავალდებულოობის გათვალისწინებით საკითხისადმი მხარის დაჭერა უცილობლად კანონის შეცვლას გულისხმობს, რასაც თავის მხივ გარკვეული ვადა და საკანონმდებლო აქტში შესაბამისი ცვლილებების ასახვა ესაჭიროება. თუ რეფერენდუმის შედეგები სავალდებულოა, მაშინ კონკრეტული წესებით უნდა განისაზღვროს მისი შემდგომი პროცედურა.<sup>370</sup> ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, არსებული რეგულაციები რეფერენდუმის შედეგების შესაბამისად საკანონმდებლო ცვლილებების, მათ შორის კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელების გათვალისწინებით, ზემოაღნიშნული რეკომენდაციების შესაბამისად გადახედვას საჭიროებს.

---

<sup>369</sup> „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 14, 12.06.1996, მუხლი 3.

<sup>370</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2007)008rev-cor, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), p.15.

## 3.2. საკანონმდებლო წინადადება

### 3.2.1. საკანონმდებლო წინადადების ძირითადი ასპექტები

წარმომადგენლობითი სისტემის მთავარი ბრალეულობა იმაშია, რომ პრაქტიკაში ხალხი პირდაპირ გავლენას არ ახდენს პოლიტიკაზე.<sup>371</sup> ამიტომ იგი საჭიროებს შევსებას მონაწილეობითი ფორმებით. საზოგადოების წინაშე არსებული პრობლემის ხელისუფლებამდე მიტანის არაერთი მექანიზმი შესაძლოა იქნეს გამოყენებული მოქალაქეთა მხრიდან. საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან საკითხზე ყურადღების გამახვილება მოქალაქეებს შეუძლიათ მათ შორის პეტიციის ფორმით, პარლამენტის წევრებისათვის გაცხადებით მიმართვით, მათთან შეხვედრის გზით. თუ კონკრეტული სამართლებრივი ხედვა აქვთ საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებით საკითხის მოგვარების, მათ ასევე გააჩნიათ კონსტიტუციით გარანტირებული საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და შესაძლებლობა მისი გამოყენების. თუ მოქალაქეები აღმოაჩენენ, რომ საკანონმდებლო ორგანო არ ზრუნავს მათზე ან მათი ხმა და მათთვის მნიშვნელოვანი საკითხები სისტემატურად გამოირიცხება საკანონმდებლო დღის წესრიგიდან, მათ სჭირდებათ საპირისპირო პროცესი, ისეთი როგორცაა საკუთარი ინიციატივის განხორციელება.<sup>372</sup> ერთ-ერთ ამგვარ ფორმას საკანონმდებლო წინადადება წარმოადგენს, რომელიც გულისხმობს კანონპროექტის ან იდეის სახით საკანონმდებლო ცვლილების შეთავაზებას პარლამენტისთვის, თუმცა საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის პროცედურა გაცილებით მარტივია, ვიდრე ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების.

საკანონმდებლო წინადადება ფაქტობრივად შეგვიძლია შევაფასოთ, როგორც კვაზი საკანონმდებლო ინიციატივა. იგი პრაქტიკულად ირიბად ანიჭებს საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების შესაძლებლობას იმ სუბიექტებს, რომლებიც კონსტიტუციის თანახმად არ წარმოადგენენ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების

---

<sup>371</sup> *Mautner M. N.*, A Constitution of Direct Democracy - Pure Democracy and the Governance of the Future - Locally and Globally, Second Edition: Legacy Books Ltd, 2000, p. 7.

<sup>372</sup> *Calhoun E.*, Initiative Petition Reforms and the First Amendment, University of Colorado Law Review, 66(1), 1995, p. 139.



მქონე სუბიექტებს. ირიბ განხორციელებაში იგულისხმება იდეის ან კანონპროექტის სახით საკანონმდებლო ცვლილების წარდგენა საკანონმდებლო ორგანოში და შესაბამისი კომიტეტის დარწმუნება ამგვარი ცვლილების განხორციელების საჭიროებაში, რაც წარდგენილ იდეას კანონპროექტად ქცევისა და განსახილველად გატანის პერსპექტივას მიანიჭებს.

ევროპული ქვეყნების საკანონმდებლო რეგულაციების შესწავლამ და გაანალიზებამ გვიჩვენა, რომ საკანონმდებლო წინადადება იმ ფორმით, რასაც საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს, ფაქტობრივად არ გვხვდება მათ საპარლამენტო ცხოვრებაში. სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილების შესწავლისას გამოიკვეთა, რომ ამ მიმართულებით ძირითადად გათვალისწინებულია ისეთი მექანიზმები, როგორცაა ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების შესაძლებლობა, პეტიციის უფლება, განცხადებით მიმართვის უფლება. ქვეყნების მიხედვით სხვადასხვაგვარად არის მოწესრიგებული ამ უფლებათა განხორციელების პროცედურა, განსხვავებულია შესაბამისი უფლების მქონე სუბიექტთა წრე, საკითხების ჩამონათვალი, რასაც თითოეული შეიძლება შეეხებოდეს, მათ შორის ცალკეული მათგანი შესაძლებელია შეიცავდეს საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებას.

ევროპული ქვეყნების კანონმდებლობა იცნობს საკანონმდებლო ორგანოსადმი წინადადებით მიმართვის შესაძლებლობას, რომელიც შეიძლება ითვალისწინებდეს საკანონმდებლო ცვლილებებს ან იდეას, მიმართვას საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების შესახებ. აღნიშნული მექანიზმი თავისი შინაარსით შეიძლება ითქვას საკანონმდებლო წინადადების მსგავსია, თუმცა, როგორც წესი, მისი წარდგენის უფლება არ აქვს ერთ მოქალაქეს.<sup>373</sup>

---

<sup>373</sup> თითქმის ყველა ევროპული ქვეყნის კანონმდებლობა მოქალაქეებს, როგორც ინდივიდუალურად, ასევე კოლექტიურად აძლევს პეტიციით მიმართვის შესაძლებლობას, რაც ასევე შეიძლება საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებას ითვალისწინებდეს. მოქალაქეებს, ასევე ინდივიდუალურად შეუძლიათ წარადგინონ მიმართვები, საჩივრები, განცხადებები.

ესტონეთის რიიგიკოგუს რეგლამენტი განსაზღვრავს კოლექტიური წინადადების განხორციელებასთან დაკავშირებულ პროცედურებს.<sup>374</sup> საკითხი ასევე წესრიგდება ცალკე საკანონმდებლო აქტით, რომლის თანახმად, კოლექტიური წინადადება არის მინიმუმ 1000 ხელმომწერის მიერ წარდგენილი საკითხი, რომელიც უნდა შეეხებოდეს არსებული რეგულაციების ცვლილების, ან საზოგადოებრივი ცხოვრების გაუმჯობესების საკითხს. წინადადება უნდა შეიცავდეს 3 გვერდამდე დასაბუთებას, თუ რატომ არის არსებული მდგომარეობა არადამაკმაყოფილებელი და როგორ მოხდება მისი გაუმჯობესება წინადადების მიღების შემთხვევაში. წინადადებას, ასევე, უნდა ერთვოდეს წინადადების მხარდამჭერთა ხელმოწერების ელექტრონული სია.<sup>375</sup> წარდგენილი წინადადება განიხილება კომიტეტის სხდომაზე, სადაც მოიწვევა წინადადების ავტორი საკუთარი ხედვის დასაფიქსირებლად. კომიტეტი უფლებამოსილია დაეთანხმოს წინადადებას ნაწილობრივ ან სრულად, ან არ დაეთანხმოს მას.<sup>376</sup> კომიტეტი იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას: კანონის ან რეზოლუციის პროექტის ინიცირების თაობაზე, ან საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე მისი განხილვის შესახებ; საჯარო განხილვის მოწყობის შესახებ; უფლებამოსილია გადასცეს წინადადება შესაბამის კომპეტენტურ დაწესებულებას საკითხის გადაწყვეტის მიზნით; ან გადასცეს წინადადება მთავრობას მასზე პოზიციის ჩამოყალიბებისა და ავტორისთვის პასუხის გაცემის მიზნით, მთავრობის პოზიცია ასევე ეცნობება კომიტეტს; უარყოს წინადადება ან წინადადებაში წარმოდგენილი საკითხი გადაწყვიტოს სხვა საშუალებებით.<sup>377</sup> კომიტეტი ასევე, უფლებამოსილია განხილვის გარეშე უარყოს წინადადება, თუ წინადადება არსებითად იდენტურია იმ წინადადების, რომლის განხილვაც ორ წელზე ნაკლები ხნის წინ განხორციელდა, ან წარმოდგენილი წინადადება აშკარად შეუთავსებელია ესტონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებთან და საერთაშორისო

---

<sup>374</sup> Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, Passed 11.02.2003, RT I, 2003, 24, 148, Entry into force 17.03.2003, chapter 18<sup>2</sup>.

<sup>375</sup> Response to Memoranda and Requests for Explanation and Submission of Collective Addresses, Act of the Republic of Estonia, 10.11.2004, article 7<sup>1</sup>.

<sup>376</sup> Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, Passed 11.02.2003, RT I, 2003, 24, 148, Entry into force 17.03.2003, article 152<sup>12</sup>.

<sup>377</sup> იქვე, article 152<sup>13</sup>.

ხელშეკრულებებით ესტონეთის რესპუბლიკას დაკისრებულ საერთაშორისო ვალდებულებებთან.<sup>378</sup>

ლატვიის სეიმისადმი კოლექტიური მოთხოვნით მიმართვის უფლებას აძლევს კანონმდებლობა მოქალაქეებს, რომლებმაც 16 წლის ასაკს მიაღწიეს, 10 000 მხარდამჭერის მოგროვების შემთხვევაში.<sup>379</sup> წინადადების წარდგენა ხდება მოთხოვნის სახით, სავალდებულო არ არის კანონპროექტის წარდგენა, კომიტეტი, თუ საჭიროდ მიიჩნევს, მოგვიანებით იღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის შემუშავების თაობაზე. მიმართვა უნდა შეიცავდეს საკითხის მოკლე აღწერას და დასაბუთებას, შეზღუდვა ეხება მხოლოდ შინაარსს, რომელიც არ უნდა იყოს შეურაცხმყოფელი და დემოკრატიული საზოგადოებისთვის მიუღებელი. მანდატის, ეთიკისა და განცხადებების კომიტეტი განაცხადის სეიმისთვის წარდგენიდან არაუგვიანეს 1 თვისა მართავს კომიტეტის სხდომას განაცხადის საწყისი შეფასებისთვის, ხოლო არა უგვიანეს 3 თვისა იღებს გადაწყვეტილებას რეზოლუციის პროექტის მომზადების თაობაზე, რომელიც უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას ხელმომწერთა რაოდენობისა და კოლექტიური განაცხადის არსის მოკლე შინაარსის თაობაზე. ამ გადაწყვეტილებაში ასევე, უნდა მიეთითოს განაცხადის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების თაობაზე. მათ შორის, კანონპროექტის მომზადების შესახებ გადაწყვეტილება, განაცხადის გადაგზავნა შესაბამისი უწყებისთვის, მინისტრთა კაბინეტისთვის შესაბამისი კონცეფციის ან კანონპროექტის მომზადების დავალება, განაცხადის განუხილველად დატოვების ან მისი უარყოფის შესახებ.<sup>380</sup>

უდავოა, რომ საზოგადოების მონაწილეობას შეუძლია სასარგებლო წვლილი შეიტანოს კანონის შექმნის პროცესში, პოლიტიკის გამტარებლებს საშუალება აქვთ უშუალოდ მოისმინონ ხალხის აზრი. როგორც ღია მმართველობის ძირითად საყრდენს, მოქალაქეთა მონაწილეობას აქვს სარგებელი, ის განაპირობებს უკეთესი და უფრო დემოკრატიული პოლიტიკის შემუშავებას, რომელიც ხდება უფრო გამჭვირვალე, ინკლუზიური,

---

<sup>378</sup> იქვე, article 152<sup>14</sup>.

<sup>379</sup> ლატვიის კანონმდებლობა მოქალაქეებს ასევე საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებას ანიჭებს, მხოლოდ ამისთვის მეტი მხარდამჭერის მოგროვება აუცილებელი, საკანონმდებლო ინიციატივას წარსადგენად ამომრჩეველთა 1/10-ის ხელმოწერა ესაჭიროება.

<sup>380</sup> Rules of Procedure of the Saeima of the Republic of Latvia, 18.08.1994, Riga, article 131<sup>3</sup>-131<sup>5</sup>.

ლეგიტიმური და ანგარიშვალდებული.<sup>381</sup> ცხადია, საზოგადოებამ უკეთ იცის საკუთარი პრობლემებისა და ინტერესების შესახებ, ხოლო ამგვარი გადასაჭრელი საკითხების წარდგენის განსხვავებული მექანიზმების არსებობა აჩენს მეტი ინკლუზიურობის შესაძლებლობას. თუმცა, ამასთანავე, საჭიროა გარკვეული ზომიერების დაცვა, რადგან შესაძლოა მათი წვლილი რამდენადაც ღირებული და სასარგებლო იყოს, ასევე დააზიანოს კანონშემოქმედებითი პროცესიც, შეაყოვნოს იგი დროში ან გარკვეულწილად არასწორი მიმართულებით წაიყვანოს. მართალია, კანონშემოქმედებით საქმიანობაში საზოგადოების მონაწილეობას საბოლოო ჯამში მეტი სარგებელი მოაქვს მთავრობისა და საზოგადოებისთვის, თუმცა მას აქვს თავისი ნაკლოვანი მხარეებიც, როგორცაა მაგალითად, არარეალური მოლოდინები, კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესის შენელება და ფინანსების საჭიროება.<sup>382</sup> აღნიშნული გარემოება კიდევ ერთხელ ადასტურებს ჩვენს ხედვას მექანიზმების ერთიან კონტექსტში განხილვისა და სისტემურად წარმოდგენის საფუძველზე რეგულირების შესახებ.

### **3.2.2. საკანონმდებლო წინადადების ნორმატიული რეგულირება საქართველოში და არსებული პრაქტიკის ანალიზი**

საკანონმდებლო წინადადება კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით ნორმატიულად გარანტირებულ მექანიზმს წარმოადგენს, რაც გულისხმობს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არმქონე სუბიექტის მიერ პარლამენტისათვის მიმართვას კანონში ცვლილების შეტანის, ახალი კანონის მიღების ან კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე, რომელიც შესაძლებელია წარდგენილ იქნეს, როგორც კანონპროექტის, ასევე მოსამზადებელი

---

<sup>381</sup> *OECD*, Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2022, p. 16.

<sup>382</sup> *Aris M. S., Salman R.*, Public Participation in the Law Making Process in Change Era: A Comparative Study between Indonesia (East Java) and the United States (California), In Proceedings of the International Law Conference (iN-LAC 2018) - Law, Technology and the Imperative of Change in the 21st Century, 2018, p. 154.

კანონპროექტის ძირითადი პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახით.<sup>383</sup> საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, არა მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებს, არამედ სახელმწიფო ორგანოებს<sup>384</sup>, მუნიციპალიტეტის ორგანოებსა და საქართველოში დადგენილი წესით რეგისტრირებულ საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ გაერთიანებებს, აგრეთვე, სხვა იურიდიულ პირებსაც აქვთ. „საკანონმდებლო ინიციატივისგან განსხვავებით, საკანონმდებლო წინადადებით მიმართვის უფლება პრაქტიკულად ნებისმიერ მოქალაქეს აქვს და მისთვის ნაკლები ფორმალური მოთხოვნებია დადგენილი.“<sup>385</sup> დაინტერესებულმა პირებმა, მათ შორის თითოეულმა მოქალაქემ ინდივიდუალურად, შესაძლებელია საქართველოს პარლამენტს საკანონმდებლო წინადადების სახით წარუდგინოს კანონპროექტი ან იდეა, კონკრეტული წინადადება, რის შემდეგაც პარლამენტის შესაბამის კომიტეტს წარმოეშობა ვალდებულება განიხილოს საკანონმდებლო წინადადება კომიტეტის სხდომაზე და მოტივირებული გადაწყვეტილებით ცნოს იგი მიღებულად ან უარყოფილად. საკანონმდებლო წინადადების მიღების შემთხვევაში წამყვანი კომიტეტია ვალდებული გახდეს აღნიშნული პროექტის ინიციატორი.

როგორც აღნიშნული რეგულაციები მოწმობს, თუნდაც მხოლოდ ერთი მოქალაქის იდეის საკანონმდებლო ინიციატივად ქცევის პროცედურა საკმაოდ მარტივი და რეალურია. ეს არის ძალიან მოქნილი მექანიზმი საზოგადოების წარმომადგენლებისათვის, მათთვის მნიშვნელოვან საკითხზე გაამახვილონ კანონმდებელთა ყურადღება და მიუხედავად იმისა, იქნება თუ არა იგი საბოლოოდ გაზიარებული პარლამენტის მიერ, საკითხი დააყენონ დღის წესრიგში, მოსთხოვონ მასზე მსჯელობა და დაფიქრება კანონმდებლებს.

---

<sup>383</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 105.

<sup>384</sup> გამონაკლისს წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები და მათ სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული სსიპ-ები.

<sup>385</sup> გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ქ., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, 2019, გვ. 164.

საკანონმდებლო წინადადების საქართველოს პარლამენტში წარდგენის შესაძლებლობას ჯერ კიდევ 1997 წელს მიღებული პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებდა.<sup>386</sup> თუ ნორმის ევოლუციას გადავხედავთ, იგი ამ წლების მანძილზე პრაქტიკულად უცვლელად არის შენარჩუნებული. ნორმამ ცხადია გარკვეული სახეცვლილება განიცადა, თუმცა არსებითი ცვლილებები მასში არ განხორციელებულა. მნიშვნელოვანი ცვლილება შეეხო მხოლოდ საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადებს. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის რეგულაცია მისაღები, ნორმა კი საკმაოდ გამართულია, თუმცა მნიშვნელოვანია რეალურად რამდენად უზრუნველყოფილია მისი მეშვეობით საზოგადოების ჩართულობა საკანონმდებლო პროცესში, რასაც საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების რაოდენობრივი და თვისობრივი კვლევის განხორციელებით მიღებული და გაანალიზებული მონაცემები გვიჩვენებს.

საკანონმდებლო წინადადების მეშვეობით კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის რეალური იმპლემენტაციის დადგენის მიზნით შეგვიძლია აღნიშნული მექანიზმის შეფასების გარკვეული კრიტერიუმები ჩამოვაცალიბოთ:

- ✓ ხელმისაწვდომობა;
- ✓ წარდგენის ინტენსივობა;
- ✓ წინადადების ხარისხობრივი მაჩვენებელი და სამართლებრივი ღირებულება;
- ✓ განხილვის სათანადოობა;
- ✓ შედეგიანობა.

საქართველოს პარლამენტში საკანონმდებლო წინადადების წარდგენა შესაძლებელია, როგორც მატერიალური, ასევე ელექტრონული ფორმით.<sup>387</sup> რეგისტრაციაში ტარდება როგორც მატერიალურად წარდგენილი, ასევე, პარლამენტის ოფიციალურ საკონტაქტო ელექტრონულ ფოსტაზე გაგზავნილი ნებისმიერი იდეა საკანონმდებლო ცვლილების

---

<sup>386</sup> საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ, 17.10.1997, მუხლი 82.

<sup>387</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 105.

საჭიროების შესახებ, რასაც მისი წარმდგენი პირი საკანონმდებლო წინადადებად დაასათაურებს. სხვა დამატებითი წინაპირობა არ არსებობს, ასევე, საკანონმდებლო დონეზე არ არის დადგენილი რაიმე ფორმა ან განსაკუთრებული მოთხოვნები, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს საკანონმდებლო წინადადება. ერთადერთი მოთხოვნაა, რომ საკანონმდებლო წინადადება უნდა შეიცავდეს მისი საჭიროების ავტორისეულ დასაბუთებას. ამგვარად, ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოფილია და ამ მხრივ პრობლემები პრაქტიკულად არ არსებობს, რასაც საქართველოს პარლამენტში წარმოდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების რაოდენობრივი მაჩვენებელიც ადასტურებს.

ხელმისაწვდომობა ასევე უზრუნველყოფილია იმ თვალსაზრისით, რომ საკანონმდებლო წინადადების წარდგენა არ არის სავალდებულო კანონპროექტის სახით, რომლის შედგენასაც ბუნებრივია შესაბამისი უნარები, საკმაო ცოდნა და გამოცდილება სჭირდება. საკანონმდებლო წინადადებისთვის საკმარისია მხოლოდ კონკრეტული იდეის წარდგენა საკანონმდებლო ორგანოში და მისი მიღების შემთხვევაში წამყვანი კომიტეტი ვალდებული ხდება აქციოს იგი კანონპროექტად, რაც საკმაოდ ამარტივებს საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის წესს. უნდა აღინიშნოს, რომ საკანონმდებლო წინადადების უმეტესი ნაწილი არ არის წარდგენილი სრულყოფილი კანონპროექტის სახით.<sup>388</sup> მიუხედავად ასეთი სიმარტივისა, საკანონმდებლო წინადადების ავტორები საკანონმდებლო წინადადების მომზადებას ისეთ შრომატევად საქმედ მიიჩნევენ, რომ საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი ერთ-ერთი საკანონმდებლო წინადადებით მოთხოვნილი იყო საკანონმდებლო წინადადების წარმდგენისათვის მატერიალური ანაზღაურების დაწესება. წინადადების ავტორი აღნიშნული ცვლილების აუცილებლობას ასაბუთებდა იმ გარემოებით, რომ საკანონმდებლო წინადადების წარდგენა საკმაოდ საპასუხისმგებლო და შრომატევადი საქმეა და „რატომ უნდა განახორციელონ იგი

---

<sup>388</sup> საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი ყველა საკანონმდებლო წინადადება განთავსებული და საჯაროდ ხელმისაწვდომია საქართველოს პარლამენტის [ვებგვერდზე](#), [12.08.2023].

მოქალაქეებმა ანაზღაურების გარეშე, როცა კანონის შექმნა პარლამენტის წევრებისა და საკანონმდებლო ორგანოს საქმეა.<sup>389</sup>

საკანონმდებლო წინადადების წარდგენასა და მის ხელმისაწვდომობაზე როდესაც ვსაუბრობთ აუცილებელია ყურადღება გავამახვილოთ ერთ მნიშვნელოვან საკითხზე - კერძოდ, კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის მიზნით საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის თვალსაზრისით, იგი ზედმეტად და შეიძლება ითქვას არარეალისტურად „ხელმისაწვდომი“ ხომ არ არის. როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, საკანონმდებლო წინადადების წარდგენა შესაძლებელია კანონში ცვლილების შეტანის, ახალი კანონის მიღების ან კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე. საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანა ხორციელდება კონსტიტუციური კანონით, რომელიც იერარქიულად უფრო მაღლა მდგომი, თუმცა თავისი არსით კანონია. შესაბამისად, არსებული რეგულაცია კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელების მიზნით საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის შესაძლებლობასაც იძლევა, რასაც საქართველოს საპარლამენტო პრაქტიკაც ადასტურებს, რადგან არაერთ შემთხვევაში იქნა წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადება, რომელიც ითვალისწინებდა საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელებას.<sup>390</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად, საკანონმდებლო წინადადებები, საქართველოს პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით განსახილველად გადაეცათ შესაბამის კომიტეტებს. თუ საკანონმდებლო წინადადება მოწონებული იქნება კომიტეტის მიერ, მისი მიღების შემთხვევაში წამყვანი კომიტეტი ჩაითვლება საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების განმახორციელებელ სუბიექტად.<sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> აღნიშნული მაგალითი საინტერესოა იმ თვალსაზრისითაც, რომ თავად საკანონმდებლო წინადადების ავტორი კანონის შექმნას საკანონმდებლო ორგანოსა და პარლამენტის წევრების საქმედ მიიჩნევს და არა მოქალაქეების. იხ. საკანონმდებლო წინადადება საკანონმდებლო წინადადების წარმდგენის მატერიალური ანაზღაურების შესახებ <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/273904>> [12.08.2023].

<sup>390</sup> ამ მიმართულებით ალბათ განსაკუთრებით ხაზგასასმელია, რომ მსგავსი წინადადებების წარდგენა ხდებოდა არა მხოლოდ პოლიტიკური, საზოგადოებრივი გაერთიანებების ან სხვა იურიდიული პირების მიერ, არამედ, საკანონმდებლო წინადადებით, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელებას ითვალისწინებდა საქართველოს პარლამენტს მიმართა საქართველოს სახალხო დამცველმა, ასევე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა.

<sup>391</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 105.



მაშინ როდესაც, კონსტიტუციის თანახმად, საკანონმდებლო ინიციატივის წესით კონსტიტუციური კანონის პროექტის წარდგენის უფლება პარლამენტის კომიტეტს არ გააჩნია.<sup>392</sup> ცხადია, პრაქტიკაშიც მსგავსი გადაწყვეტილებები იქნა მიღებული კომიტეტის მიერ საკანონმდებლო წინადადების განხილვის შედეგად.<sup>393</sup> ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების საკანონმდებლო ინიციატივად ქცევა არარეალისტურია, თუმცა არსებული საკანონმდებლო რეგულაცია მსგავს შეზღუდვას არ ითვალისწინებს.

საპარლამენტო პრაქტიკის შესწავლა ცხადყოფს, რომ საქართველოს პარლამენტში საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის ინტენსივობა საკმაოდ მაღალია. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებულ ამ შესაძლებლობას აქტიურად იყენებენ საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტები, მათ შორის, ამ მიმართულებით განსაკუთრებით აქტიურობენ საქართველოს მოქალაქეები.

სადისერტაციო ნაშრომის მიზნებისათვის ჩვენ მიერ შესწავლილ იქნა საქართველოს საპარლამენტო პრაქტიკის ბოლო სამი მოწვევის მონაცემები.<sup>394</sup> არსებული მონაცემების რაოდენობრივი და თვისობრივი კვლევები განხორციელდა, როგორც ცალკეული მოწვევების, ასევე წლების მიხედვით საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის დინამიკაში დაკვირვებით და ბოლო 10 წლის მონაცემების ერთობლიობაში გაანალიზებით.

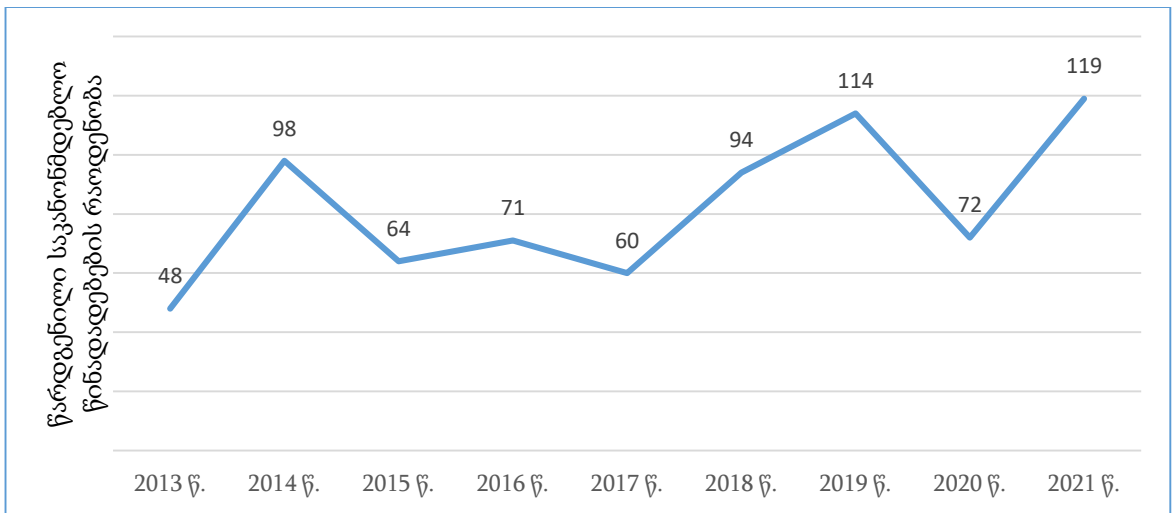
#### **დიაგრამა N4**

### **პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების რაოდენობის დინამიკა წლების მიხედვით**

<sup>392</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995, მუხლი 77.

<sup>393</sup> მაგალითისათვის იხ., აღნიშნული საფუძვლით საკანონმდებლო წინადადების უარყოფის შესახებ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის დასკვნა. ხელმისაწვდომია: <<https://info.parliament.ge/#law-drafting/12726>> [12.08.2023].

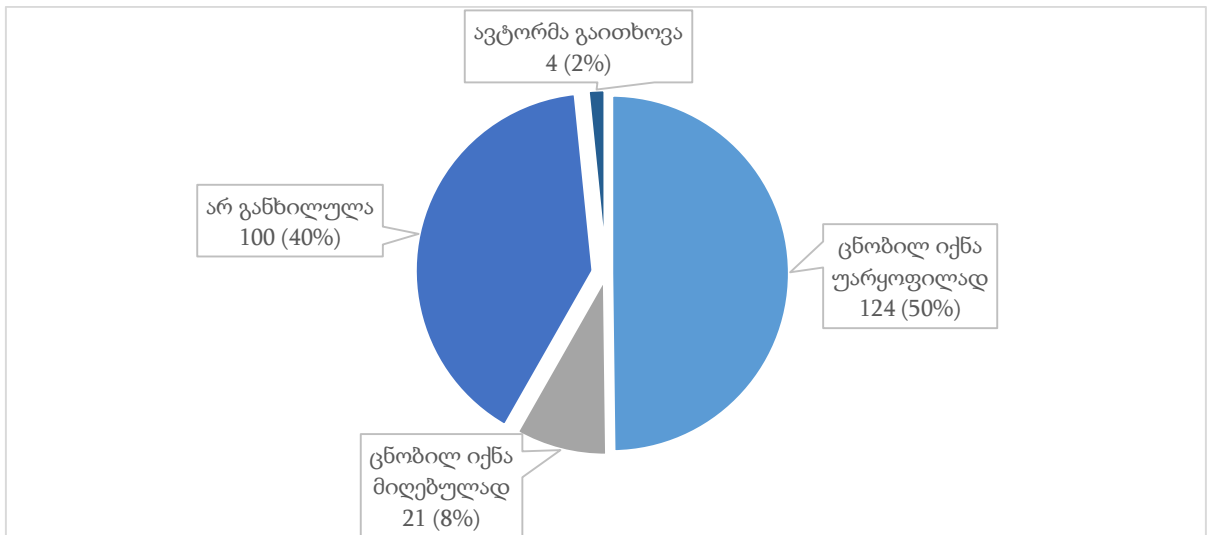
<sup>394</sup> მე-10 მოწვევის პარლამენტის მონაცემები მოიცავს 2020 წლის 11 დეკემბრიდან 2022 წლის 7 ოქტომბრამდე პერიოდს. მთლიანობაში შესწავლილი და დამუშავებულია 10 წლის მონაცემები 2012 წლის ოქტომბრიდან 2022 წლის 7 ოქტომბრამდე პერიოდში.



VIII მოწვევის პარლამენტში (2012-2016 წლები) სულ წარდგენილი იქნა 252 საკანონმდებლო წინადადება.

დიაგრამა N5

VIII მოწვევის პარლამენტში (2012-2016 წლები) წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების განხილვის მონაცემები

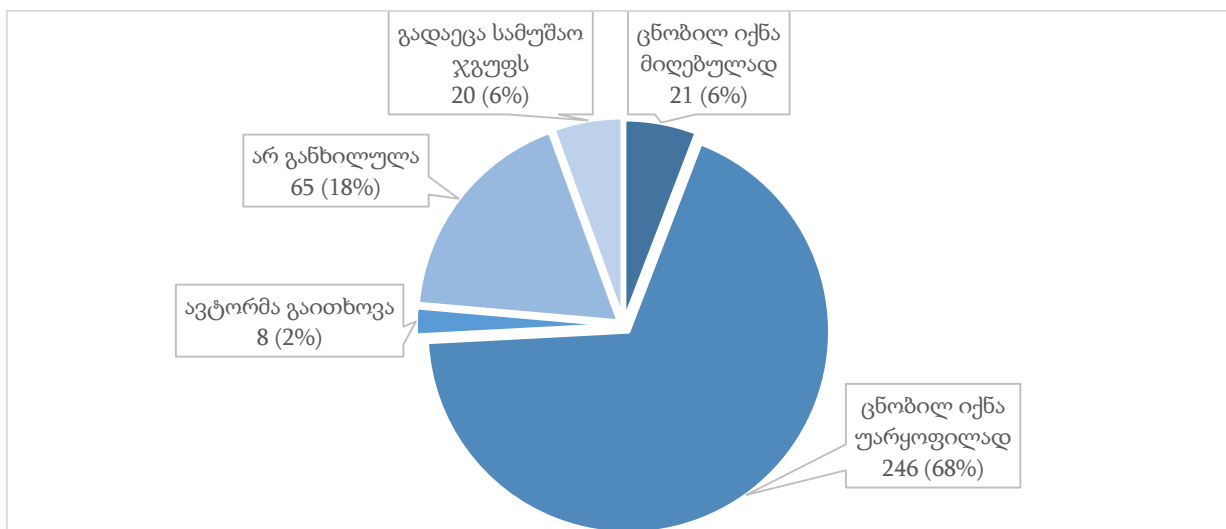


მიღებულად ცნობილი 21 საკანონმდებლო წინადადებიდან 15 საკანონმდებლო წინადადება იქნა კანონპროექტად ინიცირებული და 13 მათგანი მიღებულია პარლამენტის მიერ, რომელთა უმეტესობა სახელმწიფო ორგანოების მიერ იყო წარდგენილი. კონკრეტულად, პარლამენტმა გაიზიარა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის (2 საკანონმდებლო წინადადება), საქართველოს სახალხო

დამცველის (4 საკანონმდებლო წინადადება), საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - იურიდიული დახმარების სამსახურის მიერ წარდგენილი მოსაზრებები. პარლამენტის მიერ გაზიარებული მცირერიცხოვანი წინადადებებიდან უმეტესობა იმ სახელმწიფო ორგანოების მიერ წარდგენილ საკანონმდებლო წინადადებებს წარმოადგენს, რომელთაც საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება არ გააჩნიათ და ამ გზას მიმართავენ მათთვის სასურველი რეგულაციის კანონად ქცევის მიზნით, რაც არსობრივად მეტნაკლებად მისაღებია ხელისუფლებისთვის და ხდება მათი გათვალისწინება. აღნიშნული კი, ცხადია, მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფად არ შეიძლება მივიჩნიოთ.

**დიაგრამა N6**

**IX მოწვევის პარლამენტში (2016-2020 წლები) წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების განხილვის მონაცემები**

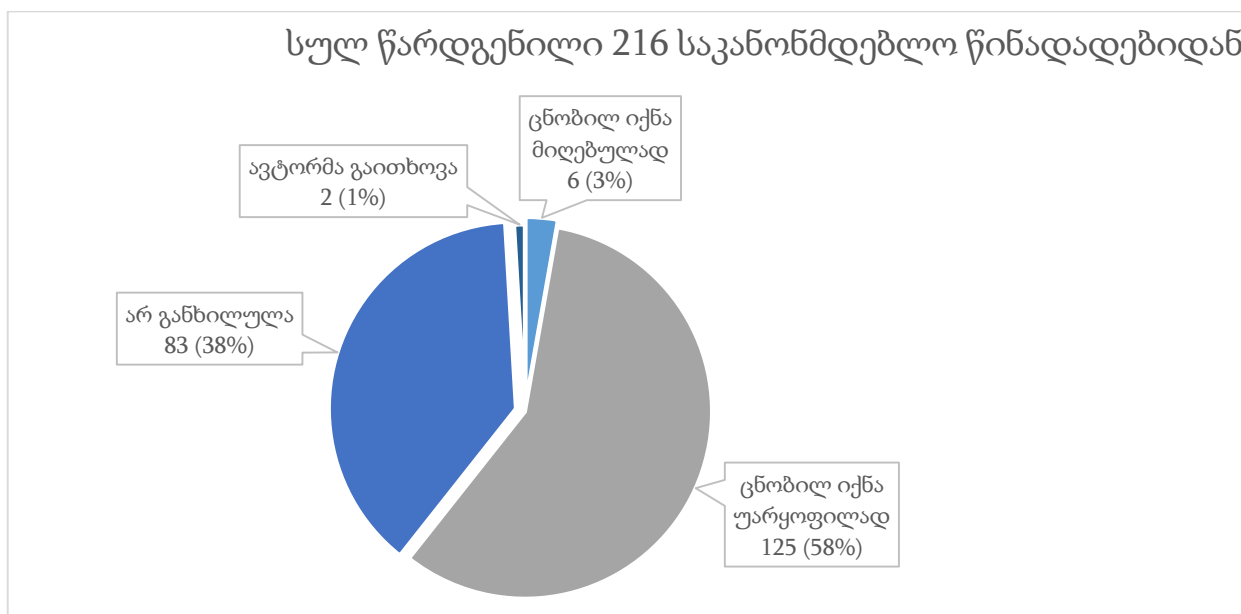


IX მოწვევის პარლამენტში (2016-2020 წლები) წარდგენილი ყველაზე მეტი რაოდენობის - 360 საკანონმდებლო წინადადებიდან, ასევე, ყველაზე მეტია განხილული საკანონმდებლო წინადადებების წილი. განუხილველი დარჩა შემოსული წინადადებების 18%. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ამგვარ შესაძლებლობას არ უშვებს და ყველა წარმოდგენილი საკანონმდებლო წინადადება

განხილულ უნდა იქნეს პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის მიერ. ცხადია, ყველა მათგანი გაზიარებული ვერ იქნება, თუმცა კომიტეტმა უნდა იმსჯელოს წარდგენილ საკითხზე. IX მოწვევის პარლამენტის კარგ პრაქტიკად უნდა მივიჩნიოთ ის ფაქტი, რომ წარდგენილი 20 საკანონმდებლო წინადადება შემდგომი შესწავლის მიზნით სამუშაო ჯგუფს გადაეცა, რაც რეალურად ნიშნავს, რომ იმ ეტაპზე კონკრეტული წინადადება უარყოფილ იქნა, თუმცა საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე კომიტეტმა მიზანშეწონილად ჩათვალა საკითხის დამატებით შესწავლა.

დიაგრამა N7

*X მოწვევის პარლამენტში<sup>395</sup> წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების განხილვის მონაცემები*



წარდგენილი 216 საკანონმდებლო წინადადებიდან მხოლოდ 6 მათგანი ცნო მიღებულად შესაბამისმა კომიტეტმა, რომელთაგან ერთი, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ეფექტიანობასთან დაკავშირებით სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადება იყო. 125 საკანონმდებლო წინადადება შესაბამისმა კომიტეტმა უარყოფილად ცნო, რაც ნიშნავს, რომ მათი განხილვა და მათზე მსჯელობა დასრულებულია. ხოლო კომიტეტის მიერ მიღებული 6 საკანონმდებლო

<sup>395</sup> მონაცემები მოიცავს 2020 წლის 11 დეკემბრიდან 2022 წლის 7 ოქტომბრამდე პერიოდს.

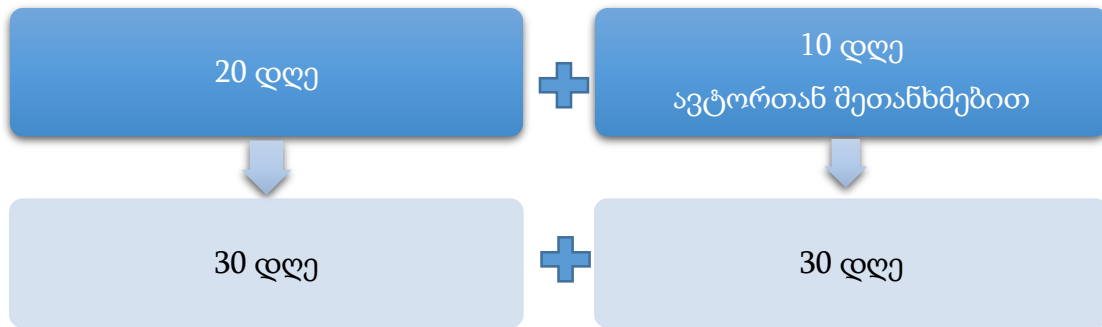
წინადადებიდან, მხოლოდ ერთი მათგანი - „სახელმწიფო ენის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტი დარეგისტრირდა და მიღებულ იქნა პარლამენტის მიერ.

როგორც შესწავლის შედეგები ცხადყოფს, IX მოწვევის საქართველოს პარლამენტში სულ წარდგენილი 360 საკანონმდებლო წინადადებიდან 3, ხოლო X მოწვევის საქართველოს პარლამენტში სულ წარდგენილი 216 საკანონმდებლო წინადადებიდან მხოლოდ 1 იქცა კანონად. რაზე მეტყველებს აღნიშნული ფაქტი და რა შეიძლება იყოს მისი გამომწვევი მიზეზი. თავდაპირველად ხაზი გვინდა გავუსვათ, რომ მიუხედავად შექმნილი სურათისა, თითქოს საკანონმდებლო წინადადების მექანიზმი მუშაობს, რადგან მიმართვიანობა, რაც სტატისტიკური მონაცემებით დასტურდება, საკმაოდ მაღალია, საკითხის სიღრმისეული კვლევა საშუალებას გვაძლევს დავასკვნათ, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა კანონის შექმნის პროცესში ამ მხრივ სრულად უზრუნველყოფილი არ არის, რადგან მოქალაქეთა რეალურ ჩართულობას უზრუნველყოფს არა მხოლოდ მათი აქტიურობა და საქართველოს პარლამენტის მხრიდან მხოლოდ იმგვარი შესაძლებლობის, რეგულაციის არსებობა, რომელიც მათ მონაწილეობას წახალისებს, არამედ მათი ინტერესების მოსმენა და გაზიარებაც.

საკანონმდებლო წინადადების განხილვის პროცედურებზე, არსებულ რეგულაციებზე საუბრისას ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი არის განხილვის ვადა. ნორმის ევოლუციას თუ დავაკვირდებით ერთადერთი ძირეული ცვლილება, რაც წლების მანძილზე მუხლს შეეხო არის განხილვის ვადის გაზრდა 2017 წელს განხორციელებული ცვლილებებით. საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადის შეცვლამდე და ცვლილების შემდეგ ვადები შემდეგნაირად გამოიყურება.

*სქემა N7*

*საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადის ცვლილება*

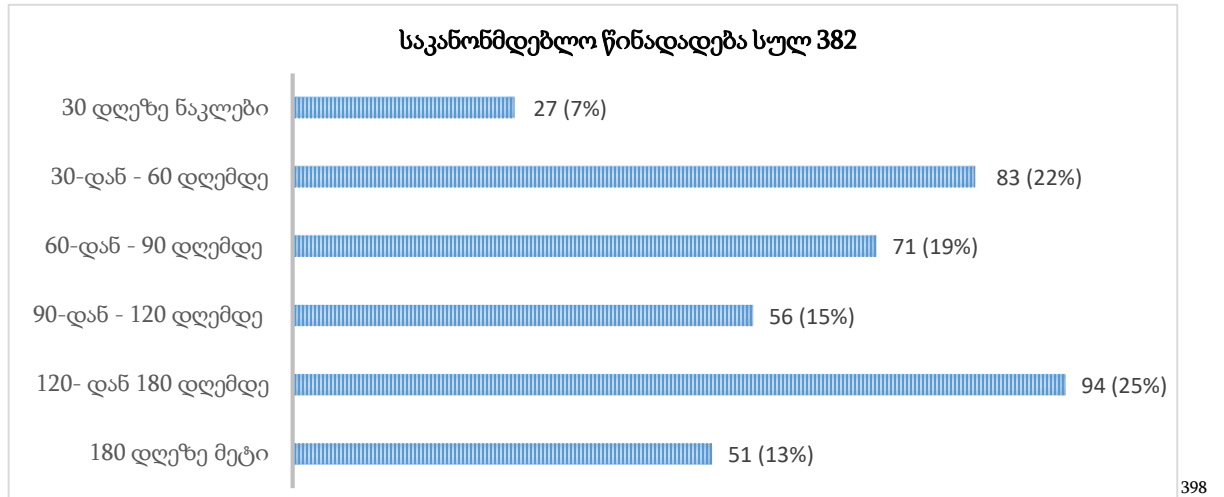


ერთი შეხედვით იქმნება შთაბეჭდილება, რომ საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადა მხოლოდ გაორმაგდა, თუმცა მუხლის ფორმულირებას ასევე დაემატა რეგულაციები, რომელთა მიხედვით აღნიშნული ვადის ათვლისას არ იანგარიშება დასვენების და უქმე დღეები, აგრეთვე, მორიგ სესიებს შორის პერიოდი და საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის, ასევე მუნიციპალიტეტის ორგანოების არჩევნებამდე წინა 1 თვის პერიოდი. ამასთან, მკაფიოდ არ არის შეზღუდული ვადის 30 დღით გაგრძელების ჯერადობა. შესაბამისად, შეგვიძლია დაბეჯითებით ვთქვათ, რომ მიუხედავად განხილვის ვადის რამდენიმედღიანი მატებისა, რეალურად კანონმდებლის სურვილი იყო აღნიშნული ცვლილებით საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადის, რაც შეიძლება მეტად გახანგრძლივება, რაც რა თქმა უნდა, საკითხისადმი დადებით დამოკიდებულებად ვერ ჩაითვლება. ცვლილების განხორციელებისას არც რეგლამენტის პროექტის განმარტებითი ბარათი შეიცავდა ინფორმაციას იმის შესახებ, თუ კონკრეტულად რამ გამოიწვია საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადის გაზრდის აუცილებლობა, მხოლოდ მითითება იყო პრაქტიკაში წარმოქმნილი საკითხების დარეგულირების საჭიროებაზე.<sup>396</sup> ყოველივე აღნიშნულიდან გამომდინარე ძალიან საინტერესოა იმის გარკვევა თუ საშუალოდ რა დრო სჭირდება საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების განხილვას. ამ მიზნით გამოვიკვლიეთ დაახლოებით ბოლო 5 წლის მონაცემები.

<sup>396</sup> იხ. რეგლამენტის პროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათი, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/147991?> > [12.08.2023].

საქართველოს პარლამენტში საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადების

მონაცემები<sup>397</sup>



398

შესწავლილი მონაცემები საშუალებას გვაძლევს მკაფიოდ ვაჩვენოთ რეალურად რა დრო სჭირდება საქართველოს პარლამენტს საკანონმდებლო წინადადების განსახილველად, მისი წარდგენიდან საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. როგორც კვლევის შედეგი ცხადყოფს, წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების მხოლოდ 7% არის განხილული საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულ ძირითად ვადაში, სხვა შემთხვევებში კომიტეტებმა ისარგებლეს ვადის გაგრძელების თუ განხილვის ვადის გამოთვლის სხვა საკანონმდებლო შესაძლებლობებით. ჩვენ მიერ დამუშავებული მონაცემების მიხედვით, საკანონმდებლო წინადადებების ყველაზე მეტი რაოდენობა განხილულია 4-დან 6 თვემდე ვადაში, ხოლო საკანონმდებლო წინადადებების 13%-ის განხილვა მოხდა მისი შეტანიდან 6 თვეზე მეტ პერიოდში.<sup>399</sup> თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ამ ეტაპზე ხდება გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ იმის შესახებ მისაღებია თუ არა წარდგენილი იდეა, რომელიც სამომავლოდ

<sup>397</sup> მონაცემები მოიცავს საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადებთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელებული ცვლილებების შემდეგ 2017 წლის 7 ივნისიდან 2022 წლის 6 ოქტომბრამდე პერიოდს. წყარო: საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, კანონპროექტების საძიებო სისტემა, < <https://parliament.ge/legislation/find-legislation> > [12.08.2023].

<sup>398</sup> იანგარიშება კალენდარული დღეები.

<sup>399</sup> მაგალითად, „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ საკანონმდებლო წინადადების უარყოფილად ცნობას 1 წელზე მეტი დრო დასჭირდა.

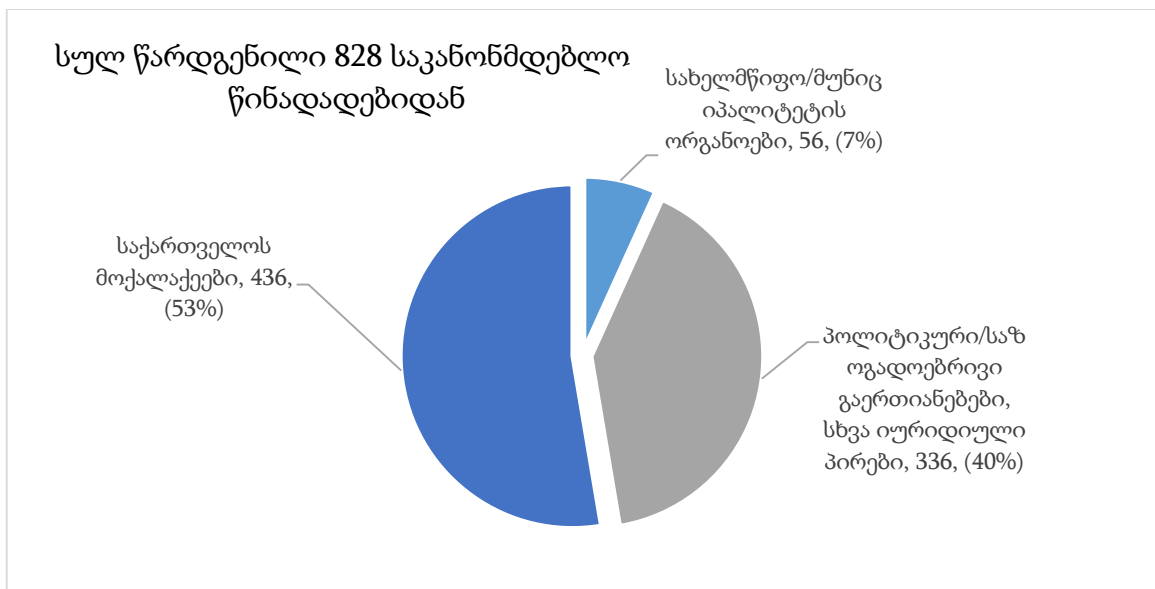
შეიძლება საკანონმდებლო ინიციატივად იქცეს, აღნიშნული გადაწყვეტილების მიღებას რეალურად ამდენი დრო არ უნდა სჭირდებოდეს. ფაქტობრივად გვაქვს მოცემულობა, რომ კანონმდებელმა დაადგინა საკანონმდებლო წინადადების განხილვისთვის 30 დღიანი ძირითადი ვადა, თუმცა ამასთან ერთად შემოგვთავაზა ისეთი რეგულაციები, რომლებიც ითვალისწინებს ვადის გახანგრძლივების შესაძლებლობას, ამასთან, მკაფიოდ არ ადგენს განხილვის ვადის გაგრძელების ჯერადობას. ამიტომ ვფიქრობთ, საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადების მარეგულირებელი ნორმა გადახედვას საჭიროებს. შესაძლოა ყველა საკანონმდებლო წინადადება საჩქაროდ განსახილველი არ არის, თუმცა იმის განსაზღვრა იმსახურებს თუ არა გარკვეული მათგანი ინიციატივად ქცევას, შესაძლებელია. ასევე, ის თუ რამდენად დროულად ხდება საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან შემოსულ საკანონმდებლო წინადადებებზე რეაგირება ერთი მხრივ აჩვენებს დამოკიდებულებას საკითხისადმი, მის პრიორიტეტულობას, ხოლო მეორე მხრივ მოქალაქეებს მათი მოსაზრებების მიმართ დროული რეაგირება უჩენს ჩართულობის რეალიზების განცდას და იწვევს ნდობის ამაღლებას ხელისუფლებისადმი.

საკანონმდებლო წინადადებების შესწავლის მიზნით ჩვენი აზრით საინტერესოა, აგრეთვე, საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების დაჯგუფება წარმდგენი სუბიექტების ნიშნით. საპარლამენტო საქმიანობის პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ამ მხრივ საქართველოს მოქალაქეები, როგორც უშუალოდ, ასევე პოლიტიკური, საზოგადოებრივი გაერთიანებების და სხვა იურიდიულ პირების მეშვეობით, აბსოლუტურ უმრავლესობას შეადგენენ და წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების 93%-ს ფარავენ.

*დიაგრამა N9*

*ინფორმაცია საკანონმდებლო წინადადების წარმდგენი სუბიექტების ნიშნით*





როგორც კვლევა გვიჩვენებს სახელმწიფო ორგანოების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებები საერთო რაოდენობის 7%-ს შეადგენს<sup>400</sup>, რაც იმით აიხსნება, რომ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებიც დამოუკიდებლად საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით არ არიან აღჭურვილი, აქვთ საშუალება, რომ მთავრობის მეშვეობით ან საქართველოს პარლამენტთან უშუალო კომუნიკაციის გზით თავიანთი შეხედულება საკანონმდებლო ინიციატივად უფრო მარტივად აქციონ. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ სახელმწიფო ორგანოების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებები ძირითადად შეეხება ამ ორგანოების მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტებს, ხოლო მოქალაქეებისა და იურიდიული პირების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების თვისობრივი შესწავლისას გამოიკვეთა, რომ საკანონმდებლო წინადადებები შეეხება თითქმის ყველა დარგს, სფეროს და სხვადასხვა საკითხების მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტებს, დაწყებული საქართველოს კონსტიტუციაში, ასევე „საქართველოს სახელმწიფოსა და საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალურ მართლმადიდებელ ეკლესიას შორის“ კონსტიტუციურ შეთანხმებაში ცვლილებების განხორციელებით, პარლამენტს დაქვემდებარებული

<sup>400</sup> თემის მიზნებისათვის სახელმწიფო/მუნიციპალიტეტის ორგანოების მონაცემებში გათვალისწინებულია საქართველოს სახალხო დამცველი, კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, ცენტრალური საარჩევნო კომისია, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო და სხვა, ძირითადი ნაწილი საკანონმდებლო წინადადების სწორედ მათ მიერ არის წარდგენილი.

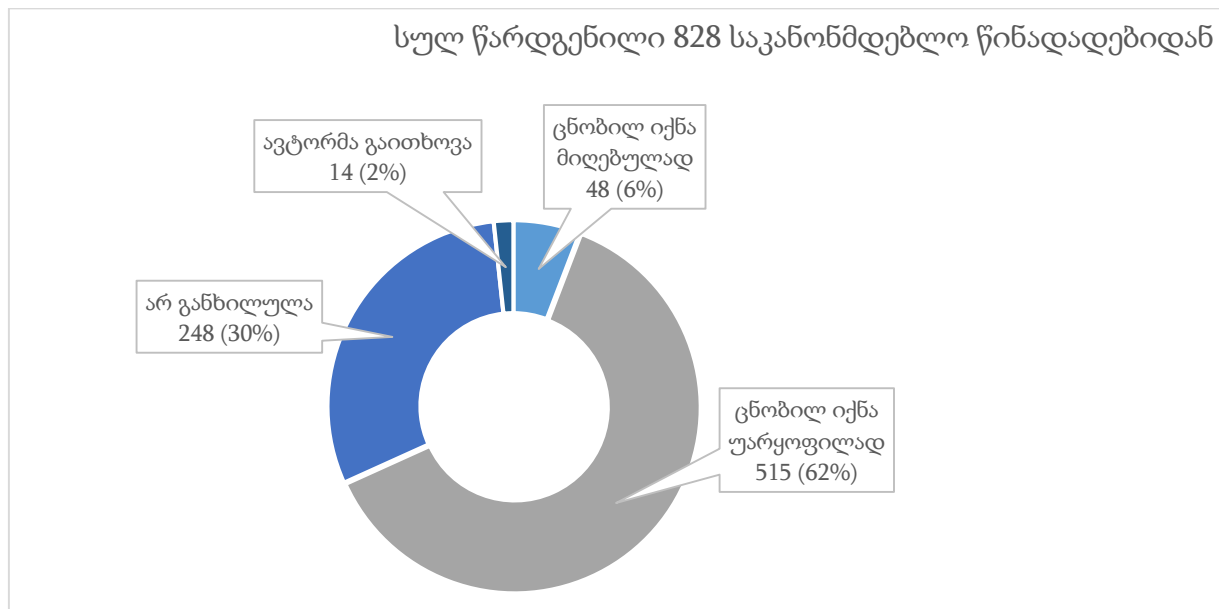
ქანდარმერიის შექმნასთან დაკავშირებით<sup>401</sup> საკანონმდებლო ცვლილებით დასრულებული.

წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების მრავალრიცხოვნობის და შინაარსობრივი მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, საინტერესოა ვაჩვენოთ რამდენი მათგანი არის გაზიარებული საქართველოს პარლამენტის მიერ და რამდენი მათგანი იქცა კანონად.

მთლიანობაში, სამი მოწვევის პარლამენტში - ბოლო 10 წლის განმავლობაში საკანონმდებლო წინადადების წარდგენისა და განხილვის მონაცემები რომ შევაჯამოთ, შემდეგ სურათს მივიღებთ, რაც შესაბამისი დასკვნების გამოტანის საშუალებას გვაძლევს.

**დიაგრამა N10**

**ბოლო 10 წლის მონაცემები პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადების განხილვის მდგომარეობის შესახებ**



ჩვენ მიერ საპარლამენტო პრაქტიკის შესწავლის შედეგად აღმოჩნდა, რომ საქართველოს პარლამენტმა მისაღებად ცნო წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების 6%. სულ 48 საკანონმდებლო წინადადებასთან დაკავშირებით ჰქონდა დადებითი დასკვნა შესაბამის კომიტეტს, თუმცა, მხოლოდ 24 მათგანის ინიცირება განხორციელდა კანონპროექტად,

<sup>401</sup> საკანონმდებლო წინადადება ხელმისაწვდომია <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/297660>> [12.08.2023].

რომელთაგან 18 მიიღო საქართველოს პარლამენტმა.<sup>402</sup> მათ შორის 7 იყო წარდგენილი მოქალაქეების, პოლიტიკური და საზოგადოებრივი გაერთიანებების და სხვა იურიდიულ პირების მიერ, რაც მათ მიერ ჯამურად წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების 0.91%-ს შეადგენს. წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების 30% არ განხილულა შესაბამისი კომიტეტის მიერ, რის გამოც ვერ განისაზღვრა რეალურად რამდენად ღირებული იყო თითოეული, შეიძლება თუ არა რომელიმე მათგანის მიღება ან იმსახურებდა თუ არა საკითხი შემდგომ შესწავლას მაინც. რაც შეეხება განხილულ საკანონმდებლო წინადადებებს, რომელიც წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების 68%-ს შეადგენს, საკითხის ჩაღრმავებული თვისობრივი შესწავლისა და ჩატარებული კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების გარკვეული ნაწილი არ არის ხარისხობრივად მაღალი ღირებულების, არის გაუმართავი, არა რელევანტური, დაუსაბუთებელი. მაგალითად, შეიძლება მოვიყვანოთ, საქართველოს მოქალაქის მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადება სარანგის ერთიანი სამსახურის შექმნასთან დაკავშირებით.<sup>403</sup> ასევე, ერთ-ერთი საკანონმდებლო წინადადებით შემოთავაზებული იყო, რომ საქართველოს პარლამენტს ეწოდოს დარბაზი, ხოლო პარლამენტის წევრს დარბაისელი.<sup>404</sup> მეორე მხრივ, პრაქტიკაში გვხვდება აგრეთვე შემთხვევები, როდესაც იდეა ღირებულია, საკანონმდებლო წინადადება სამართლებრივად გამართული, თუმცა იგი არ არის განხილული ან გაზიარებული პარლამენტის მიერ.

---

<sup>402</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ კანონად ქცეული სულ 18 საკანონმდებლო წინადადებიდან, 13 მათგანი მიღებულია საქართველოს მე-8 მოწვევის პარლამენტის მიერ, მე-9 მოწვევის პარლამენტის მიერ 4 და მე-10 მოწვევის პარლამენტების მიერ 1.

<sup>403</sup> საკანონმდებლო წინადადება ითვალისწინებს, რომ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტისა და საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის ბაზაზე შეიქმნას საქართველოს პარლამენტისადმი უშუალოდ დაქვემდებარებული სარანგის ერთიანი სამსახური (სეს-ი), რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო უსაფრთხოებას, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას, სახელმწიფო საზღვრის კონტროლს, საგზაო მოძრაობის კონტროლს, დანაშაულის გამოძიებასა და სხვა ზოგადი საპოლიციო საკითხების მოწესრიგებას. საკანონმდებლო წინადადების ავტორის მოსაზრებით, ასეთი საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელებით მოხდება ვატიკანის გამოცდილების გაზიარება. ასევე მიზანშეწონილია, რომ ნაცვლად "პოლიციის"-ა, ქართულ ენაში დამკვიდრდეს ძველ-ქართული ტერმინი სარანგი. ხელმისაწვდომია: <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/298156>> [12.08.2023].

<sup>404</sup> საკანონმდებლო წინადადება პარლამენტის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/295541>> [12.08.2023].

ასევე, შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ წარდგენილ საკანონმდებლო წინადადებებს ხშირ შემთხვევაში ერთი ავტორი ჰყავს. საკანონმდებლო წინადადების წარდგენა ძირითადად სულ რამდენიმე ადამიანის ინტერესის ობიექტია, რომლებიც რიგ შემთხვევებში მეორდება შინაარსობრივად მხოლოდ მცირედი ცვლილებებით. მაგალითად, X მოწვევის პარლამენტში ერთი და იგივე პიროვნებამ წარადგინა 64 საკანონმდებლო წინადადება.<sup>405</sup> IX მოწვევის პარლამენტში იმავე პიროვნების მიერ ინდივიდუალურად წარდგენილი იქნა 31 საკანონმდებლო წინადადება, ხოლო VIII მოწვევის პარლამენტში - 19. მთლიანობაში, ჩვენ მიერ შესწავლილ პერიოდში ერთი პიროვნების მიერ წარდგენილ იქნა 114 საკანონმდებლო წინადადება, რაც გარკვეულწილად ერთგვარ აზარტს უფრო ემსგავსება, ვიდრე რეალურ ჩართულობას კანონშემოქმედებით საქმიანობაში. ამასთან, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ერთი და იმავე პიროვნების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებები თემატურად სრულიად განსხვავებულია. ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ერთი ადამიანი ყველა სფეროს ისეთი დონის ექსპერტი იყოს, რომ საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება შესაძლებელი იყოს დამოუკიდებლად მომზადებული ინიციატივების მეშვეობით.

არსებული სამართლებრივი მოწესრიგებისა და საპარლამენტო პრაქტიკის შესწავლის შედეგები საკანონმდებლო წინადადების, როგორც ჩართულობის უზრუნველყოფის საკანონმდებლო მექანიზმის, მუშაობასა და მის ეფექტიანობაში ეჭვის შეტანის საკმაოდ მყარ საფუძველს გვიქმნის. მოქალაქეთა იდეების, წუხილების თუ მოსაზრებების მოსმენა მისასალმებელია და უფრო მეტიც, საუკეთესო გზაა მოქალაქეთა საჭიროებებზე მორგებული კანონების მიღებისა და საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების დარეგულირებისას მათი პოზიციების გათვალისწინების მიზნით. თუმცა, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანია ისეთი ბალანსის მოძებნა, რომ მექანიზმი ქმედითი და ეფექტიანი გახდეს. კერძოდ, ერთი მხრივ არ იყოს მხოლოდ ერთი ადამიანის აზარტად ქცეული პროცედურა, საზოგადოების გარკვეული ნაწილის პოზიციას მაინც გამოხატავდეს, ხოლო მეორე მხრივ შევინარჩუნოთ იდეების წარდგენის მექანიზმი. მნიშვნელოვანია

---

<sup>405</sup> წარდგენილი წინადადებებიდან 10 მათგანი წარდგენილი იქნა სხვა პირთან თანაავტორობით, ხოლო 54 საკანონმდებლო წინადადება ინდივიდუალურად.

დადგინდეს ზღვარი, რომელიც საშუალებას მოგვცემს არც კარგი იდეა დაიკარგოს და არც არარეალისტური იდეების განხილვაზე დაიხარჯოს უამრავი რესურსი.

ამ მიმართულებით მიზანშეწონილად გვესახება არსებულ საკანონმდებლო რეგულაციებში რამდენიმე არსებითი ცვლილების განხორციელება. უპირველეს ყოვლისა, ვფიქრობთ, განსხვავებულ მოწესრიგებას საჭიროებს საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტების განსაზღვრის საკითხი. ამჟამად საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლება გააჩნია ერთ მოქალაქეს, თუმცა, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ერთი მხრივ ძალზედ რთულია ერთ პირს გააჩნდეს საკმარისი კომპეტენცია დამოუკიდებლად შეძლოს საკანონმდებლო ცვლილების გამომწვევი პრობლემის გაანალიზება, გამოსავლის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება და კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან შესაბამისობაში მყოფი საკანონმდებლო ცვლილების მომზადება, ხოლო მეორე მხრივ ასეთი ტვირთის დაკისრება ერთი მოქალაქისათვის. საზოგადოება სვამს პრობლემას, ხოლო სახელმწიფოს მოვალეობაა მისი მოსმენა და პრობლემის გადაწყვეტა სათანადო სპეციალისტების ჩართულობით, საკითხის სწორად გაანალიზებითა და ხალხისთვის მისაღები გადაწყვეტით. კანონშემოქმედება საზოგადო საქმეა და არა შეჯიბრი, ვინ მეტ წინადადებას წარადგენს. საკანონმდებლო წინადადება თავისი არსით კვაზი საკანონმდებლო ინიციატივაა, რომელიც საზოგადოების გარკვეული ნაწილის, ჯგუფის ინტერესს უნდა გამოხატავდეს. შესაბამისად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ საკანონმდებლო წინადადების საკომიტეტო განხილვა სავალდებულოდ იქნეს მიჩნეული მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ იგი არანაკლებ 1 000 მხარდამჭერის მოგროვებას შეძლებს,<sup>406</sup> სხვა შემთხვევაში მასზე რეაგირება განხორციელდეს, როგორც განცხადების, მიმართვის შემთხვევაში. ამგვარი მიდგომით საკანონმდებლო წინადადებაში გათვალისწინებული საკითხი რეაგირების გარეშე არ დარჩება, ავტორს პასუხი წერილობით ეცნობება, ხოლო ღირებული იდეის საკანონმდებლო ინიციატივად ქცევა, მისი გაზიარების შემთხვევაში მარტივად არის შესაძლებელი. ეს ცხადია არ ნიშნავს, რომ ერთ ადამიანს სახელმწიფომ არ უნდა

---

<sup>406</sup> საკითხის მსგავსი გადაწყვეტაა გათვალისწინებული მაგალითად, ესტონეთის, ლატვიის კანონმდებლობით.

მოუსმინოს, ბევრად დიდი ყურადღება უნდა დაეთმოს შეხვედრებს, მათი განცხადებების, წარდგენილი წინადადებისა თუ მოსაზრებების შესწავლას, განხილვას და სათანადო გადაწყვეტილებების მიღებას, თუმცა როდესაც კანონის შეცვლაზე ვსაუბრობთ, რაც ძალიან თანმიმდევრული, რუტინული და საპასუხისმგებლო საქმეა, მას აუცილებლად გარკვეული ცოდნა, დაგეგმვა, დრო, ენერგია, რესურსი, კვლევა და ანალიზი სჭირდება.

ასევე, მიზანშეწონილად მივიჩნევთ, რომ საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლება არ ჰქონდეს სახელმწიფო, მუნიციპალიტეტის ორგანოებს. საკანონმდებლო წინადადება საზოგადოების წარმომადგენელთა საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობის ინსტრუმენტია და მსგავსი შესაძლებლობის მინიჭება ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის მოქალაქეთა ჩართულობის მიზნის რელევანტური არ არის. ვინაიდან, შესაბამის სახელმწიფო, მუნიციპალიტეტის ორგანოებს კონსტიტუციით არ აქვთ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება მინიჭებული, მათი აღჭურვა კვაზი უფლებებით საფუძველს მოკლებულია. ამასთან, მათ აქვთ არაერთი შესაძლებლობა ითანამშრომლონ პარლამენტთან და წარუდგინონ მას საკუთარი პოზიციები.

ჩვენ მიერ წარმოდგენილ კვლევაში განხილული მიზეზების გათვალისწინებით, საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწის მიზნით, ასევე მიზანშეწონილია, ნორმის დეფინიციით დაუშვებლად იქნეს მიჩნეული საკანონმდებლო წინადადების წარდგენა საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელების მიზნით, რადგან მისი მეშვეობით დასახული მიზანი რეალურად ვერ მიიღწევა და საკანონმდებლო წინადადების გაზიარების შემთხვევაშიც კი წამყვანი კომიტეტი ვერ მოახდენს კონსტიტუციური კანონის პროექტის ინიცირებას.<sup>407</sup>

---

<sup>407</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად საკანონმდებლო წინადადების მისაღებად ცნობის შემთხვევაში მას საკანონმდებლო ინიციატივის სახით წარადგენს წამყვანი კომიტეტი, კონსტიტუციური კანონის პროექტის შემთხვევაში კი მსგავსი შეუძლებელია, ვინაიდან მისი წარდგენის უფლება გააჩნია მხოლოდ პარლამენტის წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობასა და არანაკლებ 200 000 ამომრჩეველს.

ასევე, გაცილებით მოქნილი გახდება პროცედურა, დაიზოგება დრო, ადმინისტრაციული და ფინანსური რესურსი თუ იქნება განსაზღვრული საკომიტეტო განხილვის გარეშე საკანონმდებლო წინადადებაზე უარის თქმის შესაძლებლობის საკანონმდებლო რეგულაციები, იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო წინადადება აშკარად ვერ აკმაყოფილებს კანონის მოთხოვნებს, არსებითად მსგავსია იმ წინადადების, რომელიც წარდგენილი იყო ბოლო ორი წლის მანძილზე, ცალსახად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას. აღნიშნული მიზეზების გამო საკანონმდებლო წინადადების განხილვაზე დასაბუთებული უარი ეცნობება წინადადების ავტორს. წინადადების წარდგენისას, მიუხედავად იმისა, რომ არ არის აუცილებელი მისი კანონპროექტის სახით წარდგენა, მნიშვნელოვანია ცვლილება მკაფიო სახით იყოს ჩამოყალიბებული. საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების შესწავლიდან ჩანს, რომ არის შემთხვევები, როდესაც წარდგენილი წინადადებების შინაარსი სრულიად გაუგებარია, აშკარად გაუმართავია შინაარსობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით. უფრო მეტიც, ფიქსირდება შემთხვევები, როდესაც საკანონმდებლო წინადადება ისეთ კანონებში ცვლილების შეტანას ითვალისწინებს, რომლებიც უბრალოდ არ არსებობს. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს გარკვეულ მინიმალურ მოთხოვნებს საკანონმდებლო წინადადების წარდგენისათვის<sup>408</sup>, თუმცა მიუხედავად იმისა, რომ კონკრეტული წინადადება აღნიშნულ მოთხოვნებს შესაძლებელია ვერ აკმაყოფილებდეს, მისი განხილვა კომიტეტის მიერ მაინც ხდება, რადგან უარის თქმის სხვა შესაძლებლობა ან მათი გამოსწორების სამართლებრივი საფუძველი არ არსებობს. საკანონმდებლო აქტის მოთხოვნებთან საკანონმდებლო წინადადების შესაბამისობის დადგენის მიზნით 2017 წელს იყო ინიცირებული საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის

---

<sup>408</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულია, საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტები, ასევე, საკანონმდებლო წინადადების წარდგენა კანონპროექტის, მოსამზადებელი კანონპროექტის კონკრეტული წინადადებების ან ძირითადი პრინციპების სახით. საკანონმდებლო წინადადება აგრეთვე, მისი საჭიროების ავტორისეულ დასაბუთებას უნდა შეიცავდეს და მასში უნდა იყოს მითითებული ცვლილების არსი და მიზეზი, ასევე, წინადადების ავტორის მისამართი, საკონტაქტო ტელეფონის ნომერი და ხელმოწერა.

პროექტი<sup>409</sup>, რომლის პირველი მოსმენით მიღების შემდეგ მუხლის რედაქცია შეიცვალა და ხარვეზის გამოსწორების მარეგულირებელი ნორმა ამოღებულ იქნა იმ მოტივით, რომ უმჯობესია ყველა წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადება განხილულ იქნეს კომიტეტის სხდომაზე. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ თუ საკანონმდებლო წინადადება აშკარაა, რომ ვერ აკმაყოფილებს იმ საბაზისო, ფორმალურ მოთხოვნებს, რასაც კანონმდებელი მისი წარდგენისთვის სავალდებულოდ მიიჩნევს, მისი კომიტეტის სხდომაზე განხილვა იმისათვის, რომ მიუღებლად იქნეს ცნობილი, რესურსისა და დროის ამო ხარჯვაა. მითუმეტეს იმ პირობებში, როდესაც საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი არ ზღუდავს ერთი და იგივე შინაარსის, თუნდაც სრულიად იდენტური, საკანონმდებლო წინადადებების რამდენჯერმე წარდგენას. არსებული ნორმით, მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო წინადადება განხილული იქნა და კომიტეტის დასაბუთებული გადაწყვეტილებით ცნობილ იქნა მიუღებლად, შესაძლებელია კვლავ იქნეს წარდგენილი საკანონმდებლო ორგანოში, რისი განხილვის ვალდებულებაც კომიტეტს ხელახლა წარმოეშობა.

ჩვენი აზრით საკანონმდებლო წინადადებების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით, ძალიან მნიშვნელოვანია სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლება, რასაც სათანადო ყურადღება უნდა დაუთმოს საკანონმდებლო ორგანომ. მნიშვნელოვანია, მოქალაქეთა მეტი ინფორმირება, როგორც ზოგადად კანონშემოქმედებით საქმიანობაზე, ასევე, მათ როლზე ამ პროცესში. სწორი აქცენტების დასმისა და შესაბამისი გზავნილების მიწოდების შემთხვევაში მოქალაქეებს უნდა ჩამოუყალიბდეთ განცდა, რომ კანონშემოქმედებით პროცესში ჩართულობა მხოლოდ უფლება კი არ არის, არამედ, დიდი პასუხისმგებლობაა. მოქალაქეთა მხრიდან გააზრებული უნდა იყოს, რომ როდესაც საუბარი კანონის მიღებაზე ან შეცვლაზეა მათი შეთავაზება ქცევის ზოგად წესს დაარეგულირებს და მთელ საზოგადოებაზე გავრცელდება. შესაბამისად, დაუშვებელია

---

<sup>409</sup> ცვლილების მიხედვით, თუ წარმოდგენილი საკანონმდებლო წინადადება ვერ დააკმაყოფილებდა რეგლამენტით დადგენილ მოთხოვნებს იგი 5 დღის ვადაში წამყვანი კომიტეტის წერილით დაუბრუნდებოდა საკანონმდებლო წინადადების ავტორს და მიეცემოდა მას ვადა, არაუმეტეს 10 დღისა, ხარვეზის გამოსასწორებლად. თუ აღნიშნულ ვადაში ხარვეზი არ გამოსწორდებოდა საკანონმდებლო წინადადება ჩაითვლებოდა უარყოფილად. იხ. < <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/147990> > [12.08.2023].



ყველა მოსაზრების კანონად ქცევა, თუ იგი არ არის მართლაც გააზრებული, დამუშავებული და საზოგადოების საჭიროებებზე მორგებული.

როგორც საპარლამენტო პრაქტიკის შესწავლამ გვიჩვენა, ბოლო 10 წლის მანძილზე წარდგენილი წინადადებების 30% (248 წინადადება) პარლამენტის მიერ განხილული არ ყოფილა, ხოლო შესაბამისი კომიტეტების მიერ განხილული 563 საკანონმდებლო წინადადებიდან უარყოფილად იქნა ცნობილი 515 წინადადება. ბუნებრივია, ჩნდება კითხვა - ხომ არ იკვეთება თავიდანვე პარლამენტის სკეპტიკური დამოკიდებულება საკანონმდებლო წინადადებების სამართლებრივი ღირებულების, ხარისხის, მნიშვნელობის და აქტუალურობის მიმართ, მითუმეტეს, თუ შევადარებთ მაგალითად VIII და IX მოწვევის პარლამენტის მონაცემებს, VIII მოწვევის პარლამენტში კანონად ქცეული საკანონმდებლო წინადადებების რაოდენობა მკვეთრად აღემატება IX მოწვევის პარლამენტის მიერ მიღებულს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილი იქნება უფრო მოქნილი, ეფექტიანი და შედეგზე ორიენტირებული გახდეს საკანონმდებლო ორგანოს მიდგომა საკანონმდებლო წინადადების მექანიზმის მიმართ, თუ იდეა რეალურად ღირებულია, საკანონმდებლო ორგანომ ობიექტურად უნდა შეაფასოს მისი კანონად ქცევის შესაძლებლობა, საჭიროება და აუცილებლობა, როგორც მინიმუმ საკითხი განუხილველი არ უნდა დარჩეს. შესაძლოა საკანონმდებლო წინადადება სამართლებრივი თვალსაზრისით არ იყოს მზად დაუყოვნებლივ კანონად ქცევისთვის, მაგრამ უმჯობესი იქნება მნიშვნელოვან, აქტუალურ თემებთან დაკავშირებით, პარლამენტმა უფრო სიღრმისეულად შეისწავლოს საკანონმდებლო წინადადებით წარმოდგენილი საკითხი, მაგალითისათვის - განახორციელოს თემატური მოკვლევა, შექმნას სამუშაო ჯგუფი იმ მიზნით, რომ გაარკვიოს რატომ და რა თვალსაზრისით არის საკითხი მნიშვნელოვანი საზოგადოებისთვის.

არსებული რეგულაციებისა და პრაქტიკის შესწავლისა და ანალიზის საფუძველზე საკანონმდებლო წინადადებებზე დროული რეაგირებისა და განხილვის მიზნით მნიშვნელოვანად მიგვაჩნია ასევე, ცვლილების განხორციელება განხილვის ვადის მარეგულირებელ ნორმებში. კონკრეტულად, ფორმულირების დაზუსტება იმგვარად,

რომ განხილვის ვადის გაგრძელების შესაძლებლობა დაშვებული იქნეს მხოლოდ ერთჯერადად ან დაწესდეს განხილვის ვადის გაგრძელების მაქსიმალური ზღვარი.

ჩვენი აზრით, უარყოფილი საკანონმდებლო წინადადებების რიცხვი შემცირდება, თუ შეიცვლება რეგლამენტით გათვალისწინებული რეგულაცია, რომლის მიხედვითაც საკანონმდებლო წინადადება, მთლიანობაში უნდა იქნეს ცნობილი მიღებულად ან უარყოფილად. უმჯობესია, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, ასევე, ითვალისწინებდეს საკანონმდებლო წინადადების ნაწილობრივ მიღების შესაძლებლობას, რადგან საპარლამენტო პრაქტიკის შესწავლის შედეგად აღმოჩნდა, რომ არის შემთხვევები, როდესაც საკანონმდებლო წინადადებით გათვალისწინებული ცალკეული რეგულაცია მისაღებია, თუმცა იმის გამო, რომ მოქმედი ნორმის შესაბამისად წინადადება მთლიანობაში უნდა იქნეს ცნობილი მიღებულად ან უარყოფილად, საკანონმდებლო წინადადებაში არსებული ცალკეული მისაღები დებულების მიუხედავად მისი უარყოფა ხდება კომიტეტის მიერ. შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში უმჯობესია გათვალისწინებულ იქნეს საკანონმდებლო წინადადების, თუნდაც ავტორთან თანამშრომლობით გადამუშავების ან წინადადების ნაწილობრივ მიღების შესაძლებლობა.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, რომ ერთი მხრივ მოქალაქეთა მიერ თავიდანვე სწორად იქნეს აღქმული კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მათი ჩართვის მიზანი, დიდი პასუხისმგებლობითა და სიფრთხილით მოეკიდონ მას, ხოლო მეორე მხრივ, საკანონმდებლო ორგანომაც აგრძნობინოს მოქალაქეებს, რომ თითოეული მათი აზრი მნიშვნელოვანია, არ დაიკარგება და აუცილებლად განიხილება. საბოლოო ჯამში, პასუხისმგებლობის ამგვარი განაწილებით, როგორც სამოქალაქო საზოგადოება, ასევე საკანონმდებლო ორგანო ორიენტირებული იქნება ხარისხიანი კანონშემოქმედებითი პრაქტიკის დანერგვაზე. სასურველია ასეთი იყოს განწყობაც, მიდგომაც და ყველა შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულაციაც, რაშიც ზემოთ აღნიშნული მიგნებები და რეკომენდაციები ვფიქრობთ, საკუთარ წვლილს შეიტანს.

### 3.3. კანონის მიღების, შეცვლის ან უარყოფის ლობირება საქართველოს პარლამენტში

#### 3.3.1. საკანონმდებლო ცვლილებების ლობირება და ნორმატიული რეგულირების ჩარჩო

ლობიზმი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების ან გარკვეული გადაწყვეტილებების მიღების მიზნით დაინტერესებული პირების მიერ ხელისუფლების ორგანოებზე კანონით დაშვებულ ზემოქმედებას გულისხმობს.<sup>410</sup> ლობირების, ანუ ადვოკატირების მიზანია საჯარო პოლიტიკაზე გავლენის მოხდენა.<sup>411</sup> ტერმინი ლობიზმი, ინგლისური სიტყვიდან „Lobby“ წარმოდგება, რომელიც ეტიმოლოგიურად მონასტრის დერეფანს, გასასვლელს აღნიშნავდა.<sup>412</sup> ხოლო მოგვიანებით მსგავსი ტერმინით დიდ ბრიტანეთში თემთა პალატის დერეფანს, თემთა პალატის წევრებისთვის განკუთვნილ ვესტიბიულს აღნიშნავდნენ, სადაც საკანონმდებლო ორგანოს წარმომადგენლებთან შეხვედრასა და საკუთარი პოზიციების ლობირებას, სხვადასხვა საკითხებზე მხარდაჭერის მოპოვებას ცდილობდნენ დაინტერესებული პირები. პოლიტოლოგიის მეცნიერების ვარაუდით „ლობირება ალბათ ისეთივე ძველია, როგორც მთავრობა“.<sup>413</sup> ლობისტურმა საქმიანობამ საკმაოდ ფართო გავრცელება პოვა, ხოლო თანამედროვე დემოკრატიულ მმართველობაში იგი აღიქმება, როგორც საზოგადოების ჩართვის მექანიზმი გადაწყვეტილების მიღების, მათ შორის, კანონშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში. „დემოკრატიული მმართველობა მუდმივად საჭიროებს ხალხის შეუზღუდავ მონაწილეობას მმართველობის პროცესში და საზოგადოებაში არსებული მრავალგვარი ინტერესების გამოხატვას, რის ეფექტურ და პრაქტიკულ საშუალებას თავის მხრივ ლობიზმი წარმოადგენს.“<sup>414</sup>

---

<sup>410</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ წინამდებარე ქვეთავში არ არის განხილული ლობიზმი ზოგად კონტექსტში, თემის მიზნებიდან გამომდინარე ლობიზმს განვიხილავთ მხოლოდ, საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების მიზნით საკანონმდებლო ორგანოში რეგისტრირებული ლობისტის მიერ დაინტერესებული პირების ინტერესების გატარების თვალსაზრისით და შესაბამის საკანონმდებლო რეგულაციებს.

<sup>411</sup> *Mahoney C.*, Lobbying Success in the United States and the European Union, *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1, Jan. - Apr., 2007, p. 35.

<sup>412</sup> *Hoad T. F.*, *The Concise Oxford Dictionary of English Etymology*, Online Version, 2003.

<sup>413</sup> *McKinley M.*, Lobbying and the Petition Clause, *Stanford Law Review* 68, no. 5, May 2016, p. 1154.

<sup>414</sup> *გოგობერიძე გ.* ლობიზმი და მისი რეგულირების სამართლებრივი ასპექტები, თბილისი, 2012, გვ. 164.

ლობიზმის არსი დაინტერესებული პირის თუ ინტერესთა ჯგუფებისათვის სასურველი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით გადაწყვეტილების მიმღებზე, ხელისუფლების ორგანოებზე ზეწოლის განხორციელებაა. ლიტერატურაში შეთანხმებულია, რომ ლობისტები/ინტერესთა ჯგუფები/გარეინსტიტუციური აქტორები შეიძლება მოიცავდეს (მაგრამ არ შემოიფარგლება), ეკონომიკურ ინტერესებს (როგორცაა კორპორაციები), პროფესიულ ინტერესებს (როგორცაა პროფკავშირები ან პროფესიული საზოგადოების წარმომადგენლები) და სამოქალაქო საზოგადოების ინტერესებს (როგორცაა ადამიანის უფლებათა, გარემოსდაცვითი ჯგუფები).<sup>415</sup>

დოქტრინაში არსებობს მოსაზრება ლობიზმისა და პეტიციის გარკვეული ურთიერთკავშირის შესახებ - ხომ არ არის ლობირება დაცული პეტიციის მუხლით.<sup>416</sup> აღნიშნული მოსაზრების გაზიარება რთული იქნება, რადგან საზოგადოების ჩართვა ნებისმიერი ფორმით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათი ინტერესების გატარების მცდელობაა, რაც მათთვის სასურველი გადაწყვეტილების მიღების ლობირებას, გადაწყვეტილების მიმღები პირების დარწმუნების საშუალებას წარმოადგენს. ამ თვალსაზრისით შეიძლება მოქალაქეთა მონაწილეობის ნებისმიერ ფორმასთან მიმართებით დავინახოთ ლობირების ელემენტები, თუმცა, როდესაც ლობიზმზე ვსაუბრობთ მთავარი განმასხვავებელი ლობისტის სტატუსია, რაც მისი რეგისტრაციით წამოიქმნება, რომელიც ხშირად გარკვეული ანაზღაურების საფუძველზე ახორციელებს დაინტერესებული პირების ინტერესების ლობირებას და ამ მიზნით იყენებს კანონით დაშვებულ ზემოქმედების სხვადასხვა ფორმას. „ლობირების განმარტება საკმაოდ ვიწროა, როდესაც საქმე პროფესიულ ლობირებას ეხება, მაგრამ ფართოა ზოგადი ლობირების აქტივობების თვალსაზრისით, რომელიც პოტენციურად მოიცავს საკანონმდებლო პროცესში მონაწილეობის ნებისმიერ ფორმას.“<sup>417</sup>

---

<sup>415</sup> *Chari R., Hogan J., Murphy G.*, Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, CDL-DEM(2011)002, p. 3.

<sup>416</sup> იხ. *McKinley M.*, Lobbying and the Petition Clause, *Stanford Law Review* 68, no. 5, May 2016, pp.1131-1206.

<sup>417</sup> *Bauer E., Pielucha P., Thiel M.*, Lobbying Regulation Framework in Poland, Transparency Unit, DG Presidency, Published by EPRS|European Parliamentary Research Service, December 2016, p. 3.

საკანონმდებლო რეგულირების თვალსაზრისით ლობიზმთან დაკავშირებული საკითხებისადმი მიდგომა არაერთგვაროვანია. ლობისტური საქმიანობის ნორმატიული მოწესრიგება რიგ შემთხვევებში გათვალისწინებულია შესაბამისი საკანონმდებლო ორგანოს რეგლამენტით, უფრო იშვიათად საკითხი რეგულირდება ცალკე საკანონმდებლო აქტით, ხოლო რიგ ქვეყნებში ლობიზმთან დაკავშირებით სპეციალური რეგულირება არ გვხვდება და მათი საქმიანობა თვითრეგულირებადია, რომელიც სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებიდან ან ზოგადი პრინციპებიდან შეიძლება გამომდინარეობდეს.<sup>418</sup>

როგორც ზოგად კონტექსტში, ასევე ლობისტური საქმიანობის განხორციელებისას საკითხის ნორმატიული მოწესრიგება უზრუნველყოფს საქმიანობა ორგანიზებულად, გარკვეულ სამართლებრივ ფარგლებში წარიმართოს, წინასწარ დადგენილი რეგულაციების მეშვეობით, რაც ლობისტს აძლევს კანონით მისთვის განკუთვნილი უფლებებით სარგებლობის შესაძლებლობას. „ლობიზმის რეგულირების“ კონცეფცია გულისხმობს, რომ პოლიტიკურმა სისტემებმა დაადგინეს „წესები“, რომლებიც უნდა დაიცვან ლობისტურმა ჯგუფებმა, როდესაც ცდილობენ გავლენა მოახდინონ მთავრობის წარმომადგენლებზე და საჯარო პოლიტიკის შედეგებზე.“<sup>419</sup>

კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში საკმაოდ მწირია ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმები. სულ რამდენიმე ქვეყანას აქვს ცალკე საკანონმდებლო აქტი, ხოლო წარმომადგენელთა ორგანოების რეგლამენტებში გაწერილი წესები უმეტესად რეგისტრაციასთან დაკავშირებულ რეგულაციებს შეიცავს. მაგალითად, მხოლოდ ლობისტთა რეგისტრაციის საკითხს ეთმობა ცალკე თავი ბელგიის წარმომადგენელთა პალატის რეგლამენტში.<sup>420</sup> ლობისტთა რეგისტრაციასა და რეესტრის

---

<sup>418</sup> *ib.* Table 1: Regulations in Place in the Council of Europe Member States, Non-Member States, the Political System of the EU, Australia and Taiwan, Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe member States, by Raj Chari, John Hogan, Gary Murphy, European Commission for Democracy Through law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, CDL-DEM(2011)002, p. 5.

<sup>419</sup> *Chari R., Hogan J., Murphy G.*, Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States, European Commission for Democracy Through law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, CDL-DEM(2011)002, p. 4.

<sup>420</sup> The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, December 2020/4686/08, chapter III ter, rule 163 ter.

წარმოებასთან დაკავშირებით მიიღო გერმანიის ბუნდესტაგმა ცალკე აქტი, გერმანიის ბუნდესტაგისა და ფედერალური მთავრობის წინაშე სპეციალური ინტერესების წარმომადგენლობის ლობირების რეესტრის შემოღების შესახებ,<sup>421</sup> ბუნდესტაგის რეგლამენტის მეორე დანართი კი შეიცავს განსაკუთრებული ინტერესების წარმომადგენელთა ქცევის კოდექსს ლობირების რეესტრის აქტის ფარგლებში.<sup>422</sup>

ცალკე საკანონმდებლო აქტით რეგულირდება ლობისტური საქმიანობა ირლანდიაში, პოლონეთში. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ლიეტუვას კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ, სადაც დეტალურად არის გაწერილი თუ ვის აქვს ლობისტური საქმიანობის უფლება, ლობისტის უფლება-მოვალეობები საქმიანობის განხორციელების პერიოდში, ასევე რეგისტრაციასთან, ლობისტის ანგარიშვალდებულებასთან და ლობისტური საქმიანობის შეწყვეტასთან დაკავშირებული საკითხები. საყურადღებოა, რომ ლობისტის საქმიანობას კანონით დადგენილი წესით ზედამხედველობას უწევს ეთიკის კომისია, რომელიც უფლებამოსილია ჩაატაროს მოკვლევა, თუ ცნობილი გახდა, რომ პირები არ ასრულებენ ლობისტური საქმიანობის კანონის მოთხოვნებს, ასევე, ლობისტები უზრუნველყოს მეთოდოლოგიური მხარდაჭერითა და რეკომენდაციებით ლობისტურ საქმიანობასთან დაკავშირებით. ეთიკის კომისია, ასევე უფლებამოსილია, შეამოწმოს ლობისტების საქმიანობა, შეამოწმოს მათი საქმიანობის ანგარიშები, აგრეთვე, შეწყვიტოს ან შეაჩეროს ლობისტის საქმიანობა კანონით დადგენილ შემთხვევებში.<sup>423</sup>

ევროპის ქვეყნებში დანერგილია ლობისტების რეესტრის წარმოების პრაქტიკა, რომელიც, როგორც წესი, საჯარო და მარტივად ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის. საკანონმდებლო რეგულაციების მქონე ქვეყნები ლობისტური საქმიანობის დაწყების წინაპირობად ლობისტის რეგისტრაციას განიხილავენ, რა მიზნითაც ლობისტთა რეესტრს აწარმოებენ.<sup>424</sup> ლობისტების რეგისტრაციას ახორციელებენ მათ შორის ისეთი

---

<sup>421</sup> იხ. Act Introducing a Lobbying Register for the Representation of Special Interests vis-à-vis the German Bundestag and the Federal Government, (Lobbying Register Act – Lobbyregistergesetz) of 16 April 2021.

<sup>422</sup> იხ. Rules of Procedure of the German Bundestag, 2.07.1980, Federal Law Gazette I, p. 1237, Annex 2a, რომელიც 2022 წლის 1 იანვარს ამოქმედდა.

<sup>423</sup> Law on Lobbying Activities of the Republic of Lithuania, no VIII-1749, 27 June 2000, article 11, 13.

<sup>424</sup> გერმანიის ბუნდესტაგმა 2021 წლის 16 აპრილს მიიღო აქტი გერმანიის ბუნდესტაგისა და ფედერალური მთავრობის წინაშე სპეციალური ინტერესების წარმომადგენლობის ლობირების რეესტრის შემოღების

ქვეყნები, რომელთაც არ აქვთ ლობისტური საქმიანობის მარეგულირებელი აქტები. ასეთი ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნებიან მაგალითად, ნიდერლანდები, ხორვატია.<sup>425</sup> აღსანიშნავია აგრეთვე, რომ რიგ ქვეყნებში ლობისტად რეგისტრაციისთვის დაწესებულია გადასახადი.<sup>426</sup>

ევროპის პარლამენტის, ევროპის კავშირის საბჭოსა და ევროპის კომისიის მიერ დაარსებული გამჭვირვალობის რეესტრი,<sup>427</sup> გვთავაზობს ინტერესთა წარმომადგენლების მიერ განხორციელებულ მიმდინარე ლობისტურ აქტივობებს ევროკავშირის ინსტიტუტების ბოლოდროინდელი პოლიტიკის და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის თუ განხორციელების შესახებ, მათ შორის კონკრეტულ დეტალებს ძირითადი საკანონმდებლო წინადადებების ან მიზნობრივი პოლიტიკის შესახებ.<sup>428</sup>

ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირებაზე საუბრისას არ უნდა გამოგვრჩეს გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა, ვისზე ზემოქმედებასაც ისახავს მიზნად ლობირება, საქმიანობასთან დაკავშირებული მკაცრად რეგულირებული საკითხები,

---

შესახებ, რომლის მიხედვით, ლობირების რეესტრს ადგენს და ელექტრონული ფორმით აწარმოებს გერმანიის ბუნდესტაგი. ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლები, რომლებიც თავის საქმიანობას რეგულარულად ახორციელებენ ვალდებული არიან დარეგისტრირდნენ რეესტრში. იხ. Act Introducing a Lobbying Register for the Representation of Special Interests vis-à-vis the German Bundestag and the Federal Government, (Lobbying Register Act – Lobbyregistergesetz) of 16 April 2021, [<გერმანიის ბუნდესტაგის ვებგვერდზე ლობისტთა რეესტრი >](#) [12.08.2023].

<sup>425</sup> იხ. Transparency of Lobbying in Member States, Comparative Analysis, EPRS|European Parliamentary Research Service, Transparency Unit, April 2016.

<sup>426</sup> ავსტრიის კანონმდებლობით ლობისტთა რეესტრში რეგისტრაციისათვის გადასახადი 105 ევროდან 630 ევრომდე შეადგენს. დაწესებულია ასევე, ჯარიმები რეგისტრაციის გაუვლელობისათვის. იმ ორგანიზაციებს, რომლებიც ლობისტურ საქმიანობას რეგისტრაციის გარეშე განახორციელებენ 20 000 ევროს ოდენობის ჯარიმის გადახდა მოუწევთ, ხოლო განმეორების შემთხვევაში ჯარიმა 60 000 ევრომდე გაიზრდება. იხ. *OECD, Austria: The Transparency Act 2013 for Lobbying and Interest Representation*, in *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, 2014, p. 108.

<sup>427</sup> გამჭვირვალობის რეესტრი არის ევროკავშირის დონეზე ინტერესთა წარმომადგენლობის საცნობარო ინსტრუმენტი, მონაცემთა ბაზა, რომელიც შეიქმნა იმისათვის, რომ საზოგადოებას მიაწოდოს უახლესი ინფორმაცია ინტერესთა წარმომადგენლების საქმიანობის შესახებ, რომელიც მიზნად ისახავს გავლენა მოახდინოს ევროკავშირის ინსტიტუტების კანონმდებლობისა და პოლიტიკის განხორციელების პროცესებზე. იხ. Annual Report on the Functioning of the Transparency Register, Presented by the Transparency Register Management Board to the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, 2022, p. 3.

<sup>428</sup> Annual Report on the Functioning of the Transparency Register, Presented by the Transparency Register Management Board to the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, 2022, p. 9.

კორუფციული რისკების მინიმუმამდე დაყვანის თვალსაზრისით, დეკლარაციების მონიტორინგი, ინტერესთა გაცხადება, საჩუქრის მიღების აკრძალვა თუ სხვა საკანონმდებლო წესები, რომელიც ამცირებს კერძო ინტერესების სასარგებლოდ გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას, რაც შეიძლება ითქვას, მედლის მეორე მხარეა ლობისტური საქმიანობის ნორმატიული მოწესრიგების თვალსაზრისით. ხელისუფლება პასუხისმგებელია იმ საჯარო თანამდებობის პირების ქცევის სტანდარტების დაწესებაზე, ვინც ლობიზმის სამიზნეა, რომლებმაც ლობისტებთან ურთიერთობისას უნდა იხელმძღვანელონ იმ წესების, პრინციპებისა და პროცედურების შესაბამისად, რომლებიც დადგენილია უფრო ფართო მარეგულირებელი ჩარჩოებით, კერძოდ, გადაწყვეტილების მიმღებთა და საჯარო მოსამსახურეთა კოდექსებით.<sup>429</sup>

მიუხედავად ევროპის ქვეყნებში არსებული ლობისტური საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირებისადმი არაერთგვაროვანი მიდგომისა, უნდა ითქვას, რომ რაც უფრო მოწესრიგებულია საკითხი კანონმდებლობით, მით მეტად განჭვრეტადი და გამჭვირვალეა საქმიანობა. ნორმატიული ჩარჩოს არსებობა გვთავაზობს გარკვეულ წესებს, რომლებსაც ლობისტური საქმიანობის ყველა მონაწილე უნდა დაემორჩილოს, პროცესს რეგლამენტირებულ ხასიათს სძენს, უზრუნველყოფს საქმიანობის ორგანიზებულად და ერთგვაროვანი მიდგომით განხორციელებას და ხელს უშლის არალეგალურ ლობირებას, რაც თვითრეგულირების პირობებში ფაქტობრივად გამორიცხებულია.

### **3.3.2. საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი**

საქართველო იმ ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება, სადაც ლობისტური საქმიანობის განხორციელება ცალკე საკანონმდებლო აქტით არის რეგულირებული. საქართველოს კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ მიღებულია 1998 წელს. კანონის ამოქმედების

---

<sup>429</sup> *OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1, Increasing Transparency through Legislation, OECD, 2009, pp. 23-24.*



შემდეგ მასში სულ რამდენიმე ცვლილება განხორციელდა<sup>430</sup>, თუმცა ცვლილება საკანონმდებლო აქტის არსებით, პრინციპულ დებულებებს არ შეხება და ძირითადი ნორმები ფაქტობრივად პირვანდელი რედაქციისგან უცვლელად არის შენარჩუნებული.

კანონი საკმაოდ დეტალურად აწესრიგებს ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. კანონით განსაზღვრულია პირის ლობისტად რეგისტრაციის წესი და პირობები, რეგისტრაციაზე უარის თქმისა და ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტის საფუძვლები. საკანონმდებლო აქტი ასევე ითვალისწინებს, ლობისტის უფლება-მოვალეობებსა და მისი საქმიანობის სამართლებრივ გარანტიებს. ლობისტურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ცალკეული საკითხები დარეგულირებულია, ასევე, საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსით.

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ლობისტური საქმიანობა განმარტებულია, როგორც საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე ლობისტად რეგისტრირებული პირის ისეთი ზემოქმედება, რომელიც არ არის აკრძალული საქართველოს კანონმდებლობით.<sup>431</sup> კანონი საკმაოდ დეტალურ მოწესრიგებას შეიცავს საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების მიზნით საკანონმდებლო ორგანოში პირის ლობისტად რეგისტრაციისთვის, რისთვისაც გარკვეული მოთხოვნების დაცვა და ფორმალური პროცედურების გავლაა საჭირო.

საკანონმდებლო აქტით ლობისტად რეგისტრაციისათვის დადგენილია მოქალაქეობის ცენზი. ლობისტად რეგისტრაციის უფლება აქვს საქართველოს ქმედუნარიან მოქალაქეს,<sup>432</sup> რომელიც აკმაყოფილებს კანონის მოთხოვნებს.<sup>433</sup> ლობისტი თავის საქმიანობას ახორციელებს, როგორც რწმუნებული საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით

---

<sup>430</sup> ამოქმედების დღიდან 2023 წლის 1 იანვრამდე პერიოდში „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში 7 ცვლილება იქნა განხორციელებული, რაც საკმაოდ მცირე მაჩვენებელია ქვეყანაში არსებული საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების პრაქტიკის გათვალისწინებით.

<sup>431</sup> „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 2, 30.09.1998, მუხლი 2.

<sup>432</sup> იქვე, მუხლი 4.

<sup>433</sup> მისი სამსახურებრივი მდგომარეობა არ არის შეუთავსებელი ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან, არ არის ნასამართლევ სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული ან თანამდებობრივი დანაშაულისათვის, არ აქვს ჩამორთმეული ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობა.

დადგენილი წესით გაფორმებული დავალების ხელშეკრულების საფუძველზე. დავალებაში მარწმუნებლად შეიძლება წარმოადგენილი იყოს საქართველოში რეგისტრირებული იურიდიული პირი (სახაზინო საწარმოსა და სახაზინო დაწესებულების გარდა) ან საქართველოს ქმედუნარიან მოქალაქეთა არანაკლებ ორმოცდაათკაციანი ჯგუფი.<sup>434</sup> იურიდიული პირის ლობისტად რეგისტრაცია გათვალისწინებული არ არის, თუმცა ლობისტი შეიძლება წარმოადგენდეს იურიდიული პირის ინტერესებს, მასთან გაფორმებული დავალების ხელშეკრულების საფუძველზე. საქართველოს პარლამენტის პრაქტიკის შესწავლამ გვიჩვენა, რომ თითქმის ყველა შემთხვევაში ლობისტები წარმოადგენდნენ იურიდიული პირების ინტერესებს და მარწმუნებლად ძირითადად ფიქსირდებოდა არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი. არანაკლებ ორმოცდაათკაციანი ჯგუფის მარწმუნებლად დაფიქსირების შემთხვევები პრაქტიკაში თითქმის არ გვხვდება. ამასთან აღსანიშნავია, რომ მოქალაქეთა რაოდენობისა და მათი ქმედუნარიანობის დადგენის არანაირი მექანიზმი ლობისტად რეგისტრაციის ეტაპზე არ არსებობს.<sup>435</sup> ლობისტი უფლებამოსილია განახორციელოს ლობისტური საქმიანობა, როგორც დამოუკიდებლად, ისე კანონით დადგენილი წესით შექმნილი ლობისტთა სხვადასხვა გაერთიანებების მეშვეობით.<sup>436</sup> აღნიშნული რეგულაცია გარკვეულ ბუნდოვანებას იწვევს, რადგან ლობისტად რეგისტრაციის უფლება აქვს საქართველოს ქმედუნარიან მოქალაქეს, ორგანიზაციის ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ სუბიექტად რეგისტრაციას კანონი არ ითვალისწინებს, ლობისტური საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობა კი შესაბამის საჯარო დაწესებულებაში წარმოიშობა რეგისტრაციის შემდეგ.<sup>437</sup> აღნიშნულიდან გამომდინარე გაუგებარია, როგორ უნდა განახორციელოს

<sup>434</sup> „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 2, 30.09.1998, მუხლი 7.

<sup>435</sup> საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, დავალების ხელშეკრულების სანოტარო წესით გაფორმების ვალდებულება არ არსებობს.

<sup>436</sup> „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 2, 30.09.1998, მუხლი 15.

<sup>437</sup> საქართველოს პარლამენტში დაფიქსირდა ერთი შემთხვევა, 2010 წელს, როდესაც პარლამენტს ლობისტად რეგისტრაციის მიზნით მიმართა არასამთავრობო ორგანიზაციამ „ადამიანის უფლებათა პრიორიტეტი“ და მას „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის საფუძველზე უარი ეთქვა რეგისტრაციაზე.

ლობისტმა საქმიანობა ლობისტთა გაერთიანებების მეშვეობით, როდესაც ლობისტური საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობა რეგისტრაციის შედეგად მხოლოდ ფიზიკურ პირს ენიჭება. ამ მიმართულებით სასურველია ნორმათა შორის მეტი სიცხადის შეტანა.

ლობისტად რეგისტრაციის საგანი შეიძლება იყოს ნორმატიული აქტი (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტები), ნორმატიული აქტის პროექტი (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტების პროექტები), რომლის მიღებით ან, შესაბამისად, შეცვლით ან უარყოფით დაინტერესებულია განმცხადებელი.<sup>438</sup> საქართველოს პარლამენტში ლობისტად რეგისტრაცია თითქმის ყველა შემთხვევაში მოთხოვნილია ნორმატიული აქტის/აქტის პროექტის მიღების ან შეცვლის ლობირების მიზნით, აქტის პროექტის უარყოფის თაობაზე ლობისტად რეგისტრაციის მხოლოდ ერთი შემთხვევა დაფიქსირდა პრაქტიკაში უახლოეს პერიოდში.<sup>439</sup>

ლობისტად რეგისტრაციის შესახებ განცხადებაში მითითებული უნდა იყოს ლობისტად რეგისტრაციის მსურველი პირის თანამდებობა, ხოლო შეუთავსებელ თანამდებობაზე ყოფნა პირის ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძველია. თუმცა, კონკრეტულად რა სამსახურებრივი მდგომარეობა ითვლება ლობისტის სტატუსთან შეუთავსებელ საქმიანობად კანონით განსაზღვრული არ არის, რაც შეუძლებელს ხდის აღნიშნული რეგულაციის იმპლემენტაციას. ერთადერთი ჩანაწერი პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსში გვხვდება, სადაც აღნიშნულია, რომ პარლამენტის წევრს არ აქვს უფლება განახორციელოს ლობისტური საქმიანობა. შეიძლება ვივარაუდოთ,<sup>440</sup> რომ შეუთავსებელ საქმიანობად პარლამენტის წევრის თანამდებობა იგულისხმება, თუმცა არ შეიძლება დავუშვათ, რომ აღნიშნული პოზიცია არის ლობისტური საქმიანობის

---

<sup>438</sup> „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 2, 30.09.1998, მუხლი 5.

<sup>439</sup> კანონპროექტის უარყოფის მიზნით საქართველოს პარლამენტში ლობისტად რეგისტრაცია მოთხოვნილი იქნა „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით.

<sup>440</sup> პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსი მიღებულია 2019 წელს, ხოლო „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი 1998 წელს, აღნიშნული ნორმა კი გვხვდება კანონის პირველად ვერსიაში. ამასთან, პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსი დამტკიცებულია პარლამენტის დადგენილებით.

განხორციელებასთან ერთადერთი შეუთავსებელი თანამდებობა. ამასთან, ბუნდოვანია რამდენად დაგვეხმარება ეთიკის კოდექსის ჩანაწერი, როდესაც რეგისტრაციაზე უარის თქმის პირობები კანონით არის დადგენილი და გადაწყვეტილებაც მის საფუძველზე უნდა იქნეს მიღებული. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვროს თუ რა სამსახურებრივი მდგომარეობაა ლობისტურ საქმიანობასთან შეუთავსებელი, რადგან კანონით შეუთავსებელი სამსახურებრივი მდგომარეობა ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძველს წარმოადგენს, ხოლო შეუთავსებელი სამსახურებრივი მდგომარეობის განუსაზღვრელობის პირობებში ნორმის პრაქტიკული განხორციელება შეუძლებელია.

კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ლობისტის უფლება-მოვალეობები, რომელიც მოიცავს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შენობაში შესვლისა და გადაადგილების უფლებას, ნორმატიული აქტის პროექტის განხილვაში მონაწილეობის, სხდომებზე დასწრებისა და სიტყვით გამოსვლის (გარდა პლენარული სხდომისა) უფლებას. წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე ნორმატიული აქტის პროექტთან დაკავშირებით ინფორმაციის მიღების უფლებას. ლობისტს უფლება აქვს მოქალაქეებთან შეხვედრებისათვის დადგენილი წესის შესაბამისად შეხვედეს წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრს. უნდა აღვნიშნოთ, რომ შესაბამისი ნორმატიული აქტის პროექტთან დაკავშირებით წარმომადგენლობით ორგანოს წევრს ლობისტი შესაძლებელია შეხვედეს წერილობითი მოთხოვნის საფუძველზე, ხოლო თანამდებობის პირი თავის მხრივ ვალდებულია წერილობით აცნობოს ლობისტს პასუხი მის მოთხოვნასთან დაკავშირებით.<sup>441</sup> თუმცა, მსგავსი პრაქტიკა საქართველოს პარლამენტში დამკვიდრებული არ არის. ლობისტი ვალდებულია წარადგინოს ანგარიში მისი საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯებისა და მიღებული

---

<sup>441</sup> „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 2, 30.09.1998, მუხლი 12.

მატერიალური ფასეულობების შესახებ. პარლამენტის წევრის მიერ ქვეყნის წესების დარღვევად მიიჩნევა რეგისტრირებული ლობისტისგან საჩუქარის ან ჯილდოს მიღება.<sup>442</sup> ნაშრომის მიზნებისათვის ჩვენ მიერ განხორციელდა საქართველოს პარლამენტში ლობისტური საქმიანობის განხორციელების არსებული პრაქტიკის კვლევა „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების მთელი პერიოდის განმავლობაში. საქართველოს პარლამენტში 1999 წლიდან 2023 წლამდე განხილულ იქნა ლობისტად რეგისტრაციის 60 საკითხი.<sup>443</sup> ლობისტად დარეგისტრირდა საქართველოს 25 მოქალაქე, მათ შორის 21 მოქალაქე (40 შემთხვევაში<sup>444</sup>) დადებითი დასკვნის საფუძველზე, ხოლო 4 მოქალაქე (4 შემთხვევაში) განხილვის ვადის გასვლის გამო ჩაითვალა ლობისტად რეგისტრირებულად.<sup>445</sup> ლობისტად რეგისტრაციაზე უარი ეთქვა 17 პირს (19 შემთხვევაში) და 1 ორგანიზაციას.<sup>446</sup> საქართველოს პარლამენტში ლობისტური საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობის საკანონმდებლო დონეზე აღიარების პრაქტიკულად მთელი პერიოდის მანძილზე ლობისტად რეგისტრაციის 44 შემთხვევა ფიქსირდება, რაც საშუალოდ წლის განმავლობაში ლობისტად რეგისტრაციის 2 შემთხვევას ნიშნავს.<sup>447</sup> მიუხედავად სხვადასხვა ნორმატიულ აქტში ცვლილებების განხორციელების ლობირების მიზნით ლობისტად რეგისტრირებულ პირთა აღნიშნული რაოდენობისა, პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მათი საქმიანობა აქტიურობით ნამდვილად არ გამოირჩევა, თითქმის არ ფიქსირდება პარლამენტის წევრებთან თუ

---

<sup>442</sup> აღნიშნულ აკრძალვას შეიცავს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსი, ზოგადად თანამდებობის პირის მიერ საჩუქრის მიღებასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

<sup>443</sup> ლობისტად რეგისტრაციის მოთხოვნის სულ 64 შემთხვევა დაფიქსირდა, თუმცა 4 შემთხვევაში საკითხი არ განხილულა.

<sup>444</sup> შემთხვევების რაოდენობა მეტია, რადგან არის შემთხვევები, როდესაც ერთი და იგივე პირი რეგისტრირდება სხვადასხვა ნორმატიულ აქტზე ლობისტად ერთდროულად ან დროის სხვადასხვა პერიოდში.

<sup>445</sup> „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, თუ საბუთების წარდგენიდან 15 სამუშაო დღეში გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული პირის ლობისტად რეგისტრაციის თაობაზე, პირი ლობისტად რეგისტრირებულად ჩაითვლება.

<sup>446</sup> დეტალური მონაცემები საქართველოს პარლამენტში რეგისტრირებულ ლობისტთა შესახებ წლების მიხედვით, ასევე, ინფორმაცია ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ ერთვის ნაშრომს დანართი N1-ის სახით.

<sup>447</sup> მონაცემები მოიცავს საქართველოში ლობისტური საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობის პრაქტიკულად მთელ პერიოდს - „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებიდან 2023 წლის 1 იანვრამდე.

საპარლამენტო ჯგუფებთან შეხვედრები საკითხების ლობირების მიზნით. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს პარლამენტის წევრს მისი საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისათვის ეკისრება ლობისტთან გამართული საქმიანი შეხვედრის შესახებ ინფორმაციის პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსება<sup>448</sup>, ასეთ მონაცემებს ვებგვერდი არ შეიცავს.

ამასთანავე, საკანონმდებლო ორგანოს ევალუა ლობისტთა რეესტრის წარმოება, თუმცა რეესტრი, სადაც თავმოყრილი იქნება ინფორმაცია საქართველოს პარლამენტში რეგისტრირებული ლობისტებისა და მათი სამართლებრივი სტატუსის შეწყვეტის შესახებ, ერთიანი სახით არ არსებობს.<sup>449</sup> ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანია კანონის სათანადო იმპლემენტაცია და რეგისტრირებულ ლობისტთა რეესტრის საჯაროდ წარმოება.<sup>450</sup> ასევე, არ არის დანერგილი ლობისტის სამართლებრივი სტატუსის შეწყვეტის პრაქტიკა. საქართველოში არსებული მთელი საპარლამენტო პრაქტიკის მანძილზე რეგისტრირებული ლობისტის სამართლებრივი სტატუსის შეწყვეტის ერთადერთი შემთხვევა ფიქსირდება, ლობისტის მიმართვის საფუძველზე.<sup>451</sup> არც ერთი შემთხვევა დაფიქსირებულა საქართველოს პარლამენტში ლობისტის სამართლებრივი სტატუსის ჩამორთმევის<sup>452</sup>, ასევე, არ შეწყვეტილა ლობისტის სტატუსი პარლამენტის ინიციატივით,

---

<sup>448</sup> საქართველოს პარლამენტის 2019 წლის 22 თებერვლის N4335-III დადგენილება, საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 3.

<sup>449</sup> ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს 2018-2019 წლებით გათვალისწინებულ იქნა ვალდებულება ლობისტთა რეესტრის შექმნის შესახებ, რის საფუძველზეც ერთჯერადად მომზადდა დოკუმენტი 2013-2017 წლებში საქართველოს პარლამენტში რეგისტრირებული ლობისტების შესახებ, თუმცა მას შემდეგ დოკუმენტი არ განახლებულა. იხ. <<https://web-api.parliament.ge/storage/files/shares/OGP/dainteresebul-pirta-da-lobistta-reestri/lobistta-reestri-ogp.pdf>> [12.08.2023].

<sup>450</sup> ნაშრომზე თანდართული დანართი N2-ით შემოთავაზებულია საქართველოს პარლამენტში რეგისტრირებულ ლობისტთა რეესტრი, რომელიც ასახავს რეგისტრირებულ ლობისტთა მონაცემებს წლების მიხედვით და შესაძლებელია საფუძველად იქნეს გამოყენებულ კანონის მოთხოვნის უზრუნველსაყოფად.

<sup>451</sup> 2022 წელს განხორციელდა „იარაღის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების განხორციელების მიზნით რეგისტრირებული ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტა, ლობისტის მიმართვით, დავალების ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველზე.

<sup>452</sup> ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის ჩამორთმევის საფუძველია: ისეთი გარემოების წარმოშობა, რომელიც გამორიცხავს პირის ლობისტად რეგისტრაციას, ლობისტის მიერ დადგენილი წესით ანგარიშის წარუდგენლობა, ლობისტური საქმიანობის განხორციელების პროცესში სამართალდარღვევის ჩადენა იმ წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს წევრის/მოხელის ან საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მოხელის მიმართ, რომელშიც პირი ახორციელებს ლობისტურ საქმიანობას, აგრეთვე, ამ

სადაც იგულისხმება შემთხვევა, როდესაც ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის დაკარგვის საფუძველს წარმოადგენს დავალების ვადის გასვლა ან დავალებით გათვალისწინებულ ნორმატიულ აქტზე ან ნორმატიული აქტის პროექტზე წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება.<sup>453</sup> აღნიშნული საკითხების აღრიცხვა და მის საფუძველზე ლობისტის სტატუსის შეწყვეტა საქართველოს პარლამენტის მიერ არ ხორციელდება. მიზანშეწონილია აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით სწორი, საკანონმდებლო რეგულაციებთან შესაბამისი პრაქტიკის დანერგვა. ხაზი უნდა გავუსვათ იმ გარემოებას, რომ ლობისტად რეგისტრაცია შესაძლებელია როგორც ნორმატიული აქტის პროექტზე, ასევე ნორმატიულ აქტზე ანუ მოქმედ კანონზე. პრაქტიკაში არაერთი შემთხვევა გვხვდება, როდესაც ლობისტად დარეგისტრირება ხდება სწორედ მოქმედი საკანონმდებლო აქტის შეცვლის მოთხოვნით. თუ ნორმატიული აქტის პროექტთან დაკავშირებით მარტივია ლობისტად რეგისტრაციის ვადის განსაზღვრა და მისი შეუსრულებლობა მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის აღსრულების პრობლემად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, მოქმედ ნორმატიულ აქტზე განსაზღვრა, თუ როდის უნდა გაუქმდეს ლობისტად რეგისტრაცია, ფაქტობრივად შეუძლებელია. ვინაიდან, კანონი განუსაზღვრელი ვადით არის ძალაში შესაძლოა ვივარაუდოთ, რომ არსებული რეგულაცია პრაქტიკულად მუდმივად აძლევს პირს ნებისმიერ საკანონმდებლო აქტზე ლობისტის სამართლებრივი სტატუსის შენარჩუნების შესაძლებლობას. ვფიქრობთ, აღნიშნული საკითხი საჭიროებს მოწესრიგებას დამატებითი საკანონმდებლო რეგულირების თვალსაზრისით. ამ მხრივ, მიზანშეწონილად გვესახება, გარკვეული ვადის დაწესება. კერძოდ, თუ ლობისტად რეგისტრაცია ხდება მოქმედ კანონთან დაკავშირებით, ასეთ შემთხვევაში პირის ლობისტად დარეგისტრირება განხორციელდეს გარკვეული, შესაძლოა, ერთი წლის ვადით. თუ აღნიშნულ ვადაში ლობისტი ვერ უზრუნველყოფს დავალების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მიზნის მიღწევას - კონკრეტული

---

ორგანოს ადმინისტრაციულ შენობაში. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 2, 30.09.1998, მუხლი 8.

<sup>453</sup> „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 2, 30.09.1998, მუხლი 8.

საკანონმდებლო აქტის მიღების, შეცვლის ან უარყოფის აუცილებლობაში პარლამენტის დარწმუნებას, მისი რეგისტრაცია უნდა შეწყდეს. შესაბამის ცვლილებებს საჭიროებს, აგრეთვე, ნორმის ის ნაწილი, სადაც შეწყვეტის საფუძვლად მითითებულია დავალებით გათვალისწინებულ ნორმატიულ აქტზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება.

ასევე, ხაზი უნდა გავუსვათ, რომ პრაქტიკაში სრულ ფორმალობად არის ქცეული ლობისტის მიერ გაწეული ხარჯებისა და მისთვის გადაცემული ფულადი თანხების თუ სხვა მატერიალური ფასეულობების შესახებ ანგარიშის წარდგენა პარლამენტისათვის, რისი წარდგენის ვალდებულებაც მას ეკისრება ლობისტად რეგისტრაციის შემდეგ ყოველთვის. პრაქტიკაში ლობისტის მიერ პარლამენტის ბიუროსათვის წარდგენილი ანგარიშების თითქმის ყველა შემთხვევაში დაფიქსირებულია ინფორმაცია გაწეული ხარჯებისა და მიღებული მატერიალური ფასეულობების არარსებობის შესახებ, რაც სრულიად არასაჭირო, არაინფორმაციული და ფორმალურია. უნდა აღვნიშნოთ, რომ ზოგადად, ლობისტის მიერ დავალების შესასრულებლად გაწეული ხარჯების, მისთვის გადაცემული ფულადი თანხების თუ სხვა მატერიალური ფასეულობების შესახებ, ინფორმაციის წარდგენას არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება ლობისტური საქმიანობის გამჭვირვალობის თვალსაზრისით, რის გამოც ამგვარი რეგულირების არსებობა აუცილებელია. თუმცა, ჩვენი აზრით, შესაძლებელია ლობისტის ანგარიშგებასთან დაკავშირებით ნორმის იმგვარი მკაფიო ფორმულირება, რომელიც ლობისტს ანგარიშის წარდგენას დაავალდებულებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ ლობისტის მიერ ასეთი ხარჯები იქნება გაწეული ან მან დავალებით გათვალისწინებული მიზნებისათვის მიიღო ფულადი თანხები, მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობები. ასევე გასათვალისწინებელია, რომ ლობისტის მიერ ანგარიშის წარუდგენლობა ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტის საფუძველია, თუმცა საკანონმდებლო ორგანოში აღნიშნული საკითხის კონტროლი არ ხორციელდება, რასაც ადასტურებს ის ფაქტი, რომ წლების მანძილზე აღნიშნული საფუძვლით სტატუსის შეწყვეტის არც ერთი შემთხვევა ფიქსირდება.

საქართველოში, ევროპული ქვეყნების უმეტესობისგან განსხვავებით, ლობისტური საქმიანობა ცალკე საკანონმდებლო აქტით რეგულირდება, ამასთან, ზემოთ განხილული



საკითხებისა და რეკომენდაციების შესაბამისად, ცალკეული ნორმები საჭიროებენ დახვეწას და ასევე, არსებობს ნორმების იმპლემენტაციასთან დაკავშირებით გასაუმჯობესებელი საკითხები, თუმცა ლობისტური საქმიანობის სწორი საკანონმდებლო რეგულირება მნიშვნელოვანია. მთლიანობაში, შეიძლება ითქვას, რომ რამდენადაც ნაკლებად რეგულირებული ლობისტური საქმიანობა შეიძლება გარკვეული საფრთხის შემცველი იყოს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე კერძო, კომერციული ან ცალკეული ინტერესთა ჯგუფების გავლენის მოხდენის თვალსაზრისით, იმდენად, კარგად რეგულირებულ და სამართლიან ლობისტურ საქმიანობას შეუძლია გარკვეულწილად გააუმჯობესოს კანონშემოქმედებითი საქმიანობა და ინტერესებული პირების მოსაზრებების წარდგენითა და გადაწყვეტილების მიმღებთათვის შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდებით.

თავი IV. საზოგადოებრივი აზრის რეალიზების საშუალებები საქართველოს პარლამენტში  
განსახილველად მყოფ პროექტებზე და ახალი საკანონმდებლო ცვლილებების  
შემუშავების მიმართულებით

4.1. საზოგადოების წარმომადგენელთა მონაწილეობა პარლამენტში კანონპროექტის  
მომზადებისა და კანონპროექტის განხილვის ეტაპზე

4.1.1. პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის გამჭვირვალობა

დემოკრატია მოქალაქეთა მონაწილეობითი შეკრებებისგან წარმოიშვა, წარმომადგენლობითი სისტემები კი მხოლოდ იმის გამო შემუშავდა, რომ საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები ვეღარ იტევდა დიდი და გაფანტული მოსახლეობის მასობრივ მონაწილეობას.<sup>454</sup> თანამედროვე ეპოქაში მმართველობის მთავარი ქვაკუთხედი დემოკრატიულ პრინციპებზე და ღირებულებებზე დაფუძნებული მმართველობაა. „თანამედროვე დემოკრატია აქვს მუდმივი და განუყოფელი საფუძველი - ხალხი სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთი მფლობელია.“<sup>455</sup> ლიპპარტის ძირითადი თეზისის თანახმად, კონსენსუალური ინსტიტუციური ჩარჩოები, მათ შორის მოქალაქეთა ჩართულობის მაღალი მაჩვენებელი, ქმნის დემოკრატიის უფრო კეთილ და რბილ ფორმას.<sup>456</sup> მმართველობის განხორციელება უპირველეს ყოვლისა კანონშემოქმედებითი საქმიანობით ხორციელდება. ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს პარლამენტი წარმოადგენს და მისი ყოველდღიური საქმიანობა კანონის შექმნის პროცესს უკავშირდება. დემოკრატიის ყველა მოდელი პარლამენტს საზოგადოების სარკის ფუნქციას აკისრებს, თითოეული წევრი ამ ორგანოში კი ამ საერთო სურათის შექმნას ემსახურება.<sup>457</sup> საკანონმდებლო ორგანოში, რომელიც ხელისუფლებასა და ხალხს შორის

<sup>454</sup> *Mautner M. N.*, A Constitution of Direct Democracy - Pure Democracy and the Governance of the Future - Locally and Globally, Second Edition: Legacy Books Ltd, 2000, p. 2.

<sup>455</sup> *კუბლაშვილი კ.*, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციაში, ჟურნალი „ალმანახი“, სახელმწიფო სამართალი (III) 16, თბილისი, 2001, გვ 79.

<sup>456</sup> *Dalton J. R., Weldon S.*, Is Direct Democracy a Kinder and Gentler Democracy?, Taiwan Journal of Democracy, Special Issue, May 2013, p. 41.

<sup>457</sup> *მაცაბერიძე მ.*, არჩევნები და საზოგადოება, „მეცნიერება“, თბილისი, 2003, გვ. 36.

დამაკავშირებელი რგოლია<sup>458</sup>, მუდმივ რეჟიმში მიმდინარეობს სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტის პროექტის მომზადებისა და განხილვის პროცედურები.

ჩვენ მიერ წარმოდგენილ ნაშრომში არაერთხელ ხაზი გავუსვით, რომ ხარისხიანი კანონშემოქმედების მთავარი მახასიათებელი და ინდიკატორი საზოგადოების საჭიროებებზე მორგებული და საზოგადოების წინაშე მდგარი გამოწვევების მოგვარებაზე ორიენტირებული საკანონმდებლო ბაზის შექმნაა. „საზოგადოებრივ ურთიერთობებთან მიმართებით სამართალს მეორადი ხასიათი გააჩნია, ანუ ჯერ წარმოიშობა ახალი საზოგადოებრივი ურთიერთობა, ხოლო შემდგომ იქმნება მისი მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმა.“<sup>459</sup> ამ მიმართულებით, ცხადია, საზოგადოების მოსმენა, მათი კანონის შექმნის პროცესში ჩართვა და მათი პოზიციის გათვალისწინება განსაკუთრებით ღირებულია, რადგან პირველ რიგში საზოგადოებამ უკეთ იცის საკუთარი საჭიროებებისა და პრიორიტეტების შესახებ. „ყოველი ხელისუფლება ცდილობს მისთვის ხელსაყრელი კანონები ჰქონდეს: დემოკრატია დემოკრატიულ კანონებს აქვეყნებს, ტირანია – ტირანიულს და ასე შემდეგ. კანონების გამოქვეყნების შემდეგ კი აცხადებენ, რომ ქვეშევრდომთათვის სამართლიანია ის, რაც ხელსაყრელია ხელისუფალთათვის.“<sup>460</sup> არა მხოლოდ ხელისუფლებისთვის, არამედ საზოგადოებისთვისაც „ხელსაყრელი“ კანონშემოქმედებითი საქმიანობის წარმართვის მიზნით, განსაკუთრებულ დატვირთვას იძენს საზოგადოების მონაწილეობა საკანონმდებლო ორგანოში კანონპროექტების განხილვისა და საკანონმდებლო ინიციატივის წესით სხვა სუბიექტების მიერ წარსადგენი პროექტების მომზადებაში. მოქალაქეებთან ურთიერთობების გაძლიერება გონივრული ინვესტიციაა უკეთესი

---

<sup>458</sup> *ჰეიუდი ე.*, პოლიტიკა, მესამე გამოცემა, საქართველოს უნივერსიტეტი, საქართველოს მაცნე, თბილისი, 2008, გვ. 424.

<sup>459</sup> *მარინაშვილი მ.*, კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციისა და დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით, სამეცნიერო ჟურნალის „აკადემიური მაცნე“ 2017 წლის სპეციალური გამოცემა, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები, თბილისი, 2017, გვ. 104.

<sup>460</sup> *პლატონი*, სახელმწიფო, ძველი ბერძნულიდან თარგმნა *ბ. ბრეგვაძემ*, გამომცემლობა „ნეკერი“, 2003, გვ. 14.

გადაწყვეტილებების მისაღებად და წარმოადგენს კარგი მმართველობის ძირითად ელემენტს.<sup>461</sup>

საჯარო პოლიტიკის შემუშავებაში მოქალაქეთა როლი განსაკუთრებით აქტუალურია ბოლო პერიოდის განმავლობაში. ევროპარლამენტმა 2021 წელს მხარი დაუჭირა რეგულარულ მონაწილეობით პროცესებს, როდესაც მოქალაქეებს შეეძლებათ გავლენა მოახდინონ წლიურ პოლიტიკურ და საკანონმდებლო პრიორიტეტებზე, შეიმუშავონ კონკრეტული წინადადებები და განიხილონ ინსტიტუციური საკითხები. მან რამდენიმე რეზოლუციაში ხაზი გაუსვა მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმების გაძლიერების მნიშვნელობას, რომლებიც შეიძლება მოიცავდეს ურთიერთშემავსებელ ინსტრუმენტთა ფართო სპექტრს.<sup>462</sup>

პარლამენტში მიმდინარე კანონშემოქმედებით საქმიანობაში ჩართვისათვის, პირველ რიგში, აუცილებელია საზოგადოება ფლობდეს ინფორმაციას წარდგენილი თუ მომზადების ეტაპზე მყოფი საკანონმდებლო ინიციატივების შესახებ, რაც შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს პარლამენტის საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფით. გამჭვირვალობა დემოკრატიის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპია, რაც იმას გულისხმობს, რომ მოქალაქეებს ხელი უნდა მიუწვდებოდეთ გადაწყვეტილებების მიღებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მოპოვებაზე, ანუ იმაზე, თუ ვინ და რატომ იღებს გადაწყვეტილებებს სამთავრობო წრეებში.<sup>463</sup> თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ გამჭვირვალობის ხელმისაწვდომობა მოქალაქეთა ინფორმირების ეტაპზე სრულდება და არ უზრუნველყოფს კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა რეალური მონაწილეობის შესაძლებლობას. როგორც სხვადასხვა ქვეყნების საპარლამენტო საქმიანობის დღეს არსებული პრაქტიკა გვიჩვენებს, პარლამენტის საქმიანობის გამჭვირვალობის მისაღწევად ხორციელდება სხვადასხვა ფორმატის დანერგვა. მათ შორის, ვებგვერდზე

---

<sup>461</sup> *OECD, Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation, Public Participation, PUMA Policy Brief No. 10, OECD, July, 2001, p. 1.*

<sup>462</sup> *Kotanidis S., Del Monte M., Strengthening Citizens' Participation, How the European Parliament is responding to Citizens' Expectations, EPRS|European Parliamentary Research Service, April 2022, p. 6.*

<sup>463</sup> *ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ., დემოკრატია და მოქალაქეობა, 2011, გვ. 18.*

ინფორმაციის განთავსება განსახილველი საკითხებისა და სხდომის გამართვის თარიღის შესახებ, კანონპროექტების გამოქვეყნება და მათი განახლება მოსმენების შესაბამისად განხორციელებული ცვლილებების თანმიმდევრულად, პლენარული და კომიტეტის სხდომების პირდაპირი ტრანსლაცია და ტრანსლაციის ჟესტების ენით უზრუნველყოფა, ასევე, სხდომების ჩანაწერების ელექტრონული აუდიო-ვიდეო არქივის შექმნა, სხდომის ოქმების მომზადება და საჯაროდ ხელმისაწვდომად განთავსება, მოქალაქეთა მისაღების ფუნქციონირება, საჯარო ინფორმაციის გაცემის უზრუნველყოფა, პარლამენტის წევრების სამსახურის ტელეფონის ნომრებისა და ელექტრონული ფოსტის ვებგვერდზე განთავსება და მათთან შეხვედრების ორგანიზება. მეტი ხელმისაწვდომობისათვის საკანონმდებლო ორგანოს ოფიციალური ვებგვერდისა და პარლამენტის შენობის ადაპტაცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისთვის. ახალგაზრდებისათვის საპარლამენტო საქმიანობის გაცნობის მიზნით საკმაოდ წარმატებულ პრაქტიკას წარმოადგენს ახალგაზრდული პარლამენტის შექმნა და მათ წარმომადგენლებთან შეხვედრები, აგრეთვე, მოსწავლეებისა და სტუდენტებისათვის ტურების მოწყობა პარლამენტის შენობაში.<sup>464</sup> საპარლამენტო საქმიანობის გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ინფორმირების აღნიშნული ფორმატები დანერგილია ასევე საქართველოს პარლამენტში. უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად მრავალფეროვნებისა ყველა ეს ფორმატი ძალიან ზოგადია და რეალურად ორიენტირებულია მხოლოდ ინფორმაციის მიწოდებაზე, რაც კანონპროექტის შემუშავებისა და განხილვის პროცესში მოქალაქეთა აქტიურ ჩართვას ვერ უზრუნველყოფს და არ აძლევს მათ შესაძლებლობას საკუთარი შეხედულებების შესაბამისად კანონის შექმნაზე გავლენა მოახდინონ, ვინაიდან, კანონის შექმნაში მოქალაქეთა მონაწილეობაზე როდესაც ვმსჯელობთ, მხოლოდ ინფორმაციის მიწოდების შედარებით მარტივი გზით, ეს მიზანი მიღწეული ვერ იქნება. ამისათვის საჭიროა კონკრეტული, მოქნილი, ეფექტიანი საკანონმდებლო მექანიზმების არსებობა, რაც საშუალებას მისცემს მოქალაქეებს წარადგინონ საკუთარი მოსაზრება პარლამენტში განხილვისა და მომზადების ეტაპზე მყოფ კანონპროექტებთან დაკავშირებით და მიიღონ

---

<sup>464</sup> გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ფორმებთან მიმართებით მცირედი განსხვავებებია ქვეყნების მიხედვით, თუმცა ძირითადად აღნიშნული ფორმატები გამოიყენება.

რეალური მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ინფორმირება, კონსულტირება და აქტიური მონაწილეობა ყოველთვის არსებობდა დემოკრატიულ ქვეყნებში გარკვეული ფორმით, თუმცა, დემოკრატიის შემდგომ განვითარებასთან ერთად მოქალაქეები ითხოვენ უფრო მეტ ღიაობასა და გამჭვირვალობას, გამოწვევები უფრო რთული ხდება და მთავრობები სულ უფრო მეტად ცდილობენ ამ ინტერაქციის გაძლიერებას.<sup>465</sup> ცხადია, კანონის შექმნაში მოქალაქეთა მონაწილეობა მათ მიერ წარდგენილი ნებისმიერი პოზიციის ცალსახად და უპირობოდ მხარდაჭერას არ გულისხმობს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ, მაგრამ აუცილებლად საუკეთესოდ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი მათი მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობა, მოსმენა და გაანალიზება საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული გადაწყვეტილების მიღების მიზნით.

#### **4.1.2. კანონპროექტის განხილვა კომიტეტში**

##### **4.1.2.1. კომიტეტში კანონპროექტის განხილვაში მოქალაქეთა მონაწილეობა**

საკანონმდებლო პროცესი ფორმალიზებულია და იმპერატიულად განსაზღვრული წესების ერთობლიობას მოიცავს. იმისათვის, რომ წარდგენილი პროექტი კანონად იქცეს დადგენილი ეტაპების გავლაა სავალდებულო. პარლამენტისთვის წარდგენილი კანონპროექტის განხილვა ძირითადად პლენარულ სხდომაზე და კომიტეტებში ხორციელდება. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტების მიერ წარდგენილი ინიციატივების განხილვის ძირითადი ნაწილი კომიტეტებში მიმდინარეობს, იქნება ეს წინასწარი სამუშაო შეხვედრა თუ საკომიტეტო განხილვა და შესაბამისად, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ამ ეტაპზე მოქალაქეთა პროცესში მონაწილეობას. კომიტეტები ცენტრალურ როლს ასრულებენ საკანონმდებლო პროცესში, რადგან მათ შეიძლება როგორც მოამზადონ კანონპროექტები კონკრეტულ თემებზე, ასევე

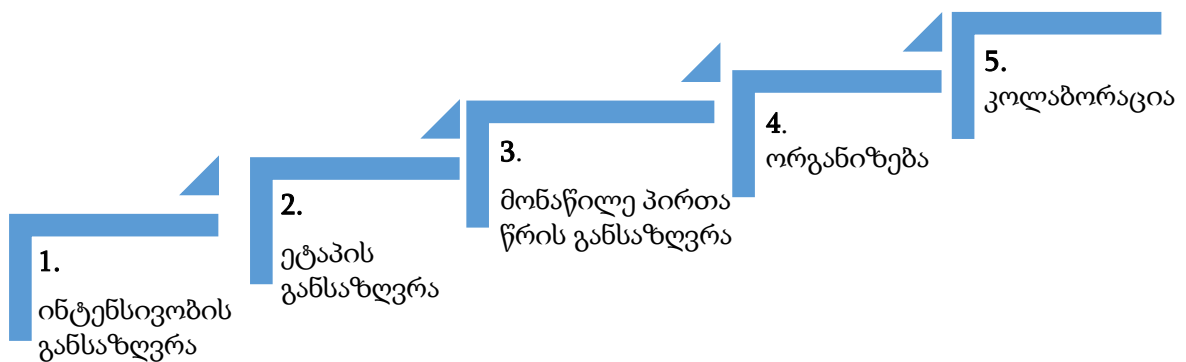
---

<sup>465</sup> *Gramberger M.*, Citizens as Partners, OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, Paris, 2001, p. 16.

წარდგენილი კანონპროექტები გადაეცემა კომიტეტს დეტალური განხილვისთვის.<sup>466</sup> პარლამენტის კომიტეტი არის დამაკავშირებელი მოსახლეობასა და პარლამენტს შორის. ჩვენი აზრით, კომიტეტებში კანონპროექტის განხილვისას მოქალაქეთა მონაწილეობა შემდეგი სქემის მიხედვით უნდა წარიმართოს.

სქემა N8

კომიტეტში კანონპროექტის განხილვისას მოქალაქეთა მონაწილეობის სქემა:



**პირველი ფაზა** - განსახილველი საკითხის შეფასება და მისი რეგულირების სფეროსა და შინაარსიდან გამომდინარე მოქალაქეთა ჩართულობის განხორციელების ინტენსივობის და მოცულობის განსაზღვრა, რისთვისაც საჭიროა დადგინდეს, თუ რა შედეგის მომტანი იქნება და რა დადებით გავლენას მოახდენს საზოგადოების მონაწილეობა საკანონმდებლო პროცესში, აგრეთვე რა მოცულობით უნდა იქნეს აღნიშნული შესაძლებლობა გამოყენებული საუკეთესო კანონშემოქმედებისათვის.

**მეორე ფაზა** - კანონპროექტის განხილვაში ჩართვის ინტენსივობის გარკვევის შემდეგ უნდა განისაზღვროს რომელ ეტაპზე იქნება უმჯობესი და უფრო ეფექტიანი საზოგადოების მოსაზრებების გაცნობა. ფართო ჩართულობის საჭიროების გამოკვეთის შემთხვევაში, მიზანშეწონილი იქნება დაინტერესებულ წარმომადგენლებთან წინასწარი შეხვედრები, მათი მოსაზრებების შეგროვების მიზნით გაიმართოს საჯარო მოსმენები ან მოხდეს მათი მოწვევა პირდაპირ საკომიტეტო განხილვებში მონაწილეობის მისაღებად.

<sup>466</sup> Valtenbergs V., Čaplinska L., *Introducing Digital Advocacy Tool for Civil Society Organisations in Latvia: Pilot Study*, 2021, p. 20.

მესამე ფაზა - კანონის განხილვის პროცესში მონაწილე კონკრეტულ პირთა წრის მართებულად განსაზღვრა გააზრებული, შედეგზე ორიენტირებული ჩართულობის უზრუნველსაყოფად უაღრესად მნიშვნელოვანია. აღნიშნულ ფაზაში გასათვალისწინებელია ორი ძირითადი საკითხი:

პირველი - საზოგადოების წარმომადგენლებისათვის განსახილველი საკითხით დაინტერესების შესაძლებლობის მიცემა მათი მაქსიმალური ინფორმირების გზით. ამ მიზნით აუცილებელია განხორციელდეს განხილვაში მყოფი პროექტების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება სხვადასხვა საშუალებებით, რეგულირების მოსალოდნელი შედეგების განმარტება და საკითხით საზოგადოების დაინტერესება. „ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია. ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ან სხვა ინფორმაციას ან ოფიციალურ დოკუმენტს“.<sup>467</sup> ინფორმაციაზე მაქსიმალური ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოფს საზოგადოების დაინტერესებას საკითხით და მისცემს მათ შესაძლებლობას, სურვილის შემთხვევაში, ჩაერთონ საკანონმდებლო პროცესში. მოქალაქის პროცესში ჩართვისათვის მას უნდა ჰქონდეს ინფორმაცია განხილვაში მყოფი პროექტის შესახებ, რადგან ყველა მათგანი ვერ იქნება ნებისმიერი მოქალაქის ინტერესის სფერო და ასევე, შეუძლებელია მოქალაქეებმა მუდმივ რეჟიმში ადევნონ თვალი მათი ინტერესის სფეროს მარეგულირებელ კანონმდებლობაში მოსალოდნელ ცვლილებებს. უმეტეს შემთხვევებში, ადამიანები არ ინტერესდებიან ყოველდღიურ მმართველობასთან დაკავშირებული საკითხებით.<sup>468</sup> პარლამენტი მხოლოდ საზოგადოების აქტიურობის იმედად არ შეიძლება იყოს და მთელი ტვირთი მოქალაქეებს გადააკისროს. როგორც წესი, ხელისუფლება განსაზღვრავს საკითხებს

---

<sup>467</sup> გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც იგი შეიცავს კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოებას ან დემოკრატიულ საზოგადოებაში აუცილებელი სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად კანონით ან კანონით დადგენილი წესით აღიარებულია სახელმწიფო საიდუმლოებად. საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995, მუხლი 17, 18.

<sup>468</sup> Lane E., Men are not Angels: the Realpolitik of Direct Democracy and what we can do about it, Willamette Law Review, 34(3 & 4), 1998, p. 595.



კონსულტაციისთვის, სვამს კითხვებს და წარმართავს პროცესს, ხოლო მოქალაქეები მოწვეულნი არიან თავიანთი შეხედულებებისა და მოსაზრებების კონტრიბუციისთვის.<sup>469</sup> მეორე - სამიზნე ჯგუფების განსაზღვრა სწორად შერჩეული კრიტერიუმით. ჩვენი აზრით, ყველაზე მისაღები კრიტერიუმი სამიზნე აუდიტორიის სწორად განსაზღვრისათვის, იქნება ინტერესების მიხედვით იმ პირთა შერჩევა, ვისაც ყველაზე მეტად ეხება პროექტით დასარეგულირებელი საკითხი. მიუხედავად იმისა, რომ სამიზნე ჯგუფები განსხვავდება გარემოებების მიხედვით, საზოგადოების ყველა დაინტერესებულ მხარეს უნდა ჰქონდეს საკუთარი შეხედულებების გამოხატვის შესაძლებლობა.<sup>470</sup> პარლამენტმა უნდა გამოავლინოს ის ჯგუფები ვისზე უშუალო და პირდაპირი გავლენა ექნება კანონპროექტს და ჩართოს პროცესში. ძირითადი სამიზნე აუდიტორია შეიძლება იყოს შესაბამის სფეროში მომუშავე პირები, ექსპერტები, პროფესიული გაერთიანებები, ასოციაციები. მოქალაქეები ორგანიზებულნი არიან მრავალფეროვან და მრავალმხრივ ინტერესთა ჯგუფებად, რაც თავის მხრივ გავლენას ახდენს კანონმდებლებთან კომპრომისის მიღწევაზე.<sup>471</sup> მოქალაქის ინტერესების რეალიზება მარტო წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევით უკვე საკმარისი აღარ არის და პარლამენტთან ერთად, ეს ინტერესები სხვადასხვა ორგანიზაციულ გაერთიანებებშია წარმოდგენილი.<sup>472</sup> სამიზნე ჯგუფებთან კომუნიკაციის ინიციატივა საკანონმდებლო ორგანოს მიერ უნდა ხორციელდებოდეს, ვინაიდან იგი წარმართავს პროცესს და არ შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ საზოგადოების მხრიდან ინტერესის გამოვლენით. ინტერესთა ჯგუფებს შეუძლიათ გადაამწყვეტი როლი შეასრულონ საზოგადოებასა და პარლამენტს შორის

---

<sup>469</sup> *OECD*, Citizen Participation Checklist for Interreg V-A Romania Bulgaria Programme, *OECD*, p. 30, ხელმისაწვდომია: <<https://www.oecd.org/gov/open-government/interreg-romania-bulgaria-citizen-participation-checklist.pdf>> [12.08.2023].

<sup>470</sup> Communication from the Commission towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission, Commission of the European communities, Brussels, 11.12.2002, p. 5.

<sup>471</sup> *Frickey P. P.*, Legislative Processes and Products, *Journal of Legal Education*, Vol. 46, No. 4, December 1996, p. 469.

<sup>472</sup> *ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ.*, დემოკრატია და მოქალაქეობა, 2011 გვ. 282.

კომუნიკაციაში, რომელთაც შეუძლიათ შეაგროვონ და წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგინონ მრავალი ადამიანის ინტერესები და საზრუნავი.<sup>473</sup>

საქართველოს პარლამენტის საკანონმდებლო საქმიანობის პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ამჟამად კომიტეტში კანონპროექტის განხილვის ეტაპზე საზოგადოების ჩართულობა გამოიხატება უმეტესად კომიტეტის სხდომაზე დასწრების მოქალაქეთა მიერ გამოხატული სურვილით, თუმცა, ძირითადად ესენი არიან არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, რომლებიც თავისი დღის წესრიგიდან გამომდინარე თვალს ადევნებენ საპარლამენტო საქმიანობას. კონკრეტული არასამთავრობო ორგანიზაციების მოსაზრებები კი ცალსახად არ შეიძლება გაუტოლდეს ხალხის აზრს. „სამოქალაქო საზოგადოება, ძირითადად, არასამთავრობო ორგანიზაციებშია გაიგივებული, რომლებიც უმთავრესად საკუთარი წევრებით შემოიფარგლება.“<sup>474</sup> ბუნებრივია, რომ არასამთავრობო ორგანიზაციების, რომელთაც საკუთარი ხედვები და საქმიანობის დღის წესრიგი გააჩნიათ, თანამშრომლების მიერ მოწოდებული მოსაზრებები, არ შეიძლება მივიჩნიოთ საზოგადოების დიდი ნაწილის შეხედულებად ამა თუ იმ საკითხზე, ასევე შეუძლებელია პარლამენტი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მოწოდებული მოსაზრებების გაზიარებით დარწმუნებული იყოს, რომ მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება სრულად შეესაბამება და ემსახურება ხალხის ინტერესებს. არასამთავრობო ორგანიზაციები ხშირად იშველიებენ „ხალხის აზრს“, თუმცა შეუძლებელია ზუსტად განსაზღვრა არის თუ არა არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ „ხალხის სახელით“ აქცენტირებული მოსაზრებები რეალურად საზოგადოების პოზიცია. ასევე არასწორია, დამკვიდრებული შეხედულება და მოლოდინი, რომ მათ მიერ მიწოდებული მოსაზრებები უკლებლივ და ყველა უნდა იქნეს გაზიარებული. თანამედროვე დემოკრატიისთვის მნიშვნელოვანია ის, თუ რამდენად შესაძლებელია აღნიშნულ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით საზოგადოებრივი პრობლემების

---

<sup>473</sup> Kurtz T. K., Legislatures and Citizens: Public Participation and Confidence in the Legislature, December 1997, p. 15.

<sup>474</sup> ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ., დემოკრატია და მოქალაქეობა, 2011, გვ. 277.

ეფექტიანად გადაწყვეტა.<sup>475</sup> ამ მიმართულებით გაცილებით შედეგიანი იქნება იმ სფეროს წარმომადგენელთა მოსაზრებების, მათი პოზიციის, ხედვების მოსმენა, ვისაც უშუალო, შესაძლოა ყოველდღიური საქმიანობაც კი აკავშირებთ პროექტით დასარეგულირებელ საკითხთან და უწევთ ამ რეგულაციების გამოყენება. ამგვარად, სამიზნე აუდიტორიის სწორად შერჩევა მნიშვნელოვნად დაეხმარება პარლამენტს მიზნობრივი ინფორმაციის მიღებასა და საზოგადოების ხედვების, მოსაზრებების გათვალისწინებით საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული კანონის შექმნაში.

**მეოთხე ფაზა** - ორგანიზების ფაზა, როდესაც ხდება დადგენილი საჭიროებების გათვალისწინებით სამიზნე აუდიტორიის წარმომადგენლებთან თითოეული შეხვედრის დროში და სივრცეში დაგეგმვა-ორგანიზება, კომიტეტის სხდომებზე პირების მოწვევა. რიგ შემთხვევებში, შესაძლოა უმჯობესი იყოს კომიტეტის გასვლითი სხდომის ან შეხვედრის რეგიონში ჩატარება, მაგალითად, რეგიონული ან ეთნიკური უმცირესობების საკითხებთან დაკავშირებულ შემთხვევაში. საჯარო შეხვედრები და მუნიციპალიტეტებში შეხვედრები ჩართულობის ინსტრუმენტებია, რომლის საფუძვლებსაც ჯერ კიდევ მე-17 საუკუნის ინგლისსა და ლათინური ამერიკის კოლონიურ ტრადიციებამდე (cabildos) შეიძლება მივაკვლიოთ, დღესდღეობით კი ეს პროცესები გამოიყენება მთელ მსოფლიოში, ყველაზე ხშირად ადგილობრივ ან საკანონმდებლო დონეზე, საზოგადოების ქმედებების შესახებ ინფორმაციის გაძლიერების, მოქალაქეთა მონაწილეობის წახალისებისა და ანგარიშვალდებულებისა და ნდობის საფუძველზე ურთიერთობის დამყარების მიზნით.<sup>476</sup> შეხვედრებისა და სხდომების ორგანიზებისას მაქსიმალურად უნდა იქნეს გათვალისწინებული საზოგადოების დაინტერესებული წარმომადგენლების მონაწილეობის შესაძლებლობა, განხორციელდეს მათი დროული ინფორმირება შეხვედრის შესახებ, საჭიროების შემთხვევაში მოხდეს სათანადო მასალების მიწოდება. ასევე, სასურველია, შეხვედრების ორგანიზება განხორციელდეს იმგვარად, რომ მოწვეული ჯგუფები არ იყოს

---

<sup>475</sup> იქვე, გვ. 282.

<sup>476</sup> *OECD*, Citizen participation Checklist for Interreg V-A Romania Bulgaria Programme, *OECD*, p. 26, ხელმისაწვდომია: <<https://www.oecd.org/gov/open-government/interreg-romania-bulgaria-citizen-participation-checklist.pdf>> [12.08.2023].

მრავალრიცხოვანი, რათა მათ მიეცეთ რეალურად აზრის გამოხატვის საშუალება. მრავალრიცხოვანი სამიზნე ჯგუფების შემთხვევაში უმჯობესია მოეწყოს რამდენიმე შეხვედრა.

**მეხუთე ფაზა** - კოლაბორაცია, რომელიც ყველაზე მნიშვნელოვანი და დამაგვირგვინებელი, თანამშრომლობის ფაზაა, რომლის გარეშეც ყველა წინა ეტაპი აზრს კარგავს. თანამშრომლობა ერთობლივი ქმედებაა, მიზნის მიღწევა კოლექტიური ძალისხმევის შედეგად.<sup>477</sup> პირველი ოთხი ფაზა შეიძლება ითქვას მეხუთე ფაზის მოსამზადებელი ეტაპია, რადგან საკანონმდებლო პროცესში საზოგადოების ეფექტიანი, შედეგზე ორიენტირებული მონაწილეობისათვის, არსებითია გადაწყვეტილების მიღებაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა.

საუკეთესოდ შერჩეული სამიზნე აუდიტორიისა და სხდომის ორგანიზების პირობებშიც კი თუ სხდომაზე ან შეხვედრაზე მოწვეულ პირს არ ექნება აზრის თავისუფლად გამოხატვისა და ცხადია, აზრის ღირებულების გათვალისწინებით, გადაწყვეტილების მიღებაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა, ვერ იქნება აქტიური ჩართულობა უზრუნველყოფილი. რეალურ ცხოვრებაში ადამიანების კეთილდღეობა დამოკიდებულია მათ მიმართ მიღებულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე.<sup>478</sup> სამართლიანი არ შეიძლება იყოს, თუ მხოლოდ საზოგადოების ინფორმირებულობას, იმ გადაწყვეტილებების შესახებ, რომლებიც მათი ინტერესების სფეროს შეეხება, მივიჩნევთ, რომ საკანონმდებლო პროცესი ხალხის ფართო ჩართულობით მიმდინარეობს. იმისათვის, რომ ჩართულობა ღირებული გახდეს, უნდა არსებობდეს მკაფიო კავშირი გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან, რაც იმას ნიშნავს, რომ მოქალაქეების რეკომენდაციები, იდეები და წინადადებები განიხილება საჯარო ხელისუფლების ან პროექტის ფარგლებში გადაწყვეტილების მიმღები სხვა პირების მიერ.<sup>479</sup>

---

<sup>477</sup> *ჰეივუდი ე.*, პოლიტიკა, მესამე გამოცემა, საქართველოს უნივერსიტეტი, საქართველოს მაცნე, თბილისი, 2008, გვ. 14.

<sup>478</sup> *Calhoun E.*, Initiative Petition Reforms and the First Amendment, University of Colorado Law Review, 66(1), 1995, p. 137.

<sup>479</sup> *OECD*, Citizen Participation Checklist for Interreg V-A Romania Bulgaria Programme, OECD, p. 12, ხელმისაწვდომია: <<https://www.oecd.org/gov/open-government/interreg-romania-bulgaria-citizen-participation-checklist.pdf>> [12.08.2023].

გადაწყვეტილების მიღებამდე, თუ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ საზოგადოებამდე ინფორმაციის მიტანას შორის განსხვავება არ იარსებებს, თუ დაინტერესებულ პირებს არ ექნებათ ამ გადაწყვეტილების მიღებაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა.

კანონის შექმნის პროცესში საზოგადოების ჩართულობა არ უნდა იქნეს გაგებული, როგორც მხოლოდ საზოგადოების საჭიროება, მათი ინტერესის რეალიზება და მათთვის სასურველი და სასარგებლო ქმედება. თანამოაზრე ადამიანების ჯგუფში, ინფორმაციის დამუშავებისა და მსჯელობისას ინდივიდუალური მიკერძოება ვერ შემოწმდება ურთიერთსაწინააღმდეგო შეხედულებების მხარდამჭერი პირების არგუმენტებით.<sup>480</sup> ხალხის მონაწილეობა კანონის მიღების პროცესში საკანონმდებლო ორგანოსთვისაც ისევე სასარგებლოა, რადგან საზოგადოების მოსმენით მას ექნება შესაძლებლობა წინასწარ გაიგოს ხალხის აზრი და დამოკიდებულება სამომავლო რეგულაციებთან დაკავშირებით. საზოგადოებრივი ორგანიზაციები სახელმწიფო ორგანოებთან თანამშრომლობით პოლიტიკის რეალურ განხორციელებას უწყობენ ხელს, რითიც თვით სახელმწიფოს სოციალური ინსტიტუტების ეფექტური ფუნქციონირების პირობებს ქმნიან.<sup>481</sup> საზოგადოების აზრის წინასწარი კვლევა და გაგება თავის მხრივ შესაძლოა შეფასდეს როგორც ერთგვარი ტესტი, იმ განწყობებისა და რეაქციების გასაგებად, რომელიც ექნება საზოგადოებას მათ ინტერესებთან დაკავშირებული ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში. „კანონმდებლისათვის საჯარო განხილვებით ნათელი ხდება, თუ რას ელიან საზოგადოებრივი ჯგუფები კანონის ახალი მომწესრიგებელი ნორმებისაგან, ან კიდევ რა წინააღმდეგობებთან იქნება დაკავშირებული საკანონმდებლო მდგომარეობის შეცვლა.“<sup>482</sup> მოქალაქეებთან დროული თანამშრომლობა წარმოადგენს ერთგვარ ინდიკატორს კონკრეტული საკითხისადმი ხალხის დამოკიდებულების გასარკვევად, რაც თავის მხრივ საკანონმდებლო ორგანოს მისცემს შესაძლებლობას საჭიროების შემთხვევაში განახორციელოს პროექტში ცვლილებები და მოარგოს ის

<sup>480</sup> Grönlund, K., Herne, K. & Setälä, M., Does Enclave Deliberation Polarize Opinions?, *Polit Behav* 37, 2015, p. 998.

<sup>481</sup> ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ., დემოკრატია და მოქალაქეობა, 2011, გვ. 96-97.

<sup>482</sup> ვიურთენბერგერი თ., საკანონმდებლო ინიციატივის პროცედურული ასპექტები, „ჯეპლავის“ საქმიანობა, ქართული სამართლის მიმოხილვა 7/2004-2/3, გვ. 266.

საზოგადოების მოთხოვნებს. პოლიტიკოსები წარმოადგენენ მოქალაქეების მცირე პროცენტს და მათ შეიძლება არ იცოდნენ საზოგადოების ყველა გადასაჭრელი პრობლემის შესახებ, შესაბამისად, საკანონმდებლო პროცესში გარე ორგანიზაციებისა და პირების ჩართვით, კანონმდებლებს შეუძლიათ მოისმინოს საზოგადოების აზრი კონკრეტულ საკითხზე და გამოიყენონ ეს რესურსი პოტენციური შედეგების შესაფასებლად.<sup>483</sup> ყოველივე ეს კი მარტივი და ბევრად უმტკივნეულო გზა იქნება, ვიდრე შემდგომი უარყოფითი რეაქცია საზოგადოების მხრიდან.<sup>484</sup> სწორად შერჩეულ სამიზნე ჯგუფებთან დროული და ნაყოფიერი თანამშრომლობა ხელისუფლებას დაეხმარება რეგულირების გავლენის შეფასებაში და წინგადადგმული ნაბიჯი იქნება ხარისხიანი კანონმდებლობის შექმნის მიმართულებით.

#### **4.1.2.2. კომიტეტის სხდომის გამართვასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეგულაციები საქართველოში**

საკანონმდებლო პროცესში ყველაზე დატვირთულ და ინტენსიურ ეტაპს შეიძლება ითქვას პროექტის საკომიტეტო განხილვები წარმოადგენს. „კომიტეტების როლი საკანონმდებლო ორგანოში, ხშირად თანამედროვე პოლიტიკის გამორჩეულ ნიშან-თვისებად ითვლება: თუ პარლამენტის სხდომათა დარბაზს ერთგვარ „სალაყბოსაც“ კი უწოდებენ, კომიტეტები შეიძლება გადაწყვეტილებების „სამჭედლოდ“ მოვიხსენიოთ.“<sup>485</sup> კომიტეტის სხდომაზე კანონპროექტის შესაბამისი მოსმენით განხილვისას ხდება მისი

---

<sup>483</sup> *Theobalds J. M.*, *The Causes and the Effects of the Deficiency in the Pre-Legislative and Legislative Scrutiny Processes in St. Lucia*, LLM in Advanced Legislative Studies, 2011-2012, p. 31.

<sup>484</sup> მაგალითის მოყვანა უახლოესი წარსულიდანაც შეიძლება, ყველას გვახსოვს საქართველოში ბოლო დროს განვითარებული მოვლენები - „უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით გამართული მრავალრიცხოვანი საპროტესტო აქციები, რაც საბოლოოდ კანონპროექტის პარლამენტიდან გათხოვით დასრულდა. შეგვიძლია დავეთანხმებით მოსაზრებას, რომ საზოგადოების წინაშე მდგარი პრობლემების იდენტიფიცირებასა და გადაჭრაში წვლილის შესატანად, მოქალაქეებს ააქტიურებს შეკრების უფლება, რომელიც უშუალო დემოკრატიის მიკროგამოხატულებადაც შეიძლება ჩაითვალოს. იხ: *გიორგიშვილი ქ.*, შეკრების უფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძველი მიმდინარე კონსტიტუციური ცვლილებების გათვალისწინებით, სამეცნიერო ჟურნალის „აკადემიური მაცნე“ 2017 წლის სპეციალური გამოცემა, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები, თბილისი, 2017, გვ. 33.

<sup>485</sup> *ჭიჭილაძე ე.*, პოლიტიკა, მესამე გამოცემა, საქართველოს უნივერსიტეტი, საქართველოს მაცნე, თბილისი, 2008, გვ. 431.

პრინციპების თუ მუხლობრივი განხილვა, დახვეწა საკანონმდებლო, სამართლებრივი და შინაარსობრივი თვალსაზრისით, შენიშვნებისა და წინადადების გაანალიზება და საბოლოო ფორმულირების ჩამოყალიბება. კომიტეტები ახორციელებენ საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე არსებულ საკითხებზე ექსპერტთა და საზოგადოებრივი აზრის მოგროვებას.<sup>486</sup> ამიტომ არსებითია საზოგადოების დაინტერესებული წარმომადგენლების მონაწილეობა საკომიტეტო განხილვების ეტაპებზე და მათი მოსაზრებების მოსმენა პროექტით გათვალისწინებულ საკითხებთან დაკავშირებით, საბოლოო ჯამში საუკეთესო ხარისხის კანონის მიღების უზრუნველყოფის მიზნით.

საგულისხმოა, რომ კომიტეტის სხდომაზე კანონპროექტის განხილვამდე საჯარო შეხვედრების და საჯარო მოსმენის გამართვის შესახებ რეგულაციებს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი არ ითვალისწინებს. არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების შესაბამისად, პროექტის განხილვა კომიტეტის სხდომის ფორმატში მიმდინარეობს. მიუხედავად იმისა, რომ რეგლამენტი შეიცავს ნორმებს სხდომის საჯაროობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, საკითხის ნორმატიული მოწესრიგება ძირითადად აქცენტირებულია საზოგადოების ინფორმირებაზე. უზრუნველყოფილია სხდომის გამართვისა და განსახილველი საკითხების შესახებ ინფორმაციის განთავსება ვებგვერდზე, სხდომა საჯაროა და გადაიცემა პირდაპირი ტრანსლაციით. სხდომაზე შესაძლებელია საზოგადოების დაინტერესებული წარმომადგენლების დასწრება და მათ შესაძლოა მიეცეთ სიტყვით გამოსვლის უფლება. კანონების შექმნა ხშირად პარლამენტის უმთავრეს დანიშნულებად მიიჩნევა, რაც ორი მიზეზითაა განპირობებული: ჯერ ერთი, საკანონმდებლო ორგანო ის საკრებულოა, სადაც ღიად შეიძლება შემოთავაზებულ კანონპროექტზე მსჯელობა და კამათი; და მეორე: თავად მათი მოწყობის წესი გულისხმობს, რომ კანონებს უშუალოდ „ხალხი ქმნის“.<sup>487</sup>

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში არსებული ჩანაწერის შესაბამისად, საზოგადოების დაინტერესებული წარმომადგენლები შეიძლება მოწვეულ იქნენ

---

<sup>486</sup> Kurtz T. K., Legislatures and Citizens: Public Participation and Confidence in the Legislature, December 1997, p. 7.

<sup>487</sup> ჰეივუდი ე., პოლიტიკა, მესამე გამოცემა, საქართველოს უნივერსიტეტი, საქართველოს მაცნე, თბილისი, 2008, გვ. 423.

კომიტეტის სხდომაზე დასასწრებად.<sup>488</sup> თუმცა, საპარლამენტო საქმიანობის პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ განსახილველი საკითხით დაინტერესებული პირები<sup>489</sup> უმეტესად თავად გამოთქვამენ კომიტეტის სხდომაზე დასწრების სურვილს და მათ ამის საშუალება ეძლევათ, რადგან სხდომა საჯაროა. საქართველოში საკმაოდ მაღალია ინტერესი საკომიტეტო განხილვების მიმართ, აპრობირებული პრაქტიკაა და ერთ-ერთი ყველაზე აქტიურად გამოყენებადი მექანიზმი კომიტეტის სხდომებში მონაწილეობის მიღება და სხდომაზე მოსაზრებების დაფიქსირება, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამგვარი დასწრების მსურველები ძირითადად არიან არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და არა ცალკეული მოქალაქეები. პრაქტიკაში საკმაოდ იშვიათია შემთხვევები, როდესაც კომიტეტი თავად იწვევს საზოგადოების დაინტერესებულ წარმომადგენლებს სხდომაზე დასასწრებად. მიზანშეწონილია, დაინერგოს იმგვარი საპარლამენტო პრაქტიკა, ასევე რეგულაციის მკაფიო ფორმულირება, თუ ნორმა საჭიროებს დაზუსტებას ამ მიმართულებით, რომ კომიტეტმა თავად უზრუნველყოს იმ პირების მოწვევა სხდომაზე, ვისზეც გავლენას იქონიებს აღნიშნული კანონის მოქმედება. ხშირად დასტურდება, რომ არ შეიძლება არსებობდეს საკანონმდებლო ან პოლიტიკის განმსაზღვრელი წინადადება, რომელსაც წინ არ უსწრებს რაიმე სახის კონსულტაცია.<sup>490</sup> კომიტეტმა უნდა გამოკვეთოს სამიზნე აუდიტორია და თავად უზრუნველყოს მათი მოწვევა კომიტეტის სხდომაზე, მათგან პოზიციების პირდაპირი მოსმენის მიზნით.

მოქალაქეთა საჭიროებებზე მორგებული კანონმდებლობის შექმნისათვის, ასევე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, ახალი საკანონმდებლო მექანიზმის განსაზღვრა, რომლითაც გათვალისწინებული იქნება კომიტეტის სხდომამდე პროექტის საჯარო განხილვის შესაძლებლობა და შესაბამისი ცვლილების ასახვა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში. საჯარო კონსულტაციების გამართვის ნორმატიულად დარეგულირების რეკომენდაციას ითვალისწინებს აგრეთვე, სახელმწიფოთა ჯგუფი

---

<sup>488</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 34.

<sup>489</sup> პრაქტიკაში განსახილველი საკითხით ინტერესდებიან და სხდომაზე დასწრების სურვილს გამოთქვამენ ძირითადად არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და არა რეალურად ის პირები, ვისზეც უშუალო გავლენას მოახდენს რეგულაცია.

<sup>490</sup> *Morison J.*, Citizen Participation, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 37, No. 3, Autumn 2017, p. 637.



კორუფციის წინააღმდეგ GRECO<sup>491</sup>-ს ცალკეული რეკომენდაციები საქართველოსთან მიმართებით. მათ შორის, შეფასების მეოთხე ანგარიშის თანახმად, რომელიც შეეხება კორუფციის პრევენციას პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებით, GRECO ნაწილობრივ შესრულებულად აფასებს და აძლევს რეკომენდაციას საქართველოს შექმნას „კანონპროექტის შესახებ საჯარო კონსულტაციების გამართვის მარეგულირებელი უნიფიცირებული ნორმატიული ბაზა“<sup>492</sup>, რაც ამ მიმართულებით გარკვეული საკანონმდებლო რეგულაციების შემუშავების მიზანშეწონილობასა და პროცედურის გაუმჯობესების საჭიროებაზე მიუთითებს. განვითარებულ დემოკრატიულ ქვეყნებში საკანონმდებლო პროცესის დროს მზარდი აქცენტი კეთდება სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციებზე, რაც გამომდინარეობს არა მხოლოდ მონაწილეობითი დემოკრატიის ღირებულების აღიარებიდან, არამედ იქედანაც, რომ ის აუმჯობესებს კანონმდებლობის ხარისხს და მის ეფექტურობას.<sup>493</sup> კანონპროექტზე საჯარო მოსმენების გამართვის შესაძლებლობას ითვალისწინებს ასევე ევროპის არაერთი ქვეყნის კანონმდებლობა. მაგალითად, გერმანიაში საკითხის განმხილველ კომიტეტს ინფორმაციის მოპოვების მიზნით, შეუძლია გამართოს ექსპერტების, ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლებისა და სხვა პირების საჯარო მოსმენები.<sup>494</sup> კანონპროექტის საჯარო განხილვას ცალკე თავი ეთმობა პოლონეთის სეიმის რეგლამენტში, რომლითაც გათვალისწინებულია წამყვანი

---

<sup>491</sup> სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO) შეიქმნა 1999 წელს ევროპის საბჭოს მიერ, ორგანიზაციის ანტიკორუფციულ სტანდარტებთან სახელმწიფოების შესაბამისობის მონიტორინგის მიზნით < <https://www.coe.int/en/web/greco> > [12.08.2023].

<sup>492</sup> Fourth Evaluation Round Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors Second Compliance Report Georgia, adopted by GRECO at its 87th Plenary Meeting, Strasbourg, 22-25 March 2021, ხელმისაწვდომია: < <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a21666> > [12.08.2023] რეკომენდაცია ასევე ნაწილობრივ შესრულებულად რჩება GRECO-ს მიერ 91-ე პლენარულ სესიაზე 2022 წლის 13-17 ივნისს მიღებულ შეფასების ანგარიშში, იხ. Fourth Evaluation Round Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors addendum to the Second Compliance Report Georgia, adopted by GRECO at its 91th Plenary Meeting, Strasbourg, 13-17 June 2022, ხელმისაწვდომია: < <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a7398c> > [12.08.2023].

<sup>493</sup> OSCE/ODIHR, Law Drafting and Legislative Process in the Republic of Serbia, an Assessment, Warsaw, 30 December, 2011, p. 41.

<sup>494</sup> Rules of Procedure of the German Bundestag, 2.07.1980, Federal Law Gazette I, p. 1237, article 70.

კომიტეტის გადაწყვეტილებით კანონპროექტის საჯარო განხილვის ჩატარების წესი და პროცედურები.<sup>495</sup>

კონსულტაცია უპირველეს ყოვლისა განიხილება, როგორც საკანონმდებლო პროცესში დაინტერესებული მხარეების, როგორც ექსპერტების, ასევე ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლების, ჩართვის საშუალება.<sup>496</sup> თითოეულ მოქალაქეს რაიმე დისკრიმინაციისა და დაუსაბუთებელი შეზღუდვების გარეშე უნდა ჰქონდეს უფლება და შესაძლებლობა უშუალოდ მონაწილეობდეს სახელმწიფო საქმეთა წარმოებაში.<sup>497</sup> უშუალო მონაწილეობაში, მათ შორის, მოიაზრება, რომ მოქალაქეები საზოგადოებრივი საქმეების წარმართვაში ასევე მონაწილეობენ საჯარო დებატებისა და მათ წარმომადგენლებთან დიალოგის გზით.<sup>498</sup> აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, განსაკუთრებით კომპლექსური და რთული საკითხების განხილვის დროს, მნიშვნელოვან პროექტებზე, რომლებშიც იგულისხმება ისეთი პროექტები, რომლებიც არსებითად ცვლიან რეგულირებულ საკითხებს, პროექტები, რომლებითაც გარკვეულ სფეროებში რეფორმები ხორციელდება და ა.შ. თუ ფორმალური საკომიტეტო განხილვების დაწყებამდე, საჭიროების შემთხვევაში, კომიტეტის გადაწყვეტილებით მოხდება პროექტის საჯარო განხილვა, რაშიც იგულისხმება დაინტერესებულ ჯგუფებთან, დარგის ექსპერტებთან, ასევე იმ სამიზნე ჯგუფების წარმომადგენლებთან, ვისზეც ძირითადად უნდა გავრცელდეს აღნიშნული კანონის მოქმედება შეხვედრის გამართვა. მტკიცებულებები გვიჩვენებს, რომ ადამიანებს არა მხოლოდ სურთ მონაწილეობა მიიღონ, არამედ ისინი არიან ამბიციურები, მოტივირებულები და ბევრ შრომას ჩადებენ თუ დაინახავენ, რომ მათ მიერ დახარჯული

---

<sup>495</sup> The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, 30.07.1992, Monitor Polski, item 32, article 70a-70i.

<sup>496</sup> *Valtenbergs V., Čaplinska L.*, Introducing Digital Advocacy Tool for Civil Society Organisations in Latvia: Pilot study, 2021, p. 19.

<sup>497</sup> საერთაშორისო პაქტი - სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მიღებულია და ღიაა ხელმოსაწერად, სარატიფიკაციოდ და შესაერთებლად გენერალური ასამბლეის 1966 წლის 16 დეკემბრის 2200A(XXI) რეზოლუციით, ძალაშია: 1976 წლის 23 მარტიდან. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება, 03.08.1994.

<sup>498</sup> *CCPR*, General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote) The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, adopted at the Fifty-seventh Session of the Human Rights Committee, on 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25, p. 2.

რესურსი ღირს ძალისხმევად, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ მოქალაქეთა იდეები, რეკომენდაციები განიხილება გადაწყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებელი აქტორების მიერ.<sup>499</sup> შემოთავაზებული ცვლილებები ვფიქრობთ, როგორც საკანონმდებლო პროცესს გახდის უფრო ინკლუზიურს, ასევე, მეტ ინფორმაციას მისცემს პარლამენტის წევრებს განსახორციელებელ ცვლილებებთან და მათ მიმართ საზოგადოების დამოკიდებულებასთან დაკავშირებით და მნიშვნელოვნად გაუმარტივებს მოქალაქეთა საჭიროებებზე მორგებული კანონების მიღებას.

#### **4.1.3. მოსაზრების დაფიქსირება ვებგვერდზე გამოქვეყნებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით**

კანონპროექტის ვებგვერდზე განთავსება საზოგადოების ინფორმირებისა და საკანონმდებლო საქმიანობის გამჭვირვალობის მნიშვნელოვანი ნაწილია, რაც იძლევა ასევე, კანონპროექტთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციის მიღების შესაძლებლობას. ვებგვერდის მეშვეობით მოქალაქეებს საშუალება აქვთ ელექტრონულად, საჯაროდ დააფიქსირონ საკუთარი მოსაზრება, შენიშვნა, კომენტარი, პოზიცია კანონპროექტის ზოგად პრინციპებთან თუ ცალკეულ მუხლთან, პუნქტთან დაკავშირებით. კონსულტაცია არის ორმხრივი ურთიერთობა, რომელშიც მოქალაქეები აწვდიან უკუკავშირს (როგორცაა კომენტარები, შეხედულებები, ინფორმაცია, რჩევები, გამოცდილება და იდეები) საჯარო დაწესებულებას.<sup>500</sup> აღნიშნული მექანიზმი საკმაოდ ეფექტიანი შესაძლოა აღმოჩნდეს, რადგან კომენტარის სახით დაფიქსირებული ღირებული მოსაზრება ან მისი ნაწილი კომიტეტის მიერ გაზიარების შემთხვევაში შესაძლოა აისახოს პროექტში. ელექტრონული კონსულტაცია არის შერჩეული პირების ან ფართო საზოგადოების მოსაზრებების შეგროვების საშუალება კონკრეტულ პოლიტიკის

---

<sup>499</sup> *OECD*, Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2022, p. 18.

<sup>500</sup> *OECD*, Citizen Participation Checklist for Interreg V-A Romania Bulgaria Programme, OECD, 2016 p. 30, ხელმისაწვდომია: <<https://www.oecd.org/gov/open-government/interreg-romania-bulgaria-citizen-participation-checklist.pdf>> [12.08.2023].

საკითხზე გადაწყვეტილების მიმღების აუცილებელი ვალდებულების გარეშე იმოქმედოს შედეგის შესაბამისად.<sup>501</sup>

ზოგადად რომ შევაფასოთ, საჯარო კონსულტაციებს და ამ შემთხვევაში, პროექტთან დაკავშირებით მოსაზრების დაფიქსირებას, შეუძლია დაეხმაროს საკანონმდებლო პროცესს. გადაწყვეტილების მიმღები პირები, არჩეული წარმომადგენლები თუ დანიშნული თანამდებობის პირები, არ არიან ექსპერტები ყველა იმ საკითხში, რომლებზეც მათ გადაწყვეტილებების მიღება მოეთხოვებათ, პარლამენტის წევრი არ შეიძლება იყოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული თითოეული საკითხის სპეციალისტი.<sup>502</sup> საზოგადოების გამოცდილება, მათი ცოდნა რეგულირების საკითხის დარგობრივი მიმართულებით, ხელს უწყობს კანონმდებლებს შედეგზე ორიენტირებული გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ინფორმაციის მოძიებაში. უმეტეს შემთხვევაში, ხალხის მოსაზრებების შეგროვება უბრალოდ ეხმარება კანონმდებლებს საკანონმდებლო პროცესის მოთხოვნების დაკმაყოფილებაში.<sup>503</sup>

შერი არნშტეინის თეორიის მიხედვით მოქალაქეთა ჩართულობის კიბეზე<sup>504</sup> კონსულტაცია ტოკენიზმის<sup>505</sup> კატეგორიას მიეკუთვნება. თუმცა, თავის მხრივ, კონსულტაციის განხორციელების გარეშე გადაწყვეტილების მიღებაზე გავლენის მოხდენა შეუძლებელია. ასე რომ, იგი საკანონმდებლო პროცესში საზოგადოების აქტიური ჩართულობის განხორციელების წინაპირობად შეგვიძლია მივიჩნიოთ.

---

<sup>501</sup> *Council of Europe*, Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to Member States on Electronic Democracy (e-democracy), adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies, p. 8.

<sup>502</sup> *OECD*, Citizen Participation Checklist for Interreg V-A Romania Bulgaria Programme, OECD, p. 12, ხელმისაწვდომია: <<https://www.oecd.org/gov/open-government/interreg-romania-bulgaria-citizen-participation-checklist.pdf>> [12.08.2023].

<sup>503</sup> *Hanh L.*, Public Participation in the Legislative Process in Vietnam and the Concept of Public Consultation, *Australian Journal of Asian Law*, 17(2), 2016, p. 448.

<sup>504</sup> *ob. Arnstein S.*, A ladder of citizen participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 1969, pp. 216-224.

<sup>505</sup> ტოკენიზმი - კანონის მოთხოვნების ფორმალური შესრულების მიზნით გატარებული ზომა, სიმბოლურად, პროფორმისათვის გაკეთებული რამ (განსაკუთრებით ამა თუ იმ უმცირესობის ჩართულობის ილუზიის შექმნის მიზნით), ინგლისურ-ქართული ონლაინ ლექსიკონი.

კომენტარების მეშვეობით საჯარო კონსულტაციებზე მსჯელობის დროს გვსურს განსაკუთრებულად ხაზი გავუსვათ და აღვნიშნოთ ევროკომისიის საჯარო კონსულტაციების ვებგვერდი,<sup>506</sup> სადაც შესაძლებელია ინიციატივებთან დაკავშირებით მიმდინარე და დასრულებული კომენტარების შესახებ დეტალური ინფორმაციის მიღება. ვებგვერდზე განთავსებულ ინიციატივაზე მითითებულია კონსულტაციების მიღების ვადა, სამიზნე აუდიტორია, კონსულტაციის შედეგები, ინფორმაცია კონსულტაციის გზით შეტანილი წვლილისა და სტატისტიკური მონაცემების შესახებ კომენტარის განმახორციელებელი სუბიექტებისა და ქვეყნების მითითებით. ევროკომისიის მიერ შემუშავებული ჩართულობის ზოგადი პრინციპებისა და მინიმალური სტანდარტების დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ ფაქტობრივად, ფართო კონსულტაციები არის კომისიის ერთ-ერთი მოვალეობა და ეხმარება მას დარწმუნდეს, საკანონმდებლო ორგანოში წარდგენილი წინადადებების სისწორეში.<sup>507</sup> ასევე, საჯაროდ ხელმისაწვდომია ევროკომისიისა და სამოქალაქო საზოგადოების კონსულტაციებისთვის მონაცემთა ბაზა.<sup>508</sup>

კანონპროექტთან დაკავშირებით კომენტარების დაფიქსირების შესაძლებლობას ითვალისწინებს, აგრეთვე, ლიეტუვას საკანონმდებლო რეგულაციები. თუ კანონპროექტთან დაკავშირებით საჯარო კომენტარების საჭიროების შესახებ იქნება გადაწყვეტილება მიღებული პროექტი ქვეყნდება სეიმის ვებგვერდზე. განხორციელებული კომენტარები წარედგინება წამყვან კომიტეტს. კანონპროექტთან დაკავშირებით საჯარო კომენტარების განხორციელების აუცილებლობის შესახებ გადაწყვეტილება შესაძლებელია მიღებული იქნეს სეიმის სხდომაზე, რა შემთხვევაშიც

---

<sup>506</sup> „კომისიას სურს მოისმინოს თქვენი შეხედულებები იმ კანონებისა და პოლიტიკის შესახებ, რომლებიც ამჟამად დამუშავების პროცესშია. გახსენით ინიციატივა მეტის გასაგებად, უკუკავშირის სანახავად ან საკუთარი გამოხმაურების დასაფიქსირებლად.“ იხ. ევროკომისიის საჯარო კონსულტაციების ვებგვერდი <[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_en)> [12.08.2023].

<sup>507</sup> Commission of the European Communities, Communication from the Commission, towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission, Brussels, 11.12.2002, p. 4.

<sup>508</sup> <[https://powerbase.info/index.php/European\\_Commission\\_CONECCS\\_Database](https://powerbase.info/index.php/European_Commission_CONECCS_Database)> [12.08.2023].

პროექტის განხილვის პროცესი განმეორდება, წამყვანი კომიტეტის სხდომაზე განმეორებით განხილვის ჩათვლით.<sup>509</sup>

საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული კანონპროექტის ან მისი ცალკეული მუხლების, პუნქტების თაობაზე საჯარო კონსულტაციების მისაღებად თავისი შენიშვნა, მოსაზრება, კომენტარის სახით დააფიქსიროს შეუძლია ნებისმიერ პირს.<sup>510</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში „საჯარო კონსულტაციები“ საკანონმდებლო პროცესში მხოლოდ კანონპროექტზე კომენტარის დატოვების შემთხვევაში არის მითითებული, თუმცა საჯარო კონსულტაცია ბევრად ფართო შესაძლებლობებს აერთიანებს. საჯარო კონსულტაცია აღნიშნავს პროცესს, რომელიც მოიცავს საზოგადოების მონაწილეობას პოლიტიკის შემუშავებაში, კანონის მიღებასა და გადაწყვეტილების მიღებაში. საჯარო კონსულტაციების მიზანი, როგორც წესი, არის ინფორმაციის გაზიარება და შეგროვება საზოგადოების იმ წევრებისგან, რომელთაც შესაძლოა ჰქონდეთ ინტერესი შემოთავაზებული პოლიტიკის, კანონის ან გადაწყვეტილების მიმართ.<sup>511</sup> კომენტარის გარდა, საჯარო კონსულტაციის შემადგენელია, ასევე, სამუშაო შეხვედრებსა თუ კომიტეტის სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობა, მოქალაქეთა მოსაზრებების წერილობით ან ზეპირი ფორმით მიღება და ზოგადად ნებისმიერი შესაძლებლობა, რომელიც განსახილველ საკითხზე საზოგადოების მოსაზრების მოგროვების საშუალებას იძლევა.<sup>512</sup>

---

<sup>509</sup> Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, No I-399, 17.02.1994, Vilnius, article 126, 147, 153.

<sup>510</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 102.

<sup>511</sup> *Hanh L.*, Public Participation in the Legislative Process in Vietnam and the Concept of Public Consultation, *Australian Journal of Asian Law*, 17(2), 2016, p. 439.

<sup>512</sup> საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 თებერვლის N77 დადგენილება ითვალისწინებს მთავრობის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარდგენამდე კონკრეტული კანონპროექტების სსიპ – საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე გამოქვეყნებას საჯარო გაცნობის მიზნით, სადაც გათვალისწინებულია, აგრეთვე, კომენტარების განხორციელების შესაძლებლობა. რეგლამენტი ითვალისწინებს ასევე, კანონპროექტის მომზადების მიზნით, აუცილებლობის შემთხვევაში, შესაბამისი ღონისძიებების (ექსპერტებთან, სპეციალისტებთან შეხვედრები; კონფერენციები; კომისიების, სამუშაო ჯგუფების, საქართველოს პარლამენტის კომიტეტების ფარგლებში შეხვედრები და ა.შ.) დაგეგმვას. თუმცა, აღნიშნული საკითხები ცდება თემის მიზნებს, ვინაიდან კვლევა შეეხება მხოლოდ საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებულ რეგულაციებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ცვლილება 2018 წლის 19 აპრილს განხორციელდა და აღნიშნულ ცვლილებებამდე პროექტზე კომენტარის განხორციელების შესაძლებლობას საქართველოში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციები არ ითვალისწინებდა, კომენტარის დატოვების ფუნქცია ჩართულია ვებგვერდზე განთავსებულ ყველა პროექტზე<sup>513</sup>, რაც ნიშნავს, რომ უკვე მიღებულ და ძალაში შესულ პროექტებზეც არის შესაძლებელი კომენტარის დატოვება. ამასთან, კომენტარის დატოვების ფუნქცია აქტიურია არა მხოლოდ საკანონმდებლო აქტების პროექტებთან, არამედ ვებგვერდზე განთავსებულ ყველა დოკუმენტთან დაკავშირებით, რაც ჩვენი აზრით, დამაბნეველია და გარკვეულწილად დატვირთვას უკარგავს კომენტარის გზით კანონპროექტზე საჯარო კონსულტაციების მიღებას. სასურველი იქნება კანონპროექტების გამიჯვნა სხვა დოკუმენტებისგან და მხოლოდ საკანონმდებლო აქტების პროექტებთან დაკავშირებით კომენტარის დატოვების გააქტიურება, რაც მეტად გაუსვამს ხაზს მის როლს საკანონმდებლო პროცესში და ეფექტურს გახდის აღნიშნულ მექანიზმს. ასევე, კომენტარის განხორციელების შესაძლებლობა გათვალისწინებულია კანონპროექტის სამივე მოსმენის შემთხვევაში, თუმცა მათი დიფერენცირება არ ხდება და მოსმენების მიუხედავად ერთი და იგივე კომენტარი ფიქსირდება. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტთან, მის ცალკეულ მუხლთან, პუნქტთან დაკავშირებით განხორციელებული კომენტარების პარლამენტის კომიტეტის მიერ გაზიარების შესაძლებლობას პროექტის მეორე და მესამე მოსმენით განხილვის შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი არ ითვალისწინებს.<sup>514</sup> ასევე, საკანონმდებლო რეგულაციებით ზუსტად არ არის დადგენილი კომენტარის დაფიქსირების ვადა, ნორმაში მითითებულია, რომ წამყვანი კომიტეტის თავმჯდომარეს წარედგინება კომიტეტის სხდომაზე კანონპროექტის განხილვამდე დაფიქსირებული მოსაზრება,

---

<sup>513</sup> პროექტები ვებგვერდზე იძებნება 1997 წლიდან. მათ შორის, კომენტარები დაფიქსირებულია კანონპროექტზე კომენტარის დატოვების შესახებ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების განხორციელებამდე განთავსებულ პროექტებზეც. ყველაზე ადრინდელი კომენტარი ფიქსირდება 2005 წლის 28 აპრილს ინიცირებულ პროექტთან დაკავშირებით.

<sup>514</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 107, 112, 114.

შენიშვნა,<sup>515</sup> თუმცა, კომენტარის დაფიქსირების შესაძლებლობა მუდმივ რეჟიმშია აქტიური, მათ შორის უკვე მიღებულ კანონზეც, რაც, ჩვენი აზრით მოქალაქეებს არ გაუჩენს ნდობას, რომ მათ მიერ კომენტარის ფორმით დაფიქსირებული მოსაზრება და მისი შესაძლო გათვალისწინება რეალურად წარმოადგენს ხელისუფლების ინტერესის ობიექტის. სასურველია განისაზღვროს რაციონალური ვადა, რომლის განმავლობაშიც საზოგადოების წარმომადგენლებს ექნებათ შესაძლებლობა გამოხატონ საკუთარი პოზიცია კანონპროექტთან დაკავშირებით, ხოლო საკითხის განმხილველ კომიტეტს აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ ექნება დაფიქსირებული კომენტარების შესწავლისა და გაანალიზების ვალდებულება, რაც გაზიარების შემთხვევაში შესაძლოა აისახოს პროექტში. უნდა აღვნიშნოთ, რომ შესაბამისი მოსმენით განხილულ პროექტზე ან მიღებულ კანონზე გაკეთებული კომენტარი სრულიად შესაძლებელია სასარგებლო იყოს მიღებულ ცვლილებასთან დაკავშირებით საზოგადოების უკუკავშირის განსაზღვრის მიზნით, თუმცა რეალურად მისი შემოწმება აღარ ხდება, ვინაიდან შესაბამის კომიტეტს არ აქვს აღნიშნული ვალდებულება, პროექტის განხილვის პროცესის დასრულების გამო. შესაბამისად, ამგვარ შემთხვევაში კომენტარის განხორციელება სამართლებრივ დატვირთვას მოკლებულია. ასევე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ვებგვერდზე კანონპროექტები იზოლირებულად არ არის განთავსებული, ამიტომ, მათთან დაკავშირებული კომენტარებიც გაბნეულია, არ არის თვალსაჩინოდ ერთად თავმოყრილი, სისტემატიზირებული და ჩაკარგულია ყველა სხვა მრავალრიცხოვან დოკუმენტში. ამასთანავე, კანონპროექტების იზოლირებულად განთავსების შემთხვევაშიც თითოეული დაინტერესებული პირისათვის რთული იქნება მუდმივ რეჟიმში თვალის მიდევნება ხომ არ იგეგმება მისი ინტერესის სფეროს მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტში ცვლილება. ამ თვალსაზრისით, მიზანშეწონილად გვესახება, ყველა მოქალაქეს ჰქონდეს შესაძლებლობა სურვილის შემთხვევაში მონიშნოს ინტერესის სფერო და ამ სფეროში ინიცირებული ნებისმიერი კანონპროექტის პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსების შემთხვევაში, მიიღოს ინფორმაცია ავტომატური შეტყობინების ოფციის მეშვეობით, რაც

---

<sup>515</sup> იქვე, მუხლი 107.



საშუალებას მისცემს, რომ დროულად გაეცნოს მისთვის საინტერესო ინიციატივას, ასევე დატოვოს კომენტარი ან შემდგომ დაესწროს პროექტის საკომიტეტო განხილვას.

არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების გათვალისწინებით საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე უზრუნველყოფილია კანონპროექტზე კომენტარის დატოვების შესაძლებლობა, თუმცა პრაქტიკის ანალიზის შედეგად გავვიჩინებთ დავასკვნათ, რომ ამ მექანიზმის მეშვეობით კონსულტაციის მიღება აქტიურად ხორციელდება. რეალურად გვაქვს იმგვარი მოცემულობა, რომ კანონპროექტზე კომენტარების დატოვების საშუალება არსებობს, კანონპროექტების პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსება ხორციელდება განხილვის პროცედურის დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისთანავე, მაგრამ პრაქტიკაში კომენტარები კანონპროექტების უმნიშვნელო რაოდენობაზე ფიქსირდება, ასევე სუსტია კომენტარებზე უკუკავშირი.

საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე შექმნილი კანონპროექტთა საძიებო სისტემის მიხედვით პორტალზე იძებნება სულ 8 905 კანონის პროექტი<sup>516</sup>, რომელთაგან კომენტარი დატოვებულია 99 პროექტზე (1.11%). ვებგვერდზე განთავსებული პროექტების 98,88 პროცენტზე (8 806 კანონპროექტი) საჯარო კონსულტაციების მიღება კომენტარის სახით არ განხორციელებულა.

### დიაგრამა N11

#### პარლამენტში განსახილველად მყოფ კანონპროექტებთან დაკავშირებით განხორციელებული კომენტარების რაოდენობრივი კვლევის მონაცემები



<sup>516</sup> მონაცემები მოიცავს 1997 წლიდან 2023 წლამდე პერიოდს. წყარო: საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი, კანონპროექტთა საძიებო სისტემა <<https://info.parliament.ge/#law-drafting>> [12.08.2023].

მონაცემები შესწავლილია ვებგვერდზე განთავსებულ ყველა კანონპროექტთან დაკავშირებით, რადგან პროგრამა ნებისმიერ დროს ინიცირებულ კანონპროექტზე იძლევა კომენტარის დაფიქსირების საშუალებას. თუმცა, მონაცემების მეტი სიზუსტისათვის, ჩვენ დავავიწროვეთ დროის არეალი და ასევე შესწავლილ იქნა ცვლილების ამოქმედების შემდეგ დარეგისტრირებულ, ვებგვერდზე განთავსებულ პროექტზე დაფიქსირებული კომენტარები.<sup>517</sup> ვებგვერდზე განთავსებულ კანონპროექტზე კომენტარის დატოვების მარეგულირებელი ნორმის ძალაში შესვლის შემდეგ ვებგვერდზე განთავსებული 2 725 კანონპროექტიდან კომენტარები დაფიქსირებულია 62 კანონპროექტთან დაკავშირებით (2.28%), ხოლო კომენტარები არ ფიქსირდება ვებგვერდზე განთავსებულ 2 663 კანონპროექტზე (97.72%).

ვებგვერდზე განთავსებულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით დაფიქსირებული კომენტარების შინაარსის გათვალისწინებით განხორციელდა კომენტარების თვისობრივი კვლევა. კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ სულ 99 კანონპროექტზე დატოვებული კომენტარიდან კანონპროექტის შინაარსთან დაკავშირებით დაფიქსირებულია შენიშვნა, მოსაზრება 68 კანონპროექტზე. 31 კანონპროექტთან დაკავშირებული კომენტარი შეეხება ცალკეული ინფორმაციის მიწოდებას, მაგალითად, როდის იგეგმება პროექტის განხილვა, მიღებულია თუ არა ცვლილება და როდის შედის იგი ძალაში, სად შეიძლება მოძიებულ იქნეს კანონპროექტი, მოთხოვნილია პროექტის გადაგზავნა ელექტრონულ ფოსტაზე და სხვა მსგავსი საკითხები. რაც შეეხება სუბიექტებს, კომენტარების მცირე ნაწილი განთავსებულია არასამთავრობო ორგანიზაციების, ხოლო უმეტესი მათგანი მოქალაქეების მიერ.<sup>518</sup> საიტზე განთავსებული კომენტარების თვისობრივი კვლევის შედეგები ცხადყოფს, რომ კანონპროექტთან ან მის ცალკეულ მუხლებთან/პუნქტებთან დაკავშირებით კომენტარის სახით მოსაზრების, შენიშვნის დაფიქსირება, რაც საჯარო კონსულტაციის მიზანს წარმოადგენს, იშვიათ

---

<sup>517</sup> კომენტარების უმრავლესობა განხორციელებულია ცვლილებების ამოქმედების (30.04.2018) შემდეგ ინიცირებულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით, აღნიშნულ პერიოდამდე ინიცირებულ პროექტებზე ფიქსირდება კომენტარები 37 კანონპროექტის შემთხვევაში.

<sup>518</sup> კომენტარების უმეტესობა განხორციელებულია ერთი და იგივე პირის მიერ, რაც რაოდენობრივად კომენტარების სიმრავლეს უზრუნველყოფს, თუმცა ვერ ვიტყვით, რომ ადგილი აქვს საზოგადოების ფართო ჩართულობას.

შემთხვევებში (სულ განთავსებული კანონპროექტების 0.76%) ხორციელდება. კანონპროექტებთან დაკავშირებით გამოთქმული მოსაზრებების ზემოთ აღნიშნული მონაცემები ცხადად გვიჩვენებს, რომ კომენტარის დაფიქსირება გადამწყვეტ მარჯვენებლად ვერ იქნება მიჩნეული კანონპროექტზე მოქალაქეთა პოზიციის გამოხატვის მიმართულებით და საკანონმდებლო საქმიანობაში მათი წვლილი უმნიშვნელოა. თუმცა, პოზიტიურად უნდა შეფასდეს, რომ კანონპროექტებთან დაკავშირებულ კომენტარებში დაფიქსირებული მოსაზრები და შენიშვნები 68.69% შემთხვევაში უკავშირდება კანონპროექტით დასარეგულირებელ საკითხებს და გამოხატავს საზოგადოების პოზიციას ცვლილებებთან დაკავშირებით.

თეორიული ანალიზი, ნორმისა და საპარლამენტო საქმიანობის შესწავლა საშუალებას გვაძლევს გამოვკვეთოთ დაინტერესებული პირების მიერ კანონპროექტთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციების მიღების მიზნით მოსაზრებების, შენიშვნების, შეხედულებების დაფიქსირების ძლიერი და სუსტი მხარეები. უპირველეს ყოვლისა ძლიერ მხარედ უნდა მივიჩნიოთ მისი ფართოდ ხელმისაწვდომობა. საჯარო კონსულტაციები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს როგორც დაინტერესებული მხარეების, ასევე ფართო საზოგადოების პროცესში ჩართვისთვის, უმეტესად ისინი ღია ყველასათვის მონაწილეობის მისაღებად.<sup>519</sup> ასევე, დადებით ფაქტორებად უნდა შეფასდეს, რომ ვებგვერდზე განთავსებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით კომენტარის განხორციელება მარტივად გამოყენებადი მექანიზმია, თითქმის არ მოითხოვს ფინანსურ დანახარჯებსა და დროის დიდ რესურსს, აგრეთვე, მოსაზრების გამოხატვა შეუზღუდავია და შესაძლებელია განხორციელდეს კანონპროექტით გათვალისწინებულ ნებისმიერ საკითხთან, მთლიან კანონპროექტთან, ასევე, მის ცალკეულ მუხლთან, პუნქტთან დაკავშირებით.

კანონპროექტთან დაკავშირებით კომენტარების დაფიქსირების სუსტ მხარეებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ შემდეგი ფაქტორები: მონაწილეობის მიღება არ შეუძლია

---

<sup>519</sup> *OECD*, Citizen Participation Checklist for Interreg V-A Romania Bulgaria Programme, *OECD*, p. 30, ხელმისაწვდომია: <<https://www.oecd.org/gov/open-government/interreg-romania-bulgaria-citizen-participation-checklist.pdf>> [12.08.2023].

მოსახლეობის იმ ნაწილს, ვისაც ინტერნეტთან წვდომა არ აქვს; კომენტარების პროცესი, შესაძლოა იყოს პოზიტიურად, ასევე ნეგატიურად განწყობილი პირებისა და რადიკალური ჯგუფების მიერ შეგნებულად ორგანიზებული, მიზანმიმართული კამპანია, რომლის შედეგად შესაძლოა პროექტზე დაფიქსირდეს ისეთი დადებითი ან უარყოფითი კომენტარები, რომლებიც არ ასახავენ ზუსტად რეალობას და მით უფრო არ გამოხატავენ საზოგადოების დიდი ნაწილის განწყობას. პროექტზე მუდმივად განთავსებული ასეთი ტიპის კომენტარები კი პირიქით, საზოგადოების შეცდომაში შემყვანი შეიძლება აღმოჩნდეს; საკანონმდებლო რეგულაციები არ ითვალისწინებს კომენტარზე პარლამენტის მხრიდან პირდაპირი რეაგირების პროცედურას, ამიტომ თუ კომენტარის ავტორი თვითონ არ მოახდენს მომდევნო მოსმენების შედარებას კომენტარით გათვალისწინებულ მოსაზრებებთან პრაქტიკულად უცნობია რა შედეგი მოჰყვა მის მიერ დატოვებულ კომენტარს, ჰქონდა თუ არა რაიმე ტიპის უკუკავშირი ხელისუფლების მხრიდან; მიუხედავად იმისა, რომ კომენტარი ინდივიდუალურია, უმეტეს შემთხვევაში შეუძლებელია კომენტარის ავტორის ვინაობის გარკვევა,<sup>520</sup> არის თუ არა სამიზნე ჯგუფის წარმომადგენელი, რომ შევაფასოთ რამდენად კომპეტენტურია მისი მოსაზრება; მოქალაქის მიერ ვებგვერდზე განთავსებულ კომენტარს ხედავს ყველა, მუდმივად, წლების განმავლობაში, რაც რიგ შემთხვევებში შესაძლოა იყოს მიზეზი იმის, რომ საზოგადოების წარმომადგენელს მოერიდოს ასე საჯაროდ, ყველასათვის თვალსაჩინოდ საკუთარი მოსაზრების დაფიქსირება.<sup>521</sup>

კანონპროექტთან დაკავშირებით კომენტარების განხორციელების შესაძლებლობას მთლიანობაში, ყველა ზემოთ განხილული ფაქტორის გათვალისწინებით თუ შევაფასებთ, ჩვენი აზრით, პოზიტიური ფაქტორები მეტად წონადია. კერძოდ, მექანიზმი საჯაროა, ადვილად ხელმისაწვდომი, მარტივად გამოყენებადი, ხელს უწყობს საკანონმდებლო პროცესის გამჭვირვალობას და საზოგადოების ინფორმირებას, იძლევა

---

<sup>520</sup> კომენტარის განხორციელება ანონიმური არ არის, შესაძლებელია სახელის და გვარის მითითება, თუმცა შესაძლოა არ იყოს აღნიშნული ნამდვილი ან სრული სახელი. საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე ხშირ შემთხვევაში მხოლოდ ინიციალებს აღნიშნავენ ან არასრულ, არარეალურ სახელს უთითებენ.

<sup>521</sup> აღნიშნულს ადასტურებს ისიც, რომ საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე უმეტეს შემთხვევებში არ ხდება მოქალაქეების მიერ სახელისა და გვარის სრულად მითითება, ერიდებიან საკუთარი ვინაობის საჯაროდ დაფიქსირებას.

შესაძლებლობას, რომ კანონმდებლებმა განსახორციელებელ ცვლილებებთან დაკავშირებით საზოგადოებისგან მიიღონ კონსულტაციები და უკუკავშირი, რასაც საბოლოო ჯამში, საკანონმდებლო პროცესისთვის სარგებლის მოტანა შეუძლია.

#### 4.1.4. კომიტეტის სამუშაო ჯგუფი

საკანონმდებლო საქმიანობის რთული და მრავალმხრივი ბუნებიდან გამომდინარე არსებობს იმგვარი საკითხები, რომლებიც როგორც საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებამდე, ასევე, განხილვის პროცესში მეტ ჩაღრმავებულ შესწავლას საჭიროებენ, მათ შორის, დარგის ექსპერტების ჩართულობით ან არსებობს საზოგადოების მხრიდან დაინტერესების მაღალი დონე. ამგვარ შემთხვევებში საქმიანობა შესაძლებელია წარიმართოს სპეციალურად, კონკრეტული მიზნით შექმნილი სამუშაო ჯგუფების ფორმატში, რომელიც კომიტეტის სხდომებისგან განსხვავებულ ნაკლებად ფორმალურ გარემოში, საკითხის სრულყოფილად და დეტალურად შესწავლის, სწორ გადაწყვეტილებებამდე მისვლის მეტ შესაძლებლობას ქმნის, როგორც პარლამენტის შიგნით, ასევე საკითხით დაინტერესებული გარე აქტორების ფართო ჩართულობით ინტენსიური მუშაობის ჩატარების, განსხვავებული, შესაძლოა ნაკლებად დამუშავებული მოსაზრებების შეგროვების, მოსმენის, დეტალური ანალიზის, შეჯერების, კონსენსუსის გზით.

საქართველოში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების შესაბამისად, საკანონმდებლო საკითხების წინასწარ, საფუძვლიანი მომზადებისა და კომიტეტის საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, აგრეთვე სხვა მიმდინარე, აქტუალურ საკითხებთან დაკავშირებით, იქმნება სამუშაო ჯგუფი.<sup>522</sup> სამუშაო ჯგუფი იქმნება კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით და როგორც წესი, საკითხის ამოწურვისთანავე ასრულებს მუშაობას. სამუშაო ჯგუფის შექმნა შესაძლებელია კომიტეტის გამგებლობისათვის მიკუთვნებულ ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით, თუმცა ჯგუფის შექმნა

<sup>522</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 46.

ხორციელდება, ცხადია არა ყველა, არამედ მნიშვნელოვან და აქტუალურ საკითხებთან მიმართებით, კომიტეტის გადაწყვეტილებით.<sup>523</sup> სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობის განსაზღვრის წესი საზოგადოების ფართო ჩართულობის შესაძლებლობას იძლევა. ჯგუფის შემადგენლობაში შესაძლებელია შედიოდნენ, როგორც პარლამენტის წევრები და სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები, ასევე, შესაბამისი დარგის სპეციალისტები, და სხვა დაინტერესებული პირები. სამუშაო ჯგუფის შექმნით საკანონმდებლო ორგანოს ძირითადი მიზანი და ინტერესია საკითხთან დაკავშირებით დარგის ექსპერტებისგან ინფორმაციის მიღება, ასევე მიიღოს საზოგადოების უკუკავშირი, მოისმინოს მათი ხედვები და პოზიციები დასარეგულირებელ საკითხთან დაკავშირებით. ჯგუფის საქმიანობის ეფექტიანობისთვის არსებითია სამუშაო პროცესში მიმდინარეობდეს ღია მსჯელობა, კამათი და მოსაზრებების თამამად გამოხატვა, რისთვისაც მოქნილი სამუშაო გარემოა აუცილებელი, ხოლო პროცესის ფორმალიზება პირიქით ხელისშემშლელი.

2022 წელს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, ჩვენი აზრით, სამუშაო ჯგუფის შეხვედრებმა, ზედმეტად ფორმალიზებული სახე მიიღო. განისაზღვრა სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის გამართვის წესი, დადგენილ იქნა სამუშაო შეხვედრის ოქმის შედგენისა და მისი პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნების ვალდებულება. გამოქვეყნებას დაექვემდებარა, აგრეთვე ინფორმაცია სამუშაო ჯგუფის მუშაობის შედეგების შესახებ.<sup>524</sup> სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმის მომზადების ვალდებულება, რეგლამენტში აისახა ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულების ფარგლებში<sup>525</sup>. თუმცა, ვფიქრობთ, შეხვედრების ამგვარმა ფორმალიზებამ შესაძლოა

---

<sup>523</sup> მაგალითად, საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსის მისანიჭებლად ევროკავშირის მიერ განსაზღვრული რეკომენდაციების შესრულების მიზნით 12 პუნქტიანი რეკომენდაციებით გათვალისწინებულ საკითხებზე მომუშავე თითქმის ყველა შესაბამის კომიტეტში საქმიანობა წარმართებოდა ფართო ჩართულობით შექმნილი სამუშაო ჯგუფების ფორმატში.

<sup>524</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 46.

<sup>525</sup> საქართველოს პარლამენტის ბიუროს 2021 წლის 6 ივლისის N74/15 გადაწყვეტილებით დამტკიცებული „ღია პარლამენტის 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმის“ 3.3 პუნქტი, ითვალისწინებდა პარლამენტის კომიტეტებში შექმნილი სამუშაო ჯგუფების საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას.

გარკვეულწილად ხელიც კი შეუშალოს სამუშაო ჯგუფის საქმიანობას, იმ თვალსაზრისით, რომ სამუშაო ჯგუფის შეხვედრაში მონაწილეებმა თავი შეიკავონ გარკვეული მოსაზრების გამოთქმისგან. სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმის გაფორმებასთან დაკავშირებით აღნიშნული რეგულაციის გათვალისწინება თუ ეფუძნებოდა ვარაუდს იმის თაობაზე, რომ რაიმე ღირებული იდეა შეიძლება დაიკარგოს და არ მიექცეს სათანადო ყურადღება, უნდა აღინიშნოს, რომ ფართო შემადგენლობის სამუშაო ჯგუფი, მისი დაკომპლექტების წესის გათვალისწინებით, უკვე თავისთავად გულისხმობს მაქსიმალურ ჩართულობას, ღია და შეხვედრებისას გამოთქმული მოსაზრებები ვერ „დაიმალება“. სამუშაო ჯგუფის მონაწილეებს ყოველთვის შეუძლიათ საჯაროდ გამოხატონ თავიანთი პოზიცია სამუშაო ჯგუფის შეხვედრისა თუ მუშაობის შესახებ, ისაუბრონ ჯგუფის ფორმატში მიმდინარე დისკუსიასთან დაკავშირებით. ჩვენი აზრით, გადაჭარბებული ფორმალიზებით სრულიად შესაძლებელი და მოსალოდნელია, რომ ხელშეწყობის ნაცვლად საზოგადოების დაინტერესებული წარმომადგენლების მონაწილეობის ფორმატი დავაზიანოთ.

ოქმის შედგენის რეგულაციასთან დაკავშირებით, გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ მრავალრიცხოვანი წარმომადგენლობითი ფორმატის სამუშაო ჯგუფის ხანგრძლივად მიმდინარე შეხვედრების ოქმის შედგენა საკმაოდ შრომატევადი საქმეა, მოითხოვს დიდ დროსა და ადამიანურ რესურსს, ამასთანავე, რთულია სამუშაო ფორმატში, ხშირად მწვავე პოლემიკის ფონზე გამოთქმული ყველა მოსაზრების აღნუსხვა და ოქმში ასახვა, რაც თავის მხრივ ართულებს ოქმის სრულყოფილად მომზადებას.<sup>526</sup> შედეგად ვიღებთ მოცემულობას, როდესაც კანონის მოთხოვნების ფორმალურად შესრულების მიზნით იქმნება დოკუმენტი,<sup>527</sup> რომელიც ერთი მხრივ სრულად ვერ ასახავს მიმდინარე პროცესს და მეორე მხრივ, არანაირი დატვირთვა მის გამოქვეყნებას არ აქვს

---

<sup>526</sup> აღნიშნულს ისიც ადასტურებს, რომ გართულებული პროცედურების გამო პარლამენტის კომიტეტებმა, ვინაიდან ვერ უზრუნველყვეს ოქმის მომზადება, სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის აუდიო ჩანაწერი განათავსეს ვებგვერდზე, რისი წარმოებისა და ვებგვერდზე განთავსების ვალდებულება კანონმდებლობით არ არსებობს.

<sup>527</sup> პრაქტიკაში გვხვდება შემთხვევები, როდესაც ოქმი კომიტეტის მიერ ფაქტობრივად ფორმალურად არის მომზადებული, რომელიც პრაქტიკულად შემოიფარგლება მხოლოდ მითითებით, რომ სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის მიმდინარეობის შესახებ დაწვრილებითი ინფორმაციის გასაცნობად უნდა ვიხილოთ ვებგვერდზე განთავსებული აუდიოჩანაწერი.

საზოგადოებისთვის დამატებითი ინფორმაციის მიწოდების კუთხით, ვინაიდან სამუშაო ჯგუფის მუშაობის შედეგების თაობაზე დოკუმენტი საჯაროა, საბოლოოდ კომიტეტს წარედგინება, სადაც უკვე თავმოყრილი და კომპლექსურად არის დალაგებული საკითხები და შესაბამისად, გაცილებით მარტივად აღსაქმელია.

ნორმის ამოქმედების შემდეგ საპარლამენტო საქმიანობაში დამკვიდრებული პრაქტიკა მიუთითებს, რომ მიუხედავად სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმის მომზადების ზუსტად ფორმულირებული რეგულაციის არსებობისა, სუბიექტები, ვისზეც ნორმის მოქმედება ვრცელდება ნორმით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით, ნორმის განსხვავებული ინტერპრეტირების საშუალებებს ეძებენ, რაც რეგულაციის არაეფექტურობაზე მიუთითებს.

უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპული ქვეყნების საკანონმდებლო რეგულაციები სამუშაო ჯგუფებთან მიმართებით ასეთ დეტალურ მოთხოვნებს არ შეიცავს, თითქმის არ გვხვდება სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმის მომზადებისა და მისი ვებგვერდზე განთავსების ვალდებულება, ფორმალური მოთხოვნები სამუშაო ჯგუფის შეხვედრების ფორმატის განსაზღვრასთან, ჯგუფის მუშაობის შედეგების გასაჯაროებასა და ვადების დადგენასთან დაკავშირებით. სამუშაო ჯგუფების შექმნის შესახებ გადაწყვეტილებები უმეტესად მიიღება კომიტეტის გადაწყვეტილებით და კომიტეტები განსაზღვრავენ, ასევე, ჯგუფის შემადგენლობას. რიგ შემთხვევებში, სამუშაო ჯგუფის დაკომპლექტება შესაძლებელია მხოლოდ პარლამენტის წევრებისგან. ასეთი მოთხოვნა გათვალისწინებულია მაგალითად, ბულგარეთის ეროვნული ასამბლეის რეგლამენტით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ კომიტეტებს შეუძლიათ აგრეთვე, კონსულტაციის მიღების მიზნით სამოქალაქო საზოგადოების, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლობით შექმნან საზოგადოებრივი საბჭო. ბულგარეთის ეროვნულ ასამბლეაში არსებობს მოქალაქეთა უშუალო მონაწილეობისა და სამოქალაქო საზოგადოებასთან ურთიერთობის მუდმივმოქმედი კომიტეტი.<sup>528</sup> სამუშაო ჯგუფის დაკომპლექტების შესახებ დეტალური რეგულაციების გარეშე გადაწყვეტილების

---

<sup>528</sup> Rules of Organization and Procedure of the National Assembly of the Republic of Bulgaria, PROM. SG 109/21 DEC 2021, article 21-22.



მიღების შესაძლებლობა გათვალისწინებულია მაგალითად, პორტუგალიის,<sup>529</sup> პოლონეთის შემთხვევაში. პოლონეთში სამუშაო ჯგუფების შექმნა შეუძლია როგორც კომიტეტს, ასევე ქვეკომიტეტს.<sup>530</sup> სამუშაო ჯგუფების შემადგენლობასთან დაკავშირებით რეგულაციებს ითვალისწინებს ლიეტუვას სეიმის რეგლამენტი, რომლის მიხედვითაც, განსახილველი საკითხების მოსამზადებლად, კომიტეტებს შეუძლიათ მათი წევრებისგან შექმნან სამუშაო ჯგუფები. ჯგუფებში შეიძლება შედიოდნენ, ასევე სეიმის სხვა წევრები მათი თანხმობით და სახელმწიფო და მუნიციპალური დაწესებულებებისა და სააგენტოების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, უმაღლესი საგანმანათლებლო და კვლევითი დაწესებულებების წარმომადგენლები, კონკრეტული სფეროს ექსპერტები და სხვა პირები.<sup>531</sup> რეგლამენტი არ ითვალისწინებს სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ჩატარებასთან ან შეხვედრის ოქმის მომზადებასთან დაკავშირებულ რეგულაციებს.

ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით, ვფიქრობთ მიზანშეწონილი იქნება სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმის მომზადებისა და მისი ვებგვერდზე განთავსების შესახებ არსებული ნორმების ამოღება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტიდან. ნებისმიერ შემთხვევაში სამუშაო ჯგუფის შექმნის მიზანი კომიტეტის კომპეტენციისათვის მიკუთვნებული საკითხების მომზადებასა და განხილვაში მისთვის დახმარების გაწევას. ამ თვალსაზრისით სამუშაო ჯგუფში მოქნილი სამუშაო ფორმატის შენარჩუნება, ვფიქრობთ, სამუშაო ჯგუფის ეფექტიანი საქმიანობის მთავარი განმსაზღვრელია და ზედმეტი ფორმალიზება მას ამგვარ შესაძლებლობას უკარგავს.

#### **4.1.5. სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო**

საკანონმდებლო პროცესის ყველაზე მოცულობითი ნაწილი კომიტეტების მეშვეობით ხორციელდება, რომლებიც დარგობრივი სპეციალიზაციის მიმართულებით საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფენ სათანადო პროექტების შემუშავებასა და განხილვას. შესაბამისად, კომიტეტის საქმიანობის ფორმატში არსებული რეგულაციების

<sup>529</sup> Rules of Procedure of the Assembly of the Portuguese Republic, 20.08.2007, no. 1/2007, article 33.

<sup>530</sup> The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, 30.07.1992, Monitor Polski, item 48, article 91.

<sup>531</sup> Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, 17.02.1994, No I-399, Vilnius, article 48.

კვლევა მოქალაქეთა ჩართულობის თვალსაზრისით უადრესად მნიშვნელოვანია. საქართველოში საკანონმდებლო აქტით გათვალისწინებული ერთ-ერთი ასეთი შესაძლებლობა პარლამენტის კომიტეტის მიერ სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოს შექმნაა.<sup>532</sup> საბჭო იქმნება კომიტეტის დარგობრივი სპეციალიზაციისა და მიმართულებების საკითხებზე და წარმოადგენს შესაბამისი მიმართულების სპეციალისტებით დაკომპლექტებულ საკონსულტაციო ორგანოს, რომელიც საჭიროების შემთხვევაში კომიტეტისთვის ამზადებს დარგის ექსპერტულ ცოდნაზე დაფუძნებულ ინფორმაციას და სამეცნიერო ანალიზის მეშვეობით ეხმარება მას საკითხის სრულყოფილად შესწავლასა და სათანადო გადაწყვეტილების მიღებაში.

საქართველოს საკანონმდებლო რეგულაციების შესაბამისად, კომიტეტის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია შესაბამისი დარგის კომპეტენტური სპეციალისტებით დაკომპლექტებული სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოს შექმნა, რომლის მიზანიც კომიტეტის დარგობრივი სპეციალიზაციის და საქმიანობის მიმართულებისათვის მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით კონსულტაციის გაწევაა.<sup>533</sup> ამჟამად, პარლამენტის კომიტეტების დაახლოებით ნახევართან შექმნილია სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო.<sup>534</sup> ჩვენ მიერ მონაცემების შესწავლისა და გაანალიზების შედეგად გამოიკვეთა, რომ საპარლამენტო პრაქტიკა არაერთგვაროვანია, რადგან არსებობენ კომიტეტები, რომელთაც ზედიზედ პარლამენტის რამდენიმე მოწვევის განმავლობაში არ შეუქმნიათ სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო და ამასთან არიან კომიტეტები, რომელთაც ერთდროულად რამდენიმე სხვადასხვა საკითხზე მომუშავე სამეცნიერო-

---

<sup>532</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში 2023 წლის 28 ივნისს, პრაქტიკულად ნაშრომზე მუშაობის დასრულების შემდეგ, განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად, შეიცვალა საბჭოს დასახელება და სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოს ნაცვლად ეწოდა საკონსულტაციო საბჭო, ასევე, შეიცვალა მისი უფლებამოსილების ვადის განსაზღვრის წესი. ცვლილებების განხორციელებამდე და შეცვლილი რეგულაციების განხილვა და ურთიერთმიმართების განსაზღვრა მნიშვნელოვანია, რადგან პარლამენტში ამჟამად მოქმედი საბჭოები სწორედ ცვლილების განხორციელებამდე არსებული რეგულაციების შესაბამისადაა შექმნილი და საქმიანობენ. ამასთან, განხორციელებულმა ცვლილებებმა კიდევ უფრო ბუნდოვანი გახადა საბჭოს ფუნქციური დატვირთვა.

<sup>533</sup> ცვლილებების განხორციელებამდე მოქმედი რედაქცია. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 47.

<sup>534</sup> მონაცემები მოიცავს 2023 წლის მარტის თვის პერიოდს.

საკონსულტაციო საბჭო აქვთ კომიტეტთან შექმნილი.<sup>535</sup> პარლამენტის კომიტეტები მუშაობენ დარგობრივი სპეციალიზაციით და ნებისმიერი დარგი აერთიანებს საქმიანობის სხვადასხვა მიმართულებებს, მაგრამ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული ნორმატიული დეფინიცია, არ უნდა იქნეს იმგვარად განმარტებული, რომ თითოეული მიმართულებისთვის მიკუთვნებულ საკითხთან დაკავშირებით ერთი კომიტეტის ფარგლებში იქმნებოდეს ცალ-ცალკე სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოები. საბჭოს მიზანია კომიტეტის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე დარგის სპეციალისტების მიერ კონსულტაციის გაწევა, რაც კომიტეტთან არსებული შესაბამისი დარგის სპეციალისტებით დაკომპლექტებული საბჭოს პირობებშიც სავსებით მიღწევადია. უნდა აღვნიშნოთ აგრეთვე, რომ ცვლილებების განხორციელებამდე არსებული რეგულაციის მიხედვით, საბჭო იქმნებოდა პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით და შექმნის შემთხვევაში მისი გაუქმების სამართლებრივი შესაძლებლობა პარლამენტის მიმდინარე მოწვევის განმავლობაში აღარ არსებობდა, რაც ერთი მხრივ უკარგავდა მოქნილობას მის არსებობას და მეორე მხრივ, კომიტეტის საქმიანობის კონკრეტულ სფეროსთან, მიმართულებასთან დაკავშირებულ საკითხზე საბჭოს შექმნას არა რელევანტურს ხდიდა, რადგან საკითხის ამოწურვის შემთხვევაში მისი გაუქმება ვეღარ მოხდებოდა.<sup>536</sup>

საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების შესწავლისა და ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო საქართველოში არსებული სახით თითქმის არსად გვხვდება. საქართველოს მსგავსად კომიტეტთან პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით სამეცნიერო-საკონსულტაციო

---

<sup>535</sup> განათლებისა და მეცნიერების, ასევე ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტთან შექმნილია სამ-სამი სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო, ხოლო დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტთან - 2 სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო, სხვა კომიტეტების შემთხვევაში კომიტეტთან ფუნქციონირებს 1 სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო.

<sup>536</sup> მაგალითისთვის შეგვიძლია საქართველოს პარლამენტის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტთან შექმნილი კოვიდ-19-თან ბრძოლის საკითხებზე მომუშავე სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო დავასახელოთ, რომელიც კოვიდ პანდემიის საწყის ეტაპზე შეიქმნა კოვიდ-19-ის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესის ანალიზისა და კოვიდ-19-თან ბრძოლის ეფექტიანობის ასამაღლებლად შესაბამისი რეკომენდაციების, საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებული წინადადებებისა და სტრატეგიული მნიშვნელობის დოკუმენტების შემუშავების მიზნით, თუმცა, კოვიდ პანდემიის შესუსტებასთან ერთად დაკარგა თავისი აქტუალობა, მაგრამ მისი გაუქმება ვერ ხერხდება.

საბჭოს შექმნის შესაძლებლობას არ ითვალისწინებს გერმანიის, ესტონეთის, ლატვიის, ლიეტუვას, პოლონეთის, პორტუგალიის, უკრაინის, ფინეთის, ჩეხეთის საკანონმდებლო ორგანოების რეგლამენტები. საკმაოდ საინტერესოა საბერძნეთის საკანონმდებლო ორგანოს რეგლამენტით გათვალისწინებული რეგულაციები. კერძოდ, საბერძნეთის პარლამენტში შექმნილია სამეცნიერო სამსახური,<sup>537</sup> რომელიც შედგება პარლამენტის სამეცნიერო საბჭოს, სამეცნიერო კვლევების ორი დირექტორატისა და სამეცნიერო ზედამხედველობის დირექტორატისგან. პარლამენტის სამეცნიერო საბჭო, რომელიც უნივერსიტეტის ცხრა პროფესორისგან შედგება ექვემდებარება უშუალოდ პარლამენტის სპიკერს. პარლამენტის სამეცნიერო სამსახური მიზნად ისახავს პარლამენტის საკანონმდებლო და ზოგადად საპარლამენტო საქმიანობის განხორციელებაში სამეცნიერო, განსაკუთრებით შედარებით-სამართლებრივი თვალსაზრისით, სამართლებრივ-ტექნიკური დახმარების გაწევას.<sup>538</sup>

ევროპის ქვეყნების ძირითადი რეგულაციები და პრაქტიკა მიმართულია უმეტესად წინასწარ, კანონპროექტის მომზადების ეტაპზე სამეცნიერო და ექსპერტული კვლევების ჩატარებისკენ და როგორც წესი, პარლამენტში განსახილველად წარდგენილ კანონპროექტს თან ერთვის ამგვარი სამეცნიერო თუ ექსპერტული კვლევები. თუ მსგავსი კვლევები არ არის ჩატარებული, ასეთ შემთხვევაში პროექტი იგზავნება სამეცნიერო, ექსპერტული მოსაზრებების მიღების მიზნით. მაგალითად, სლოვაკეთის საკანონმდებლო რეგულაციების მიხედვით, კანონპროექტის განხილველ კომიტეტს აქვს შესაძლებლობა ექსპერტებისგან, სამეცნიერო ინსტიტუტებისგან და სხვა ორგანოებისგან მოითხოვოს ექსპერტული და სამეცნიერო ანალიზისა და მოსაზრებების წარდგენა როგორც წერილობით, ასევე მოიწვიოს ექსპერტი კომიტეტის სხდომაზე საკითხის განხილვისათვის აუცილებელი მოსაზრებების ზეპირი ფორმით მიღების მიზნით.<sup>539</sup> უკრაინის შემთხვევაში ვერხოვნა რადაში განხილვის ეტაპზე მყოფი კანონპროექტები

---

<sup>537</sup> საპარლამენტო საბჭოს ფორმატი აქვს, რომელიც ერთიანად უზრუნველყოფს სამეცნიერო მომსახურებით პარლამენტის საქმიანობას და არ ითვალისწინებს ცალკეულ კომიტეტებთან ერთი ან რამდენიმე საბჭოს შექმნის შესაძლებლობას.

<sup>538</sup> Standing Orders of the Hellenic Parliament, Published in the Government Gazette No 106 A'/24.6.1987, article 160-162a.

<sup>539</sup> Act of the National Council of the Slovak Republic on Rules of Procedure, No. 350/1996, article 54.

შესაძლებელია გაგზავნილ იქნეს უკრაინის მეცნიერებათა ეროვნულ აკადემიაში ექსპერტული მოსაზრებების მისაღებად.<sup>540</sup> ევროპული რეგულაციების შესაბამისად, დარგის ექსპერტების მოსაზრებების მოსმენა ასევე შესაძლებელია საჯარო კონსულტაციებისა და საჯარო მოსმენების ფორმატში. მაგალითად, ლიეტუვას სეიმში განხილვაში მყოფ პროექტებთან დაკავშირებით საჯარო კონსულტაციების ფორმატში მიღებული ექსპერტული მოსაზრებები შესაძლებელია განხილულ იქნეს კომიტეტის სხდომაზე, შესაბამისი ექსპერტების კომიტეტის სხდომაზე მონაწილეობის უზრუნველყოფით.<sup>541</sup> მსგავსი შესაძლებლობაა გათვალისწინებული გერმანიის შემთხვევაში, განსახილველ საკითხზე ინფორმაციის მოპოვების მიზნით, კომიტეტს შეუძლია გამართოს საჯარო მოსმენები, მათ შორის ექსპერტების მონაწილეობით,<sup>542</sup> რომლებსაც შეუძლიათ სათანადო ინფორმაციის მიწოდება.<sup>543</sup> გერმანიაში პარლამენტის მხრიდან ხდება მეცნიერების ჩართვა საკანონმდებლო პროცედურებში, არაერთგზის მიმართავენ მათ თხოვნით საექსპერტო დასკვნისათვის, შესაბამისობაშია თუ არა ესა თუ ის კანონი კონსტიტუციასთან და რამდენად მიზანშეწონილია კანონის ცალკეული მოთხოვნა სოციალურ-პოლიტიკური, ეკონომიკური, ეკოლოგიური და ა.შ. თვალსაზრისით და მეცნიერების მიერ წარდგენილ დასკვნებს, როგორც წესი, დიდი მნიშვნელობა ენიჭებათ შესაბამისი საკანონმდებლო პროცედურებისას.<sup>544</sup>

ევროპული გამოცდილების შესწავლისა და გაანალიზების შედეგად შეგვიძლია შევაჯამოთ, რომ რეგულაციები უმეტესად მიმართულია საჭიროების შემთხვევაში დარგის სპეციალისტებისაგან კონკრეტულ პროექტთან დაკავშირებით მოსაზრებების მიღებაზე, საჯარო კონსულტაციების მეშვეობით ელოდებიან მათი მოსაზრებების წარდგენას ან თვითონ რთავენ დარგის სპეციალისტებს განხილვის პროცესში. ამ გზით იღებენ მათ ექსპერტულ, მათ შორის მეცნიერულ მოსაზრებებს და არა კომიტეტთან

---

<sup>540</sup> Law of Ukraine on the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, Reports of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), 2010, No. 14-15, No. 16-17, Article 133, article 103.

<sup>541</sup> Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, No I-399, 17.02.1994, Vilnius, article 148.

<sup>542</sup> საკანონმდებლო ორგანოს რეგლამენტი შეიცავს, ასევე, დებულებებს კომიტეტის გადაწყვეტილებით მოწვეული ექსპერტის ანაზღაურების პირობების შესახებ.

<sup>543</sup> Rules of Procedure of the German Bundestag, 2.07.1980, Federal Law Gazette I, p. 1237, article 70.

<sup>544</sup> *ვიურთენბერგერი თ.*, საკანონმდებლო ინიციატივის პროცედურული ასპექტები, „ჯეპლავის“ საქმიანობა, ქართული სამართლის მიმოხილვა 7/2004-2/3, გვ. 264.

პარლამენტის უფლებამოსილების ვადით არსებული სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოების მეშვეობით.

ასევე უნდა აღვნიშნოთ, რომ ქართულ რეალობაში აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ კომიტეტთან არსებული სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოები ძალიან ემსგავსება კომიტეტის სამუშაო ჯგუფებს.<sup>545</sup> ორივე შემთხვევაში შექმნის საფუძველია კომიტეტის გადაწყვეტილება, კომპლექტდება შესაბამისი დარგის სპეციალისტებისგან და მათ მიზანს წარმოადგენს კომიტეტის საქმიანობის ხელშეწყობა, მათგან მოსაზრებების მიღების გზით. როგორც სამუშაო ჯგუფის, ასევე სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოს მიერ შემუშავებულ ინფორმაციას კომიტეტისთვის საკონსულტაციო, სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ვფიქრობთ, საკითხი გადახედვას საჭიროებს, ორივე ფორმატის შენარჩუნების საჭიროების თვალსაზრისით.<sup>546</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელებული ცვლილების მიხედვით სამუშაო ჯგუფსა და საკონსულტაციო საბჭოს შორის განსხვავება პრაქტიკულად აღარ არსებობს, რაც აზრს უკარგავს მის შექმნას და შესაბამისად, ამგვარი საკანონმდებლო რეგულაციის არსებობას, რადგან საკონსულტაციო საბჭო ცვლილების მიხედვით შეიქმნება ასევე, კომიტეტის მიერ განსაზღვრული ვადით, სადაც უნდა შედიოდნენ დარგის სპეციალისტები, ისევე როგორც კომიტეტის სამუშაო ჯგუფის შემთხვევაში. ორი მსგავსი ფორმატის არსებობა ვფიქრობთ, დატვირთვას მოკლებულია, რადგან არა მექანიზმების სიმრავლე, არამედ მათი ქმედითობა ქმნის ჩართულობას რეალურს და თუ იდენტური ინკლუზიურობის

---

<sup>545</sup> იხ. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 46.

<sup>546</sup> თემაზე მუშაობის პროცესში საქართველოს პარლამენტმა განახორციელა რეგლამენტში ცვლილება, რომელიც ითვალისწინებდა სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოებისათვის სახელის შეცვლისა და მისი კომიტეტის მიერ განსაზღვრული ვადით შექმნის შესახებ ცვლილების განხორციელებას. ნაშრომი აღნიშნული ცვლილებების ინიცირებამდე მომზადდა, სადაც საუბარია სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოებისა და სამუშაო ჯგუფების მსგავსების შესახებ. პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელებული აღნიშნული ცვლილებით საკონსულტაციო საბჭო კიდევ უფრო დაუახლოვდა სამუშაო ჯგუფს, რაც კიდევ მეტად ამყარებს ნაშრომში დაფიქსირებულ ჩვენს პოზიციას.

ფორმატი გათვალისწინებულია ერთი მექანიზმით, მეორე მსგავსი მექანიზმის არსებობის აუცილებლობა არ არსებობს.<sup>547</sup>

## 4.2. ამომრჩეველთა ინტერაქცია წარმომადგენლობით ორგანოსთან

### 4.2.1. პეტიცია

#### 4.2.1.1. პეტიციის წარდგენა პარლამენტში და მისი ადგილი კანონშემოქმედებით საქმიანობაში

პეტიცია ლათინური სიტყვიდან „*petitio*“ წარმოდგება, რაც ხვეწნას, თხოვნას, მუდარას, შეტევას ნიშნავს.<sup>548</sup> პეტიცია თავდაპირველად გამოიყენებოდა, როგორც საჩივარი, ქვეშევრდომის თხოვნა მმართველისადმი და მის უპირატესობას აღიარებდა. დოქტრინა პეტიციის განვითარებასა და მის, როგორც ადამიანის უფლებად აღიარებას ინგლისში დემოკრატიის განვითარებას უკავშირებს, დაწყებული თავისუფლების დიდი ქარტიით<sup>549</sup> და „პეტიციით უფლებათა შესახებ“ გაგრძელებული.<sup>550</sup> პეტიციის უფლება, სხვა უფლებათა შორის, აღიარებულია 1689 წლის დიდი ბრიტანეთის „უფლებათა ბილით“.<sup>551</sup> პეტიციის უფლება ასევე გარანტირებულ იქნა ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციის პირველივე შესწორებით, 1789 წლის უფლებათა ბილით.<sup>552</sup> ამ მიზეზით

---

<sup>547</sup> საპარლამენტო პრაქტიკაში კომიტეტებთან არსებული სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოების საქმიანობა აქტიურობით ცალსახად არ გამოირჩევა, წლების მანძილზე სხდომების გამართვის ერთეული შემთხვევები ფიქსირდება.

<sup>548</sup> Word Sense dictionary < <https://www.wordsense.eu/petitio/> > [12.08.2023].

<sup>549</sup> 1215 წელს ინგლისში მიღებული თავისუფლების დიდი ქარტია (*Magna Carta Libertatum*), რომელიც მიმართული იყო მეფის ხელისუფლების შეზღუდვისკენ, ადამიანის უფლებსა და თავისუფლებებს, ასევე კანონის უზენაესობის, კანონის წინაშე ყველას თანასწორობის პრინციპს აღიარებდა. იგი დიდ ბრიტანეთში საკონსტიტუციო აქტად განიხილება და საფუძვლიანად მიიჩნევა თანამედროვე დემოკრატიის ფუძემდებლურ დოკუმენტად.

<sup>550</sup> 1628 წელს მეფეს ჩარლზ I-ს, რომელიც პარლამენტის უფლებებს არ აღიარებდა, თემთა პალატამ „პეტიციით უფლებათა შესახებ“ [12.08.2023] მიმართა, რომლითაც გარდა სხვა საკითხებისა, პარლამენტის თანხმობის გარეშე არალეგალურად ცხადდებოდა დაბეგვრა, გადასახადების დაკისრება და თვითნებური პატიმრობა. მეფემ აღიარა საკუთარი პრივილეგიების შეზღუდვა და პეტიცია აქტად იქცა.

<sup>551</sup> Bill of Rights [12.08.2023] - დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის 1689 წლის კონსტიტუციური აქტი, რომელმაც ინგლისში კონსტიტუციურ მონარქიას ჩაუყარა საფუძველი და რომლის მთავარი პრინციპები დღესაც მოქმედია.

<sup>552</sup> კონგრესის მიერ არ უნდა იქნას მიღებული არცერთი კანონი, რომელიც დააკანონებს რომელიმე რელიგიას, ან ხელს შეუშლის მის თავისუფალ აღმსარებლობას, რომელიც აღკვეთს სიტყვისა ან პრესის თავისუფლებას; ან წაართმევს ხალხს მშვიდობიანი შეკრების უფლებას და უფლებას პეტიციით მიმართოს

პეტიციის უფლება განიხილება, როგორც ალბათ მოქალაქეთა ერთ-ერთი უძველესი პოლიტიკური უფლება.<sup>553</sup> პეტიციის მეშვეობით ძალიან მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება იქნა უზრუნველყოფილი ჯერ კიდევ უფლების აღიარების ადრეულ ეტაპზე. ამ მხრივ შეგვიძლია გამოვყოთ ახალი ზელანდიის საკანონმდებლო ორგანოში 1893 წელს წარდგენილი პეტიცია. პეტიციის სახით ქალების მიერ შეგროვდა 25 000-ზე მეტი ხელმოწერა<sup>554</sup> ქალებისთვის ხმის უფლების მიცემის მოთხოვნით. შედეგად, ახალი ზელანდია გახდა პირველი ქვეყანა სადაც ქალებს მიეცათ ხმის მიცემის უფლება საპარლამენტო არჩევნებში. პეტიცია სიგრძეში 270 მეტრზე მეტი გამოვიდა. იგი გამოფენილია ველინგტონის ეროვნულ ბიბლიოთეკაში. მისი საერთაშორისო მნიშვნელობა აღიარებულია იმითაც, რომ იგი შეტანილია იუნესკოს მსოფლიო მემკვიდრეობის პროგრამაში, რომელიც იცავს მსოფლიოს დოკუმენტურ მემკვიდრეობას.<sup>555</sup>

თანამედროვე გაგებით პეტიცია ნიშნავს, როგორც წესი, მრავალი ადამიანის მიერ ხელმოწერილ დოკუმენტს, რომლითაც მოთხოვნილია მთავრობისგან ან ხელისუფლების სხვა ორგანოსგან გარკვეული ქმედების განხორციელება ან მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შეცვლა.<sup>556</sup> თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში პეტიციის უფლება ერთ-ერთი ყველაზე ფართოდ აღიარებული უფლებაა. პეტიცია არის მოქალაქეთა უფლებებისა და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის ინსტრუმენტი, ის ასევე, წარმოადგენს მოქალაქეთა ჩართულობის განსაკუთრებულ ფორმას.<sup>557</sup>

ზოგადად, პეტიციის სისტემის მიზნებია დემოკრატიის გაძლიერება მოქალაქეთა მონაწილეობისა და პოლიტიკურ საქმეებში ჩართულობის ხელშეწყობის გზით,

---

მთავრობას, რათა მან დააკმაყოფილოს მისი მოთხოვნები. [უფლებათა ბილი, 1789](#). [12.08.2023] რატიფიცირებულია 1791წ. დეკემბერში. იხ. ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია, *ა. კობალაძისა და ს. ბარამიძის* თარგმანი, თბილისი, 1993, გვ. 18.

<sup>553</sup> *Tiburcio T.*, The Right to Petition, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, B-1047, Brussels, 2015, p. 8.

<sup>554</sup> იმავე პერიოდში ათეული სხვა, უფრო მცირე პეტიციაც იქნა წარდგენილი წარმომადგენელთა პალატაში, რომლებიც მთლიანობაში შეიცავდნენ თითქმის 32 000 ქალის ხელმოწერას, რაც ახალი ზელანდიის ზრდასრული ქალი მოსახლეობის თითქმის მეოთხედის ხელმოწერას წარმოადგენდა.

<sup>555</sup> New Zealand History, Research and Publishing Group of the New Zealand Ministry for Culture and Heritage <<https://nzhistory.govt.nz/media/photo/suffrage-petition-1893>> [12.08.2023].

<sup>556</sup> Cambridge Dictionary <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/petition>> [12.08.2023].

<sup>557</sup> *Wójcicka E.*, The Right to Petition in the Republic of Poland – New Challenges and New Solutions, Wrocław Review of Law, Administration & Economics, Vol 6:2, 2016, p. 142.



წარმოდგენილ პირებსა და მათ წარმომადგენლებს შორის დისტანციის შემცირება, მეტი გამჭვირვალობის ხელშეწყობა და ინფორმაციის ნაკადის უზრუნველყოფა.<sup>558</sup> თანამედროვე სამყაროში პეტიციის უფლება გარანტირებულია საკანონმდებლო დონეზე, უმეტესად მისი აღიარება ხდება ქვეყნის კონსტიტუციით, რაც ხაზს უსვამს პეტიციის მნიშვნელობისადმი სახელმწიფოების დამოკიდებულებას.<sup>559</sup> პეტიციით მიმართვის უფლება უფრო მეტია, ვიდრე ხელისუფლებასთან წვდომის ან მისი კონტროლის უფლება.<sup>560</sup> პეტიციის უფლება გარანტირებულია ევროკავშირის თითქმის ყველა წევრი ქვეყნის ძირითადი კანონით.

**ცხრილი N5**

**ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კონსტიტუციებით გათვალისწინებული პეტიციის უფლება**

ქვეყანა	მუხლი	ქვეყანა	მუხლი	ქვეყანა	მუხლი
ავსტრია	148ა	კვიპროსი	29	საფრანგეთი	72-1
ბელგია	28	ლატვია	104	საბერძნეთი	10
ბულგარეთი	45	ლიეტუვა	33	სლოვაკეთი	27
გერმანია	17	ლუქსემბურგი	27	სლოვენია	45
დანია	54	მალტა	-	უნგრეთი	XXV
ესტონეთი	46	ნიდერლანდები	5	ფინეთი	-
ესპანეთი	29	პოლონეთი	63	ჩეხეთი	18
ირლანდია	-	პორტუგალია	52	შვედეთი	-
იტალია	50	რუმინეთი	51	ხორვატია	46

<sup>558</sup> *Tiburcio T.*, The Right to Petition, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, B-1047, Brussels, 2015, p. 16.

<sup>559</sup> სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისადმი მიმართვის უფლების რეგულირებისას, ძირითადად ტერმინი „პეტიცია“ გამოიყენება, თუმცა არის ცალკეული შემთხვევები, როდესაც განსაზღვრულია პირის უფლება წერილობით საჩივრით, განცხადებით მიმართოს ხელისუფლების ორგანოს, რაც შინაარსობრივი თვალსაზრისით ცხადია პეტიციის უფლებას მოიაზრებს.

<sup>560</sup> *Calhoun E.*, Initiative Petition Reforms and the First Amendment, University of Colorado Law Review, 66(1), 1995, p. 134.

ასევე, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ევროკავშირის არაწევრი ევროპის არაერთი ქვეყნის კონსტიტუციით არის გარანტირებული პეტიციის უფლება. ასეთი ქვეყნების რიცხვს, მათ შორის, მიეკუთვნებიან: ალბანეთი<sup>561</sup>, ანდორა,<sup>562</sup> მონაკო,<sup>563</sup> მოლდოვა,<sup>564</sup> მონტენეგრო,<sup>565</sup> ლიხტენშტეინი,<sup>566</sup> სერბეთი,<sup>567</sup> უკრაინა,<sup>568</sup> შვეიცარია<sup>569</sup>. პეტიციის უფლება ქვეყნის ძირითადი კანონით გარანტირებულია ასევე მსოფლიოს არაერთ ქვეყანაში.

კონსტიტუციით გარანტირებული პეტიციის უფლების რეალიზების შესაძლებლობის მარეგულირებელი ნორმები დადგენილია საკანონმდებლო დონეზე და უმეტეს შემთხვევებში პეტიციასთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება ცალკე საკანონმდებლო აქტით. პეტიციების განხორციელებისა და განხილვის პროცედურები ასევე განმტკიცებულია უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოების რეგლამენტებით. ევროკავშირში მასტრიხტის ხელშეკრულებით 1992 წელს აღიარებული პეტიციის უფლება, არის პირდაპირი მონაწილეობითი დემოკრატიის ინსტრუმენტი, რომლისთვისაც პარლამენტი არის მთავარი ინსტიტუციური მოთამაშე.<sup>570</sup> პეტიციის უფლების მარეგულირებელი წესები გათვალისწინებულია ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებით.<sup>571</sup> ევროპის პარლამენტში პეტიციების წარდგენისა და განხილვის წესს ცალკე თავი ეთმობა ევროპარლამენტის რეგლამენტში.<sup>572</sup> პეტიცია შეიძლება იყოს, როგორც ერთპიროვნული, ასევე კოლექტიური. პეტიცია ერთპიროვნულია იმ შემთხვევაში, როდესაც ინიციატივა ერთი პირისგან მომდინარეობს, ხოლო კოლექტიური პეტიციის წარსადგენად გარკვეული რაოდენობის მხარდამჭერების

---

<sup>561</sup> The Constitution of the Republic of Albania, 21.10.1998, article 48.

<sup>562</sup> The Constitution of the Principality of Andorra, 3.06.1993, article 23.

<sup>563</sup> The Constitution of the Principality of Monaco, 17.12.1962 article 31.

<sup>564</sup> The Constitution of the Republic of Moldova, 27.07.1994 article 52 .

<sup>565</sup> The Constitution of the Republic of Montenegro, 19.10.2007 article 57.

<sup>566</sup> The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 5.10.1921, article 42.

<sup>567</sup> The Constitution of the Republic of Serbia, 30.09.2006, article 56.

<sup>568</sup> The Constitution of Ukraine, 28.06.1996, article 40.

<sup>569</sup> The Federal Constitution of the Swiss Confederation, 18.04.1999, article 33.

<sup>570</sup> *Kotanidis S., Del Monte M.*, Strengthening Citizens' Participation, How the European Parliament is Responding to Citizens' Expectations, EPRS|European Parliamentary Research Service, April 2022, p. 8.

<sup>571</sup> The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/49, 26.10.2012, article 20, 24, 227.

<sup>572</sup> *ib.* Rules of Procedure of the European Parliament, December 2019, title IX, article 226-230.

შეგროვებაა აუცილებელი, თუმცა გამაერთიანებელი ნიშანი ის არის, რომ პეტიცია, როგორც წესი, არ გამომდინარეობს კონკრეტული პირის ინდივიდუალური საკითხიდან, არ შეეხება პერსონალურ საკითხს ან გარემოებას. ასეთ შემთხვევაში მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა განცხადებით, წერილით მიმართონ საჯარო დაწესებულებას, ხოლო პეტიცია სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი პრობლემიდან უნდა გამომდინარეობდეს, მათ შორის შესაძლოა ეხებოდეს წარმდგენი პირის ინტერესებსაც. სისტემებში, სადაც ნებადართულია, როგორც კერძო, ისე ზოგადი პეტიციების წარდგენა, რაც უფრო დიდია ზოგადი, საერთო ინტერესის პეტიციების პროპორცია, მით უფრო ეფექტურია სისტემა, ვინაიდან ამ პეტიციებით გათვალისწინებული მოთხოვნები უფრო შეესაბამება პარლამენტის უფლებამოსილებებს (მაშინ როცა სხვა ორგანოები, მაგ. ომბუდსმენები ან სასამართლო სისტემა უკეთესად არის აღჭურვილი კერძო თუ ინდივიდუალური საჩივრების განსახილველად და მოსაგვარებლად).<sup>573</sup>

რაც შეეხება კოლექტიური პეტიციის წარმდგენ პირთა მინიმალურ რაოდენობას, უნდა აღინიშნოს, რომ ვინაიდან პეტიციის უფლება განიხილება როგორც პირთა ჯგუფის, ასევე ერთი პირის უფლება მიმართოს ხელისუფლების ორგანოებს, კოლექტიური პეტიციის შემთხვევაში წარმდგენ პირთა მინიმალური რაოდენობა განსაზღვრული არ არის და მსგავს მოთხოვნებს კანონმდებლობა უმეტესად არ შეიცავს. მაგალითად, ბელგიის კონსტიტუციის მიხედვით, ყველას აქვს უფლება, ერთი ან მეტი პირის მიერ ხელმოწერილი პეტიციით მიმართოს სახელმწიფო ორგანოებს.<sup>574</sup> პორტუგალიის კონსტიტუციის მიხედვით პეტიციის უფლება აქვს ერთ მოქალაქეს ინდივიდუალურად, ან მოქალაქეთა ჯგუფს.<sup>575</sup> პოლონეთის კონსტიტუციის თანახმად, ყველას აქვს უფლება წარადგინოს პეტიცია.<sup>576</sup> რიგ შემთხვევებში არსებობს რეგულაციები, რომლის მიხედვითაც მრავალრიცხოვანი ხელმომწერების შემთხვევაში შესაძლებელია დადგენილი იყოს განხილვის განსხვავებული რეჟიმი. მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის

---

<sup>573</sup> *Tiburcio T.*, The Right to Petition, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, B-1047, Brussels, 2015, p. 36.

<sup>574</sup> The Belgian Constitution, 7.02.1831, article 28.

<sup>575</sup> The Constitution of the Republic of Portugal, 2.04.1976, article 52.

<sup>576</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 2.04.1997, Dziennik Ustaw No. 78, item 483, article 63.

შემთხვევაში, პეტიცია, რომელიც მიიღებს 100 000-ზე მეტ ხელმოწერას, განიხილება თემთა პალატაში დებატებზე.<sup>577</sup> გერმანიის ბუნდესტაგში წარდგენილი კოლექტიური, საჯარო პეტიციის მხარდამჭერთა კვორუმი თუ მიაღწევს 50 000-ს მხარდამჭერს, ერთი ან მეტი პეტიციონერის მოსმენა მოხდება საჯარო კომიტეტის სხდომაზე.<sup>578</sup> მსგავს რეგულაციას შეიცავს სლოვაკეთის პარლამენტის რეგლამენტი, რომლის მიხედვით, თუ პეტიციას ხელს აწერს 100 000 მოქალაქე, იგი განიხილება ეროვნული საბჭოს მიერ. პორტუგალიის შემთხვევაში, თუ პეტიცია მხარდაჭერილია 100-ზე მეტი მოქალაქის მიერ სავალდებულოა მომხსენებლად ეროვნული ასამბლეის წევრის დანიშნვა, 1 000 მხარდამჭერზე მეტის არსებობის შემთხვევაში კომიტეტი სხდომაზე აუცილებლად მოუსმენს პეტიციის ავტორს, ხოლო თუ წარდგენილ პეტიციას მხარს 7 500-ზე მეტი მოქალაქე უჭერს, იგი განიხილება პლენარულ სხდომაზე.<sup>579</sup> შეიძლება ითქვას, პეტიციის უფლება ადამიანის უფლებად არის აღიარებული, განიხილება როგორც თითოეული პირის ინდივიდუალური უფლება და მასზე ხელმოწერას უფრო სიმბოლური დატვირთვა აქვს, რომელიც ხაზს უსვამს საზოგადოების ფართო მხარდაჭერას და დაინტერესებას საკითხისადმი. პეტიცია სუსტად რეგულირებულია, აქვს მცირე ფორმალური სტრუქტურა, შეიძლება იყოს ისეთივე მარტივი, როგორც ამომრჩევლის წერილით მიმართვა საკანონმდებლო ორგანოსადმი და არსებობს თითქმის ყველგან მსოფლიოში.<sup>580</sup>

პეტიციის წარმდგენი სუბიექტი შესაძლოა იყოს, როგორც ფიზიკური, ასევე იურიდიული პირი, ჩვენ მიერ შესწავლილი ქვეყნების უმრავლესობა ამგვარ შესაძლებლობას ითვალისწინებს. ფიზიკური პირის შემთხვევაში, რიგი ქვეყნების კანონმდებლობა პეტიციის წარდგენის უფლებას ანიჭებს ნებისმიერ პირს, ინდივიდს, მოქალაქეობის,

---

<sup>577</sup> 100 000 ხელმოწერის შეგროვება არის ათვლის წერტილი, თუმცა შესაძლებელია პეტიციების კომიტეტმა ავტომატურად, ყოველთვის არ მიიღოს გადაწყვეტილება პეტიციის განხილვის შესახებ. მაგალითად, კომიტეტმა შეიძლება არ განიხილოს პეტიცია, თუ მას აქვს 100 000-ზე მეტი ხელმოწერა, თუმცა იგივე თემაზე პეტიცია ახლახან იქნა განხილული ან მალე გაიმართება დებატები. 2023 წლის ივნისის თვის მონაცემებით თემთა პალატაში განხილულია 171 პეტიცია. დეტალურად იხილეთ: <<https://petition.parliament.uk/>> [12.08.2023].

<sup>578</sup> Principles of the Petitions Committee on the Handling of Requests and Complaints (Procedural Principles), German Bundestag, March 8, 1989, 8.4 (4).

<sup>579</sup> Exercise of the Right of Petition Law of the Republic of Portugal no. 43/90 of 10 August 1990, article 17, 21, 24.

<sup>580</sup> Direct Democracy, the International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p. 83.

საცხოვრებელი ადგილის მიუხედავად, ხოლო რიგ ქვეყნებში ამგვარი შესაძლებლობით სარგებლობის უფლება გააჩნიათ, მხოლოდ ქვეყნის მოქალაქეებს. განსხვავებულია ასევე, მიდგომა პეტიციის წარმდგენი პირის ასაკთან დაკავშირებით. ქვეყნებს შორის რეგულაციები განსხვავდება აგრეთვე, პეტიციით წარსადგენი საკითხებისა და პეტიციის განხილვის პროცედურებთან დაკავშირებით. მაგალითად, ევროპარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, პეტიციის წარდგენის უფლება აქვს წევრ სახელმწიფოში რეგისტრირებული საცხოვრებლის (ოფისის) მქონე ნებისმიერ ფიზიკურ და იურიდიულ პირს. ამასთან, საკითხი უნდა ეხებოდეს ევროკავშირის ფარგლებში არსებულ საკითხებს, კომპეტენციას და უშუალოდ უნდა შეეხებოდეს განმცხადებელს, გავლენას ახდენდეს მის ინტერესებზე.<sup>581</sup> გერმანიის ბუნდესტაგში პეტიციის წარდგენის უფლება აქვს ფიზიკურ და იურიდიულ პირს. პეტიციის უფლების განსახორციელებლად არ არის აუცილებელი ქმედუნარიანობა, საკმარისია მოთხოვნების გასაგებ ენაზე ჩამოყალიბება. პეტიციის უფლება ასევე დამოუკიდებელია ავტორის ეროვნებისა და მისი საცხოვრებელი ადგილისგან. პეტიციით ხდება საჩივრის ან მოთხოვნის წარდგენა საკუთარი, სხვისი ან ზოგადი ინტერესების დასაცავად. მოთხოვნის მიზანი შესაძლებელია იყოს სახელმწიფო დაწესებულების ან სხვა ინსტიტუციების მიერ რაიმე ქმედების განხორციელება, რაც შეიძლება მოიცავდეს საკანონმდებლო წინადადებასაც. პეტიციების კომიტეტი იხილავს პეტიციებს, რომელიც ეხება ბუნდესტაგის კომპეტენციებს, კერძოდ ფედერალურ კანონმდებლობას.<sup>582</sup> ლიეტუვას კანონმდებლობის შესაბამისად, პეტიცია გულისხმობს განმცხადებლის მოთხოვნას ან წინადადებას, რომლის შედეგადაც შეიძლება საჭირო იყოს ახალი აქტის მიღება, არსებული აქტის შეცვლა ან გაუქმება. პეტიცია უნდა ეხებოდეს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას ან იმპლემენტაციას, მთავრობის ან ადმინისტრაციის დაწესებულებების რეფორმას, საზოგადოებისთვის, თვითმმართველობისთვის ან ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან სხვა საკითხებს.<sup>583</sup> ზოგ ქვეყანაში პეტიციის პირდაპირი წარდგენა არ ხდება და შუამავლების მხარდაჭერა (ე.წ.

<sup>581</sup> Rules of Procedure of the European Parliament, December, 2019, title IX, article 226.

<sup>582</sup> გერმანიის ბუნდესტაგის რეგლამენტის შესაბამისად პეტიციების განხილვის მიზნით, დადგენილია პეტიციების კომიტეტის პრინციპები, სადაც დეტალურად არის რეგულირებული პეტიციის წარდგენისა და განხილვის საკითხები.

<sup>583</sup> *ib.* Law on Petitions of the Republic of Lithuania, 7 July 1999, No. VIII-1313, Vilnius.

„პარლამენტის წევრების ფილტრი“) ესაჭიროება. მაგალითად, საბერძნეთში მოქალაქეს ან მოქალაქეთა ჯგუფს აქვს უფლება წერილობითი პეტიციით მიმართოს პარლამენტს, რომელიც მოიცავს საჩივრებს და „მოთხოვნებს“. პარლამენტის წევრი, რომელიც ეთანხმება პეტიციის მიღებას ხდება მისი თანახელმძღვანელი. მინისტრი, რომელსაც პეტიცია გადაეგზავნება, ვალდებულია პარლამენტს პასუხი დაუბრუნოს 25 დღის განმავლობაში. პასუხი, ასევე, უნდა ეცნობოს იმ პარლამენტის წევრებს, რომლებიც ეთანხმებოდნენ პეტიციას და აგრეთვე, მის ავტორს.<sup>584</sup>

პეტიციების განხილვის წესში ორი თავისებურება შეიძლება გამოვყოთ. პირველი - როდესაც პეტიციების განხილვა ხორციელდება სპეციალურად ამ მიზნით შექმნილი კომიტეტების მეშვეობით. ისინი წარმართავენ პროცესს, ხელმძღვანელობენ და თვალს ადევნებენ პეტიციაზე რეაგირების საკითხს, წარადგენენ ანგარიშებს საკანონმდებლო ორგანოში შემოსული პეტიციებისა და მათი განხილვის მდგომარეობის შესახებ. ასეთი ქვეყნების რიცხვს მიეკუთვნება შესწავლილი ქვეყნების უმეტესობა, მაგალითად, გერმანია<sup>585</sup>, ბელგია,<sup>586</sup> ლიეტუვა,<sup>587</sup> ბულგარეთი,<sup>588</sup> პოლონეთი,<sup>589</sup> ჩეხეთი,<sup>590</sup> დიდი ბრიტანეთი. პეტიციების განმხილველი ცალკე კომიტეტია აგრეთვე შექმნილი ევროპარლამენტში. პეტიციების კომიტეტებს, ასევე, აქვთ შესაძლებლობა საჭიროების შემთხვევაში მოითხოვონ შესაბამის საკითხებზე მომუშავე კომიტეტის მოსაზრებები; მეორე - როდესაც პეტიცია განსახილველად გადაეცემა იმ დარგობრივი მიმართულების კომიტეტს, რომლის კომპეტენციასაც პეტიციით გათვალისწინებული საკითხები განეკუთვნება. მსგავსი რეგულაციები დადგენილია მათ შორის, სლოვაკეთის,<sup>591</sup>

---

<sup>584</sup> Standing Orders of the Hellenic Parliament, Published in the Government Gazette No 106 A'/24.6.1987, article 125.

<sup>585</sup> Rules of Procedure of the German Bundestag, 2.07.1980, Federal Law Gazette I, p. 1237, article 108-110.

<sup>586</sup> The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, December 2020, article 143.

<sup>587</sup> Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, 17.02.1994, No I-399, Vilnius, article 80.

<sup>588</sup> Rules of Organization and Procedure of the National Assembly of the Republic of Bulgaria, PROM. SG 109/21 DEC 2021, article 22.

<sup>589</sup> The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, 30.07.1992, Monitor Polski, item 32, article 126b.

<sup>590</sup> Rules of Procedure of the Chamber of Deputies of the Czech Republic, 19.04.1995, Act no. 90/1995 Coll, article 113.

<sup>591</sup> Act of the National Council of the Slovak Republic on Rules of Procedure, No. 350/1996, article 133.

უკრაინის,<sup>592</sup> ასევე საქართველოს კანონმდებლობით. ასეთ შემთხვევაში, როგორც წესი პეტიციის შემოსვლის შემდეგ, მისი შინაარსის გათვალისწინებით განისაზღვრება პეტიციის განმხილველი კომიტეტი და მას გადაეცემა პეტიცია შესასწავლად. პეტიცია შესაძლებელია უშუალოდ განიხილოს, როგორც კომიტეტმა, ასევე გადაეცეს აღმასრულებელ ან შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოებს და მიიღოს მათგან პასუხი. უმეტეს შემთხვევებში გათვალისწინებულია აგრეთვე, საჭიროების შემთხვევაში, პეტიციების პლენარულ სხდომებზე განხილვის შესაძლებლობა.

პეტიციის წარდგენის ფორმასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ პეტიციების მატერიალური ფორმით წარდგენასთან ერთად სულ უფრო მეტად ინერგება პეტიციის წარდგენის ელექტრონული ფორმატი. ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის შესაბამისად, წევრმა ქვეყნებმა უნდა განავითარონ ელექტრონული დემოკრატია, რომელიც მოიცავს, ასევე, ელექტრონული პეტიციების წარდგენის შესაძლებლობის უზრუნველყოფას. ელექტრონული პეტიცია არის დემოკრატიული ინსტიტუტებისთვის პროტესტის ან რეკომენდაციის ელექტრონულად მიწოდება, რომელზე ხელმოწერითაც მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა ჩაერთონ ამ თემაზე დისკუსიასა და მის განხილვაში.<sup>593</sup> პეტიციების ელექტრონულად წარდგენის შესაძლებლობა ფართოდ არის დანერგილი ევროკავშირის ქვეყნებში. თითქმის ყველა ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს აქვს შესაბამისი ელექტრონული მხარდაჭერა, რაც საჯაროა და მარტივად ხელმისაწვდომი შესაბამის ვებგვერდზე.<sup>594</sup> შესაძლებელია, როგორც პეტიციის ონლაინ წარდგენა, ასევე ცალკეულ შემთხვევებში პეტიციის განთავსება პორტალზე, მათ შორის, ხელმოწერების შეგროვების მიზნით. ცხადია, რომ პეტიციების წარდგენის ელექტრონული ფორმატი ამარტივებს პეტიციის უფლების

---

<sup>592</sup> Law of Ukraine on the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, Reports of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), 2010, No. 14-15, No. 16-17, Article 133, article 223<sup>1</sup>.

<sup>593</sup> *Council of Europe*, Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to Member States on Electronic Democracy (e-democracy), adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies, p. 8.

<sup>594</sup> მაგალითად, გერმანიის ბუნდესტაგის ელექტრონული პეტიციების ვებგვერდზე 2023 წლის აპრილის თვის მონაცემებით იძებნება 6 875 დასრულებული და 1 305 განხილვაში მყოფი პეტიცია, ხოლო 41 პეტიციაზე მიმდინარეობს მხარდაჭერა.

რეალიზებას და ხელს უწყობს მოქალაქეთა ფართო ჩართულობას საპარლამენტო საქმიანობაში.

ჩართულობის ტიპის მიხედვით დემოკრატიის სამი მოდელის არსებობის შესახებ, დალტონის, სკაროუს და კეინის მოსაზრებას თუ გავიზიარებთ, რომლებიც ერთმანეთისაგან განასხვავებენ წარმომადგენლობით, პირდაპირ და ადვოკატირების (ნახევრად პირდაპირ) დემოკრატიას, რომლის მიხედვით, ნახევრად პირდაპირ მოდელში, მოქალაქეები ან საზოგადოებრივი ინტერესების ჯგუფები უშუალოდ ურთიერთობენ მთავრობებთან და უშუალოდ მონაწილეობენ პოლიტიკის ფორმირების პროცესში, თუმცა რეალური გადაწყვეტილებები რჩება ოფიციალური პირების ხელში,<sup>595</sup> პეტიცია სწორედ მესამე მოდელს შეგვიძლია მივაკუთვნოთ. პეტიციები ნახევრად-პირდაპირი დემოკრატიის ფორმაა, რომელიც აერთიანებს, როგორც პირდაპირი, ისე წარმომადგენლობითი დემოკრატიისთვის დამახასიათებელ თვისებებს.<sup>596</sup> უნდა დავეთანხმოთ აღნიშნულ მოსაზრებას, რადგან პეტიციის უფლების რეალიზებით პირი უშუალოდ წამოჭრის ინდივიდუალური თუ საზოგადოებრივი ინტერესებიდან მომდინარე საკითხს და ელოდება საკანონმდებლო ორგანოს ადეკვატურ რეაგირებას, რომელიც იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას. პეტიცია ხელს უწყობს მოქალაქეებს გამოავლინონ ის საკითხები, რომლებიც სხვაგვარად ცნობილი არ იქნებოდა პარლამენტისთვის.<sup>597</sup> თავის მხრივ, საკანონმდებლო ორგანოს აქვს კიდევ ერთი მექანიზმი, რომ მოისმინოს ხალხის ხმა. კანონშემოქმედებითი პროცესის ხელშეწყობის მიზნით კანონმდებლებს დიდად ესაჭიროებათ საზოგადოების შესახებ ინფორმაციის შეგროვება, რისთვისაც საზოგადოება ხშირად ერთადერთ წყაროს წარმოადგენს.<sup>598</sup> დარწმუნებით შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ კანონშემოქმედებით საქმიანობაში პეტიციის

---

<sup>595</sup> *Dalton R., Scarrow S., Cain B.*, Advanced Democracies and the New Politics, *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 1, Jan. 2004, p. 128.

<sup>596</sup> *Wójcicka E.*, The Right to Petition in the Republic of Poland – New Challenges and New Solutions, *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol 6:2, 2016, pp. 141-142.

<sup>597</sup> *Leston-Bandeira C.*, Parliamentary Petitions and Public Engagement: an Empirical Analysis of the Role of E-petitions, *Policy & Politics*, 47(3), 2019, pp. 415-436, edited version of an article, available online at: <[https://eprints.whiterose.ac.uk/145393/3/Role Parliamentary Petitions Systems CLB COMBIN](https://eprints.whiterose.ac.uk/145393/3/Role_Parliamentary_Petitions_Systems_CLB_COMBIN)> [12.08.2023], p. 8.

<sup>598</sup> *McKinley M.*, Lobbying and the Petition Clause, *Stanford Law Review* 68, no. 5, May 2016, p. 1133.



ფორმით ხალხის მონაწილეობის როლი მნიშვნელოვანი და ღირებულია, რადგან მისი მეშვეობით შესაძლებელია პარლამენტისადმი მიმართვა საზოგადოებისთვის აქტუალური საკითხების თაობაზე, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს საკანონმდებლო ცვლილებები, ისევე როგორც, შესაძლოა პეტიცია პირდაპირ ითვალისწინებდეს საკანონმდებლო ცვლილებებს და ამ მიზნით იყოს წარდგენილი.

#### **4.2.1.2. პარლამენტისადმი პეტიციით მიმართვის საკანონმდებლო რეგულაციები და პრაქტიკა საქართველოში**

საქართველოს პარლამენტში პეტიციის წარდგენის შესაძლებლობას საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს, რომლის თანახმად, პეტიცია არის არანაკლებ 300 პირის მიმართვა, რომელიც შეეხება სახელმწიფოებრივი ან/და საზოგადოებრივი პრობლემიდან გამომდინარე საკითხს.<sup>599</sup> პეტიციის წარდგენა შესაძლებელია როგორც მატერიალური, ასევე ელექტრონული ფორმით. მიმართვა, რომელიც არ შეიცავს მინიმუმ 300 პირის მხარდაჭერას იწოდება პეტიციის განაცხადად და დამატებითი ხელმოწერების შეგროვების მიზნით განთავსდება პარლამენტის ვებგვერდზე. 1 თვის ვადაში სათანადო მხარდამჭერთა რაოდენობის შეგროვების შემთხვევაში პეტიცია განსახილველად წარედგინება პარლამენტს.

პეტიცია განსახილველად გადაეცემა შესაბამისი დარგობრივი სპეციალიზაციის კომიტეტს.<sup>600</sup> კომიტეტი უფლებამოსილია მიიღოს ერთ-ერთი შემდეგი გადაწყვეტილება: პეტიციის უშუალოდ შესწავლისა და განხილვის; პეტიცია გადაუგზავნოს შესაბამის სამინისტროს, ასევე, სხვა უწყებას; მიზანშეუწონლად მიიჩნიოს პეტიციის განხილვა. სამინისტროში ან სხვა უწყებაში პეტიციის გაგზავნის შემთხვევაში პასუხი 1 თვის ვადაში ეცნობება შესაბამის კომიტეტს და პეტიციის ავტორს. საქართველოს

---

<sup>599</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 203.

<sup>600</sup> პეტიციის განხილვის მიზნით ასეთი საჭიროების შემთხვევაში, რეგლამენტით დადგენილი წესით შესაძლებელია, ასევე, დროებითი კომისიის შექმნა.

პარლამენტიდან შესულ პეტიციებზე რეაგირების მდგომარეობის კონტროლი ეკისრება შესაბამისი სამინისტროს საპარლამენტო მდივანს.<sup>601</sup>

განსაკუთრებულად გვინდა ხაზი გავუსვათ, რომ საქართველოში მოქალაქეებისთვის პირადი და კოლექტიური პეტიციის უფლება გარანტირებული იყო საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციით.<sup>602</sup> კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია კი პეტიციის წარდგენის უფლების შესახებ ჩანაწერს არ შეიცავს. საკანონმდებლო აქტის დონეზე პეტიციის წარდგენის შესაძლებლობა და პირობები რეგულირებულია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით.<sup>603</sup> პეტიციის შესახებ ჩანაწერს დღემდე მოქმედი ყველა პარლამენტის რეგლამენტი შეიცავდა<sup>604</sup>, თუმცა ნორმამ დროთა განმავლობაში გარკვეული სახეცვლილება განიცადა და მიზანშეწონილად მივიჩნევთ გამოვყოთ რამდენიმე არსებითი შესწორება. ფუნდამენტური ცვლილება შეეხო პეტიციის წარმდგენ პირთა რაოდენობას და განისაზღვრა, რომ პეტიციის წარსადგენად საჭიროა 300 პირის მხარდაჭერა.<sup>605</sup> ცვლილების განხორციელებამდე პეტიციის წარმდგენ პირთა რაოდენობა არ იყო დადგენილი და პეტიცია განსაზღვრული იყო, როგორც პირთა ჯგუფის წერილობითი მიმართვა. მოთხოვნა, რომელიც მხოლოდ პირთა ჯგუფის არსებობას შეიცავდა, ქმნიდა შესაძლებლობას, რომ ორი ან ორზე მეტი პირის ხელმოწერის შემთხვევაში პეტიცია შემდგარიყო. არსებით განსხვავებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რომ პეტიცია საკანონმდებლო წინადადების ფორმად მიიჩნეოდა, რაც ნიშნავდა, რომ პეტიციის სახით შესაძლებელი იყო ახალი კანონის მიღების ან მოქმედ კანონში ცვლილება-დამატებების შეტანის მიზნით პარლამენტისადმი მიმართვა.<sup>606</sup> დღეს

<sup>601</sup> „საპარლამენტო მდივანის შესახებ“ საქართველოს კანონი, სსმ 19, 15.07.2004, მუხლი 5.

<sup>602</sup> საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, 21.02.1921, მუხლი 37.

<sup>603</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმად საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსი“ აღიარებულია აგრეთვე პეტიცია, რომლის წარდგენის უფლება აქვს მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 1%-ს ან დასახლების საერთო კრებას. იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსი“, 05.02.2014.

<sup>604</sup> იხ. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, სსმ, 8, 25.03.2004, მუხლი 203-204, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, სსმ ვებგვერდი, 03.07.2012, მუხლი 240-241.

<sup>605</sup> აღნიშნული ცვლილება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელდა 2018 წლის 19 აპრილს.

<sup>606</sup> საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ, 17.10.1997, მუხლი 82.

არსებული რეგულაციის პირობებში პეტიციის ფორმით საკანონმდებლო ცვლილების წარდგენის პირდაპირი შესაძლებლობა არ არსებობს, თუმცა შესაძლებელია, პეტიციის ფარგლებში დასმულ იქნეს იმგვარი პრობლემა, რომელმაც პარლამენტის მიერ გაზიარების შემთხვევაში, თავის მხრივ, საკანონმდებლო აქტში ცვლილების განხორციელების აუცილებლობა გამოიწვიოს. პეტიციის წარდგენის მსურველ პირებს აქვთ შესაძლებლობა მოახდინონ პრობლემის იდენტიფიცირება, გადაწყვეტილების მიმღები პირების წინაშე დასვან მისი მოგვარების საკითხი, თუმცა მისი გაზიარების, გადაწყვეტილების მიღების თვალსაზრისით სრულად დამოკიდებული არიან პარლამენტზე. არსებითი განსხვავება შეეხო აგრეთვე, პეტიციების წარდგენის ფორმას, კერძოდ თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარების კვალდაკვალ გაჩნდა პეტიციის ელექტრონული წესით წარდგენის შესაძლებლობა და განისაზღვრა მასთან დაკავშირებული პროცედურები.

პეტიციის წარდგენის უფლებაზე საუბრისას ყურადღება უნდა გავამახვილოთ მის წარმდგენ სუბიექტზე. თუ კანონმდებელი მაგალითად, საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების უფლებას ანიჭებს მხოლოდ ამომრჩევლებს, საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლებით შეუძლიათ ისარგებლონ მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებმა, პეტიციის წარდგენის შემთხვევაში სუბიექტად განსაზღვრულია „პირი“. შესაბამისად, პეტიციის წარდგენის, პეტიციაზე მხარდაჭერის უფლებით შესაძლებელია ისარგებლოს ნებისმიერმა პირმა, მოქალაქეობის,<sup>607</sup> საცხოვრებელი ადგილის, მათ შორის ასაკის მიუხედავად. ჩვენი აზრით, საჭიროა აღნიშული რეგულაციის გადახედვა წარმდგენი სუბიექტების განსაზღვრის მიმართულებით.

---

<sup>607</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ პეტიციის ელექტრონულად წარდგენის შემთხვევაში, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ითხოვს კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის განხორციელებას, რომელიც მხოლოდ საქართველოს მოქალაქის პირადობის ელექტრონული მოწმობითა და შესაბამისი ტექნოლოგიური მხარდაჭერის არსებობის შემთხვევაში არის შესაძლებელი, თუმცა თუ პეტიციის განაცხადი წარდგენილია მატერიალური ფორმით მსგავსი მოთხოვნა ცხადია არ არსებობს. ერთი და იმავე პირს აქვს პეტიციის მატერიალური ფორმით წარდგენის შესაძლებლობა, ხოლო ელექტრონული ფორმით იგი პეტიციას ვერ წარადგენს, თუ არ აქვს კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის განხორციელების შესაძლებლობა, ამასთანავე, პეტიციაზე მხარდაჭერისათვის კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის განხორციელების მოთხოვნა არ არსებობს.

პეტიციის, როგორც ჩართულობის მექანიზმის ფუნქციონირების შესწავლის მიზნით ჩვენ მიერ განხორციელდა საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი პეტიციების რაოდენობრივი და თვისობრივი კვლევა.<sup>608</sup> შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ 2018 წლის აპრილიდან 2023 წლის მარტის ჩათვლით პერიოდში საქართველოს პარლამენტში წარდგენილია 35 პეტიცია, მათ შორის 2 საქართველოს პარლამენტის ელექტრონული პლატფორმის მეშვეობით, ხოლო ერთი პეტიციის განაცხადი, რომელიც არ იყო წარდგენილი საკმარისი მხარდაჭერი პირის მიერ, ხელმოწერების შესაგროვებლად საქართველოს პარლამენტის მიერ განთავსდა ვებგვერდზე, თუმცა განაცხადის პეტიციად ქცევისათვის საკმარისი რაოდენობის ხელმოწერები ვერ შეგროვდა.<sup>609</sup> ცალკეულ შემთხვევებში პეტიციებზე მხარდაჭერა განხორციელებულია ელექტრონულად სხვადასხვა ელექტრონული პლატფორმების მეშვეობით და შემდეგ ხდება მათი წარდგენა საქართველოს პარლამენტში, ყველა ასეთ შემთხვევაში პარლამენტის მიერ დაწყებულია პეტიციის განხილვა.

საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი პეტიციების თვისობრივი შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ 11 მათგანი უშუალოდ ეხება საკანონმდებლო ცვლილებებს, მათ შორის 1 მათგანი გაზიარების შემთხვევაში კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელებას საჭიროებს.<sup>610</sup> რიგ შემთხვევებში პირდაპირ არის მოთხოვნილი კანონში ცვლილებების განხორციელების საჭიროების შესახებ, რიგ შემთხვევაში კი ამგვარი საჭიროება პეტიციის შინაარსიდან გამომდინარეობს. უმეტესად მოქალაქეები სვამენ პრობლემას და სახელმწიფოსგან ელიან მის მოგვარებას, მათ შორის საკითხი გადაწყდება

---

<sup>608</sup> პერიოდი მოიცავს პეტიციის მოქმედი რეგულაციის ძალაში შესვლის შემდეგ (2018 წლის აპრილიდან 2023 წლის მარტის ჩათვლით) პერიოდს.

<sup>609</sup> მატერიალური ფორმით წარმოდგენილ პეტიციის განაცხადზე ფიქსირდებოდა 133 პირის ხელმოწერა, დამატებით ხელმოწერების შეგროვების უზრუნველყოფის მიზნით იგი საქართველოს პარლამენტის მიერ განთავსებულ იქნა ვებგვერდზე, თუმცა დადგენილ ვადაში საკმარისი რაოდენობის მხარდაჭერა არ დაფიქსირდა.

<sup>610</sup> პეტიციის, რომელმაც 305 პირის მხარდაჭერა მოაგროვა, შინაარსი ეხება საპარლამენტო საქმიანობაში ახალგაზრდების მეტ ჩართულობას და ითვალისწინებს პარლამენტის წევრის მინიმალური ასაკობრივი ზღვარის განსაზღვრას 21 წლით, ნაცვლად დღეს მოქმედი 25 წლისა. ვინაიდან, პარლამენტის წევრად არჩევისათვის ასაკობრივი ცენზი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლით, პეტიციის გაზიარება კონსტიტუციაში ცვლილებებს გამოიწვევს, რის შესახებაც მოთხოვნას პირდაპირ შეიცავს პეტიცია, კონსტიტუციის მუხლზე მითითებით.

საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტების დონეზე ცვლილების განხორციელებით მათი ძირითადი ინტერესის სფეროს არ წარმოადგენს, მთავარი საკითხის მათთვის მისაღები ფორმით დარეგულირებაა.

პეტიციების შესწავლის მიზნით ამ პერიოდში საქართველოს პარლამენტში დროებითი კომისიის შექმნის შესახებ გადაწყვეტილება მიღებული არ ყოფილა, ყველა მათგანი განსახილველად გადაეცა შესაბამის კომიტეტს. თითქმის ნახევარ შემთხვევაში კომიტეტის მიერ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება პეტიციის შესასწავლად სამინისტროში ან სხვა უწყებაში გაგზავნის შესახებ, ხოლო პეტიციის შესწავლა და განხილვა ან პეტიციით გათვალისწინებული საკითხის რეგულირება არ იქნა მიზანშეწონილად მიჩნეული შესაბამისი კომიტეტის მიერ თითქმის მესამედ შემთხვევაში.

საქართველოს პარლამენტში პეტიციების წარდგენის პრაქტიკის ანალიზის შედეგად, შეგვიძლია მივიდეთ დასკვნამდე, რომ აღნიშნული მექანიზმი არც თუ ხშირად გამოიყენება, მათ შორის მცირეა ამ გზით საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებისა და შესაბამისად მისი მეშვეობით მოქალაქეთა კანონის შექმნის პროცესში ჩართვის შემთხვევები. კანონშემოქმედებითი მიმართულებით ფაქტობრივად პეტიციის წვლილი მიზერულია, რის გამომწვევ მიზეზად, შეგვიძლია წარდგენილი პეტიციების მცირე რაოდენობა დავასახელოთ.

პეტიციის უფლებით სარგებლობის გააქტიურებისა და მისი ეფექტიანობის გაუმჯობესების თვალსაზრისით მიზანშეწონილად გვესახება გარკვეული საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწა და ახალი რეგულაციების გათვალისწინება. პირველ ყოვლისა, მსგავსად ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმეტესი ნაწილისა სასურველი იქნებოდა პეტიციის უფლების განმტკიცება საქართველოს კონსტიტუციის დონეზე, რაც ხაზს უსვამს მის მნიშვნელობას, უფლებას ხდის მეტად დაცულს და სხვა რეგისტრში გადაჰყავს მისი განხორციელება. ასევე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებულ ნორმებში მთელი რიგი არსებითი ცვლილებების განხორციელება. პეტიციის წარდგენის უფლების მქონე პირთა წრესთან დაკავშირებით, ვფიქრობთ, პეტიცია აღიარებული უნდა იყოს როგორც

პიროვნების, ინდივიდის უფლება და შესაძლებლობა მიმართოს საკანონმდებლო ორგანოს. შესაბამისად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, ერთი პირის მიერ წარდგენილ პეტიციასაც გაეცეს შესაბამისი პასუხი და მოჰყვეს რეაგირება პარლამენტის მხრიდან. რადგან პარლამენტისადმი ერთი პირის განცხადებით მიმართვა შეუსწავლელი არ რჩება, ხოლო, მაგალითად, 250 პირის პეტიციით მიმართვა არსებული რეგულაციების მიხედვით განუხილველი დარჩება და მასზე არანაირი რეაგირება განხორციელდება. აღნიშნული საკითხის გადასაწყვეტად შემდეგი მიდგომა გვესახება ოპტიმალურად: თუ პარლამენტში წარდგენილი პეტიცია ვერ მოაგროვებს ხმების საჭირო რაოდენობას მასზე კომიტეტმა განხორციელოს შესაბამისი რეაგირება, პეტიციის ავტორმა მიიღოს შესაბამისი პასუხი, როგორც განცხადებით მიმართვის შემთხვევაში ხდება, ხოლო 300 მხარდამჭერის მოგროვების შემთხვევაში განხორციელდეს პეტიციის განხილვა კომიტეტის სხდომის ფორმატში. ასევე, რეკომენდირებული იქნება, რომ კონკრეტულად განვსაზღვროთ თუ ვინ იგულისხმება პეტიციის წარმდგენ პირებში, რადგან „პირი“ ძალიან ზოგადი ჩანაწერია და ცხადად ვერ გამოხატავს უფლების მქონე სუბიექტს. მსგავსი რეგულაციით ნებისმიერ სხვა ქვეყანაში მცხოვრებ, სხვა მოქალაქეობის მქონე პირს აქვს შესაძლებლობა საქართველოს სახელმწიფოებრივ ან/და საზოგადოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მიმართოს ქვეყნის უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოს, რაც ცხადია, ნორმის სამართლებრივ შინაარსთან თანხვედრაში არ არის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად გვესახება პეტიციის წარდგენის უფლების მქონე პირად განისაზღვროს საქართველოს მოქალაქე, მიუხედავად ადგილსამყოფელისა ან საქართველოში მუდმივად მცხოვრები პირი, ვინაიდან მხოლოდ მათ შეიძლება რეალურად ჰქონდეს კავშირი ქვეყნის სახელმწიფოებრივ ან საზოგადოებრივ პრობლემებთან. გარდა აღნიშნულისა, ვფიქრობთ, გარკვეული სიცხადის შეტანას საჭიროებს ნორმა პეტიციის წარდგენის უფლების მქონე პირთა ასაკობრივ ზღვართან დაკავშირებით. დღეს არსებული რეგულაციით არ არის განსაზღვრული პეტიციის წარდგენის უფლების მქონე პირის ასაკი, მითითება კეთდება მხოლოდ ნებისმიერ პირზე, სადაც მცირეწლოვანიც მოიაზრება, თუმცა ამ ასაკში სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე გააზრებული პოზიციის წარდგენა,

ცხადია, შეუძლებელია. კანონის ჩანაწერი კი ამგვარ შესაძლებლობას უშვებს. ასე რომ ასაკის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია. საქართველოში სრულწლოვანებას აღწევს პირი 18 წლის ასაკიდან და მაშინ წარმოეშობა ძირითადი უფლებები, ამ დროიდან აქვს საარჩევნო უფლება და მაგალითად, რეფერენდუმში მონაწილეობა, საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენა აღნიშნული ასაკიდან არის შესაძლებელი, რადგან ასეთი უფლებების სუბიექტი არის ამომრჩეველი კონსტიტუციის მიხედვით. პეტიციის შემთხვევაში სხვა ქვეყნების გამოცდილებასაც რომ გადავხედოთ ნაკლები ასაკობრივი ზღვარია დაწესებული. ვფიქრობთ ასეთი ასაკობრივი ზღვარი შეიძლება იყოს 16 წელი.

ასევე, შესაძლებლად გვესახება, გარკვეულ პეტიციებთან მიმართებით გერმანიის ბუნდესტაგის გამოცდილების გაზიარება საჯარო ფორუმების გახსნასთან დაკავშირებით.<sup>611</sup> არა ყველა, მხოლოდ კონკრეტულ პეტიციებთან დაკავშირებით მისი შინაარსის, საკითხის მნიშვნელობის, პოპულარობისა და აქტუალობის გათვალისწინებით შესაძლებელია პარლამენტის სპეციალური ვებგვერდის პეტიციების პლატფორმაზე საჯარო ფორუმის გამართვა. ფორუმის შექმნით საზოგადოების წარმომადგენლებს საშუალება ექნებათ გამოხატონ განსხვავებული პოზიციები პეტიციით გათვალისწინებულ საკითხთან დაკავშირებით, რაც დაეხმარება, როგორც მათ პეტიციის უკეთ შეფასებასა და საკითხის სიღრმისეული გააზრების საფუძველზე მხარდაჭერის ან უარყოფის გამოხატვაში, ასევე საკანონმდებლო ორგანოს, მოქალაქეთა პოზიციების, დასაბუთების და მათი საკითხისადმი დამოკიდებულების მიმართ უკეთ გარკვევაში. კონსულტაციები, განსაკუთრებით უშუალოა ონლაინ ჩართულობის მეშვეობით, გვთავაზობს ხელისუფლების ხალხთან დაახლოების პირდაპირ გზასა და დემოკრატიის აღორძინების შანსს.<sup>612</sup> ვფიქრობთ, აღნიშნული ცვლილებები

---

<sup>611</sup> 2005 წელს გერმანიის ბუნდესტაგში განხორციელებული პეტიციის რეფორმის ინოვაციური კომპონენტი იყო ყოველი საჯარო პეტიციისთვის სადისკუსიო ფორუმის შექმნა. 2005 წლიდან 100 000-ზე მეტი წერილობითი კონტრიბუცია იქნა წარდგენილი დაახლოებით 10 000 მონაწილის მიერ. ფორუმზე დისკუსიებში მონაწილეობა შეუძლიათ დარეგისტრირებულ მომხმარებლებს. ფორუმის მოდერაჯის ახორციელებს პეტიციის კომიტეტი, რომელიც წესების დარღვევის შემთხვევაში ჩაერევა პირის გაფრთხილებისა და პოსტების წაშლით, თუმცა წესების სერიოზული დარღვევა იშვიათია. იხ. *Riehm U., Böhle K., Lindner R., Electronic Petitioning and Modernisation of Petitioning Systems in Europe*, Office of Technology Assessment at The German Bundestag, Working report no. 146, June 2011, p. 5.

<sup>612</sup> *Morison J., Citizen Participation*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 37, No. 3, Autumn 2017, p. 637.

მნიშვნელოვანწილად გააუმჯობესებს და ეფექტიანს გახდის პეტიციის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობას საქართველოში.

#### 4.2.2. წერილობითი ფორმით მიმართვა

მოქალაქეთა ნებისმიერი კონტრიბუცია კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მიმართულებით ღირებულია და სათანადო შესწავლას საჭიროებს. მოქალაქეთა მოსაზრებების მიღება არაერთი საკომუნიკაციო ფორმატით არის შესაძლებელი, მათ შორისაა ინფორმაციის წერილობითი ფორმით წარდგენა.

კანონშემოქმედებითი თვალსაზრისით პარლამენტისადმი წერილობითი მიმართვები შეიძლება პირობითად ორ ნაწილად დავყოთ. ერთ შემთხვევაში, როდესაც მოქალაქეები, საზოგადოების დაინტერესებული წარმომადგენლები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები მიმართავენ კომიტეტს<sup>613</sup> მიმდინარე საკანონმდებლო საქმიანობასთან დაკავშირებით და კომიტეტში განსახილველად მყოფ კანონპროექტებზე წარუდგენენ საკუთარ მოსაზრებებს, პოზიციას, შენიშვნებს, აფასებენ ცვლილებებს პოზიტიურად ან ნეგატიურად და სთავაზობენ საკუთარ შეხედულებებს. მეორე შემთხვევა, როდესაც მოქალაქეები, ორგანიზაციები მიმართავენ პარლამენტის წევრს მათთვის მნიშვნელოვან, აქტუალურ თემებთან, პრობლემებთან, საკითხებთან დაკავშირებით. თუ პირველ შემთხვევაში საკითხი კონკრეტულ საკანონმდებლო ცვლილებებს შეეხება და მასთან მიმართებით უნდა იქნეს განხილული, მეორე შემთხვევაში მიმართვები, როგორც წესი, ზოგადი ხასიათისაა, გაბნეულია ბევრ სოციალურ თუ ყოფით პრობლემაში და პარლამენტის წევრს თავად უწევს იდენტიფიცირება იმ კონკრეტული თემის, რომელიც შესაძლოა საკითხის საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირებას საჭიროებდეს.

საქართველოს პარლამენტში მოქალაქეების მიერ წარდგენილი დოკუმენტბრუნვის ანგარიშების გაანალიზების საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ მოქალაქეთა მიერ წარდგენილი წერილობითი მიმართვები უმეტესად ეხება ჯანმრთელობის დაცვის,

---

<sup>613</sup> ადრესატი შეიძლება იყოს როგორც კომიტეტი, ასევე კომიტეტის თავმჯდომარე ან წევრი.



სოციალურ, დასაქმების საკითხებს, განათლებისა და კულტურის თემატიკას, თუმცა, კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მიმართულებით წლის განმავლობაში ასევე ფიქსირდება ასობით მიმართვა. მაგალითად, 2021 წლის მხოლოდ პირველ კვარტალში, მიმდინარე საკანონმდებლო საქმიანობასთან დაკავშირებით, მოქალაქეებისა და სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ წარდგენილი 100-ზე მეტი შენიშვნა და მოსაზრება დაფიქსირებული.<sup>614</sup> ხოლო, 2019 წლის პირველი კვარტლის მონაცემებით, თითქმის 340 წერილი ეხება პარლამენტის კანონშემოქმედებით საქმიანობას, მოქალაქეები და სხვადასხვა ორგანიზაციები გამოხატავენ მოსაზრებებსა და შენიშვნებს.<sup>615</sup>

კომიტეტში განსახილველად მყოფი პროექტების შესახებ მოსაზრებების და შენიშვნების წარდგენა საჯარო კონსულტაციის, მოქალაქეთა უკუკავშირის მიღების ერთ-ერთი მექანიზმია და ცვლილებებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულების, მათი შეხედულებების პროექტში გათვალისწინების კონტექსტში არსებითი დახმარების გაწევა შეუძლია, განსაკუთრებით კანონპროექტის განხილვის ადრეულ ეტაპზე.

წერილობითი მოსაზრებების წარდგენის მექანიზმი იმ კანონპროექტებთან დაკავშირებით, რომელიც განხილვის პროცესშია, საკმაოდ აპრობირებულია ევროპის ქვეყნებში. ბელგიის წარმომადგენელთა პალატის კომიტეტს მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ თემებზე საკანონმდებლო საკითხების მომზადებისთვის შეუძლია მიიღოს რჩევები პარლამენტის გარეთ მყოფი პირებისგან ან ინსტიტუტებისგან, მოითხოვოს მათგან დოკუმენტური ინფორმაცია, ითხოვოს მათთან თანამშრომლობა ან დათანხმდეს ასეთ თანამშრომლობას.<sup>616</sup> ბულგარეთის ეროვნულ ასამბლეაში სამოქალაქო საზოგადოების, პროფესიული კავშირების, პროფესიული და დარგობრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებს შეუძლიათ წარადგინონ წერილობითი განცხადებები, ასევე საკუთარი ინიციატივით მონაწილეობა მიიღონ პროექტების

---

<sup>614</sup> იხ. <[საჯარო ინფორმაცია პარლამენტში შემოსული განცხადებების შესახებ, 2021 წლის პირველი კვარტალი](#)> [12.08.2023]

<sup>615</sup> იხ. <[საჯარო ინფორმაცია პარლამენტში შემოსული განცხადებების შესახებ, 2019 წლის პირველი კვარტალი](#)> [12.08.2023]

<sup>616</sup> The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, December 2020, article 28.1.

განხილვაში კომიტეტის სხდომაზე.<sup>617</sup> ასევე, ეროვნულ ასამბლეაში წარდგენილ ნებისმიერ კანონპროექტთან დაკავშირებით მოქალაქეებს და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შეუძლიათ შესაბამის წამყვან კომიტეტს წარუდგინონ მოსაზრებები და რეკომენდაციები.

რაც შეეხება საქართველოს, საზოგადოების დაინტერესებული წარმომადგენელები საკმაოდ აქტიურად არიან ჩართული კანონშემოქმედებით საქმიანობაში და განხილვაში მყოფ არაერთ საკანონმდებლო ინიციატივასთან დაკავშირებით წერილობით გამოხატავენ საკუთარ პოზიციას. კანონპროექტთან დაკავშირებით მოქალაქეების, უმეტეს შემთხვევაში კი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ წარდგენილი მოსაზრებები გადაეგზავნება მითითებულ ადრესატს, როგორც წესი, ეს არის წამყვანი კომიტეტი, რომელიც შესწავლის შედეგად, ცხადია, უფლებამოსილია გაიზიაროს წარდგენილი მოსაზრება. თუმცა, კონკრეტული რეგულაცია ან პროცედურა, რომელიც აღნიშნულ საკითხს ნორმატიულად მოაწესრიგებს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებული არ არის.

მეორე, არანაკლებ მნიშვნელოვან ფორმას წარმოადგენს მოქალაქეების მიერ წერილობითი ფორმით მიმართვა საკანონმდებლო ორგანოსადმი ან უშუალოდ პარლამენტის წევრებისადმი. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ პარლამენტის წევრებისადმი მიმართვისას მოქალაქეები უმეტეს შემთხვევებში კონკრეტულ დეპუტატს მიმართავენ პირადად, შესაძლოა ცნობადობის, ნდობის, მეტი ავტორიტეტის ან იმის გამო, რომ ამომრჩეველი მას მისთვის საინტერესო საკითხებზე მომუშავედ მიიჩნევს ან უბრალოდ საკუთარ პრობლემას უზიარებს და მისი გულისხმიერების იმედი აქვს. ხშირია შემთხვევები, როდესაც ერთ წერილს რამდენიმე ადრესატი ჰყავს იმ განზრახვით, რომ რეაგირების არეალი უფრო ფართო იქნება და გადაწყვეტილების მიმღებ მეტ პირამდე მიიტანს მისთვის მნიშვნელოვან საკითხს. ამგვარი მიმართვები მიგვანიშნებს, რომ

---

<sup>617</sup> Rules of Organization and Procedure of the National Assembly of the Republic of Bulgaria, PROM. SG 109/21 DEC 2021, article 31.

მოქალაქისთვის მნიშვნელოვანი არ არის, თუ ვინ მოაგვარებს მის პრობლემას, როგორ გააქტიურდება მისთვის აქტუალური საკითხი, მთავარია მისი პრობლემა გადაიჭრას.

მოქალაქეთა უფლება განცხადებით, საჩივრით<sup>618</sup> მიმართონ ხელისუფლების ორგანოებს განმტკიცებულია ევროპის ქვეყნების კანონმდებლობით. თითქმის ყველა შემთხვევაში საკანონმდებლო დონეზე აღიარებულია მოქალაქის უფლება განცხადების, მიმართვის სახელმწიფო ორგანოებში წერილობითი ფორმით წარდგენისა და მასზე სათანადო რეაგირების შესახებ. რაც შეეხება უშუალოდ საკანონმდებლო ორგანოებსა და პარლამენტის წევრებისადმი მიმართვებს, საკითხის მარეგულირებელი დებულებები, როგორც წესი, გათვალისწინებულია საკანონმდებლო ორგანოების რეგლამენტებით, რომელიც შეიცავს, აგრეთვე, განცხადებების შესწავლისა და მისი განხილვის წესებს. მაგალითად, ლიეტუვას სეიმის წევრი ვალდებულია განიხილოს მოქალაქეთა წინადადებები, მიმართვები და საჩივრები, ასევე, საჭიროების შემთხვევაში გადასცეს ისინი სახელმწიფო დაწესებულებებს განსახილველად, რომლებიც შედეგებს აცნობებენ სეიმის წევრებს.<sup>619</sup> ესტონეთში მოქალაქეებს აქვთ შესაძლებლობა მიმართონ წერილობით პარლამენტს, პარლამენტის წევრებს, მათ შორის, შესთავაზონ მოსაზრებები კანონში ან კანონპროექტში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით. საკმაოდ ბევრ შემთხვევაში საკანონმდებლო ორგანოში არსებობს სპეციალური კომიტეტები, რომლებიც შემოსულ განცხადებებს, პეტიციებს განიხილავენ.

დაინტერესებული პირების წერილობით მიმართვაზე რეაგირების შესახებ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში არსებული საკანონმდებლო რეგულაცია ითვალისწინებს პარლამენტის წევრების, კომიტეტებისა და პარლამენტის სხვა სუბიექტების ვალდებულებას დაინტერესებული პირების განცხადებებისა და წერილების თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში განხილვის შესახებ, რის თაობაზეც 1 თვის ვადაში პასუხი უნდა აცნობონ ავტორებს.<sup>620</sup> საკანონმდებლო ჩანაწერი განამტკიცებს, რომ შემოსული

---

<sup>618</sup> მათ შორის პეტიციით მიმართვის უფლებას ითვალისწინებს ევროკავშირის თითქმის ყველა ქვეყნის ძირითადი კანონი.

<sup>619</sup> Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, No I-399, 17.02.1994, Vilnius, article 12.

<sup>620</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 201.

წერილები არ დარჩეს შესწავლისა და სათანადო რეაგირების მიღმა, მათ შორის, შესაძლოა წერილობითი პასუხი ითვალისწინებდეს, რომ საკითხის გადაწყვეტას საკანონმდებლო ცვლილებები ესაჭიროება და ამ მიმართულებით მოხდება საკითხის შესწავლა. წერილის საფუძველზე პარლამენტის წევრი უნდა დაინტერესდეს დასმული პრობლემით, თუ საკითხი დამატებით შესწავლას საჭიროებს მოიძიოს ინფორმაცია და საკანონმდებლო ცვლილებების საჭიროებაში დარწმუნების შემთხვევაში მოამზადოს და წარადგინოს საკანონმდებლო ინიციატივა. პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირია შემთხვევები, როდესაც ხდება შემოსული განცხადებების მუდმივი გადამისამართება კომიტეტებსა თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში, ასევე, ფორმალური პასუხების გაცემა. მოქალაქეთა განცხადებებზე, წერილებზე, მიმართვებზე ფორმალური პასუხის გაცემის ნაცვლად სასურველია, მეტი ყურადღება დაეთმოს და განხორციელდეს განცხადებაში მითითებული საკითხით დაინტერესება, მისი განზოგადება პრობლემის ეტიოლოგიის კუთხით და საფუძვლიანი შესწავლა.

პარლამენტმა მოქალაქეების, ორგანიზაციების მიერ წერილობითი ფორმით მიმართვის მეშვეობით უნდა მიიღოს ინფორმაცია და რაც მთავარია, მიღებული ინფორმაცია არ დატოვოს უყურადღებოდ, მოახდინოს სათანადო რეაგირება. როგორც რობერტ დალი აღნიშნავს, დემოკრატიული პროცესი გამართლებულია, რადგან ის საუკეთესოდ ემსახურება საზოგადოების ყველა ინდივიდის ინტერესებს.<sup>621</sup> მოქალაქეებს სრულებით არ ევალებათ საკანონმდებლო ინიციატივების თავად განხორციელება, გამოსავლის გზების ძიება. მოქალაქეები წარმომადგენლებს ირჩევენ იმ მიზნით და ანდობენ მათი ინტერესების გატარებას, რომ მათთვის პრობლემური საკითხები მოაგვარონ. მოქალაქეების, ორგანიზაციების მიერ წერილობითი ფორმით მიმართვა პარლამენტისადმი არის ხალხის პრობლემების გადაწყვეტილების მიმღებ პირებამდე, მათ წარმომადგენლებამდე მიტანის გზა. ასეთი მიმართვები მათ შორის შესაძლოა, ნორმატიული აქტების აღსრულების მდგომარეობის შესწავლის, ასევე, საკანონმდებლო

---

<sup>621</sup> *Coglianesi C.*, Review - Democracy and its Critics by Robert A. Dahl, Michigan Law Review, Vol. 88, No. 6, 1990 Survey of Books Relating to the Law, May 1990, p. 1663.

ინიციატივების განხორციელების საფუძვლად იქცეს, რაც კანონშემოქმედებითი საქმიანობის წარმართვაში მოქალაქეთა კონტრიბუციის ნაწილად უნდა განვიხილოთ.

#### 4.2.3. პარლამენტის წევრებთან შეხვედრები

პარლამენტის წევრი საკანონმდებლო ორგანოში ამომრჩეველს წარმოადგენს და მისი ინტერესების გასატარებლად არის არჩეული. წარმომადგენლობითი დემოკრატიის სუსტ მხარედ მკვლევარები მოსახლეობის უმრავლესობის ხელისუფლებისაგან გაუცხოების მაღალ ხარისხს ასახელებენ, რადგან მოქალაქეთა მიერ ნების გამოხატვა მხოლოდ არჩევნების დროს ხდება, არჩევნებს შორის პერიოდში კი არჩეული ორგანოები სრულიად დამოუკიდებლები არიან.<sup>622</sup> ყოველი გადაწყვეტილება, კანონშემოქმედებითი საქმიანობის დაგეგმვისა და საკანონმდებლო პროცესის წარმართვისას საზოგადოების საუკეთესო ინტერესებზე უნდა იყოს ორიენტირებული. დემოკრატიის ყველაზე მნიშვნელოვანი პრინციპია ის, რომ ხელისუფლება უნდა შეესაბამებოდეს საზოგადოების ნებას.<sup>623</sup> კარგი კანონშემოქმედებითი საქმიანობისათვის ინფორმირებული მოქალაქის მსგავსად, ასევე არანაკლებ მნიშვნელოვანია პარლამენტის წევრი ფლობდეს დროულ და სრულყოფილ ინფორმაციას საზოგადოების წინაშე მდგარი გამოწვევების შესახებ. ამასთან, რაც უფრო სრული და ამომწურავია ინფორმაცია, მით მეტია საჭიროებებზე მორგებული წარმატებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა. საზოგადოებისაგან დროული ინფორმაციის მიღებისათვის, პირველ რიგში არ უნდა შეწყდეს კომუნიკაცია ამომრჩეველებთან. „წინდაწინ გათვალისწინება ყოველივე საკითხის, რომელიც ცხოვრებაში წარმოდგება, შეუძლებელია. ცხადია, შეუძლებელია არჩეული პირისთვის წინდაწინვე თავის აზრის დაბარება.“<sup>624</sup> ამიტომ მნიშვნელოვანია კავშირის შენარჩუნება ამომრჩეველთან, უშუალო შეხვედრები მათთან, რაც ხელისუფლებას მისცემს შესაძლებლობას რეალურ დროსა და სივრცეში არსებული

<sup>622</sup> *მაცაბერიძე მ.*, არჩევნები და საზოგადოება, „მეცნიერება“, თბილისი, 2003, გვ. 28.

<sup>623</sup> *Mautner M. N.*, A Constitution of Direct Democracy - Pure Democracy and the Governance of the Future - Locally and Globally, Second Edition: Legacy Books Ltd, 2000, p. 40.

<sup>624</sup> *არსენიძე რ.*, დემოკრატიული რესპუბლიკა, მეორე გამოცემა, თბილისი, 2014, გვ. 20.

გამოწვევების შესახებ მიიღოს ინფორმაცია, მოახდინოს დროული და ეფექტიანი საპასუხო რეაგირება და მიიღოს სათანადო გადაწყვეტილებები.

ამომრჩევლებთან შეხვედრები შესაძლებელია იყოს, როგორც წინასწარ ორგანიზებული, დაგეგმილი, შედარებით ფართომასშტაბიანი, ასევე ინდივიდუალური. ცალკეულ კანონმდებლებსა და მათ ამომრჩევლებს შორის პირისპირ და ჯგუფური შეხვედრები, საკანონმდებლო ორგანოსა და საზოგადოებას შორის პირდაპირი კომუნიკაციის აშკარა მნიშვნელოვანი ელემენტია.<sup>625</sup> პარლამენტის წევრებთან პირისპირ შეხვედრისას ამომრჩეველს უჩნდება განცდა, რომ მისთვის ღირებული საკითხები კანონმდებელთა ყურადღების მიღმა არ რჩება და ამაღლებს ნდობას ხელისუფლების მიმართ. ასევე, ამომრჩევლებთან პირისპირ შეხვედრისას პარლამენტის წევრს აქვს შესაძლებლობა უშუალოდ მოქალაქეებისგან მოისმინოს ახალი რეგულირების საჭიროებების შესახებ ან უკვე განხილვაში მყოფ პროექტთან დაკავშირებით საზოგადოების მოსაზრებები და მიიღოს ის ინფორმაცია, რომელიც დაეხმარება გადაწყვეტილების მიღებისას. ასეთ შეხვედრებს არაფორმალური კონსულტაციები შეიძლება ვუწოდოთ. არაფორმალური კონსულტაციები მოიცავს ყველა სახის დისკრეციულ, ad hoc და არასტანდარტულ კონტაქტებს მარეგულირებლებსა და ინტერესთა ჯგუფებს შორის, ის მრავალი ფორმით შეიძლება არსებობდეს, სატელეფონო ზარებიდან დაწყებული, წერილებით, არაფორმალური შეხვედრებით დამთავრებული, გამოიყენება რეგულირების პროცესის ყველა ეტაპზე და მისი მთავარი მიზანია დაინტერესებული მხარეებისგან ინფორმაციის შეგროვება.<sup>626</sup>

არაფორმალური კონსულტაციების მეშვეობით პარლამენტის წევრები იღებენ ინფორმაციას საზოგადოების ხედვების შესახებ. ამომრჩევლებთან შეხვედრების ფუნქციური დატვირთვა გადაწყვეტილების მიმღებისთვის სათანადო ინფორმაციის მიწოდების მიზანს ემსახურება. თუმცა, ამგვარი შეხვედრების ნაკლოვანებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რომ სრულად პარლამენტის წევრის ენთუზიაზმზე და პატიოსნებაზეა

<sup>625</sup> Kurtz T. K., Legislatures and Citizens: Public Participation and Confidence in the Legislature, December 1997, p. 5.

<sup>626</sup> OECD, Background Document on Public Consultation, OECD, p. 2. ხელმისაწვდომია: <<https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>> [12.08.2023].

დამოკიდებული, როგორც შეხვედრის ორგანიზების, ასევე მიღებული ინფორმაციის შემდგომი ბედი, რადგან პროცესი ნაკლებად გამჭვირვალეა. რა იყო საუბრის თემა, რამდენად სწორად აღიქვა ან საერთოდ მიაქცია თუ არა ყურადღება პარლამენტის წევრმა მიწოდებულ ინფორმაციას, მოახდინა თუ არა ადეკვატური რეაგირება, მხოლოდ მისი გადასაწყვეტი ხდება, რადგან შემოწმების მექანიზმი არ არსებობს.

ამომრჩევლებთან კომუნიკაციის მნიშვნელობას, მათთან შეხვედრების ორგანიზებას საზღვარგარეთის ქვეყნები საკმაოდ ყურადღებას უთმობენ და შესაბამისი საკანონმდებლო აქტები ამ მიმართულებით არაერთ რეგულაციას შეიცავს. ბულგარეთის ეროვნული ასამბლეის წევრი აწყობს შეხვედრებს ამომრჩევლებთან, მათ შორის საარჩევნო ოლქებში, ასევე, ეროვნული კრების წევრს შეუძლია თავის ვებგვერდზე გამოაქვეყნოს ინფორმაცია ამომრჩევლებთან მისი შეხვედრების განრიგის შესახებ, გამოსვლის ტექსტები, წინადადებები და მოსაზრებები კანონპროექტებზე, ასევე თანამოაზრეების სახელები, ტელეფონის ნომერი და ელექტრონული ფოსტის მისამართი კონტაქტის მიზნით.<sup>627</sup> ლიეტუვას სეიმის წევრი ვალდებულია გამართოს რეგულარული შეხვედრები ამომრჩევლებთან და აცნობოს მათ თავისი საქმიანობის შესახებ.<sup>628</sup> ლატვიაში სეიმის წევრის ამომრჩევლებთან შეხვედრების ორგანიზება სეიმის წევრის თანაშემწის მოვალეობას წარმოადგენს, რომელიც უზრუნველყოფს, როგორც ინდივიდუალური შეხვედრების ორგანიზებას, ასევე უფლებამოსილია ადგილობრივი თვითმმართველობის, საწარმოებისა და ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან თანამშრომლობით მოაწყოს სეიმის წევრთან ამომრჩევლების შეხვედრები.<sup>629</sup> პორტუგალიის ეროვნული ასამბლეის პრეზიდენტი ლიდერთა კონფერენციასთან პირველივე კონსულტაციის შემდეგ უზრუნველყოფს საარჩევნო ოლქებში ამომრჩევლის მომსახურე ოფისების შექმნას.<sup>630</sup>

---

<sup>627</sup> Rules of Organization and Procedure of the National Assembly of the Republic of Bulgaria, PROM. SG 109/21 DEC 2021, article 148.

<sup>628</sup> Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, 17.02.1994, No I-399, Vilnius, article 12.

<sup>629</sup> Rules of Procedure of the Saeima of the Republic of Latvia, 18.08.1994, Riga, article 195.

<sup>630</sup> Rules of Procedure of the Assembly of the Portuguese Republic, no. 1/2007, 20.08.2007, article 16.

რაც შეეხება საქართველოში არსებულ საკანონმდებლო რეგულაციებსა და პრაქტიკას, ამომრჩევლებთან შეხვედრების უზრუნველყოფის მიზნით არაერთი ნორმაა გათვალისწინებული. პარლამენტის მორიგი სესიის ორკვირიანი ციკლიდან ერთი კვირა პლენარულ სხდომებს, ხოლო მომდევნო კვირა საკომიტეტო საქმიანობასა და ამომრჩევლებთან შეხვედრებს ეთმობა.<sup>631</sup> პარლამენტის წევრების ამომრჩევლებთან შეხვედრების ორგანიზება ფრაქციათა აპარატებმა უნდა უზრუნველყონ.<sup>632</sup> მაჟორიტარული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრის ბიუროს შექმნის ერთ-ერთი მიზანი ადგილზე მოქალაქეებთან მუშაობის ორგანიზებაა.<sup>633</sup> პარლამენტის წევრს ევალება აგრეთვე, ამომრჩევლებთან შეხვედრების შედეგად მიღებული ინფორმაციის შეგროვება და შესასწავლი საკითხის მიხედვით შესაბამისი კომიტეტის/კომიტეტებისთვის მიწოდება. კომიტეტები თავის მხრივ, ანალიზებენ მიღებულ ინფორმაციას და რეაგირების შედეგებს აცნობებენ პარლამენტის თავმჯდომარეს. პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით ინფორმაცია აგრეთვე, ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე.<sup>634</sup>

საქართველოში არსებული პრაქტიკის შესწავლისა და გაანალიზების შედეგად გამოიკვეთა, რომ საქართველოს პარლამენტში ფიქსირდება ასობით განცხადება პარლამენტის წევრებთან შეხვედრის მოთხოვნით და ასევე ასეულობით ამგვარი შეხვედრაა ორგანიზებული.<sup>635</sup> თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამომრჩევლებთან შეხვედრა ერთგვარად მაჟორიტარული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრების მოვალეობად უფრო მიიჩნევა. ცხადია მსგავს მიდგომას ვერ გავიზიარებთ, რადგან პროპორციული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრი ხალხის ისეთივე წარმომადგენელია, როგორც მაჟორიტარული სისტემით არჩეული და ამომრჩეველთა ინტერესების გატარება ორივე შემთხვევაში თანაბარმნიშვნელოვანია. ამასთან, პარლამენტის მომდევნო არჩევნების

---

<sup>631</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 88.

<sup>632</sup> იქვე.

<sup>633</sup> იქვე, მუხლი 202.

<sup>634</sup> იქვე, მუხლი 201.

<sup>635</sup> დეტალური ინფორმაცია პარლამენტის წევრებთან შეხვედრის შესახებ განცხადებით მიმართვისა და ორგანიზებული შეხვედრების რაოდენობის თაობაზე წლების მიხედვით საჯაროდ ხელმისაწვდომია საქართველოს პარლამენტის [ვებგვერდზე](#) [12.08.2023].



შემდეგ საქართველოს პარლამენტი სრულად დაკომპლექტდება პროპორციული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრებისგან<sup>636</sup> და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გაუქმების შემდეგ, ზემოაღნიშნული ლოგიკის თანახმად, ამომრჩეველთან კავშირი გაწყდება, რაც მათი რეალური პრობლემების შესახებ პარლამენტის წევრების ინფორმირების ერთ-ერთი შესაძლებლობის დაკარგვას გამოიწვევს. მიზანშეწონილია, მეტად გააქტიურდეს და დაინერგოს პარლამენტის წევრების ამომრჩევლებთან როგორც ინდივიდუალური, ასევე თემატური და მიზნობრივი შეხვედრების ინტენსიური პრაქტიკა, გამჭვირვალე და ღია ფორმატის ჯგუფური შეხვედრები. ასევე, პრაქტიკულად არ მუშაობს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში არსებული რეგულაცია ამომრჩევლებთან შეხვედრების შედეგად მიღებული ინფორმაციის კომიტეტებისათვის გადაცემისა და მასზე შესაბამისი რეაგირების განხორციელების შესახებ. ნორმა რომ ქმედითი გახდეს, ამისათვის მიზანშეწონილად გვესახება დაინერგოს ამომრჩევლებთან შეხვედრების შედეგად კომიტეტებისთვის ინფორმაციის მიწოდებისა და მასზე რეაგირების მონიტორინგის მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც განხორციელდება კონტროლი მიღებულ ინფორმაციაზე კომიტეტების მიერ განხორციელებულ რეაგირებასთან დაკავშირებით. მხოლოდ არჩევნების იმედად ყოფნა და ფიქრი, რომ პარლამენტის წევრებს არ დაავიწყდებათ საარჩევნო დაპირებები და ამასთან, რეალურ დროში ამომრჩევლების პრიორიტეტები და საჭიროებები თავისთავად ეცოდინებათ, არ არის გამართლებული და არ იქნება შედეგების მომტანი. წარმომადგენლობით დემოკრატias აქვს თანდაყოლილი ხარვეზები, რომლებიც ხელს უშლიან საზოგადოებას გადაწყვეტილების მიღებისას ჭეშმარიტი მონაწილეობა მიიღოს.<sup>637</sup> არჩევნებიდან არჩევნებამდე ლოდინი იმ უამრავი გამოწვევის ფონზე, რომლებიც შეიძლება დროთა განმავლობაში შეიცვალოს ვერ იქნება ეფექტიანი და არსებული რეალობის შესაბამისი, რისი შევსების საშუალებაც ამომრჩევლებთან მუდმივი კომუნიკაციის შენარჩუნება, მათ შორის მათთან პირდაპირი შეხვედრების გზით.

---

<sup>636</sup> საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, N 1324-რს, სსმ ვებგვერდი, 19.10.2017.

<sup>637</sup> *Mautner M. N.*, A Constitution of Direct Democracy - Pure Democracy and the Governance of the Future - Locally and Globally, Second Edition: Legacy Books Ltd, 2000, p. 17.

### 4.3. კანონის აღსრულების კონტროლის როლი კანონშემოქმედებით საქმიანობაში და ამ პროცესში მოქალაქეთა მოსაზრებების გათვალისწინების შესაძლებლობა

ჩვენ მიერ წარმოდგენილ ნაშრომში აღწერილი და გაანალიზებული კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის და ზოგადად კანონშემოქმედების არსი საბოლოოდ ისეთი კანონის მიღებაა, რომელიც უპასუხებს ნორმის შემუშავებისას არსებულ გამოწვევებს, იქნება კანონპროექტის მომზადებისას საზოგადოების წინაშე მდგარი პრობლემების გადაჭრის ერთადერთი, სწორი და ზუსტი გზა. პარლამენტის ძირეული ფუნქცია მოქალაქეთა საჭიროებებზე მორგებული კანონმდებლობის შექმნაა.<sup>638</sup> ამ მიზნით აუცილებელია იმის გარკვევა მუშაობს თუ არა მიღებული კანონი, რამდენად მიაღწია კანონმა დასახულ მიზანს და მივიღეთ თუ არა ის შედეგი, რომელიც კანონმდებელმა კანონპროექტის შემუშავებისა და კანონის მიღების დროს დაისახა. „კანონები, რომელთა შედეგს კანონმდებელი კარგად ვერ განჭვრეტს, მისივე ზრახვებს ეწინააღმდეგება.“<sup>639</sup> გარდა ამისა, კანონის აღსრულების პროცესში შეიძლება გამოვლინდეს გარკვეული ხარვეზები, ნორმის ბუნდოვანება ან ნაკლოვანებები. ამასთან, დროთა განმავლობაში შესაძლოა საჭირო გახდეს ურთიერთობების ახლებურად მოწესრიგება და ა.შ. სწორედ ამიტომ, სწორი კანონშემოქმედებითი საქმიანობისთვის, ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. ბოლო დროს პარლამენტები იჩენენ კანონის შექმნის პროცესის ex post სტადიაზე მათი უშუალო მონაწილეობის მზარდ ინტერესს.<sup>640</sup> ნორმის აღსრულების კონტროლს პარლამენტის კომიტეტები ახორციელებენ.<sup>641</sup> ამ უფლებამოსილებას კომიტეტები ახორციელებენ მათი გამგებლობისთვის მიკუთვნებულ სფეროში მიღებული ნორმატიული აქტების მიმართ.

<sup>638</sup> ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი, გზამკვლევი პარლამენტისთვის, თბილისი, 2019, გვ. 3.

<sup>639</sup> *მონტესკიე შ. ლ.* კანონთა გონი, გამომცემელი: მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, რედაქტორი: რ. ფეიერიშვილი, თბილისი, 1994, გვ. 656.

<sup>640</sup> *Griglio E., Lupu N.*, Parliaments in Europe Engaging in Post-legislative Scrutiny: Comparing the French, Italian and Swiss Experiences, *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 4 Issue. 1 June 2020, p. 102.

<sup>641</sup> ცხადია, ნაშრომის მიზნებიდან გამომდინარე, ჩვენი განხილვის საგანს არ წარმოადგენს ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის, როგორც საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის შესწავლა და მისი განხორციელების ანალიზი. აღნიშნული ქვეთავის მიზანი არის მხოლოდ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის აღსრულების კონტროლის როლის შესწავლა კანონის შექმნის, მისი სრულყოფისა და დახვეწის პროცესში და ამ პროცესში საზოგადოების მოსაზრებების გათვალისწინების შესაძლებლობა.

ამასთან, აღნიშნული უფლებამოსილება ვრცელდება პარლამენტის მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტებზე. გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს პარლამენტი საკანონმდებლო ხელისუფლებას ახორციელებს, ცხადია ვრცელია იმ ნორმატიული აქტების<sup>642</sup> ჩამონათვალი, რომელსაც პარლამენტი იღებს და უპირველეს ყოვლისა საკანონმდებლო აქტებს ითვალისწინებს.

„კანონის შექმნის შემდეგ საჭიროა მისი რეალიზაცია, ასევე კონტროლი მის რეალიზაციაზე“.<sup>643</sup> ნორმატიული აქტების ეფექტიანობას და მათი მოქმედების პერიოდში გამოკვეთილ ხარვეზებს, აგრეთვე, იმ სუბიექტურ და ობიექტურ ფაქტორებს, რომლებიც ხელს უშლიან ნორმატიული აქტების სრულფასოვნად ამოქმედებას, ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის მიზნით, შეისწავლიან და აანალიზებენ კომიტეტები, ასევე, განიხილავენ იმ საჭირო ღონისძიებებს, რომელთა გატარებაც მიზანშეწონილი და აუცილებელია ხარვეზების აღმოსაფხვრელად და იღებენ ზომებს მათი სათანადო შესრულებისათვის.<sup>644</sup> ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი მრავალმხრივი პროცესია და მიმართულია ხარისხიანი, მოქალაქეთა საჭიროებებზე მეტად მორგებული კანონშემოქმედების უზრუნველყოფისთვის. მისი კავშირი კანონშემოქმედებით საქმიანობასთან პირდაპირია, რადგან, ნორმის აღსრულების ეტაპზე წარმოჩენილი ხარვეზების გამოსწორება ძირითადად საკანონმდებლო დონეზე ცვლილებებს საჭიროებს. გუნარ ფოკე შუპერტი გონივრული კანონმდებლობის ერთ-ერთ აუცილებელ პირობად მიიჩნევს შექმნილი სამართლებრივი ფარგლების პრაქტიკულ ზემოქმედებებზე დაკვირვებას მიზნების განხორციელებისას წარმოშობილი ნაკლოვანებებისა და ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მყოფი სამართლებრივი ფასეულობების სისტემატიზაციის კუთხით და საჭიროების შემთხვევაში ახალი

---

<sup>642</sup> საქართველოს ნორმატიული აქტები იყოფა საქართველოს საკანონმდებლო და საქართველოს კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებად.

<sup>643</sup> ცნობილაძე პ., კანონის ადგილი საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში, ჟურნალი „სამართალი“ N3, 2001, გვ. 17.

<sup>644</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N 3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018, მუხლი 38.

საკანონმდებლო პროცედურის წამოწყებას სამართლებრივი ფარგლების „შემდგომი გაუმჯობესების“ მიზნით.<sup>645</sup>

საზოგადოების ჩართულობის როლი კანონის აღსრულების კონტროლის პროცესში ღირებულია. ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლმა უნდა აჩვენოს მისი აქტუალობა საზოგადოებისთვის და უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ მოქალაქეებმა შეძლონ წვლილის შეტანა კანონმდებლობის შეფასებაში.<sup>646</sup> საქართველოში, თეორიულად ყველას შეუძლია პარლამენტში წარადგინოს განცხადების სახით ინფორმაცია კანონის ან ამა თუ იმ ნორმის აღსრულების პროცესში არსებული ხარვეზების შესახებ. განცხადებების შინაარსი შეზღუდული არ არის და შესაძლებელია შეიცავდეს ისეთ ინფორმაციას, რომელიც მოითხოვს ან ბიძგს მისცემს პარლამენტის კომიტეტს განახორციელოს ნორმის აღსრულების კონტროლი, თუმცა პირდაპირი კავშირი ამ ორ საკითხს შორის საკანონმდებლო დონეზე არ არსებობს. საკითხის ინიცირება მხოლოდ მოქალაქის აქტიურობაზეა დამოკიდებული, თუ მას თავისთავად გაუჩნდება სურვილი ნორმის იმპლემენტაციის პროცესში წარმოქმნილი პრობლემების შესახებ განცხადებით მიმართოს პარლამენტს, შეგნებულად მიაქცევს ყურადღებას ან უნებლიედ წამოჭრის თავისი წერილით ნორმის აღსრულების კონტროლის საკითხს.

საკანონმდებლო ორგანო თავად არის დაინტერესებული როგორ სრულდება მის მიერ მიღებული წესი, რა შედეგები მოიტანა, მიაღწია თუ არა ნორმამ დასახულ მიზანს. ამ ინფორმაციას კი ყველაზე ზუსტად ისინი შეიძლება ფლობდნენ ვისზეც აღნიშნული რეგულაცია ვრცელდება. მოქალაქეებს შეუძლიათ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულონ ნორმატიული აქტის აღსრულების შესწავლისას, რადგან ისინი ფლობენ პირველად ინფორმაციას კანონმდებლობის გავლენის, მისი ეფექტურობის ან ხარვეზის შესახებ.<sup>647</sup> შესაბამისად, მიზანშეწონილი იქნება თუ პარლამენტი წახალისებს ამ მიმართულებით საზოგადოებისგან ინფორმაციის მოგროვების შესაძლებლობას. შეიძლება ეს იყოს

---

<sup>645</sup> ვიურთენბერგერი თ., საკანონმდებლო ინიციატივის პროცედურული ასპექტები, „ჯეპლავის“ საქმიანობა, ქართული სამართლის მიმოხილვა 7/2004-2/3, გვ. 260.

<sup>646</sup> Vrieze F. D., Post-Legislative Scrutiny – Guide for Parliaments, Westminster Foundation for Democracy (WFD), London, November 2017, p. 45.

<sup>647</sup> იქვე, p. 26.

საინფორმაციო კამპანია მოქალაქეებისათვის ამგვარი შესაძლებლობის არსებობის შესახებ, ასევე, პრაქტიკის დანერგვა მათ განცხადებებში გაქვლერებული ინფორმაციების შესაბამისად ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის განხორციელების და ამ პროცესში, როგორც ინიციატორის, ასევე სხვა დაინტერესებული წარმომადგენლების ჩართვით. აგრეთვე, მიზანშეწონილად გვესახება პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებულ კანონთან დაკავშირებით კომენტარების დატოვების შესაძლებლობის კანონის აღსრულების კონტროლის განხორციელების მიმართულებით გამოყენება. მოქალაქეთა მიერ ვებგვერდზე დატოვებული მოსაზრებები შეიძლება დაგვეხმაროს ნორმის აღსრულებისას წარმოქმნილი ხარვეზების შესასწავლად. ამ მიზნით, საიტზე უნდა არსებობდეს მითითება ამგვარი შესაძლებლობის არსებობის შესახებ და ასევე, განისაზღვროს კომიტეტის ვალდებულება პერიოდულად აკონტროლოს მისი გამგებლობის სფეროში მიღებულ კანონებთან დაკავშირებით მოქალაქეთა გამოხატული პოზიცია ნორმის აღსრულების პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების შესახებ, რაც დაეხმარება გამოკვეთოს, რომელ ნორმატიულ აქტზე ან მის ნაწილზე არის რელევანტური, საზოგადოებისათვის აქტუალური ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის ჩატარება იმ კონკრეტულ დროსა და მოცემულობაში. აგრეთვე, მნიშვნელოვანია, საჭიროების შემთხვევაში, პარლამენტის ინიციატივით დაწყებულ ნორმის აღსრულების კონტროლის პროცესში საზოგადოების წარმომადგენლების ჩართვა, მათგან ინფორმაციის მოძიების მიზნით. საქართველოს საპარლამენტო პრაქტიკაში საკმაოდ აქტიურად ხორციელდება ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი, მისი ჩვენ მიერ შემოთავაზებული საკითხების გათვალისწინებით სრულყოფა, ვფიქრობთ, კიდევ უფრო გააძლიერებს აღნიშნულ მექანიზმს საზოგადოების ინტერესების გაზიარებისა და პროცესში მათი ჩართულობის თვალსაზრისით.

ჩვენ მიერ კვლევის დასაწყისში, კანონის შექმნის წრიულად მოძრავი პროცესის სახით წარმოდგენის არსი სწორედ ის გახლდათ, რომ მიღებულმა კანონმა უნდა უზრუნველყოს თავდაპირველად, ჯერ კიდევ კანონპროექტის შემუშავებამდე დასმული პრობლემის გადაჭრა, რაც ყველაზე კარგად ნორმის ამოქმედების შემდეგ ვლინდება. ამისათვის აუცილებელია დავაკვირდეთ პრაქტიკაში როგორ მუშაობს ის, რამდენად მიაღწია

დასახულ მიზანს ან ხომ არ საჭიროებს შემდგომ დახვეწას. „კანონის მიღების შემდეგ ის საჭიროებს კონტროლს, თუ რამდენად წარმატებულია იგი“. <sup>648</sup> ამ მიზნით კანონის შექმნის პროცესისთვის, მნიშვნელოვან და საჭირო ელემენტად შეგვიძლია მივიჩნიოთ ნორმატიული აქტების, მათ შორის თემის მიზნებიდან გამომდინარე კანონის აღსრულების კონტროლი. კანონის აღსრულების კონტროლმა და ამ პროცესში მოქალაქეთა მოსაზრებების გათვალისწინების შესაძლებლობამ ნამდვილად შეიძლება ღირებული როლი ითამაშოს კანონშემოქმედებით საქმიანობაში, რადგან ყოველი კანონის მიღების მიზანი სწორედ გარკვეული პრობლემის თუ საზოგადოების წინაშე მდგარი გამოწვევის მოგვარებაა.

---

<sup>648</sup> ვიურთენბერგერი თ., საკანონმდებლო ინიციატივის პროცედურული ასპექტები, „ჯეპლაკის“ საქმიანობა, ქართული სამართლის მიმოხილვა 7/2004-2/3, გვ. 258.

## დასკვნა

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი ნაშრომის მიზნის შესაბამისად განხორციელებული სიღრმისეული კვლევის, არსებული საკანონმდებლო რეგულაციებისა და პრაქტიკის დეტალური შესწავლისა და ანალიზის საფუძველზე პირველ რიგში შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ქართულ რეალობაში კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკანონმდებლო მექანიზმები საკმაოდ მრავალრიცხოვანი და მრავალფეროვანია, დაწყებული დაინტერესებული პირების მარტივი ინფორმირებიდან, მათთვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მინიჭებით დასრულებული. იმ მიზნით, რომ ერთიან სისტემაში წარმოგვედგინა და გაგვერკვია ჩართულობის თითოეული მექანიზმის ადგილი, საჭიროება, ეფექტიანობა და მოქალაქეთა მიერ მათი გამოყენების ინტენსივობა, ჩვენ მიერ განხორციელდა დღეისათვის საქართველოში არსებული მოქალაქეთა ჩართულობის საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული მექანიზმების სისტემატიზაცია ინტენსივობის მიხედვით და მათი კატეგორიზაცია, შესაბამისად სადისერტაციო ნაშრომში კვლევა წარიმართა სამი კატეგორიის მიხედვით:

**პირველი კატეგორია** - სახალხო ინიციატივა - ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება: კონსტიტუციური კანონის პროექტი და საქართველოს კანონის პროექტი.

**მეორე კატეგორია** - საკანონმდებლო საქმიანობაში ხალხის ნების განხორციელების სხვა ნორმატიული შესაძლებლობები: რეფერენდუმი, საკანონმდებლო წინადადება, კანონის მიღების, შეცვლის ან უარყოფის ლობირება პარლამენტში.

**მესამე კატეგორია** - კანონპროექტის განხილვებში მოქალაქეთა მონაწილეობა, მოსაზრებების დაფიქსირება, სამუშაო ჯგუფები, სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოები; პეტიცია, პარლამენტის წევრებთან შეხვედრები, წერილობით მიმართვა, კანონის აღსრულების კონტროლის პროცესში მოქალაქეთა მოსაზრებების გათვალისწინების შესაძლებლობა.

თვალსაჩინოა, რომ მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მრავალფეროვანი შესაძლებლობები ფარავენ კანონის შექმნის პროცესის თითქმის ყველა ეტაპს, მაგრამ

მთავარი გამოწვევა, რომელიც კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, არის კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის კანონმდებლობით განსაზღვრული მექანიზმების რეალური იმპლემენტაციის უზრუნველყოფა და ამ მიმართულებით მათი დახვეწა.

დემოკრატიული მმართველობა ხალხის მმართველობას ნიშნავს, ხალხი არის ხელისულების წყარო, მაგრამ თანამედროვე სამყაროში დემოკრატიისთვის საკმარისი არ არის მხოლოდ წარმომადგენლობითობის პრინციპით ხელისუფლების განხორციელება, არამედ განმსაზღვრელია ხალხთან ეფექტიანი კომუნიკაცია, სახელმწიფოს მმართველობაში ხალხის ჩართულობის გამართული საკანონმდებლო მექანიზმების ჩამოყალიბება და მათი რეალური განხორციელების მუდმივი მონიტორინგი, სრულყოფა, განახლება, შევსება უშუალო მონაწილეობის ფორმებით, დღეისათვის არსებული გლობალური თუ ლოკალური გამოწვევების შესაბამისად, მითუმეტეს, რომ ჩვენი ქვეყნის მთავარი სტრატეგიული მიზნის - ევროპული პერსპექტივის რეალიზება - მიღწევა, განსაკუთრებულ დატვირთვას ანიჭებს ევროკავშირის ფუძემდებლური ღირებულებების - დემოკრატია, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვა, კანონის უზენაესობა - მიზანმიმართული საქმიანობით ერთგულებას.

სახელმწიფოს მმართველობაში ხალხის ჩართულობის გამართული საკანონმდებლო მექანიზმების ჩამოყალიბება ხელისუფლების მოვალეობა და პასუხისმგებლობაა, მაგრამ ერთიან და ფართო კონტექსტში კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა, არის ორმხრივი პასუხისმგებლობებისა და მოვალეობების, მუდმივი ბალანსის დაცვის სივრცე, რაც უადრესად მნიშვნელოვანი და აუცილებელია ერთი მხრივ, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის, მათი აზრის გათვალისწინებისა და მეორე მხრივ, ხარისხიანი კანონმდებლობის შექმნისათვის.

ცხადია, კანონის შექმნის პროცესში ხალხის უშუალო მონაწილეობა, ამ კუთხით ხელისუფლებისა და საზოგადოების ურთიერთმიმართება, თანამშრომლობა ჩართულობის მიზნის უზრუნველყოფისათვის, როგორც აუცილებელს და არსებითს, მოიაზრებს განათლებული, ინფორმირებული საზოგადოების არსებობას, რომელიც მენტალურად, მორალურად მზად იქნება მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებაში



მონაწილეობისთვის. აღნიშნულ პროცესში მონაწილეობისათვის მოქალაქე მეტ-ნაკლებად უნდა იცნობდეს საკუთარი ქვეყნის კანონმდებლობას და იყოს მაქსიმალურად ინფორმირებული საკუთარი უფლებების შესახებ, რადგან კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ ჩვენს ქვეყანაში კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის კანონმდებლობით განსაზღვრული მრავალრიცხოვანი მექანიზმების არსებობის მიუხედავად, მათი რეალიზების მაჩვენებელი და წარდგენილი ინიციატივების, წინადადებების, მოსაზრებების ხარისხი ხშირ შემთხვევაში საკმაოდ დაბალია, რაც ცალსახად მიგვითითებს, რომ მიზანშეწონილი იქნება შედეგზე ორიენტირებული, მნიშვნელოვანი ნაბიჯების გადადგმა სამოქალაქო განათლებისა და მოქალაქეთა ინფორმირების მიმართულებით, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლება, როგორც საპარლამენტო საქმიანობის, ასევე, მათი მონაწილეობის შესაძლებლობების კუთხით და ამ მიზნის მისაღწევად ინტენსიური საინფორმაციო, საგანმანათლებლო აქტივობების განხორციელება, რის ფარგლებშიც მიზანშეწონილია:

- მომზადდეს გზამკვლევი კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ყველა არსებული შესაძლებლობის, ჩართულობის მექანიზმების, მათი გამოყენების წესებისა და პროცედურების თაობაზე;
- შემუშავდეს სასკოლო განათლების ეტაპზე მინიმალური სამართლებრივი ცოდნის კონცეფცია საკანონმდებლო პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმებთან და პროცედურებთან დაკავშირებით, რომლის წარდგენას სასკოლო სივრცეში განახორციელებენ შესაბამისი კვალიფიკაციისა და პრაქტიკული გამოცდილების მქონე პარლამენტის წევრები ან/და საჯარო მოხელეები;

კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია მოქნილი, დახვეწილი საკანონმდებლო მექანიზმებისა და რეგულაციების არსებობა. ჩვენ მიერ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის კუთხით დადგენილი საკანონმდებლო რეგულაციების შესწავლისა და გაანალიზების შედეგად გამოვლინდა, რომ ქვეყნებს შორის საქართველოში არსებული საკანონმდებლო მექანიზმები ერთ-ერთი ყველაზე

მრავალრიცხოვანია, მათ შორის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებით ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმეტესობის მოქალაქეები არ სარგებლობენ, ასევე, საკანონმდებლო წინადადება, საქართველოში არსებული ფორმით თითქმის არც ერთ ევროპულ ქვეყანაში გვხვდება.

ცხადია, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართვის კანონმდებლობით განსაზღვრული მექანიზმების სიმრავლე ჩვენს ქვეყანაში, ავტომატურად არ განაპირობებს მათ წარმატებულ და ეფექტიან ფუნქციონირებას, ამიტომ კვლევის მიზანდასახულობის შესაბამისად, ჩვენ მიერ შესწავლილ იქნა კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ყველა მექანიზმი, სიღრმისეულად გაანალიზდა არსებული საკანონმდებლო რეგულაციები და პრაქტიკა, რომლის საფუძველზე გამოიკვეთა ხარვეზები და ჩამოყალიბდა თითოეული მექანიზმის დახვეწისა და გაუმჯობესების ჩვენეული ხედვა, რომელიც წარმოდგენილია შესაბამისი რეკომენდაციების სახით.

✓ **სახალხო ინიციატივა** - ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელება: კონსტიტუციური კანონის პროექტი და საქართველოს კანონის პროექტი.

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი ნაშრომით შემოთავაზებული მოდელის გაზიარების შემთხვევაში, რომელიც მაქსიმალურად ამარტივებს და მოქნილს, ასევე, სრულყოფილსა და სამართლებრივად მეტად დახვეწილს ხდის პროცედურებს, მიზანშეწონილია საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელდეს ცვლილება, რომლის მიხედვით:

- ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციის დროს, წარმოდგენილ მასალებში საკითხის შემსწავლელი კომიტეტის მიერ ხარვეზის აღმოჩენის შემთხვევაში, საინიციატივო ჯგუფს ექნება ხარვეზის გამოსწორების უფლება, რაც საინიციატივო ჯგუფს შესაძლებლობას მისცემს კომიტეტს დამატებით წარუდგინოს გამოსწორებული ხარვეზის შემცველი დოკუმენტი. აღნიშნული მოდელით, წარდგენილ განცხადებაში, ასევე კანონპროექტსა და განმარტებით ბარათში ფორმალური შეუსაბამობის არსებობის შემთხვევაში საინიციატივო ჯგუფს პარლამენტის მხრიდან მიეცემა ხარვეზის

გამოსწორების საშუალება, რაც გამორიცხავს აღნიშნული მიზეზით საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციაზე უარის თქმას, განცხადების განმეორებით წარდგენასა და რეგლამენტით განსაზღვრული ყველა ეტაპის ხელახლა გავლას, რაც ამომრჩევლებს გაუმარტივებს საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენას, დაზოგავს დროს და რესურსს და აამაღლებს ნდობას პარლამენტის მიმართ.

- ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციის მიზნით წარდგენილ განცხადებაში განისაზღვრება აგრეთვე, კანონპროექტის პარლამენტში განხილვისას საინიციატივო ჯგუფის რომელი წევრი იქნება **მომხსენებელი კანონპროექტზე**, ვინაიდან მოგვიანებით მისი განსაზღვრის მექანიზმი არ არსებობს;

- ხელმოწერების შეგროვების შემთხვევებზე არ გავრცელდება რეგლამენტით გათვალისწინებული ვადის ათვლის **ზოგადი წესი**, რადგან არსებული რეგულაციით საინიციატივო ჯგუფებისთვის ხელმოწერების შესაგროვებლად განსაზღვრულ ვადაში არ იანგარიშება სესიებს შორის პერიოდი, რასაც კავშირი არ აქვს ამომრჩეველთა მიერ ხელმოწერების შეგროვებასთან;

- ხელმოწერების ფურცლების დადასტურების უფლება ექნებათ მხოლოდ საინიციატივო ჯგუფის წევრებს და მოხდება მათი **ხელმოწერის ერთჯერადად დამოწმება**, მიუხედავად იმისა თუ რომელ მუნიციპალიტეტში გროვდება ხელმოწერა, რადგან ამომრჩეველთა რაოდენობის დადგენისა და მათი ნების გამოხატვის ნამდვილობის დასადასტურებლად მუნიციპალიტეტებთან კავშირის დანახვა საკმაოდ რთულია. აღნიშნული მიდგომა ასევე გამორიცხავს დიდ ხარჯებს საინიციატივო ჯგუფის მხრიდან, რადგან თავად შეძლებენ გადაწყვიტონ ასეთი პირების რაოდენობა ან აგრეთვე შესაძლებელია, შემუშავდეს ახალი საკანონმდებლო რეგულაცია, რომელიც განსაზღვრავს, რომ ხელმოწერების სისწორისათვის პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერის სანოტარო წესით დამოწმება სავალდებულოა, რაც საშუალებას მისცემს ამომრჩევლებს, თავად განსაზღვრონ ერთი პირი იქნება ხელმომწერი თუ ერთზე მეტი;

- ამომრჩეველთა სავალდებულოდ მისათითებელი მონაცემების მოთხოვნიდან (ამომრჩევლის სახელი, გვარი, დაბადების წელი, თვე და რიცხვი, მისამართი, პირადი ნომერი, ტელეფონის ნომერი, ხელმოწერის თარიღი) **მიზანშეწონილი იქნება მისამართის**

**ამოღება**, ვინაიდან, საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრული სხვა მოთხოვნები სრულად იძლევა პირის იდენტიფიცირების საშუალებას, ამასთან, კანონმდებლობით არ არსებობს რაიმე მოთხოვნა ამომრჩეველთა ხელმოწერების შეგროვების გეოგრაფიული არეალის მიხედვით, ასევე, ხელმოწერების ნამდვილობის შემოწმებისას შესაბამისი კომიტეტისათვის ხელმისაწვდომია მონაცემთა ელექტრონული ბაზა, რომელიც შეიცავს ამომრჩევლის მონაცემებს, აგრეთვე, ძალიან ხშირად ამომრჩეველთა ფაქტობრივი და რეგისტრაციის ადგილის მიხედვით მისამართი განსხვავებულია, ამასთანავე, ათასობით ამომრჩევლის მონაცემების შევსებისას მისამართის სრულყოფილად და ზუსტად მითითება საკმაოდ რთულია და პრაქტიკაშიც ბათილად მიჩნეულ ხელმოწერათა უმეტესი ნაწილი სწორედ მისამართის არაზუსტად მითითების წილზე მოდის. შესაბამისად, ამომრჩეველთა სავალდებულო მონაცემებიდან მისამართის მითითების მოთხოვნის ამოღება გაცილებით გაამარტივებს ხელმოწერების შეგროვებისა და მათი ნამდვილობის შემოწმების პროცესს, დაზოგავს დროსა და რესურსს.

- ხელმოწერების ფურცელზე შესრულების შემთხვევაში, შეიცავს თუ არა წარდგენილი ხელმოწერები ამომრჩევლის რეგლამენტით გათვალისწინებულ მონაცემებს დადგენის მიზნით, უნდა შემოწმდეს ყველა ხელმოწერი პირის წარდგენილი მონაცემები და არა შერჩევითი პრინციპის საფუძველზე, რადგან არსებული რეგულაციის შესაბამისად, თუ ხელმოწერა, ამომრჩევლის რომელიმე რეგლამენტით განსაზღვრულ მონაცემს არ შეიცავს, ბათილია. ყველა ხელმოწერი პირის მონაცემების შემოწმების გარეშე კი საკანონმდებლო აქტის აღნიშნული მოთხოვნის დაცვა შეუძლებელია;

- ხელმოწერების ბათილობის საფუძვლებში უნდა დაემატოს შემთხვევა ამომრჩეველთა მიერ მატერიალური ფორმით წარდგენილი მონაცემების ელექტრონულ ბაზაში არსებულ მონაცემებთან შეუსაბამობის შესახებ. შემთხვევითი შერჩევის გზით შესაძლებელი იქნება მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაში იმ ხელმოწერების შემოწმება, რომლებიც ყველა მონაცემს შეიცავს და თუ აღმოჩნდება, რომ მითითებული მონაცემები არ შეესაბამება ბაზაში არსებულ მონაცემებს ხელმოწერა მიჩნეულ იქნეს ბათილად.

ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენის მაქსიმალური გამარტივებისა და ამომრჩეველთა ინფორმირების მიზნით

უნდა შემუშავდეს და პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსდეს:

- **ინსტრუქცია** ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების წესისა და პროცედურების შესახებ;
- საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციის **განცხადების ფორმა**, სადაც ასევე გათვალისწინებული იქნება საინიციატივო ჯგუფის წევრის კანონპროექტზე მომხსენებლად მითითების საკითხი, რომლის ჩამოტვირთვა და შევსება მაქსიმალურად შეამცირებს ფორმალურ ხარვეზებს;
- **განმარტებითი ბარათის** სტრუქტურის შემცველი ინფორმაცია, კანონმდებლობით გათვალისწინებული მოთხოვნების თაობაზე. ასევე ვებგვერდზე შესაძლებელია განთავსდეს განმარტებითი ბარათის ფორმა, რომლის ჩამოტვირთვის და შევსების შესაძლებლობა ექნება ამომრჩეველს, აგრეთვე განმარტებითი ბარათის შევსების შესახებ მოკლე ინფორმაცია;

**ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელებასთან** დაკავშირებული ზემოაღნიშნული რეკომენდაციების და მათ შესაბამისად შემოთავაზებული რეგულაციების მთავარი მიზანი არის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების გამოყენების პროცედურის მაქსიმალური მოქნილობა და გამარტივება, ფორმალური ბარიერების მოხსნა, არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების სრულყოფა, რათა უფრო მეტად იყოს უზრუნველყოფილი ამომრჩეველთათვის კონსტიტუციით აღიარებული უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობა, მათი ჩართულობა საკანონმდებლო საქმიანობაში და საზოგადოების ინტერესებზე ორიენტირებული კანონმდებლობის შექმნა.

#### ✓ **რეფერენდუმი**

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი ნაშრომის მიზნებისათვის შესწავლილ იქნა რეფერენდუმის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმები და არსებული პრაქტიკა კანონშემოქედებით საქმიანობაში მისი როლისა და ამ პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის თვალსაზრისით, რის საფუძველზეც გამოიკვეთა რამდენიმე

საყურადღებო საკითხი. საქართველოში რეფერენდუმის მოწყობა კანონის მისაღებად ან გასაუქმებლად აკრძალულია, თუმცა იგი იმართება სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის, მათ შორის, საქართველოს კანონებით გათვალისწინებული უმნიშვნელოვანესი საკითხების გადასაწყვეტად, რაც თავის მხრივ საკანონმდებლო ცვლილებებს იწვევს. სწორედ აღნიშნულის გამო შეიცავს კანონი ჩანაწერს, რომლითაც ავალდებულებს ხელისუფლების ორგანოებს რეფერენდუმზე მიღებულ გადაწყვეტილებასთან ერთი თვის ვადაში შესაბამისობაში მოიყვანოს ქვეყნის კანონმდებლობა და განახორციელოს სათანადო ცვლილებები. საქართველოში რეფერენდუმის გამართვასთან დაკავშირებით არსებული მცირე პრაქტიკის მანძილზე, რეფერენდუმის გამართვა ორჯერ მოთხოვნილ იქნა საკითხზე, რომელიც კონსტიტუციაში ცვლილებებს გამოიწვევდა, რომელთაგან ერთ შემთხვევაში რეფერენდუმი დაინიშნა, ხოლო მეორე შემთხვევაში იმ არგუმენტით, რომ კანონის მისაღებად რეფერენდუმის გამართვა არ შეიძლება, რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილება არ იქნა მიღებული. ასევე, ხელისშემშლელ ფაქტორად ერთ შემთხვევაში დასახელდა ერთი თვის ვადაში კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელების შეუძლებლობა, ხოლო მეორე შემთხვევაში არა. ვადის დაწესება კანონმდებლობის რეფერენდუმის შედეგებთან დროული შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზანს ემსახურება და ნორმის შინაარსი არ შეიძლება აღქმულ იქნეს რეფერენდუმის გამართვაზე უარის თქმის საფუძვლად. რეფერენდუმთან დაკავშირებული საკანონმდებლო რეგულაციების, არსებული პრაქტიკის შესწავლისა და გაანალიზების გათვალისწინებით, ნორმის განსხვავებული ინტერპრეტირების მაქსიმალური გამორიცხვის მიზნით:

- მიზანშეწონილია საკანონმდებლო ნორმების დაზუსტება და იმგვარი მკაფიო ფორმულირება, რომ რეფერენდუმის შედეგები კანონის შეცვლის საფუძველია;
- რეფერენდუმის გზით გადაწყვეტილ იმგვარ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებს საჭიროებენ, მიზანშეწონილია დაწესდეს, კანონმდებლობით განსაზღვრული ერთთვიანი ვადისგან გამონაკლისი;
- აუცილებელია განისაზღვროს კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვის პროცედურისათვის რელევანტური პირობა - კონსტიტუციური კანონის პროექტის

დაუყოვნებლივ ინიცირებისა და განხილვის პროცედურის შესაბამის უმოკლეს ვადებში რეფერენდუმის შედეგებთან ქვეყნის ძირითადი კანონის შესაბამისობის უზრუნველყოფის ვალდებულება.

#### ✓ საკანონმდებლო წინადადება

საკანონმდებლო წინადადება, როგორც ჩვენ მიერ განხორციელებული კვლევის შედეგად გამოვლინდა, საქართველოში არსებული ფორმით თითქმის არც ერთ ევროპულ ქვეყანაში გვხვდება. პარადოქსია, თუმცა, ნაშრომის მიზნებისათვის მოძიებული ინფორმაციის შესწავლისა და დამუშავების შედეგად გამოვლინდა, რომ საკანონმდებლო წინადადება, როგორც საერთაშორისო გამოცდილებაში ყველაზე არაგავრცელებული და, ამ ფორმით ფაქტობრივად მხოლოდ საქართველოში არსებული მექანიზმი, საქართველოში მოქმედ სხვა მექანიზმებთან შედარებით, ყველაზე შედეგიანი და ეფექტიანია, ვინაიდან საკანონმდებლო წინადადების მეშვეობით ყველაზე მეტ შემთხვევაში იქნა განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილება საზოგადოების მოსაზრებებზე დაყრდნობით, მათგან წამოსული იდეებისა და დასმული პრობლემების შესაბამისად. საკანონმდებლო წინადადების შედეგიანობას განაპირობებს მოქალაქეთა მიერ აღნიშნული მექანიზმის გამოყენების სიხშირე, რასაც მეტწილად მისი წარდგენის სიმარტივე განსაზღვრავს. თუმცა, ამგვარ პოზიტიურ მოცემულობასთან ერთად საკმაოდ ბევრია პარლამენტის მიერ უარყოფილი საკანონმდებლო წინადადებების რაოდენობა. საპარლამენტო პრაქტიკის შესწავლამ გვიჩვენა, რომ ბოლო 10 წლის მანძილზე პარლამენტის მიერ უარყოფილ იქნა განხილული საკანონმდებლო წინადადებების 91%, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების გარკვეული ნაწილი არ არის ხარისხობრივად მაღალი ღირებულების. ხშირია, აგრეთვე, ერთი და იმავე პიროვნების მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებები, რომლებიც რიგ შემთხვევებში შინაარსობრივად მეორდება მხოლოდ მცირედი ცვლილებებით. ამასთანავე, როგორც კვლევამ გვიჩვენა წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადებების 30% საქართველოს პარლამენტის მიერ არ განხილულა

და გაჭიანურებულია აგრეთვე, განხილვის ვადები. ნაშრომში იდენტიფიცირებული პრობლემებისა და აღმოჩენილი მიგნებების გათვალისწინებით, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანია იმგვარი ბალანსის მოძებნა, რომ მექანიზმი მაქსიმალურად ქმედითი გახდეს. კერძოდ, ერთი მხრივ, საკანონმდებლო წინადადების წარდგენა არ იყოს მხოლოდ ერთი ადამიანის შეხედულებებზე დამოკიდებული პროცედურა, ხოლო მეორე მხრივ საქართველოს პარლამენტის მიერ მოხდეს მათზე დროული და სათანადო რეაგირება.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, სადისერტაციო ნაშრომის ფარგლებში განხორციელებული კვლევების შედეგად გამოკვეთილი ხარვეზებისა და გამოწვევების გადაჭრისათვის, საკანონმდებლო წინადადების უფრო ეფექტიანი ფუნქციონირების მიზნით, რეკომენდირებულად გვესახება არსებულ საკანონმდებლო რეგულაციებში რამდენიმე არსებითი ცვლილების განხორციელება:

- მიზანშეწონილია, საკანონმდებლო წინადადების საკომიტეტო განხილვა სავალდებულოდ იქნეს მიჩნეული მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ იგი **არანაკლებ 1 000 მხარდამჭერის** მოგროვებას შეძლებს, სხვა შემთხვევაში მასზე რეაგირება განხორციელდეს, როგორც განცხადების, მიმართვის შემთხვევაში, რადგან, საკანონმდებლო წინადადება თავისი არსით კვაზი საკანონმდებლო ინიციატივაა, რომელიც საზოგადოების გარკვეული ნაწილის, ჯგუფის ინტერესს უნდა გამოხატავდეს. თითოეული ადამიანის მოსაზრება ღირებულია და მის შესწავლას პარლამენტმა სათანადო დრო უნდა დაუთმოს, თუმცა როდესაც კანონის შეცვლაზე ვსაუბრობთ, რაც ძალიან თანმიმდევრული, რუტინული და საპასუხისმგებლო საქმეა, მას აუცილებლად გარკვეული ცოდნა, დაგეგმვა, დრო, ენერჯია, რესურსი, კვლევა და ანალიზი სჭირდება.

- მიზანშეწონილად მივიჩნევთ, რომ საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის უფლება არ ჰქონდეს **სახელმწიფო, მუნიციპალიტეტის ორგანოებს**. საკანონმდებლო წინადადება საზოგადოების წარმომადგენელთა საკანონმდებლო საქმიანობაში მონაწილეობის ინსტრუმენტია და მსგავსი შესაძლებლობის მინიჭება ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის მოქალაქეთა ჩართულობის მიზნის რელევანტური არ არის. იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ შესაბამის სახელმწიფო, მუნიციპალიტეტის



ორგანოებს კონსტიტუციით საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება მინიჭებული არ აქვთ, მათი აღჭურვა კვაზი უფლებებით საფუძველს მოკლებულია.

- განისაზღვროს, პირდაპირი, მკაფიო რეგულაცია საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ საკანონმდებლო წინადადების წარდგენის დაუშვებლობის თაობაზე, რადგან საპარლამენტო პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ამგვარი პირდაპირი რეგულირების არარსებობის გამო, დასახული მიზნის მიღწევის შეუძლებლობის მიუხედავად, ვინაიდან საკანონმდებლო წინადადების გაზიარების შემთხვევაში მის ინიცირებას წამყვანი კომიტეტი ვერ უზრუნველყოფს, მაინც ხდება მსგავსი წინადადებების წარდგენა და კომიტეტისათვის განსახილველად გადაცემა;

- მიზანშეწონილია, რომ თუ საკანონმდებლო წინადადება ვერ აკმაყოფილებს საკანონმდებლო წინადადების წარდგენისათვის, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით გათვალისწინებულ მინიმალურ, საბაზისო, ფორმალურ მოთხოვნებს, მიუღებლად იქნეს ცნობილი და არ იქნეს განხილული შესაბამისი კომიტეტის სხდომაზე მხოლოდ მიუღებლად ცნობის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების მიზნით, რაც, თავის მხრივ, დაზოგავს დროს, რესურსს და ხელს შეუწყობს საკანონმდებლო წინადადებების ხარისხობრივ გაუმჯობესებას, გაზრდის მოქალაქეთა პასუხისმგებლობას;

- მიზანშეწონილი იქნება, რომ იმ შემთხვევებში, თუ საკანონმდებლო წინადადება არსებითად მსგავსია იმ წინადადების, რომელიც უკვე იყო წარდგენილი და განხილული ბოლო ორი წლის მანძილზე ან აშკარად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, კომიტეტის სხდომაზე განუხილველად უარი ეთქვას და დასაბუთებული წერილობითი პასუხით ეცნობოს საკანონმდებლო წინადადების ავტორს.

- სამოქალაქო ცნობიერების ამაღლება, საკანონმდებლო წინადადებების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით, რასაც სათანადო ყურადღება უნდა დაუთმოს საქართველოს პარლამენტმა და განახორციელოს ქმედითი, შედეგზე ორიენტირებული აქტივობები მოქალაქეთა მეტი ინფორმირების კუთხით, როგორც ზოგადად კანონშემოქმედებით საქმიანობაზე, ასევე მათ როლზე და პასუხისმგებლობაზე კანონშემოქმედების პროცესში.

- მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ცვლილება საკანონმდებლო წინადადების განხილვის ვადის მარეგულირებელ ნორმებში და დაწესდეს განხილვის ვადის

გაგრძელების მაქსიმალური ზღვარი, საკანონმდებლო წინადადებებზე დროული რეაგირების მიზნით;

- საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი უმჯობესია ითვალისწინებდეს საკანონმდებლო წინადადების გადამუშავების ან წინადადების ნაწილობრივ მიღების შესაძლებლობას, რაც საშუალებას მისცემს პარლამენტს, რომ უყურადღებოდ არ დატოვოს საკანონმდებლო წინადადებით წარდგენილი ღირებული იდეა, შეისწავლოს საკითხი სიღრმისეულად, კანონად აქციოს საკანონმდებლო წინადადების ის ნაწილი, რომელიც მისაღები, საჭირო და აქტუალურია. ვფიქრობთ, ამგვარი მიდგომით უარყოფილი საკანონმდებლო წინადადებების რიცხვი შემცირდება, იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ მოქმედი ნორმის შესაბამისად, საკანონმდებლო წინადადება მთლიანობაში უნდა იქნეს ცნობილი მიღებულად ან უარყოფილად, მასში არსებული ცალკეული მისაღები დებულების მიუხედავად კომიტეტის მიერ ხდება საკანონმდებლო წინადადების უარყოფა. საკანონმდებლო წინადადების გადამუშავების ან წინადადების ნაწილობრივ მიღების შესაძლებლობა, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანწილად გაზრდის მოქალაქისა და პარლამენტის ორმხრივი თანამშრომლობის, პასუხისმგებლობის, საბოლოო ჯამში კი კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხს.

საკანონმდებლო წინადადებასთან დაკავშირებული ზემოაღნიშნული რეკომენდაციები ჩვენი აზრით მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ ერთი მხრივ, მოქალაქეთა მხრიდან თავიდანვე სწორად იქნეს აღქმული კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მათი ჩართვის მიზანი, დიდი პასუხისმგებლობითა და სიფრთხილით მოეკიდონ მას, მეორე მხრივ საკანონმდებლო ორგანოსგანაც იარსებებს მძლავრი იმპულსი, რომ თითოეული მოქალაქის აზრი მნიშვნელოვანია, არ დაიკარგება და განიხილება. მთლიანობაში, პასუხისმგებლობის ამგვარი განაწილებით, როგორც სამოქალაქო საზოგადოება, ასევე საკანონმდებლო ორგანო ორიენტირებული იქნება ხარისხიანი კანონშემოქმედებითი პრაქტიკის დანერგვაზე.

✓ კანონის მიღების, შეცვლის ან უარყოფის ლობირება საქართველოს პარლამენტში

ჩვენ მიერ ლობისტური საქმიანობის მიმართულებით საქართველოს საპარლამენტო პრაქტიკისა და არსებული რეგულაციების შესწავლისა და გაანალიზების შედეგად გამოვლენილი ხარვეზების აღმოსაფხვრელად მიზანშეწონილად მივიჩნევთ:

- აუცილებელია განისაზღვროს, თუ რა ითვლება ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან შეუთავსებელ სამსახურებრივ მდგომარეობად, მითუმეტეს, რომ შეუთავსებელ თანამდებობაზე ყოფნა პირის ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძველია. თუმცა, კონკრეტულად რა სამსახურებრივი მდგომარეობა ითვლება ლობისტის სტატუსთან შეუთავსებელ საქმიანობად კანონით განსაზღვრული არ არის, რაც შეუძლებელს ხდის აღნიშნული რეგულაციის იმპლემენტაციას.

- საქართველოს პარლამენტში პირის ლობისტად რეგისტრაცია შესაძლებელია როგორც ნორმატიულ აქტზე, ასევე, ნორმატიული აქტის პროექტზე. ვინაიდან კანონის დროში მოქმედება შეუზღუდავია, იმის გასარკვევად თუ კონკრეტულ ნორმატიულ აქტთან მიმართებით რა დრომდე ინარჩუნებს პირი ლობისტის სამართლებრივ მდგომარეობას, მიზანშეწონილი და ეფექტიანი იქნება, რომ კანონპროექტზე ლობისტად რეგისტრაციისგან განსხვავებით, კანონის მიღების, შეცვლის ან უარყოფის მიზნით ლობისტად რეგისტრაცია განხორციელდეს განსაზღვრული ვადით, რაც ერთი მხრივ ხელს შეუწყობს ლობისტის უფრო მეტად აქტიურ, პროდუქტიულ საქმიანობას და მეორე მხრივ, მოხსნის საპარლამენტო საქმიანობაში არსებულ უვადო, მუდმივ ლობისტად ყოფნის პრაქტიკას;

- ნორმატიული აქტის პროექტზე ლობისტად რეგისტრირების შემთხვევაში მიზანშეწონილია, კანონის მოთხოვნათა დაცვის უზრუნველსაყოფად, დაინერგოს შესაბამისი საპარლამენტო სტრუქტურის მიერ იმ კანონპროექტების აღრიცხვის წარმოების პრაქტიკა, რომელზედაც მოქალაქე რეგისტრირებული იყო ლობისტად, რომელიც კანონპროექტის მიღების შემთხვევაში წერილობით აცნობებს საქართველოს პარლამენტის ბიუროს აღნიშნულ კანონპროექტზე ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტის მიზნით;

- ლობისტური საქმიანობის მაქსიმალური გამჭვირვალობის მიზნით, ლობისტის მიერ დავალების შესასრულებლად გაწეული ხარჯების, მისთვის გადაცემული ფულადი თანხების თუ სხვა მატერიალური ფასეულობების შესახებ ანგარიშის წარდგენასთან დაკავშირებით, რომლის წარუდგენლობაც იმავდროულად არის ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტის საფუძველი, მიზანშეწონილია ნორმის იმგვარი მკაფიო ფორმულირება, რომელიც ლობისტს ანგარიშის წარდგენას დაავალდებულებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ლობისტის მიერ დავალების შესასრულებლად ასეთი ხარჯები გაწეულ იქნა ან მან დავალებით გათვალისწინებული მიზნებისათვის მიიღო ფულადი თანხები, მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობები, რაც აღმოფხვრის საპარლამენტო საქმიანობის გამოცდილებაში ფორმალურად ქცეულ პრაქტიკას ლობისტად რეგისტრაციის შემდეგ ყოველთვისად საქართველოს პარლამენტისათვის ანგარიშის წარდგენის, რაც თითქმის ყველა შემთხვევაში წარმოადგენს ინფორმაციას ხარჯების გაწევისა და მატერიალური ფასეულობების მიღების არარსებობის შესახებ და ყველა ეს ანგარიში საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად ასევე ფორმალურად გადის საქართველოს პარლამენტის ბიუროს მიერ ინფორმაციის ცნობად მიღების პროცედურას;
- საკანონმდებლო რეგულაციების ზუსტი პრაქტიკული იმპლემენტაციის მიზნით, საქართველოს პარლამენტმა საჯაროდ აწარმოოს ლობისტების რეესტრი, რომლის ნიმუშად შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს ჩვენ მიერ შემუშავებული და წარმოდგენილი ცხრილი (დანართი N2);

✓ კომიტეტში კანონპროექტის განხილვაში მოქალაქეთა მონაწილეობა

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი კვლევის მიზანი გახლდათ - საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი იმ მექანიზმების შესწავლა და კვლევა, რომლებიც საშუალებას აძლევენ მოქალაქეებს ჩართულნი იყვნენ კანონის შექმნის პროცესში, ვინაიდან მკაცრად ფორმალიზებულ საკანონმდებლო პროცესში საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული მექანიზმები წარმოადგენენ სწორედ ჩართულობის რეალიზების

ერთადერთ გზას. ერთ-ერთი ასეთი შესაძლებლობა პარლამენტის კომიტეტის მიერ კანონპროექტის განხილვაში მოქალაქეთა მონაწილეობაა.

კანონმდებლობით განსაზღვრული მექანიზმების, პროცედურების, საპარლამენტო პრაქტიკის სიღრმისეული შესწავლისა და ანალიზის შედეგად იდენტიფიცირებული პრობლემებისა და გამოწვევების შესაბამისად, წარმოგიდგენთ რიგ რეკომენდაციებს, რომელთა გათვალისწინებაც უფრო ქმედითს და ეფექტიანს გახდის კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას.

- კომიტეტში კანონპროექტის განხილვის ეტაპზე მიზანშეწონილი და პროდუქტიული იქნება, **ახალი საკანონმდებლო მექანიზმის** განსაზღვრა. კერძოდ, განსაკუთრებით კომპლექსური და რთული საკითხების განხილვის დროს, მნიშვნელოვან პროექტებზე, რომლებიც არსებითად ცვლიან რეგულირებულ საკითხებს, პროექტები, რომლებითაც გარკვეულ სფეროებში რეფორმები ხორციელდება და ა.შ. შესაბამისი კომიტეტის გადაწყვეტილებით, საჭიროების შემთხვევაში, გაიმართოს **საჯარო განხილვები**, კერძოდ საკომიტეტო განხილვების დაწყებამდე მოხდეს მისი საჯარო განხილვა, რაც გულისხმობს შეხვედრებს დაინტერესებულ ჯგუფებთან, დარგის ექსპერტებთან, ასევე, იმ სამიზნე ჯგუფების წარმომადგენლებთან, ვისზეც ძირითადად უნდა გავრცელდეს აღნიშნული კანონის მოქმედება და იმ სფეროს წარმომადგენლებთან, რომლებსაც ახალი რეგულაცია პირდაპირ შეეხება. კანონპროექტის კომიტეტში განხილვის ეტაპზე ამგვარი სამუშაოს ჩატარება უზრუნველყოფს, როგორც პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას, ასევე მეტ, მიზნობრივ ინფორმაციას მისცემს პარლამენტის წევრებს და გაუმარტივებს მოქალაქეთა საჭიროებებზე მორგებული კანონების მიღებას.

- მიზანშეწონილი და პროდუქტიული იქნება, რომ წამყვანმა კომიტეტმა კანონპროექტის განხილვისას გაითვალისწინოს და პროცესი წარმართოს ჩვენ მიერ შემოთავაზებული კომიტეტში კანონპროექტის განხილვისას **მოქალაქეთა მონაწილეობის სქემით** განსაზღვრული ფაზების შესაბამისად (სქემა N8).

- კანონპროექტის კომიტეტის სხდომაზე განხილვისას წამყვანმა კომიტეტმა თავად განსაზღვროს **სამიზნე ჯგუფები** და უზრუნველყოს იმ პირების მოწვევა კომიტეტის სხდომაზე, ვისზეც გავლენას იქონიებს და არსებითად გავრცელდება აღნიშნული კანონის

მოქმედება, ნაცვლად დღეს არსებული პრაქტიკისა, როდესაც დაინტერესებული პირები ძირითადად თავად გამოთქვამენ კომიტეტის სხდომაზე დასწრების სურვილს.

✓ **მოსაზრებების დაფიქსირება ვებგვერდზე გამოქვეყნებულ კანონპროექტთან დაკავშირებით**

საჯარო კონსულტაციების მიღების მიზნით ვებგვერდზე განთავსებულ კანონპროექტზე მოქალაქეებს საშუალება აქვთ ელექტრონულად, საჯაროდ დააფიქსირონ საკუთარი მოსაზრება, შენიშვნა, კომენტარი, პოზიცია კანონპროექტის ზოგად პრინციპებთან თუ ცალკეულ მუხლთან, პუნქტთან დაკავშირებით. საქართველოს საკანონმდებლო რეგულაციებისა და საპარლამენტო პრაქტიკის შესწავლის შედეგად გამოკვეთილი საკითხების შესაბამისად,

- სასურველი იქნება საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე კომენტარის დატოვების ოფცია აქტიური იყოს მხოლოდ **საკანონმდებლო აქტების პროექტებთან** და არა სხვა დოკუმენტებთან დაკავშირებით, რაც მეტად გაუსვამს ხაზს მის როლს საკანონმდებლო პროცესში და ეფექტურს გახდის აღნიშნულ მექანიზმს. ამჟამად არსებული პრაქტიკის მიხედვით კომენტარის დატოვების ფუნქცია აქტიურია არა მხოლოდ საკანონმდებლო აქტების პროექტებთან, არამედ ვებგვერდზე განთავსებულ ყველა დოკუმენტთან მიმართებით, რაც ჩვენი აზრით, დამაბნეველია და გარკვეულწილად დატვირთვას უკარგავს კომენტარის გზით კანონპროექტზე საჯარო კონსულტაციების მიღებას.

- მიზანშეწონილი იქნება განისაზღვროს **დროის რაციონალური მონაკვეთი**, რომლის განმავლობაშიც საზოგადოების წარმომადგენლებს ექნებათ შესაძლებლობა გამოხატონ საკუთარი პოზიცია კანონპროექტთან დაკავშირებით, ხოლო აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ საკითხის განმხილველ კომიტეტს ექნება დაფიქსირებული კომენტარების შესწავლის, გაანალიზებისა და გაზიარების შემთხვევაში, მათი პროექტში ასახვის შესაძლებლობა;

- სასურველია პარლამენტის ვებგვერდზე კანონპროექტების ერთიანი, **სისტემატიზირებული სახით** განთავსება. ამჟამად კანონპროექტები ვებგვერდზე იზოლირებულად არ არის განთავსებული, ამიტომ, მათთან დაკავშირებული

კომენტარებიც გაბნეულია, არ არის თვალსაჩინოდ ერთად თავმოყრილი და ჩაკარგულია ყველა სხვა მრავალრიცხოვან დოკუმენტში.

- ვინაიდან თითოეული დაინტერესებული პირისათვის რთულია მუდმივ რეჟიმში თვალის მიდევნება ხომ არ იგეგმება მისი ინტერესის სფეროს მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტში ცვლილება, მიზანშეწონილია, ყველა მოქალაქეს ჰქონდეს შესაძლებლობა სურვილის შემთხვევაში მონიშნოს ინტერესის სფერო და ამ სფეროში ინიცირებული ნებისმიერი კანონპროექტის პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსების შემთხვევაში, მიიღოს ინფორმაცია ავტომატური შეტყობინების ოფცის მეშვეობით, რაც საშუალებას მისცემს, რომ დროულად გაეცნოს მისთვის საინტერესო ინიციატივას, ასევე დატოვოს კომენტარი ან შემდგომ დაესწროს პროექტის საკომიტეტო განხილვას;

✓ **სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭო და კომიტეტის სამუშაო ჯგუფი**

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებს კომიტეტის დარგობრივი სპეციალიზაციით, მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით, ფაქტობრივად მსგავსი ფორმატის - სამუშაო ჯგუფისა და სამეცნიერო-საკონსულტაციო საბჭოს შექმნას. პრაქტიკულად ნაშრომზე მუშაობის დასრულების შემდეგ რეგლამენტში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად შეიცვალა საბჭოს დასახელება და უფლებამოსილების ვადა. განახლებული რეგულაციებით საკონსულტაციო საბჭო კიდევ უფრო მსგავსი გახდა სამუშაო ჯგუფის. საკონსულტაციო საბჭოსა და სამუშაო ჯგუფს თუ შევადარებთ, მიუხედავად ნორმების ოდნავ განსხვავებული ფორმულირებებისა, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრული რეგულაციები შინაარსობრივი თვალსაზრისით იდენტურია.

**ცხრილი N6**

**საკონსულტაციო საბჭოსა და კომიტეტის სამუშაო ჯგუფის შედარება**

შეფასების კრიტერიუმი	იდენტური	განსხვავებული
შექმნის მიზანი	✓	
შექმნის წესი	✓	
შექმნის ვადა	✓	
დაკომპლექტება	✓	

საქმიანობის პროცედურა		✓
საქმიანობის შედეგი	✓	
სარეკომენდაციო ხასიათი	✓	

ორივე შემთხვევაში შექმნის საფუძველია კომიტეტის გადაწყვეტილება. ამავე გადაწყვეტილებით განისაზღვრება შექმნის ვადა და შემადგენლობა.

**სამუშაო ჯგუფის** შემთხვევაში გვაქვს უფრო დეტალური რეგულირება, კერძოდ, სამუშაო ჯგუფი იქმნება საკანონმდებლო საკითხების წინასწარ, საფუძვლიანი მომზადებისა და კომიტეტის საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, აგრეთვე სხვა მიმდინარე, აქტუალურ საკითხებთან დაკავშირებით, თუმცა ყველა ეს საკითხი ცხადია კომიტეტის დარგობრივი სპეციალიზაციიდან გამომდინარეობს, საკონსულტაციო ჯგუფის შემთხვევაში კი მითითებაა ზოგადად კომიტეტის დარგობრივი სპეციალიზაციისა და მიმართულებებისთვის მიკუთვნებულ საკითხებზე, რაც შინაარსობრივი თვალსაზრისით იდენტურია. ანალოგიური შეეხება შემადგენლობის განსაზღვრის წესს, თუმცა სამუშაო ჯგუფის დაკომპლექტების შესაძლებლობა ოდნავ უფრო ფართოდ შეგვიძლია მივიჩნიოთ. განსხვავებულია მხოლოდ საქმიანობის პროცედურა, კერძოდ, სამუშაო ჯგუფს აქვს ზედმეტად ფორმალიზებული რეგულაციები, დეტალურად გაწერილი და მაქსიმალურად გამჭვირვალე. შესაბამისად, ამ ორ მექანიზმს შორის მსგავსება იმდენად დიდია, რომ საკითხი გადახედვას საჭიროებს ორივე მექანიზმის შენარჩუნების თვალსაზრისით. საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში განხორციელებული ცვლილების შესაბამისად განსხვავება საკონსულტაციო საბჭოსა და სამუშაო ჯგუფს შორის პრაქტიკულად აღარ არსებობს, ამიტომ არჩევანი სამუშაო ჯგუფების შენარჩუნების სასარგებლოდ უნდა გაკეთდეს ზემოაღნიშნულ მცირე განსხვავებებს შორის მეტი ინკლუზიურობის თვალსაზრისით. საკონსულტაციო საბჭოსა და სამუშაო ჯგუფთან დაკავშირებით გამოიკვეთა შემდეგი ორი რეკომენდაცია:

- მიზანშეწონილია გაუქმდეს საკონსულტაციო საბჭოს ფორმატი სამუშაო ჯგუფების შენარჩუნებისა და გაძლიერების სასარგებლოდ, რადგან მთავარი ჩართულობის მექანიზმების ან დასახელებების სიმრავლე კი არა, მათი რეალური ფუნქციური



დატვირთვა და ქმედითობაა. ამ შემთხვევაში, ორივეს დანიშნულება კომიტეტის ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით დახმარებაა, რაც ერთი ეფექტიანი და ქმედითი მექანიზმის პირობებში სავსებით მიღწევადია.

- სამუშაო ჯგუფის მუშაობის პროცესის ნაკლებად ფორმალიზების მიზნით გაუქმდეს **სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმის** შედგენისა და მისი საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნების ვალდებულება.

### ✓ პეტიცია

პეტიციის უფლებით სარგებლობის გააქტიურებისა და მისი ეფექტიანობის გაუმჯობესების თვალსაზრისით მიზანშეწონილად გვესახება გარკვეული საკანონმდებლო რეგულაციების დახვეწა და ახალი რეგულაციების გათვალისწინება.

- სასურველი იქნება ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმეტესი ნაწილის გამოცდილების გათვალისწინებით, პეტიციის უფლება განმტკიცდეს საქართველოს **კონსტიტუციის დონეზე**, რაც ხაზს გაუსვამს მის მნიშვნელობას და სრულიად სხვა ფორმატში გადაიყვანს მის განხორციელებას;

- პეტიცია აღიარებული უნდა იყოს, როგორც **ადამიანის, პიროვნების, ინდივიდის უფლება** და შესაძლებლობა მიმართოს საკანონმდებლო ორგანოს. შესაბამისად, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, ერთი პირის მიერ წარდგენილ პეტიციაზე განხორციელდეს სათანადო რეაგირება, რადგან პარლამენტისადმი ერთი პირის განცხადებით მიმართვა შეუსწავლელი არ რჩება, ხოლო მაგალითად 250 პირის პეტიციით მიმართვა, არსებული რეგულაციების მიხედვით, არ განიხილება;

- თუ პარლამენტში წარდგენილი პეტიცია ვერ მოაგროვებს ხმების საჭირო რაოდენობას მასზე კომიტეტმა განხორციელოს **შესაბამისი რეაგირება**, პეტიციის ავტორმა მიიღოს შესაბამისი პასუხი, ხოლო 300 მხარდამჭერის მოგროვების შემთხვევაში, პეტიციის განხილვა მოხდეს კომიტეტის სხდომის ფორმატში;

- მიზანშეწონილია კონკრეტულად განისაზღვროს თუ ვინ იგულისხმება **პეტიციის წარმდგენ პირებში**, რადგან „პირი“ ძალიან ზოგადი ჩანაწერია და ცხადად ვერ გამოხატავს უფლების მქონე სუბიექტს. მსგავსი რეგულაციით ნებისმიერ სხვა ქვეყანაში მცხოვრებ,

სხვა ქვეყნის მოქალაქეობის მქონე პირს აქვს შესაძლებლობა საქართველოს სახელმწიფოებრივ ან/და საზოგადოებრივ საკითხებთან დაკავშირებით მიმართოს პარლამენტს, რაც ცხადია, ნორმის სამართლებრივ შინაარსთან თანხვედრაში არ არის. აღნიშნულიდან გამომდინარე მიზანშეწონილად გვესახება პეტიციის წარდგენის უფლების მქონე პირად განისაზღვროს საქართველოს მოქალაქე, მიუხედავად ადგილსამყოფელისა ან საქართველოში მუდმივად მცხოვრები პირი, ვინაიდან მხოლოდ მათ შეიძლება რეალურად ჰქონდეთ კავშირი ქვეყნის სახელმწიფოებრივ ან საზოგადოებრივ პრობლემებთან;

- აუცილებელია განისაზღვროს პეტიციის წარდგენის უფლების მქონე პირის ასაკი, ვინაიდან არსებული რეგულაციით მითითება კეთდება მხოლოდ ნებისმიერ პირზე, სადაც მცირეწლოვანიც მოიაზრება, თუმცა ამ ასაკში სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე გააზრებული პოზიციის წარდგენა ცხადია შეუძლებელია. საქართველოში სრულწლოვანებას აღწევს პირი 18 წლის ასაკიდან და მაშინ წარმოეშობა ძირითადი უფლებები, ამ დროიდან აქვს საარჩევნო უფლება და მაგალითად, რეფერენდუმში მონაწილეობა, საკანონმდებლო ინიციატივის წარდგენა აღნიშნული ასაკიდან არის შესაძლებელი. პეტიციის შემთხვევაში სხვა ქვეყნების გამოცდილებასაც თუ გავითვალისწინებთ, შესაძლოა დაწესდეს უფრო ნაკლები ასაკობრივი ზღვარი - 16 წელი.

- სასურველი იქნება პეტიციის გამოყენება გააქტიურდეს **კანონშემოქმედებითი საქმიანობის მიმართულებით**, იმგვარად და იმ ფორმით, რომ მოქალაქეთა მიმართვა, მათ მიერ დასმული პრობლემა, მისი მოგვარების აუცილებლობა, საჭიროების შემთხვევაში, გახდეს ამა თუ იმ საკანონმდებლო ცვლილების ბიძგის მიმცემი, რაც უნდა განახორციელოს სახელმწიფომ, რადგან მოქალაქეთა მიერ იდენტიფიცირებული პრობლემების გადაჭრის გზების ძიება სახელმწიფოს პრეროგატივაა, აღნიშნულ პროცესში მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობის უზრუნველყოფით.

**ჩვენ მიერ პეტიციასთან დაკავშირებით შემოთავაზებული რეკომენდაციები**, შესაბამისი ცვლილებების განხორციელების შემთხვევაში, ჩვენი აზრით, მნიშვნელოვანწილად

გააუმჯობესებს და ეფექტიანს გახდის პეტიციის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობას საქართველოში.

#### ✓ წერილობითი ფორმით მიმართვა

თანამედროვე დემოკრატიული სამყაროს მიდგომები უპირატესად აქცენტირებული და ორიენტირებულია მოქალაქეთა ინტერესებზე. მოქალაქეთა წერილობითი მიმართვები არის ხალხისა და ხელისუფლების კომუნიკაციის, მოქალაქეთა ჩართულობის მნიშვნელოვანი ფორმა და ცხადია მოითხოვს მაღალი სტანდარტების დამკვიდრებას.

საპარლამენტო პრაქტიკის შესწავლამ და გაანალიზებამ გვიჩვენა, რომ საკმაოდ ხშირია შემთხვევები, როდესაც ხდება შემოსული განცხადებების მუდმივი გადამისამართება კომიტეტებსა თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში, ასევე, ფორმალური პასუხების გაცემა. აღნიშნული გარემოების გათვალისწინებით:

- მნიშვნელოვანი იქნება, რომ მოქალაქეთა განცხადებებზე, წერილებზე, მიმართვებზე ფორმალურად პასუხის გაცემის არსებული პრაქტიკა შეიცვალოს პოზიტიური მიმართულებით, კერძოდ, მეტი ყურადღება დაეთმოს მათ და განხორციელდეს განცხადებებში, წერილებში, მიმართვებში დაფიქსირებული საკითხებით მეტი დაინტერესება, მათი განზოგადება პრობლემის ეტიოლოგიის კუთხით და შესწავლა, მათ შორის საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების საჭიროების განსაზღვრის მიმართულებით.

#### ✓ პარლამენტის წევრებთან შეხვედრები

ხელისუფლება ხალხის მიერ არჩეული და მათი წარმომადგენელია. ხალხის ინტერესების დაცვა, ამ ინტერესების გარკვევის გარეშე შეუძლებელია. ამომრჩევლებთან შეხვედრა ხელისუფლებისა და ხალხის დიალოგის, ხელისუფლებაში წარმომადგენლობითი მონაწილეობის ის ფორმაა, სადაც უნდა ხდებოდეს ამა თუ იმ საკითხზე მათი შეხედულების, პოზიციის გაგება, გაანალიზება, მსჯელობა, დასკვნების გამოტანა და

სამოქმედო სტრატეგიების ჩამოყალიბება. აღნიშნული გარემოების გათვალისწინებით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია:

- უფრო მეტად გააქტიურდეს პარლამენტის წევრების ამომრჩევლებთან, როგორც ინდივიდუალური, ასევე თემატური და მიზნობრივი შეხვედრების ინტენსიური პრაქტიკა და დაინერგოს ჯგუფური შეხვედრების გამჭვირვალე და ღია ფორმატი;
- კომიტეტების მიერ განხორციელებულ რეაგირებასთან დაკავშირებით, დაინერგოს ამომრჩევლებთან შეხვედრების შედეგად კომიტეტებისთვის ინფორმაციის მიწოდებისა და მასზე რეაგირების მონიტორინგის მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც განხორციელდება კონტროლი მიღებულ ინფორმაციაზე კომიტეტების მიერ განხორციელებულ რეაგირებასთან დაკავშირებით, ვინაიდან პრაქტიკულად არ მუშაობს საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში არსებული რეგულაცია ამომრჩევლებთან შეხვედრების შედეგად მიღებული ინფორმაციის კომიტეტებისათვის გადაცემისა და მასზე შესაბამისი რეაგირების განხორციელების შესახებ.

**✓ კანონის აღსრულების კონტროლის პროცესში მოქალაქეთა მოსაზრებების გათვალისწინებასთან დაკავშირებით**

კანონშემოქმედების არსი საბოლოოდ ისეთი კანონის მიღებაა, რომელიც უპასუხებს ნორმის შემუშავებისას არსებულ გამოწვევებს, იქნება კანონპროექტის მომზადებისას საზოგადოების წინაშე მდგარი პრობლემების გადაჭრის ერთადერთი, სწორი და ზუსტი გზა. ინფორმაციას იმის შესახებ მიაღწია თუ არა ნორმამ დასახულ მიზანს, ყველაზე ზუსტად ისინი შეიძლება ფლობდნენ, ვისზეც აღნიშნული რეგულაცია ვრცელდება. საქართველოში არსებული პრაქტიკით დასტურდება, რომ მოქალაქეთა ჩართულობა ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლის განხორციელების პროცესში სუსტია, განსაკუთრებით ნორმატიული აქტის აღსრულების კონტროლის პროცესის დაწყების თვალსაზრისით. შესაბამისად:

- სასურველი და პროდუქტიული იქნება თუ პარლამენტი წახალისებს საკანონმდებლო ნორმის მოქმედების პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების, მისი ეფექტიანობის,

აღსრულებასთან დაკავშირებული სირთულეების შესახებ **საზოგადოებისგან ინფორმაციის მოგროვების** შესაძლებლობას:

- მოქალაქეებისათვის **საინფორმაციო კამპანიის** წარმოებით ამგვარი შესაძლებლობის არსებობის შესახებ;

- კანონის აღსრულების კონტროლის პროცესში, მოქალაქის, როგორც ინიციატორის, ასევე სხვა დაინტერესებული **წარმომადგენლების ჩართვით.**

- მიზანშეწონილი იქნება მოქალაქეთა განცხადებებში გაქვრებული ინფორმაციების შესაბამისად კანონის აღსრულების კონტროლის განხორციელების **პრაქტიკის დანერგვა**, რაც დაეხმარება საკანონმდებლო ორგანოს დასახოს პრიორიტეტები ამ მიმართულებით, ზუსტად და სწორად განსაზღვროს რომელ ნორმატიულ აქტზე ან მის ნაწილზე არის რელევანტური კონტროლის ჩატარება იმ კონკრეტულ დროსა და მოცემულობაში, რადგან ნორმატიული აქტის აღსრულების კონტროლის ჩატარება საკმაო რესურსს მოითხოვს და ყველა აქტზე თავისთავად ერთდროული განხორციელება ვერ იქნება შესაძლებელი.

- პროდუქტიული და სასარგებლო იქნება უკვე მიღებულ კანონზე, განხორციელებულ და ძალაში მყოფ ცვლილებებთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებულ კანონზე მოქალაქის მიერ **კომენტარის დატოვების შესაძლებლობის** გამოყენება ნორმის აღსრულების კონტროლის ჩატარების მიმართულებით, მოქალაქეთა მოსაზრებები შესაძლოა დაეხმაროს საკანონმდებლო ორგანოს ნორმის აღსრულებისას წარმოქმნილი ხარვეზების შესასწავლად. ამ მიზნით, ვებგვერდზე უნდა არსებობდეს მითითება ამგვარი შესაძლებლობის არსებობის შესახებ;

- კომიტეტმა უზრუნველყოს მისი გამგებლობის სფეროში მიღებულ კანონებთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე კომენტარის სახით მოქალაქეთა გამოხატული **პოზიციის პერიოდული კონტროლი** ნორმის აღსრულების პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების შესახებ, რაც დაეხმარება გამოკვეთოს, რომელ ნორმატიულ აქტზე ან მის ნაწილზე არის რელევანტური, ასევე საზოგადოებისათვის აქტუალური ნორმატიული აქტების კონტროლის ჩატარება იმ კონკრეტულ დროსა და ვითარებაში.

ჩვენ მიერ წარმოდგენილი ნაშრომის - „კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკანონმდებლო რეგულირება საქართველოში“ - ფარგლებში

განხორციელებული საკანონმდებლო რეგულაციებისა და პრაქტიკის კვლევა და ანალიზი საშუალებას გვაძლევს ხაზგასმით აღვნიშნოთ, რომ ჩვენი ქვეყნის სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის რამდენიმე ათწლეულიან, ისტორიისათვის ხანმოკლე პერიოდში, კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მრავალრიცხოვანი და მრავალფეროვანი საკანონმდებლო მექანიზმების არსებობა, ცალსახად მიუთითებს, რომ ხელისუფლების განწყობა, მიდგომა, მოქმედება და ყველა შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულაცია ამ მიმართულებით მაქსიმალურ უნისონშია, საზოგადოების საჭიროებებზე და ინტერესებზე მორგებული, მაღალი ხარისხის კანონმდებლობის შექმნის მიზანთან, რადგან ხალხია ხელისუფლების წყარო და შესაბამისად თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტს ხალხისა და ხელისუფლების ჰარმონიული, დაბალანსებული, შედეგზე ორიენტირებული, პროდუქტიული ურთიერთთანამშრომლობა ქმნის. ვფიქრობთ და იმედს გამოვთქვამთ, რომ ჩვენ მიერ წარმოდგენილი დასკვნები, რეკომენდაციები და რიგი საკანონმდებლო ცვლილების პროექტები, თავის მოკრძალებულ წვლილს შეიტანენ კანონის შექმნის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის საკანონმდებლო რეგულაციების მეტად დახვეწაში, არსებული მექანიზმების ეფექტიან იმპლემენტაციასა და მოქალაქეთა კანონშემოქმედებით საქმიანობაში მონაწილეობის ხარისხობრივად უფრო მაღალ საფეხურზე აყვანაში, რომელიც მუდმივად განახლებადი, ცოცხალი, დინამიური პროცესია.

საქართველოს პარლამენტში პირის ლობისტად რეგისტრაციის დეტალური მონაცემები  
წლების მიხედვით

წელი	რეგისტრაციის სთვის მიმართა	მიმართვის რაოდენობა	რეგისტრაციაზე უარის ეთქვა	დარეგისტრირდა	ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობა შეწყდა
1999 წელი	-	-	-	-	-
2000 წელი	-	-	-	-	-
2001 წელი	1 მოქალაქე	1	1	0	-
2002 წელი	-	-	-	-	-
2003 წელი	2 მოქალაქე	2	0	2	-
2004 წელი	3 მოქალაქე	3	2	1	-
2005 წელი	6 მოქალაქე	9	3	6	-
2006 წელი	4 მოქალაქე	4	1	3	-
2007 წელი	2 მოქალაქე	2	1	1	-
2008 წელი	-	-	-	-	-
2009 წელი	-	-	-	-	-
2010 წელი	2 მოქალაქე 1 არასამთავრობო ორგანიზაცია	3	1 არასამთავრობო ორგანიზაციი	2	-
2011 წელი	1 მოქალაქე	1	0	1	-
2012 წელი	-	-	-	-	-
2013 წელი	4 მოქალაქე	5	1	4	-
2014 წელი	1 მოქალაქე	8	0	8	-
2015 წელი	4 მოქალაქე	7	3	4	-

2016 წელი	6 მოქალაქე	6	2	4	-
2017 წელი	2 მოქალაქე	3	2	1	-
2018 წელი	1 მოქალაქე	1	1	0	-
2019 წელი	-	-	-	-	-
2020 წელი	-	-	-	-	-
2021 წელი	2 მოქალაქე	5	2	3	-
2022 წელი	3 მოქალაქე	4	-	4	1
სულ 1999 -2022 წლის ჩათვლით	<p>რეგისტრაციის მიზნით მიმართვის 64 შემთხვევიდან, ლობისტად დარეგისტრირდა 25 მოქალაქე - 44 შემთხვევაში, ხოლო რეგისტრაციაზე უარი ეთქვა 17 პირს (19 შემთხვევაში) და 1 ორგანიზაციას.</p> <p>ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობა შეწყდა 1 შემთხვევაში</p>				



საქართველოს პარლამენტში რეგისტრირებულ ლობისტთა რეესტრი

ლობისტი (სახელი, გვარი)	რეგისტრაციის, თარიღი, ნომერი	ნორმატიული აქტი (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტები), ნორმატიული აქტის პროექტი (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტების პროექტები), რომლის მიღებით ან, შესაბამისად, შეცვლით ან უარყოფით დაინტერესებულია ლობისტი
<b>2003 წელი</b>		
1. ვაჟა სალამაძე	N175 16.06.03	„საქართველოს საგადასახადო კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ ნორმატიული აქტის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
2. დავით ებრალიძე	N172 05.05.03	„დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ ნორმატიული აქტების პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
<b>2004 წელი</b>		
1. ლალი ხარიტონაშვილი	N188 09.02.2004	
<b>2005 წელი</b>		
1. ალუდა გოგლიჩიძე	N54 21.03.2005	„საჭიროებებზე დამყარებული დაფინანსების ფორმულა“, „სასკოლო სისტემის დემოკრატიული მოდელი“, „უმაღლესი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ“ ნორმატიული აქტების პროექტების მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
2. ირაკლი მელაშვილი	N63 21.03.2005	„საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ და „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ და მისგან გამომდინარე

			კანონპროექტების მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
3.	თენგიზ შერგელაშვილი	N63 21.03.2005	„საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ და „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ და მისგან გამომდინარე კანონპროექტების მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
4.	ფრიდონ საყვარელიძე	N90 19.12.2005 <sup>649</sup>	„დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ ნორმატიული აქტის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
5.	დავით ებრაელიძე	N90 19.12.2005	„დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ ნორმატიული აქტის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
6.	პაატა სიამაშვილი	N90 19.12.2005	„დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ ნორმატიული აქტის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
<b>2006 წელი</b>			
1.	ალექსი შოშიკელაშვილი	N103 27.03.2006	„საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ - ნორმატიული აქტის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
2.	დავით ოთიაშვილი	N103 27.03.2006	„ნარკოტიკული საშუალებების, ფსიქოტროპული ნივთიერებების, პრეკურსორებისა და ნარკოლოგიური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ - კანონპროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.

<sup>649</sup> ფრიდონ საყვარელიძე, დავით ებრაელიძე, პაატა სიამაშვილი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე ჩაითვალა რეგისტრირებულად.

3.	კახაბერ გოგაშვილი	08.08.2006 <sup>650</sup>	„საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით კანონპროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
<b>2007 წელი</b>			
1.	დიმიტრი ხაჩიძე	N155/1 12.03.2007	„საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში“, „საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსსა“ და „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“ ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით კანონპროექტების მომზადებაში მონაწილეობის მისაღებად.
<b>2010 წელი</b>			
1.	მზია მეხუზლა	N107 15.01.2010	„ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების და დამატებების შეტანასთან დაკავშირებით კანონპროექტების მომზადებაში მონაწილეობის მისაღებად.
2.	ალექსი ალექსიშვილი	N124/1 19.04.2010	„ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების და დამატებების შეტანასთან დაკავშირებით კანონპროექტის მომზადებაში მონაწილეობის მისაღებად.
<b>2011 წელი</b>			
1.	დავით ოთიაშვილი	N171/1 21.03. 2011	„საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში“, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში“, „ნარკოტიკული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“, „ნარკოტიკული საშუალებების, ფსიქოტროპული ნივთიერებების, პრეკურსორებისა და ნარკოლოგიური დახმარების შესახებ“ საკანონმდებლო აქტებში და „უკანონო მფლობელობიდან ან ბრუნვიდან ამოღებული ნარკოტიკული საშუალებებისა და ფსიქოტროპული ნივთიერებების მცირე, დიდი და განსაკუთრებით დიდი ოდენობით ნუსხის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის დადგენილებაში ცვლილებების

<sup>650</sup> „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე ჩაითვალა რეგისტრირებულად.

			შეტანის მიზნით პროექტების მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
<b>2013 წელი</b>			
1.	დავით ოთიაშვილი	№108 04.10.2013	„ნარკოტიკული ფსიქოტროპული პრეკურსორებისა და ნარკოლოგიური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ“, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „პატიმრობის კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „იარაღის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულების წესისა და პრობაციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტების და „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (№07-3/123, 10.07.2013) საქართველოს ორგანული კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
2.	ნინო ბალანჩივაძე	№108 04.10.2013	„ნარკოტიკული ფსიქოტროპული პრეკურსორებისა და ნარკოლოგიური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ“, „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „პატიმრობის კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „იარაღის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „არასაპატიმრო სასჯელთა

			ადსრულების წესისა და პრობაციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტების და „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (№07-3/123, 10.07.2013) საქართველოს ორგანული კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
3.	აკაკი ჩარგვიშვილი	№99 18.09.2013	„კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში (№121-III, 23.02.1996) და სხვა საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით კანონპროექტების მომზადებაში მონაწილეობის მისაღებად.
4.	ზურაბ ვანიშვილი	№115 13.11.2013	„მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
<b>2014 წელი</b>			
1.	ლევან ალაფიშვილი	№191 25.07.2014	საქართველოს ორგანული კანონის პროექტის „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და „საქართველოს თავდაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-3/259; 25.09.2013) საქართველოს კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
2.	ლევან ალაფიშვილი	№191 25.07.2014	„საქართველოს თავდაცვის შესახებ“, „მობილიზაციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და „ტერორიზმთან ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-2/212, 28.04.2014) საქართველოს კანონის პროექტების

			მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
3.	ლევან ალაფიშვილი	N195 01.08.2014	„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის (№1775-რს, 24.06.2005) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
4.	ლევან ალაფიშვილი	N195 01.08.2014	„სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის (№3512-რს, 21.07.2010) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
5.	ლევან ალაფიშვილი	N195 01.08.2014	„სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე (№07-3/327, 23.04.2014) და „სამართალდაცვით სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონპროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
6.	ლევან ალაფიშვილი	N195 01.08.2014	„საქართველოს განვითარების ბანკის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის, „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე და „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-2/203/8, 14.04.2014) კანონის პროექტების მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
7.	ლევან ალაფიშვილი	N220 24.11.2014	„საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ (07-2/243/8, 01.09.2014) საქართველოს კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
8.	ლევან ალაფიშვილი	N220 24.11.2014	„საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტის და „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ (07-2/251, 30.09.2014) საქართველოს კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
2015 წელი			

1.	ვაჟა სალამაძე	N283 28.05.2015	„მოხალისეობის შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტის (№07-3/315, 19.03.2014) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
2.	არჩილ ცერცვაძე	N283 28.05.2015	„მოხალისეობის შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტის (№07-3/315, 19.03.2014) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
3.	გელა ჩარკვიანი	N283 28.05.2015	„მოხალისეობის შესახებ“ საქართველოს კანონპროექტის (№07-3/315, 19.03.2014) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
4.	ლევან ალაფიშვილი	N288 08.06.2015	„საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის შესახებ“, „საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონის პროექტების; „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში“ ცვლილების შეტანის შესახებ“, „მკაცრი აღრიცხვის ფორმების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საინვესტიციო ფონდების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „გადახდის უზუნარობის საქმის წარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებების - საკრედიტო კავშირების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „სახელმწიფო ბაჟის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „საგადახდო სისტემისა და საგადახდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, „ფასიანი ქაღალდების

			ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტებისა და „საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
<b>2016 წელი</b>			
1.	კონსტანტინე მალრაძე	№418 20.06.2016	საქართველოს კანონის „ნარჩენების მართვის კოდექსი“ (№2994-რს, 26.12.2014) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
2.	იოსებ გალუმაშვილი	№418 20.06.2016	საქართველოს კანონის „ნარჩენების მართვის კოდექსი“ (№2994-რს, 26.12.2014) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
3.	იმედა დვალაძე	№418 20.06.2016	საქართველოს კანონის „ნარჩენების მართვის კოდექსი“ (№2994-რს, 26.12.2014) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
4.	საბა ჯაჯანიძე	№418 20.06.2016	საქართველოს კანონის „ნარჩენების მართვის კოდექსი“ (№2994-რს, 26.12.2014) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
<b>2017 წელი</b>			
1.	ლევან ალაფიშვილი	N70 16.06.2017	„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტების (07-3/52, 01.05.2017) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
<b>2021 წელი</b>			
1.	ბესიკ ქარცივაძე	№41 01.04.2021	„იარაღის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
2.	ზაალ სარაჯიშვილი	№61 07.06.2021	„უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისა და დიასპორული ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების განხორციელების მიზნით საქართველოს კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
3.	ბესიკ ქარცივაძე	№110 27.12.2021	„საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ (07-2/82/10, 21.10.2021) საქართველოს კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.



2022 წელი			
1.	ლევან ალაფიშვილი	№132 16.03.2022	საქართველოს ორგანულ კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ (№1958-III) ცვლილების განხორციელების მიზნით ორგანული კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
2.	ლევან ალაფიშვილი	№132 16.03.2022	საქართველოს კანონის „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსში“ (№3213-რს) ცვლილების განხორციელების მიზნით კანონპროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
3.	ლევან ალაფიშვილი	№132 16.03.2022	„საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის (N07-2/110; 22.12.2021) მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.
4.	ზურაბ ვანიშვილი შალვა ხაჭაპურიძე	№132 16.03.2022	„მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონში (N875-Vრს-Xმკ) ცვლილების განხორციელების მიზნით საქართველოს კანონის პროექტის მომზადებასა და განხილვაში მონაწილეობის მისაღებად.

## საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი

### საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ

**მუხლი 1.** საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 14.12.2018, სარეგისტრაციო კოდი: 010190030.06.001.016054) შეტანილ იქნეს შემდეგი ცვლილება:

#### 1. 124-ე მუხლის:

##### ა) მე-2 და მე-3 პუნქტები ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„2. საინიციატივო ჯგუფი პარლამენტის ბიუროს წარუდგენს განცხადებას რეგისტრაციაში გატარების შესახებ. განცხადებას უნდა ერთოდეს საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი და საინიციატივო ჯგუფის წევრთა შემდეგი მონაცემები: სახელი, გვარი, დაბადების თარიღი, მისამართი, პირადი ნომერი და ტელეფონის ნომერი. განცხადებაში მიეთითება, აგრეთვე, კონსტიტუციური კანონის პროექტზე მომხსენებელი - საინიციატივო ჯგუფის მიერ არჩეული საინიციატივო ჯგუფის წევრი. ეს მასალები წარედგინება პარლამენტის ბიუროს უახლოეს სხდომას, რომელიც მათ გადასცემს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს. საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი განცხადება და საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი განთავსდება პარლამენტის ვებგვერდზე.

3. პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი პარლამენტის ბიუროს მიერ საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციაში გატარების შესახებ მასალების მისთვის გადაცემიდან 7 დღის ვადაში საინიციატივო ჯგუფს გადასცემს სარეგისტრაციო მოწმობას ან განუსაზღვრავს ხარვეზის გამოსწორების ვადას. საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარმოდგენილ განცხადებასა და მასალებში ამ მუხლის პირველი ან/და მე-2 პუნქტების მოთხოვნათა დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი უფლებამოსილია წარმოდგენილი განცხადება და მასალები

დაუბრუნოს საინიციატივო ჯგუფს ხარვეზის გამოსასწორებლად და განუსაზღვროს ხარვეზის გამოსწორების ვადა, არაუმეტეს 1 კვირისა. აღნიშნულ ვადაში ხარვეზის გამოსწორების შემთხვევაში საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი ვადის გასვლიდან არაუგვიანეს 7 დღისა რეგისტრაციაში ატარებს საინიციატივო ჯგუფს, ხოლო ხარვეზის გამოუსწორებლობის შემთხვევაში მოტივირებულ უარს ეუბნება რეგისტრაციაზე. რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძველია ამ მუხლის პირველი პუნქტის ან/და მე-2 პუნქტის მოთხოვნათა დარღვევა.“;

**ბ) მე-7 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„7. ხელმოწერების შესაგროვებლად პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ დადგენილი ფორმის თითოეულ ფურცელს ხელს აწერს არაუმეტეს 50 ამომრჩევლისა. ხელმოწერების სისწორისთვის პასუხისმგებელი პირი აღნიშნავს ამომრჩევლის შემდეგ მონაცემებს: სახელს, გვარს, დაბადების წელს, თვესა და რიცხვს, პირად ნომერს, ტელეფონის ნომერს და ხელმოწერის თარიღს. ამ მონაცემებს ხელმოწერით ადასტურებს ამომრჩეველი. ყოველ ასეთ ფურცელს ხელმოწერით ადასტურებს ხელმოწერების შეგროვებისთვის პასუხისმგებელი პირი, რომელიც პასუხისმგებელია ხელმოწერების სისწორისათვის და პასუხს აგებს ხელმოწერების გაყალბებისათვის. თითოეული პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერა უნდა დამოწმდეს სანოტარო ბიუროში.“;

**გ) მე-10 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„10. საინიციატივო ჯგუფი სარეგისტრაციო მოწმობის მიღებიდან 4 თვის ვადაში (აღნიშნული ვადის ათვლაზე არ ვრცელდება ამ რეგლამენტის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული წესი) პარლამენტის ბიუროს მიმართავს განცხადებით და წარუდგენს ქვემოთ ჩამოთვლილთაგან ერთ-ერთს:

ა) არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მიერ შევსებულ ხელმოწერების ფურცლებს;

ბ) ინფორმაციას არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის შეგროვების შესახებ;

გ) შევსებულ ხელმოწერების ფურცლებს და შეგროვებული კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერების შესახებ ინფორმაციას, რომელიც არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის ხელმოწერას ადასტურებს.“;

**დ) მე-12 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„12. პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი ხელმოწერების ფურცლებისა და შეგროვებული კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერების შესახებ ინფორმაციის მიღებიდან 1 თვის ვადაში ამოწმებს ხელმოწერების ნამდვილობას და შედეგებს წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს უახლოეს სხდომას. ამასთან, ამ მუხლის მე-13 პუნქტის „ბ<sup>1</sup>“ ქვეპუნქტის მიზნებისათვის ხელმოწერები მოწმდება შერჩევითი პრინციპის საფუძველზე. თუ დადგინდა, რომ ხელმოწერები შესრულებულია რეგლამენტის მოთხოვნათა დარღვევით, პარლამენტის ბიურო საინიციატივო ჯგუფს უარს ეუბნება საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის პარლამენტში განსახილველად წარდგენაზე.“;

**ე) მე-13 პუნქტს დაემატოს შემდეგი შინაარსის „ბ<sup>1</sup>“ ქვეპუნქტი:**

„ბ<sup>1</sup>) ხელმოწერების ფურცელზე შესრულების შემთხვევაში არ შეესაბამება ამ მუხლის მე-9 პუნქტით გათვალისწინებულ მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაში არსებულ ამომრჩევლის მონაცემებს.“.

**2. 127-ე მუხლის:**

**ა) მე-2 და მე-3 პუნქტები ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„2. საინიციატივო ჯგუფი პარლამენტის ბიუროს წარუდგენს განცხადებას რეგისტრაციაში გატარების შესახებ. განცხადებას უნდა ერთოდეს კანონპროექტი და საინიციატივო ჯგუფის წევრთა შემდეგი მონაცემები: სახელი, გვარი, დაბადების თარიღი, მისამართი, პირადი ნომერი და ტელეფონის ნომერი. განცხადებაში მიეთითება, აგრეთვე, კანონპროექტზე მომხსენებელი - საინიციატივო ჯგუფის მიერ არჩეული საინიციატივო ჯგუფის წევრი. ეს მასალები წარედგინება პარლამენტის ბიუროს უახლოეს სხდომას,

რომელიც მათ გადასცემს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტს. საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარდგენილი განცხადება და კანონპროექტი განთავსდება პარლამენტის ვებგვერდზე.

3. პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი პარლამენტის ბიუროს მიერ საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციაში გატარების შესახებ მასალების მისთვის გადაცემიდან 5 დღის ვადაში საინიციატივო ჯგუფს გადასცემს სარეგისტრაციო მოწმობას ან განუსაზღვრავს ხარვეზის გამოსწორების ვადას. საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარმოდგენილ განცხადებასა და მასალებში ამ მუხლის პირველი ან/და მე-2 პუნქტების მოთხოვნათა დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი უფლებამოსილია წარმოდგენილი განცხადება და მასალები დაუბრუნოს საინიციატივო ჯგუფს ხარვეზის გამოსასწორებლად და განუსაზღვროს ხარვეზის გამოსწორების ვადა, არაუმეტეს 1 კვირისა. აღნიშნულ ვადაში ხარვეზის გამოსწორების შემთხვევაში საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი ვადის გასვლიდან არაუგვიანეს 5 დღისა რეგისტრაციაში ატარებს საინიციატივო ჯგუფს, ხოლო ხარვეზის გამოუსწორებლობის შემთხვევაში მოტივირებულ უარს ეუბნება რეგისტრაციაზე. რეგისტრაციაზე უარის თქმის საფუძველია ამ მუხლის პირველი პუნქტის ან/და მე-2 პუნქტის მოთხოვნათა დარღვევა.“;

**ბ) მე-7 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„7. ხელმოწერების შესაგროვებლად პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის მიერ დადგენილი ფორმის თითოეულ ფურცელს ხელს აწერს არაუმეტეს 50 ამომრჩევლისა. ხელმოწერების სისწორისთვის პასუხისმგებელი პირი აღნიშნავს ამომრჩევლის შემდეგ მონაცემებს: სახელს, გვარს, დაბადების წელს, თვესა და რიცხვს, პირად ნომერს, ტელეფონის ნომერს და ხელმოწერის თარიღს. ამ მონაცემებს ხელმოწერით ადასტურებს ამომრჩეველი. ყოველ ასეთ ფურცელს ხელმოწერით ადასტურებს ხელმოწერების შეგროვებისთვის პასუხისმგებელი პირი, რომელიც პასუხისმგებელია ხელმოწერების სისწორისათვის და პასუხს აგებს ხელმოწერების

გაყალბებისათვის. თითოეული პასუხისმგებელი პირის ხელმოწერა უნდა დამოწმდეს სანოტარო ბიუროში.“;

**გ) მე-10 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„10. საინიციატივო ჯგუფი სარეგისტრაციო მოწმობის მიღებიდან 45 დღის ვადაში (აღნიშნული ვადის ათვლაზე არ ვრცელდება ამ რეგლამენტის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული წესი) პარლამენტის ბიუროს მიმართავს განცხადებით და წარუდგენს ქვემოთ ჩამოთვლილთაგან ერთ-ერთს:

ა) არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის მიერ შევსებულ ხელმოწერების ფურცლებს;

ბ) ინფორმაციას არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის შეგროვების შესახებ;

გ) შევსებულ ხელმოწერების ფურცლებს და შეგროვებული კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერების შესახებ ინფორმაციას, რომელიც არანაკლებ 25 000 ამომრჩევლის ხელმოწერას ადასტურებს.“;

**დ) მე-12 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„12. პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი ხელმოწერების ფურცლებისა და შეგროვებული კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერების შესახებ ინფორმაციის მიღებიდან 2 კვირის ვადაში ამოწმებს ხელმოწერების ნამდვილობას და შედეგებს წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს უახლოეს სხდომას. ამასთან, ამ მუხლის მე-13 პუნქტის „ბ<sup>1</sup>“ ქვეპუნქტის მიზნებისათვის ხელმოწერები მოწმდება შერჩევითი პრინციპის საფუძველზე. თუ დადგინდა, რომ ხელმოწერები შესრულებულია ამ თავის მოთხოვნათა დარღვევით, რის გამოც ნამდვილ ხელმოწერათა რაოდენობა 25 000-ზე ნაკლები აღმოჩნდა, პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის უარყოფითი დასკვნის საფუძველზე პარლამენტის ბიურო საინიციატივო ჯგუფს უარს ეუბნება კანონპროექტის პარლამენტში განსახილველად წარდგენაზე. შესაბამისად, კანონპროექტის წარდგენის უფლების განხორციელება უარყოფილად ითვლება.“;

ე) მე-13 პუნქტს დაემატოს შემდეგი შინაარსის „ბ“ ქვეპუნქტი:

„ბ<sup>1</sup>) ხელმოწერების ფურცელზე შესრულების შემთხვევაში არ შეესაბამება ამ მუხლის მე-9 პუნქტით გათვალისწინებულ მონაცემთა ელექტრონულ ბაზაში არსებულ ამომრჩევლის მონაცემებს.“.

**მუხლი 2.** ეს რეგლამენტი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პარლამენტის

თავმჯდომარე

## საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი

### საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ

**მუხლი 1.** საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 14.12.2018, სარეგისტრაციო კოდი: 010190030.06.001.016054) 105-ე მუხლის:

#### 1. პირველი-მე-3 პუნქტები ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„1. საკანონმდებლო წინადადება არის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არმქონე სუბიექტის მიერ პარლამენტისათვის მატერიალურად ან ელექტრონულად წარდგენილი, დადგენილი წესით გაფორმებული, დასაბუთებული მიმართვა ახალი კანონის მიღების, კანონში ცვლილების შეტანის ან კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე. საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების განხორციელების მიზნით საკანონმდებლო წინადადების წარდგენა დაუშვებელია.

2. საკანონმდებლო წინადადების წარდგენისა და მასზე მხარდაჭერის დაფიქსირების უფლება აქვთ: საქართველოს მოქალაქეებს, კანონით დადგენილი წესით საქართველოში რეგისტრირებულ პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ გაერთიანებებს, სხვა იურიდიულ პირებს.

3. საკანონმდებლო წინადადება წარდგენილი უნდა იქნეს კანონპროექტის ანდა მოსამზადებელი კანონპროექტის ძირითადი პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახით. საკანონმდებლო წინადადება უნდა შეიცავდეს მისი საჭიროების ავტორისეულ დასაბუთებას. საკანონმდებლო წინადადებაში მითითებული უნდა იყოს ცვლილების მიზეზი და არსი, აგრეთვე საკანონმდებლო წინადადების ავტორის ხელმოწერა, მისამართი და საკონტაქტო ტელეფონის ნომერი. საკანონმდებლო



წინადადება, რომელიც არ აკმაყოფილებს ამ პუნქტით დადგენილ მოთხოვნებს არ განიხილება, რის შესახებ წერილობით ეცნობება საკანონმდებლო წინადადების ავტორს.“;

### **2. მე-3 პუნქტის შემდეგ დაემატოს შემდეგი შინაარსის 3<sup>1</sup>-3<sup>2</sup> პუნქტები:**

„3<sup>1</sup>. საკანონმდებლო წინადადება, რომელიც წარდგენისას არ არის მხარდაჭერილი არანაკლებ 1 000 პირის მიერ, მხარდამჭერების შეგროვების მიზნით განთავსდება პარლამენტის ვებგვერდზე. პირის მხარდაჭერა საკანონმდებლო წინადადებაზე ფიქსირდება მხოლოდ ერთხელ, მისი სახელისა და გვარის მითითებით. საკანონმდებლო წინადადება 1 თვის ვადის ამოწურვისთანავე, აგრეთვე, აღნიშნული ვადის გასვლამდე არანაკლებ 1 000 მხარდამჭერის შეგროვების შემთხვევაში საკანონმდებლო წინადადების ავტორის მიმართვის საფუძველზე, წარედგინება პარლამენტის ბიუროს უახლოეს სხდომას.

3<sup>2</sup>. საკანონმდებლო წინადადება, რომელიც წარდგენისას მხარდაჭერილია არანაკლებ 1 000 პირის მიერ, ასევე იმ შემთხვევაში თუ საკანონმდებლო წინადადება პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებიდან 1 თვის ვადაში შეაგროვებს არანაკლებ 1 000 პირის მხარდაჭერას განიხილება ამ მუხლის მე-4-მე-11 პუნქტებით დადგენილი წესით. იმ შემთხვევაში თუ საკანონმდებლო წინადადება 1 თვის ვადაში ვერ შეაგროვებს ამ პუნქტით დადგენილი რაოდენობის პირის მხარდაჭერას, იგი გადაეცემა შესაბამის კომიტეტს, რომელიც ახდენს სათანადო რეაგირებას ამ რეგლამენტის 201-ე მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი წესის შესაბამისად.“;

### **3. მე-4 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„4. საკანონმდებლო წინადადება წარედგინება პარლამენტის ბიუროს უახლოეს სხდომას. პარლამენტის ბიურო საკანონმდებლო წინადადებას გადასცემს წამყვან კომიტეტს (საჭიროების შემთხვევაში – აგრეთვე სხვა კომიტეტს), რომელიც მას განიხილავს მისთვის გადაცემიდან 30 დღეში. თუ საკანონმდებლო წინადადების აღნიშნულ ვადაში განხილვა ვერ მოხერხდა, მისი განხილვის ვადა შეიძლება წამყვანი კომიტეტის მოთხოვნით ერთჯერადად გააგრძელოს პარლამენტის ბიურომ არაუმეტეს 30 დღით. თუ საკანონმდებლო წინადადება სხვა კომიტეტს გადაეცა, იგი საკანონმდებლო

წინადადების გადაცემიდან არაუგვიანეს 20 დღისა წამყვან კომიტეტს წარუდგენს საკანონმდებლო წინადადების თაობაზე დასკვნას. კომიტეტი საკანონმდებლო წინადადებას არ განიხილავს იმ შემთხვევაში თუ იგი შეიცავს შესაბამისი კომიტეტის მიერ ბოლო 2 წლის მანძილზე განხილულ საკანონმდებლო წინადადებაში ასახულ ანალოგიურ საკითხებს ან ცალსახად ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას. საკანონმდებლო წინადადების განუხილველად დატოვების შესახებ საკანონმდებლო წინადადების კომიტეტისთვის გადაცემიდან 10 დღის ვადაში დასაბუთებული წერილობითი პასუხით ეცნობება საკანონმდებლო წინადადების ავტორს.“;

**4. მე-6 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„6. საკომიტეტო განხილვის შედეგად საკანონმდებლო წინადადება მოტივირებული გადაწყვეტილებით შეიძლება ცნობილ იქნეს მიღებულად, ნაწილობრივ მიღებულად ან უარყოფილად. კომიტეტი საკანონმდებლო წინადადების თაობაზე თავის გადაწყვეტილებას აცნობებს პარლამენტის ბიუროს უახლოეს სხდომას.“;

**5. მე-8 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„8. თუ კანონპროექტის სახით წარდგენილი საკანონმდებლო წინადადება წამყვანმა კომიტეტმა ნაწილობრივ მისაღებად ცნო, აგრეთვე, თუ საკანონმდებლო წინადადება წარდგენილია მოსამზადებელი კანონპროექტის ძირითადი პრინციპების ან კონკრეტული წინადადებების სახით და წამყვანმა კომიტეტმა მისაღებად ან ნაწილობრივ მისაღებად ცნო იგი, კომიტეტი პარლამენტის ბიუროსთან შეთანხმებით, განსაზღვრულ ვადაში შეიმუშავებს კანონპროექტს და რეგლამენტით დადგენილი წესით გადასცემს მას ბიუროს.“;

**6. მე-11 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„11. საკანონმდებლო წინადადების მიღების ან ნაწილობრივ მიღების შემთხვევაში საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების მქონე სუბიექტად ითვლება წამყვანი კომიტეტი.“.

**მუხლი 2.** ეს რეგლამენტი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პარლამენტის  
თავმჯდომარე

საქართველოს კანონი

„ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის  
თაობაზე“

**მუხლი 1.** „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 1998 წელი, მუხ. 10) შეტანილ იქნეს შემდეგი ცვლილება:

**1. მე-5 მუხლს დაემატოს შემდეგი შინაარსის „3<sup>1</sup>“ პუნქტი:**

„3<sup>1</sup>. დავალებით გათვალისწინებულ ნორმატიულ აქტზე (მისგან გამომდინარე ნორმატიულ აქტებზე) პირი ლობისტად რეგისტრირდება ერთი წლის ვადით.“.

**2. მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„ა) იგი არის „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული თანამდებობის პირი ან საჯარო მოსამსახურე.“.

**3. მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის:**

**ა) „ბ“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„ბ) დავალებით გათვალისწინებულ ნორმატიულ აქტზე (მისგან გამომდინარე ნორმატიულ აქტებზე) პირის ლობისტად რეგისტრაციის ვადის გასვლა;“;

**ბ) „ბ“ ქვეპუნქტის შემდეგ დაემატოს შემდეგი შინაარსის „გ“ ქვეპუნქტი:**

„გ) დავალებით გათვალისწინებულ ნორმატიული აქტის პროექტზე (მისგან გამომდინარე ნორმატიული აქტების პროექტებზე) წარმომადგენლობითი ორგანოს, აღმასრულებელი ორგანოს ან საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება.“.

#### **4. მე-13 მუხლს დაემატოს შემდეგი შინაარსის „2<sup>1</sup>“ პუნქტი:**

„2<sup>1</sup>. ლობისტს ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება წარმოეშობა ამ მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული გარემოებების არსებობის შემთხვევაში.“.

**მუხლი 2.** ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პრეზიდენტი

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ

**მუხლი 1.** საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 14.12.2018, სარეგისტრაციო კოდი: 010190030.06.001.016054) 107-ე მუხლს დაემატოს შემდეგი შინაარსის 1<sup>1</sup> პუნქტი:

„1<sup>1</sup>. წამყვანი კომიტეტის გადაწყვეტილებით კანონპროექტის პირველი მოსმენით საკომიტეტო განხილვამდე შეიძლება გაიმართოს კანონპროექტის საჯარო განხილვა. გადაწყვეტილება მიიღება კომიტეტის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. საჯარო განხილვაში მონაწილეობის უფლება აქვთ კომიტეტის მიერ მოწვეულ პირებს, ასევე, საზოგადოების დაინტერესებულ წარმომადგენლებს, რომლებიც საჯარო განხილვამდე არაუგვიანეს 1 დღისა წერილობით გამოთქვამენ კანონპროექტის საჯარო განხილვაში მონაწილეობის სურვილს.“

**მუხლი 2.** ეს რეგლამენტი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პარლამენტის

თავმჯდომარე

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ

**მუხლი 1.** საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 14.12.2018, სარეგისტრაციო კოდი: 010190030.06.001.016054) შეტანილ იქნეს შემდეგი ცვლილება:

**1. 46-ე მუხლის:**

ა) მე-5 პუნქტი ამოღებულ იქნეს;

ბ) მე-8 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„8. სამუშაო ჯგუფის შექმნის შესახებ კომიტეტის გადაწყვეტილებისა და სამუშაო ჯგუფის მუშაობის შედეგების შესახებ ინფორმაციის პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებას უზრუნველყოფს კომიტეტი, რომლის გადაწყვეტილებითაც შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი.“.

**2. 47-ე მუხლი ამოღებულ იქნეს.**

**მუხლი 2.** ეს რეგლამენტი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პარლამენტის

თავმჯდომარე

## საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი

### საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში ცვლილების შეტანის შესახებ

**მუხლი 1.** საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)), 14.12.2018, სარეგისტრაციო კოდი: 010190030.06.001.016054) 203-ე მუხლის:

#### 1. პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„1. პეტიცია არის პირის ან პირთა ჯგუფის მიმართვა, რომელიც შეეხება სახელმწიფოებრივი ან/და საზოგადოებრივი პრობლემიდან გამომდინარე საკითხს.“.

#### 2. პირველი პუნქტის შემდეგ დაემატოს შემდეგი შინაარსის 1<sup>1</sup> პუნქტი:

„1<sup>1</sup>. პეტიციის წარდგენისა და მასზე მხარდაჭერის დაფიქსირების უფლება აქვს საქართველოს მოქალაქეს, მიუხედავად ადგილსამყოფელისა ან/და საქართველოში მუდმივად მცხოვრებ პირს, 16 წლის ასაკიდან.“.

#### 3. მე-2-მე-4 პუნქტები ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„2. პეტიცია წერილობით ან/და ელექტრონულად წარედგინება პარლამენტის თავმჯდომარეს და აღირიცხება შესაბამის რეესტრში. პეტიციის ელექტრონულად წარსადგენად პირი ავსებს და კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერით ადასტურებს პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებულ, პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით განსაზღვრულ ელექტრონული პეტიციის ფორმას.

3. პეტიცია, რომლის მხარდამჭერთა რაოდენობა 300 პირზე ნაკლებია, პარლამენტის თავმჯდომარისთვის წარდგენიდან 3 დღის ვადაში ქვეყნდება პარლამენტის ვებგვერდზე, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც იგი:



ა) შეიცავს მოწოდებას საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების დამხობისკენ ან ძალადობით შეცვლისკენ, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ხელყოფისკენ, ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევისკენ, ომისკენ, სიძულვილისკენ ან დისკრიმინაციისკენ, ან აღვივებს ეროვნულ, კუთხურ, რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს, ანდა ქმნის ამ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული ქმედების ამკარა საფრთხეს;

ბ) არ ეხება სახელმწიფოებრივი ან/და საზოგადოებრივი პრობლემიდან გამომდინარე საკითხს;

გ) შეურაცხმყოფელი ან უხამსი შინაარსისაა.

4. პეტიცია, რომლის მხარდამჭერთა რაოდენობა 300 პირზე ნაკლებია, განთავსდება პარლამენტის ვებგვერდზე მხარდამჭერების შეგროვების მიზნით. პირის მხარდაჭერა პეტიციაზე ფიქსირდება მხოლოდ ერთხელ, მისი სახელისა და გვარის მითითებით. პეტიციას, 1 თვის ვადის ამოწურვისთანავე, აგრეთვე, აღნიშნული ვადის გასვლამდე არანაკლებ 300 მხარდამჭერის შეგროვების შემთხვევაში პეტიციის ავტორის მიმართვის საფუძველზე, პარლამენტის თავმჯდომარე წარუდგენს პარლამენტის ბიუროს უახლოეს სხდომას.“.

#### **4. მე-6 პუნქტის შემდეგ დაემატოს შემდეგი შინაარსის 6<sup>1</sup> პუნქტი:**

„6<sup>1</sup>. პეტიცია, რომელიც წარდგენისას მხარდაჭერილია არანაკლებ 300 პირის მიერ, აგრეთვე, პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებიდან 1 თვის ვადაში შეაგროვებს არანაკლებ 300 მხარდამჭერს, განიხილება კომიტეტის სხდომაზე. ხოლო იმ შემთხვევაში თუ პეტიცია 1 თვის ვადაში ვერ შეაგროვებს ამ პუნქტით დადგენილი რაოდენობის პირის მხარდაჭერას, კომიტეტი ახდენს სათანადო რეაგირებას ამ რეგლამენტის 201-ე მუხლის მე-3 პუნქტით დადგენილი წესის შესაბამისად.“.

#### **5. მე-7 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:**

„7. არანაკლებ 300 პირის მხარდაჭერის მქონე პეტიციასთან დაკავშირებით შესაბამისი კომიტეტი იღებს ერთ-ერთ შემდეგ გადაწყვეტილებას:

ა) მიზანშეწონილად მიიჩნევს პეტიციის უშუალოდ შესწავლასა და განხილვას კომიტეტის სხდომაზე;

ბ) პეტიციას შესაბამის სამინისტროს, სხვა უწყებას უგზავნის;

გ) მიზანშეწონილად მიიჩნევს პეტიციის შესწავლასა და განხილვას.“.

**მუხლი 2.** ეს რეგლამენტი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პარლამენტის

თავმჯდომარე

## ბიბლიოგრაფია:

- ავტორთა კოლექტივი*, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი *დემეტრაშვილი ა.*, კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005;
- არისტოტელე*, პოლიტიკა, ძველი ბერძნულიდან თარგმნა *თ. კუკავამ*, თბილისი, 1995;
- არნოლდი რ.*, კანონის უზენაესობის როლი საკონსტიტუციო სამართლის განვითარებაში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა VIII, ბათუმი, 2015, გვ. 17-25;
- არნოლდი რ.*, თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი და ანთროპოცენტრულ ღირებულებათა წესრიგი - საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის თანამედროვეობის შესახებ, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, N1-2/2021, გვ. 13-54;
- ბაბევი ვ., ფიში ს., რაიჭენბეჭერი ც.*, კონსტიტუციის გადასინჯვა - საქართველოს გზა ევროპისკენ, GIZ, თბილისი, 2012;
- ბერიშვილი თ., ბონე ე., დეპე ი., ლაბაძე მ., სვანიშვილი ს., ტურავა პ., ფუკნერი გ., ქარდავა ე., ყალიჩავა კ., ხიშტოვანი გ., ხუბუა გ.*, ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, ტომი IV, თბილისი, 2018;
- ბეჟაშვილი ლ.*, საკანონმდებლო ტექნიკა: სამართალშემოქმედების მეთოდური სახელმძღვანელო, თბილისი, 2012;
- ბუროუსი გ., რუხაძე ზ., კვაჭაძე მ., გაფრინდაშვილი ლ., იზორია ლ.*, დემოკრატია და მოქალაქეობა, 2011;
- გარიშვილი მ.*, საზღვარგარეთის ქვეყნების სამართლის ისტორია (ლექციების კურსი), თბილისი, 2008;

გეგენავა დ., პაპაშვილი თ., ვარდოსანიძე ქ., გორაძე გ., ბრეგაძე რ., თევზაძე თ., ცანავა ლ., ჯავახიშვილი პ., მაჭარაძე ზ., სიორიძე გ., ლოლაძე ბ., შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, 2019;

გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-4 გამოცემა, თბილისი, 2016;

გიორგიშვილი ქ., შეკრების უფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძველი მიმდინარე კონსტიტუციური ცვლილებების გათვალისწინებით, სამეცნიერო ჟურნალის „აკადემიური მაცნე“ 2017 წლის სპეციალური გამოცემა, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები, თბილისი, 2017, გვ. 31-41;

გოგიბერიძე გ. ლობიზმი და მისი რეგულირების სამართლებრივი ასპექტები, თბილისი, 2012;

დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, გამომცემლობა „ინოვაცია“, თბილისი, 2011;

ვიურთენბერგერი თ., საკანონმდებლო ინიციატივის პროცედურული ასპექტები, „ჯეპლაკის“ საქმიანობა, ქართული სამართლის მიმოხილვა, 7/2004-2/3, გვ. 252-266;

ზოიძე ბ., მოძღვრება საკანონმდებლო კულტურის შესახებ, ჟურნალი „ადამიანი და კონსტიტუცია“ N1, 2006, გვ. 30-50;

ზოიძე ბ., კონსტიტუციის ნორმების კონსტიტუციურობის შემოწმების პრობლემები, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა VIII, 2015, გვ. 3-16;

თოთლაძე ლ., გაბრიჩიძე გ., თუმანიშვილი გ., ტურავა პ., ჩაჩანიძე ე., განმარტებითი იურიდიული ლექსიკონი, გამომცემელი Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012;

*კუბლაშვილი კ.*, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციაში, „ალმანახი“, სახელმწიფო სამართალი (III) 16, თბილისი, 2001, გვ. 77-86;

*ლუაშვილი გ.*, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის მექანიზმი და 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, N2/2018, ბათუმი, 2018, გვ. 87-109;

*მაისურაძე ნ.*, სამართლებრივი შემოქმედება: სამართლებრივი კულტურისა და სამართლებრივი პლურალიზმის საკითხები, „ადამიანი და კონსტიტუცია“, N3, 2006, გვ. 89-101;

*მარინაშვილი მ.*, კონსტიტუციის გადასინჯვის წესი საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციისა და დაგეგმილი კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით, სამეცნიერო ჟურნალის „აკადემიური მაცნე“ 2017 წლის სპეციალური გამოცემა, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები, თბილისი, 2017, გვ. 104-113;

*მაცაბერიძე მ.*, არჩევნები და საზოგადოება, „მეცნიერება“, თბილისი, 2003;

*მენაბდე ვ.*, უშუალო დემოკრატიის იდეა საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში, საკონსტიტუციო სამართლის ჟურნალი, სპეციალური გამოცემა, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია, N1-2/2021, გვ. 113-167;

*მეტრეველი ვ.*, რომის სამართალი (საფუძვლები), გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2009;

*მეტრეველი ვ.*, საქართველოს სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორია, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბილისი, 2003;

*მილი, ჯ. ს.*, თავისუფლების შესახებ, 2017;

- მონტესკიე შ. ლ.* კანონთა გონი, *დ. ლაბუჩიძის* თარგმანი, თბილისი, 1994;
- მუთჰორსტი ო.*, სამართალმცოდნეობის საფუძვლები, მეთოდი-ცნება-სისტემა, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), თბილისი, 2019;
- ნაცვლიძევილი ზ.*, ნორმატიული აქტის შედგენის ტექნიკა, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, თბილისი, 2010, გვ. 7-23;
- პლატონი*, სახელმწიფო, ძველი ბერძნულიდან თარგმნა *ბ. ბრეგვაძემ*, გამომცემლობა „ნეკერი“, 2003;
- რუხაძე ზ.*, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, აიწყო და დაკაზადონდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში, ბათუმი, 1999;
- სურგულაძე ივ.*, ქართული სამართლის ისტორიის წყაროები, 2002;
- ტოკვილი ა.*, დემოკრატია ამერიკაში, ფრანგულიდან თარგმნა *დ. ლაბუჩიძე-ხოფერიამ*, გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2011;
- ფრანცი კ.*, კანონპროექტთა განხილვა და გადამხდელთა საჩივრების ადმინისტრაციული წარმოება გერმანიაში, თბილისი, 2009;
- ქანთარია ბ.*, მოდერნიზმი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში!?, სამეცნიერო ჟურნალის „აკადემიური მაცნე“ 2017 წლის სპეციალური გამოცემა, საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის სამართლებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური ასპექტები, თბილისი, 2017, გვ. 52-78;
- შაიო ა.*, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, *მ. მაისურაძის* თარგმანი, *თ. ნინიძის* რედაქტორობით, გამომცემლობა „სეზანი“, თბილისი, 2003;
- ჩხეიძე გ.*, საქართველოს კონსტიტუცია - კომპრომისის შედეგი? (საქართველოს კონსტიტუციის შექმნის ისტორია), „ალმანახი“, სახელმწიფო სამართალი (III) 16, თბილისი, 2001, გვ. 87-99;

- ციპელიუსი რ.*, იურიდიული მეთოდების მოძღვრება, *ლ. თოთლაძის* თარგმანი, ბეკის გამომცემლობა, მიუნხენი, 2006;
- ცნობილაძე პ.*, კანონის ადგილი საქართველოს სამართლებრივ სისტემაში, *ჟურნალი „სამართალი“* N3, 2001, გვ. 13-18;
- ცნობილაძე პ.*, კანონის შინაარსისა და მისი ფუნქციური მიმართულების ტრანსფორმაცია, *ჟურნალი „სამართალი“*, N8, 2001, გვ. 6-10;
- ცნობილაძე პ.*, საკანონმდებლო ტექნიკის წესები, *ჟურნალი „სამართალი“*, N9-10, 2001, გვ. 5-9;
- ცნობილაძე პ., ხუბუა გ., ხმალაძე ვ., მეტრეველი ნ., კაპანაძე ო.*, როგორ იქმნება კანონი, თბილისი, 2000;
- წერეთელი მ.*, სოციოლოგიური ეტიუდი, ტფილისი, 1906;
- წულაია მ.*, ამომრჩეველთა მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის განხორციელების ზოგადი ასპექტები საქართველოში, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული *ჟურნალი*, 2/2023, გვ. 106-118;
- ხუბუა გ.*, სამართლის თეორია, თბილისი, 2004;
- ჯავახიშვილი ივ.*, ქართული სამართლის ისტორია, წიგნი პირველი, ტფილისის უნივერსიტეტის გამოცემა, ტფილისი, 1928;
- ჰეგელი ფ.*, გონის ფილოსოფია, ფილოსოფიურ მეცნიერებათა ენციკლოპედია, გამომცემლობა „მეცნიერება“, თბილისი, 1984;
- ჰეივუდი ე.*, პოლიტიკა, მესამე გამოცემა, საქართველოს უნივერსიტეტი, საქართველოს მაცნე, თბილისი, 2008;
- ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ინტერნეტის ხელმისაწვდომობისა და გამოყენების ტენდენციები საქართველოში, 2020;

კანონის უზენაესობა, სახელმძღვანელო პოლიტიკოსებისათვის, საავტორო უფლება - ადამიანის უფლებებისა და ჰუმანიტარული სამართლის რაულ ვალენბერგის ინსტიტუტი და სამართლის ინტერნაციონალიზაციის ჰააგის ინსტიტუტი, 2012;

ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი, გზამკვლევი პარლამენტისთვის, თბილისი, 2019.

*Aris M. S., Salman R.*, Public Participation in the Law Making Process in Change Era: A Comparative Study between Indonesia (East Java) and the United States (California), In Proceedings of the International Law Conference (iN-LAC 2018) - Law, Technology and the Imperative of Change in the 21st Century, 2018, pp. 151-155;

*Arnstein S.*, A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association, 35(4), 1969, pp. 216-224;

*Bauer E., Pielucha P., Thiel M.*, Lobbying Regulation Framework in Poland, Transparency Unit, DG Presidency, Published by EPRS|European Parliamentary Research Service, December 2016;

*Calhoun E.*, Initiative Petition Reforms and the First Amendment, University of Colorado Law Review, 66(1), 1995, pp. 129-142;

*Chari R., Hogan J., Murphy G.*, Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States, European Commission for Democracy Through law (Venice Commission), Strasbourg, 31 May 2011, CDL-DEM(2011)002;

*Coglianesse C.*, Review - Democracy and its Critics by Robert A. Dahl, Michigan Law Review, Vol. 88, No. 6, 1990 Survey of Books Relating to the Law, May 1990, pp. 1662-1667;

*Dalton R., Scarrow S., Cain B.*, Advanced Democracies and the New Politics, Journal of Democracy, vol. 15, no. 1, Jan. 2004, pp. 124-138;



- Dalton J. R., Weldon S.*, Is Direct Democracy a Kinder and Gentler Democracy?, Taiwan Journal of Democracy, Special Issue, May 2013, pp. 39-62;
- Del Monte M.*, Referendums on EU issues, Fostering Civic Engagement, EPRS|European Parliamentary Research Service, Brussels, 2022;
- Donovan T.*, Direct democracy as “Super-Precedent”? political Constrains of Citizen-initiated Laws, Willamette law review 43-2, 2017, pp. 190-234;
- Dubow T., Devaux A., Manville C.*, Civic Engagement: How Can Digital Technology Encourage Greater Engagement in Civil Society? RAND Corporation, 2017;
- Hanh L.*, Public Participation in the Legislative Process in Vietnam and the Concept of Public Consultation, Australian Journal of Asian Law, 17(2), 2016, pp. 437-454.
- Frickey P. P.*, Legislative Processes and Products, Journal of Legal Education, Vol. 46, No. 4, December 1996, pp. 469-477;
- Grönlund K., Herne K., Setälä M.*, Does Enclave Deliberation Polarize Opinions?. Polit Behav 37, 2015, pp. 995-1020;
- Gramberger M.*, Citizens as Partners, OECD handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, Paris, 2001;
- Griglio E., Lupo N.*, Parliaments in Europe Engaging in Post-Legislative Scrutiny: Comparing the French, Italian and Swiss Experiences, Journal of Southeast Asian Human Rights, Vol. 4 Issue. 1 June 2020, pp. 100-127;
- Kotanidis S., Del Monte M.*, Strengthening Citizens' Participation, How the European Parliament is Responding to Citizens' Expectations, EPRS|European Parliamentary Research Service, April 2022;
- Kurtz T. K.*, Legislatures and Citizens: Public Participation and Confidence in the Legislature, December 1997;

- Lane E.*, Men are not Angels: the Realpolitik of Direct Democracy and what we can do about it, *Willamette Law Review*, 34(3 & 4), 1998, pp. 579-608;
- Leston-Bandeira C.*, Parliamentary Petitions and Public Engagement: an Empirical Analysis of the Role of E-petitions, *Policy & Politics*, 47(3), 2019, pp. 415-436, edited version of an article, available online at:  
 <[https://eprints.whiterose.ac.uk/145393/3/Role\\_Parliamentary\\_Petitions\\_Systems\\_CLB\\_COMBIN](https://eprints.whiterose.ac.uk/145393/3/Role_Parliamentary_Petitions_Systems_CLB_COMBIN)> [12.08.2023];
- Lijphart A.*, Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press, Second Edition, 2012;
- Loots B. E.*, Civic Dignity as the Basis for Public Participation in the Legislative Process, In H. Botha, N. Schaks, & D. Steiger (Eds.) *The End of the Representative State? Democracy at the Crossroads, a German-South African Perspective*, 1st ed. 2016, pp. 257-272;
- Mahoney C.*, Lobbying Success in the United States and the European Union, *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1, Jan. - Apr., 2007, pp. 35-56;
- Mason S.*, Chapter Title: Electronic signatures, Book Title: *Electronic Evidence and Electronic Signatures*, Editor(s): *Mason S., Seng D.*, Published by: University of London Press, Institute of Advanced Legal Studies, 2021;
- Matsusaka J. G.*, Direct Democracy Works, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 19, Number 2, Spring, 2005, pp. 185-206;
- Mautner M. N.*, *A Constitution of Direct Democracy - Pure Democracy and the Governance of the Future - Locally and Globally*, Second Edition: Legacy Books Ltd, 2000;
- McKinley M.*, Lobbying and the Petition Clause, *Stanford Law Review* 68, no. 5, May 2016, pp.1131-1206;
- Meyer J. H.*, The 1975 Referendum on Britain's Continued Membership in the EEC, Humboldt-Universität zu Berlin - Institut für Europäische Geschichte, Mainz, 2005;

- Morison J.*, Citizen Participation, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 37, No. 3, Autumn 2017, pp. 636-659;
- Nabatchi T.*, Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values, *Public Administration Review*, Vol. 72, Iss. 5, pp. 699–708;
- Riehm U., Böhle K., Lindner R.*, Electronic Petitioning and Modernisation of Petitioning Systems in Europe, Office of Technology Assessment at The German Bundestag, Working report no. 146, June 2011;
- Rose R.*, Referendum Challenges to the EU’s Policy Legitimacy – and how the EU Responds, *Journal of European Public Policy*, 26:2, 2019, pp. 207-225;
- Sgueo G.*, The Practice of Democracy, a Selection of Civic Engagement Initiatives, EPRS|European Parliamentary Research Service, June 2020;
- Stoica F. C., Safta M.*, Legislative Initiative of Citizens in Romania and at the European Level, *Acta Juridica Hungarica* 55, No 2, 2014, pp. 163–173;
- Theobalds J. M.*, The Causes and the Effects of the deficiency in the Pre-Legislative and Legislative Scrutiny Processes in St. Lucia, LLM in Advanced Legislative Studies, 2011-2012;
- Tiburcio T.*, The Right to Petition, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, B-1047, Brussels, 2015;
- Tollison R. D.* Public Choice and Legislation, *Virginia Law Review*, Mar., 1988, Vol. 74, No. 2, pp. 339-371;
- Valtenbergs V., Čaplinska L.*, Introducing Digital Advocacy Tool for Civil Society Organisations in Latvia: Pilot study, 2021;
- Vrieze F. D.*, Post-Legislative Scrutiny – Guide for Parliaments, Westminster Foundation for Democracy (WFD), London, November 2017;

*Wójcicka E.*, The Right to Petition in the Republic of Poland – New Challenges and New Solutions, *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol 6:2, 2016, pp. 139-150;

Annual Report on the Functioning of the Transparency Register, Presented by the Transparency Register Management Board to the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, 2022;

CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, adopted at the Fifty-seventh Session of the Human Rights Committee, on 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25;

Civil Participation In Decision-Making Processes, an Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States, Prepared by the European Center for Not-for-profit Law (Ivana Rosenzweigova and Vanja Skoric, with the support of Hanna Asipovich) under the authority of Katerina Hadzi-Miceva, Executive Director For the European Committee on Democracy and Governance (CDDG) with a view to preparing guidelines on Civil Participation in Political Decision-Making Processes, Strasbourg, May 2016;

Commission of The European Communities, Communication from the Commission, towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue - General principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission, Brussels, 11.12.2002;

Direct Democracy, the International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008;

Direct Democracy, An Overview of the International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008;

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2007)008rev-cor, adopted by the Council for Democratic

Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007);

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Revised Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD (2022) 015, approved by the Council for Democratic Elections at its 73rd meeting (Venice, 16 June 2022) and adopted by the Venice Commission at its 131st Plenary Session (Venice, 17-18 June 2022).

Final Opinion CDL (2010)028 on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia, adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice, 15 October 2010;

*GRECO*, Fourth Evaluation Round Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors Second Compliance Report Georgia, adopted by GRECO at its 87th Plenary Meeting, Strasbourg, 22-25 March 2021;

*GRECO*, Fourth Evaluation Round Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors Addendum to the Second Compliance Report Georgia, adopted by GRECO at its 91st Plenary Meeting, Strasbourg, 13-17 June 2022;

*OECD*, Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2022;

*OECD* Austria: The Transparency Act 2013 for Lobbying and Interest Representation, in Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing, Paris, 2014;

*OECD*, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1, Increasing Transparency through Legislation, OECD, 2009;

*OECD*, Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation, Public Participation, PUMA Policy Brief No.10, OECD, July, 2001;

OECD, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing, Paris, June 10, 2020;

OECD, Citizen Participation Checklist for Interreg V-A Romania Bulgaria Programme, OECD, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/gov/open-government/interreg-romania-bulgaria-citizen-participation-checklist.pdf> > [12.08.2023];

OECD, Background Document on Public Consultation, OECD, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf> > [12.08.2023];

OSCE/ODIHR, Law Drafting and Legislative Process in the Republic of Serbia, an Assessment, Warsaw, 30 December, 2011;

Transparency of Lobbying in Member States, Comparative Analysis, EPRS|European Parliamentary Research Service, Transparency Unit, April 2016.

### სამართლებრივი აქტები:

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, 21.02.1921;

საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, N31-33, 24.08.1995;

ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუცია, ა. კობალაძისა და ს. ბარამიძის თარგმანი, თბილისი, 1993;

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, N 1324-რს, სსმ ვებგვერდი, 19.10.2017;

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N3875-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 14.12.2018;

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N6533-I, სსმ ვებგვერდი, 03.07.2012;

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, N3353, სსმ, 8, 25.03.2004;

საქართველოს პარლამენტის დადგენილება საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის შესახებ, 17.10.1997;

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, სსმ, 33, 09.11.2009;

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსი“, სსმ ვებგვერდი, 05.02.2014;

„რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, პარლამენტის უწყებანი, 14, 12.06.1996;

საქართველოს ორგანული კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 29, 19.11.2002;

საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „რეფერენდუმის შესახებ“, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს უწყებები, 1, 31.01.1991;

საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 1, 30.11.1992;

„ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე 2, 30.09.1998;

„კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი 44, 11.11.1997;

„ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 10.05.2017;

„საპარლამენტო მდივნის შესახებ“ საქართველოს კანონი, სსმ 19, 15.07.2004;

საქართველოს პარლამენტის 2019 წლის 22 თებერვლის N4335-III დადგენილება, საქართველოს პარლამენტის წევრის ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ;

საქართველოს პარლამენტის 2019 წლის 12 ნოემბრის N5291-ის დადგენილება „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის პირველი მოსმენით უარყოფის შესახებ“;

საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის პირველი მოსმენით უარყოფის შესახებ, N7137-ის, 2020 წლის 16 სექტემბერი;

საქართველოს პრეზიდენტის 2016 წლის 10 აგვისტოს N198 ბრძანებულება რეფერენდუმის მოწყობის მოთხოვნაზე უარის თქმის შესახებ;

საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 2 სექტემბრის N428 ბრძანებულება რეფერენდუმის დანიშვნის შესახებ;

საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 თებერვლის N77 დადგენილება „საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“;

საერთაშორისო პაქტი - სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, მიღებულია და ღიაა ხელმოსაწერად, სარატიფიკაციოდ და შესაერთებლად გენერალური ასამბლეის 1966 წლის 16 დეკემბრის 2200A(XXI) რეზოლუციით, ძალაშია: 1976 წლის 23 მარტიდან. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება, 03.08.1994;

The Constitution of the Republic of Albania, 21.10.1998;

The Constitution of the Principality of Andorra, 3.06.1993;

The Federal Constitutional Law of the Republic of Austria, 1920;

The Belgian Constitution, 7.02.1831;

The Constitution of the Republic of Bulgaria, 13.07.1991;



The Constitution of the Czech Republic, 16.12.1992;

The Constitution of the Republic of Croatia, 1991;

The Constitution of the Republic of Cyprus, 6.04.1960;

The Constitutional Act of Denmark, 5.06.1953;

The Constitution of the Republic of Estonia, Passed 28.06.1992, RT 1992, 26, 349, Entry into force 03.07.1992;

The Constitution of Finland 11.06.1999;

The Constitution of the Republic of France, 4.10.1958;

The Constitution of the Federal Republic of Germany, the Basic Law of 23 May 1949;

The Constitution of Greece, 06.09.1975;

The Fundamental Law of Hungary, 25.04.2011;

The Constitution of the Republic of Iceland, No. 33, 17.06.1944;

The Constitution of Ireland, 1.07.1937;

The Constitution of the Italian Republic, Given in Rome on this 27<sup>th</sup> Day of December 1947;

The Constitution of the Republic of Latvia, 15.02.1922;

The Constitution of the Republic of Lithuania, 6.11.1992;

The Constitution of the Principality of Liechtenstein, 5.10.1921;

The Constitution of the Grand Duchy of Luxembourg, 1868;

The Constitution of the Republic of Malta, 1964;

The Constitution of the Republic of Moldova, 27.07.1994;

The Constitution of the Principality of Monaco, 17.12.1962;

The Constitution of the Republic of Montenegro, 19.10.2007;

The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, 1814;

The Constitution of the Republic of Poland, 2.04.1997, Dziennik Ustaw No. 78, item 483;

The Constitution of the Republic of Portugal, 2.04.1976;

The Constitution of Romania, 8.12.1991;

The Constitution of the Republic of Serbia, 30.09.2006;

The Constitution of the Slovak Republic, 1.10.1992;

The Constitution of the Republic of Slovenia, Official Gazette RS, Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000;

The Spanish Constitution, 31.10.1978;

The Constitution of the Kingdom of Sweden, 1974;

The Federal Constitution of the Swiss Confederation, 18.04.1999;

The Constitution of Ukraine, 28.06.1996.

Rules of Procedure of the Saeima of the Republic of Latvia, 18.08.1994, Riga;

The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, 30.07.1992, Monitor Polski, item 32;

Rules of Procedure of the Chamber of Deputies of the Czech Republic, 19.04.1995, Act no. 90/1995  
Coll;

Rules of Procedure of the German Bundestag, 2.07.1980, Federal Law Gazette I, p. 1237;

Seimas of the Republic of Lithuania – Statute, 17.02.1994, No I-399, Vilnius;

Rules of Procedure of the Assembly of the Portuguese Republic, 20.08.2007, no. 1/2007;

Parliament's Rules of Procedure of Finland, 17.12.1999, 40/2000;

Rules of Procedure of the National Assembly of the Republic of Slovenia, 2.04.2002, PoDZ-1–  
Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 35/02;

Rules of Procedure of the European Parliament, December, 2019;

Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, Passed 11.02.2003, RT I, 2003, 24, 148, Entry  
into force 17.03.2003;

Rules of Procedure of the Austrian National Council, Federal Law Gazette, N410/1975;

Standing Orders of the Hellenic Parliament, published in the Government Gazette No. 106  
A'/24.6.1987;

Act of the National Council of the Slovak Republic on Rules of Procedure, No. 350/1996;

Law of Ukraine on the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine, Reports of the  
Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), 2010, No. 14-15, No. 16-17, Article 133;

The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, December 2020;

Rules of Organization and Procedure of the National Assembly of the Republic of Bulgaria,  
PROM. SG 109/21 DEC 2021;

Legal Regime governing Referenda Law of the Portuguese Republic, no. 15-A/98 of 3 April 1998,  
as amended by Organic Law no. 4/2005 of 8 September 2005;

Referendum Act of the Republic of Estonia, Passed 13.03.2002, RT I 2002, 30, 176, Entry into  
force 06.04.2002;

Law on Referendum of the Republic of Lithuania, 4 June 2002;

The Act on Nation-Wide Referendum of the Republic of Poland, 14 March 2003;

Legislative Initiative by Citizens Law of the Republic of Portugal, no. 17/2003, of 4 June 2003;

Exercise of the Right of Petition Law of the Republic of Portugal no. 43/90, of 10 August 1990;

Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council, of 16 February 2011 on the Citizens' Initiative, Official Journal of the European Union L 65/1, 11.03.2011;

Law of the Republic of Lithuania on the Citizens' right of legislative initiative, No VIII-1003, 22 December 1998;

Law on Petitions of the Republic of Lithuania, 7 July 1999, No. VIII-1313, Vilnius;

Law of the Republic of Latvia On National Referendums, Legislative Initiatives and European Citizens' Initiative, adopted by the Saeima on 31 March 1994;

Law on Lobbying Activities of the Republic of Lithuania, 27 June 2000, no VIII-1749;

The Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/49, 26.10.2012;

Response to Memoranda and Requests for Explanation and Submission of Collective Addresses, Act of the Republic of Estonia, 10.11.2004, RT I 2004, 81, 542;

Act Introducing a Lobbying Register for the Representation of Special Interests vis-à-vis the German Bundestag and the Federal Government, (Lobbying Register Act – Lobbyregistergesetz) of 16 April 2021 (Federal Law Gazette 2021 I, p. 818);

Principles of the Petitions Committee on the handling of Requests and Complaints (Procedural Principles), German Bundestag, March 8, 1989;

Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2009)1 of the Committee of Ministers to Member States on Electronic Democracy (E-Democracy), adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies;

Commission Decision (EU) 2018/1905 of 28 November 2018 on the proposed Citizens' Initiative entitled 'EU Wide Referendum whether the European Citizens want the United Kingdom to remain or to leave!' (notified under document C(2018) 8006).

## სხვა წყაროები:

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, 1948;

„საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის (№07-3/384; 17.07.2019) საყოველთაო-სახალხო განხილვის შემაჯამებელი ოქმი;

საქართველოს „ღია პარლამენტის“ 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა;

საქართველოს პარლამენტის ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს კომუნიკაციის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, 2019-2020 წ.;

საქართველოს „ღია პარლამენტის“ 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმა;

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის პროექტის განმარტებითი ბარათი, ხელმისაწვდომია: <<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/186621>> [12.08.2023];

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2022 წლის 29 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე N 3/7127-21;

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2002 წლის 3 დეკემბრის გადაწყვეტილება, 11/203/2 თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა კოლეგიის კონსტიტუციური წარდგინების საფუძველზე.

## ელექტრონული რესურსები:

საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი <[www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)> [12.08.2023];

საქართველოს პარლამენტის კანონპროექტების სამიეზო სისტემა <<https://info.parliament.ge/#law-drafting>> [12.08.2023];

ელექტრონული ხელმოწერების განხორციელების საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი <<https://esignature.parliament.ge>> [12.08.2023];

საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე <<https://matsne.gov.ge>> [12.08.2023];

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებგვერდი <<https://cesko.ge/>> [12.08.2023];

სსიპ სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალური ვებგვერდი <<https://www.geostat.ge>> [12.08.2023];

საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკის ვებგვერდი - ონლაინ Civil ენციკლოპედიური ლექსიკონი, <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/>> [12.08.2023];

ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საკანონმდებლო ორგანოების ოფიციალური ვებგვერდები;

ევროკავშირის ოფიციალური ვებგვერდი, კანონთა საძიებო სისტემა <<https://eur-lex.europa.eu>> [12.08.2023];

ევროკომისიის საჯარო კონსულტაციების ვებგვერდი <[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_en)> [12.08.2023];

სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO) ოფიციალური ვებგვერდი <<https://www.coe.int/en/web/greco>> [12.08.2023];

ლატვიის რესპუბლიკის სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების სერვისების ერთიანი პორტალის ვებგვერდი <[www.latvija.lv](http://www.latvija.lv)> [12.08.2023];

დიდი ბრიტანეთის საარჩევნო კომისიის ოფიციალური ვებგვერდი <<https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum>> [12.08.2023];

დიდი ბრიტანეთის პეტიციების ვებგვერდი: <<https://petition.parliament.uk/>> [12.08.2023];

გერმანიის

ბუნდესტაგის

ლობისტთა

რეესტრი

<<https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite>> [12.08.2023];

ElectionGuide, Democracy Assistance and Election News <<https://www.electionguide.org/>>  
[12.08.2023];

New Zealand History, Research and Publishing Group of the New Zealand Ministry for Culture  
and Heritage < <https://nzhistory.govt.nz/> > [12.08.2023];

Word Sense dictionary < <https://www.wordsense.eu> > [12.08.2023];

Cambridge Dictionary <<https://dictionary.cambridge.org/> > [12.08.2023];

Website of POLITICO, a global nonpartisan politics and policy news organization  
<<https://www.politico.eu/> > [12.08.2023];