

DCAF PARLIAMENTARY PROGRAMMES SERIES

უსაფრთხოების
სექტორის მართვის
საკარლამენტო
უფლებამოსილებები

თეოდორა ფუიორი

უსაფრთხოების სექტორის მართვის საპარლამენტო უფლებამოსილებები

თეოდორა ფუიორი

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის
ჟენევის ცენტრი
(DCAF)
www.dcaf.ch

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი წარმოადგენს მსოფლიოში ერთი-ერთ წამყვან ინსტიტუტს, რომელიც მუშაობს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმასა და უსაფრთხოების სექტორის მმართველობაზე.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი დაინტერესებულ ქვეყნებს ეხმარება რჩევებით და პრაქტიკული დახმარების პროგრამების განხორციელებით, ავითარებს და მხარს უჭერს დემოკრატიული ნორმების დამკვიდრებას საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე, ადვოკატირებას უწევს საუკეთესო გამოცდილებას და სთავაზობს პოლიტიკის რეკომენდაციებს უსაფრთხოების სექტორში ეფექტიანი დემოკრატიული მმართველობის უზრუნველსაყოფად.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის პარტნიორებს წარმოადგენენ ეროვნული მთავრობები, პარლამენტები, სამოქალაქო საზოგადოება, საერთაშორისო ორგანიზაციები და უსაფრთხოების სექტორის წარმომადგენლები, როგორცაა პოლიცია, სასამართლო, დაზვერვა, საზღვრის დაცვის სამსახური და სამხედროები.

უსაფრთხოების სექტორის მართვის საკარლამენტო უფლებამოსილებები

თეოდორა ფუიორი

ჟენევა, 2013

თეოდორა ფუიორი, *უსაფრთხოების სექტორის მართვის საპარლამენტო უფლებამოსილებები*, DCAF Parliamentary Programmes Series №1.GE (შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი, 2013).

DCAF Parliamentary Programmes Series № 1.GE

ორიგინალური ვერსია: English, ჟენევა, 2011 წ.

© შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი, 2013

აღმასრულებელი გამომცემელი: Procon Ltd., <www.procon.bg>

გარეკანის ჩანაფიქრი: Angel Nedelchev

ISBN 978-92-9222-303-8

წინასიტყვაობა

უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას პირველხარისხოვანი მნიშვნელოვანება აქვს ახალგაზრდა დემოკრატიისთვის, რადგან უსაფრთხოების სფერო საკმაოდ დიდ გამოწვევას წარმოადგენს ბევრი განვითარებადი ქვეყნისათვის. საპარლამენტო კონტროლის შესახებ ტექსტის შესავალი ნაწილი დაეხმარება როგორც პარლამენტარებს, ისე არაპარლამენტარებს იმის გააზრებაში თუ რას წარმოადგენს ამბიციური, კომპეტენტური და კარგად მომზადებული პარლამენტისა და მისი კომიტეტების უფლებამოსილებები და რა სარგებლობის მოტანა შეუძლიათ მათ. შესაბამისად, „თვით-შეფასების“ კრებული დაეხმარება უსაფრთხოებისა და მართვის საპარლამენტო და არასაპარლამენტო ექსპერტებს იმის გააზრებაში, თუ როგორია პარლამენტის არსებული მდგომარეობა ამ კუთხით და რა შეიძლება გაკეთდეს მისი შემდგომი გაუმჯობესებისთვის „საუკეთესო პრაქტიკის“ გათვალისწინებით.

შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის საერთაშორისო ორგანიზაცია (DCAF) უდიდეს კმაყოფილებას გამოთქვამს იმ შესაძლებლობის გამო, რომ საუკეთესო გამოცდილების კარგად აღწერილი სასარგებლო და პრაქტიკული მაგალითები, ხელმისაწვდომი გახდა ფართო საზოგადოებისთვის.

ჟენევა, იანვარი 2011

ფილიპ ფლური
(DCAF) დირექტორის მოადგილე

შინაარსი

უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო კონტროლი	1
ზოგადი მოსაზრებები საპარლამენტო კონტროლის შესახებ	1
საპარლამენტო კონტროლი – სამოქმედო დონეები	9
დასკვნები.....	37
საპარლამენტო თვით-შეფასების ინსტრუმენტების ნაკრები.....	45
შესავალი თვით-შეფასების ინსტრუმენტებისათვის	45
პარლამენტის შესაძლებლობათა თვით-შეფასება.....	47
უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიულ მართვასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო მოთხოვნების თვით-შეფასება.....	60
სამთავრობო დაწესებულებებზე საპარლამენტო კონტროლის შედეგების შეფასება	69

უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო კონტროლი

ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას, დემოკრატიის ხარისხის გასაუმჯობესებლად, არსებითი მნიშვნელობა აქვს. პარლამენტები საკუთარ საკონტროლო ფუნქციას სხვადასხვა გზით ასრულებენ. წინამდებარე ნაშრომი მოიცავს ინფორმაციას საპარლამენტო კონტროლის მიზნებისა და ხასიათის შესახებ და დაწვრილებით გადმოსცემს პროცედურულ ეტაპებს, რომელშიც ადგილი აქვს საკონტროლო საქმიანობებს (პლენარული სესიები, ინდიდუალური კომიტეტები და პარლამენტის წევრები). ნაშრომში ასევე, მოცემულია საუკეთესო გამოცდილების ამსახველი მაგალითები, სადაც ყურადღება გამახვილებულია უსაფრთხოების სექტორის საპარლამენტო კონტროლზე.

ზოგადი მოსაზრებები საპარლამენტო კონტროლის შესახებ

საპარლამენტო კონტროლის შესაბამისობა დემოკრატიათა

უკანასკნელი ორი ათწლეულის მანძილზე იმის მოწმე გავხდით, რომ ბევრმა ქვეყანამ ოფიციალურად ამჯობინა მმართველობის დემოკრატიულ სისტემას გაპყლოდა.¹ აღნიშნული გადასვლა დემოკრატიაზე, ძირითადად გულისხმობს მორიგი თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ორგანიზებას პოლიტიკური თავისუფლებისა და პლურალიზმის გარემოში.² თუნდაც ახლა, როცა იმაზე მეტი მთავრობა იქნა არჩეული კონკურენტული არჩევნების გზით, ვიდრე ოდესმე მთელი ისტორიის მანძილზე, ბევრ დემოკრატიულ

¹ არ არის მოცემული დემოკრატიის ზუსტი დეფინიცია, არამედ მოცემულია დემოკრატიის მინიმალური თვისებების კონსენსუსი: თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები, პოლიტიკური პლურალიზმი, უმრავლესობის მმართველობის პრინციპებსა და მმართველობის ქვეშ მყოფთა თანხმობაზე დაფუძნებული მთავრობა, სამართლებრივი ნორმები, ადამიანის უფლებათა პატივისცემა, უმცირესობების უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა.

² თავისუფლების სახლი ამ მცირე მოდელს განსაზღვრავს, როგორც „საარჩევნო დემოკრატია“. 2009 წელს, 119 სახელმწიფო კლასიფიცირებული იქნა, როგორც (62%) საარჩევნო დემოკრატიები, 1989 წლის 69-სთან (41%) შედარებით.

სახელმწიფოში სამთავრობო ინსტიტუტები შესუსტდა და რამდენიმე ურთიერთსაწინააღმდეგო ტენდენცია გარკვეულ გამოწვევას წარმოადგენს პოპულარული დასავლური მოსაზრებისთვის, დემოკრატიული განვითარების გარდუვალობის შესახებ. დემოკრატიული გზით არჩეული მთავრობა არ არის დაზღვეული ავტორიტარული ქმედებების, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების, ან არალიბერალური სტანდარტებისა და ფასეულობების დანერგვისაგან, რაც საშირკველს აცლის დემოკრატიის საფუძველს.³

არჩევნები წარმოადგენს უშუალო მექანიზმს, რომლის საშუალებითაც მოქალაქეები თავიანთ მმართველებს ანგარიშვალდებულს ხდიან, რადგან არჩევნები ხალხს არჩევანს თავაზობს მმართველებისა და ვალდებულებების ალტერნატიულ ნაკრებს შორის და საკუთარი უპირატესობებისა და პოლიტიკური ლოიალობის გამოხატვის შესაძლებლობას აძლევს. მაგრამ, მხოლოდ საარჩევნო ციკლის არსებობა, დემოკრატიის არსის შესახებ არაფერს გვეუბნება. წლების მანძილზე, ორ არჩევნებს შორის ანგარიშგების არარსებობა იწვევს რეპრესიულ და თვითნებურ მმართველობას, არასათანადო მეთოდებით მართვასა და კორუფციის აყვავებას.

დემოკრატიის ხარისხი⁴ განისაზღვრება, მოქალაქეებსა და მმართველებს შორის არჩევნებამდე და არჩევნების შემდეგ ეპიზოდურ მოვლენებში ურთიერთდამოკიდებულებით. მნიშვნელოვანია, რომ მოქალაქეებს გააჩნდეთ გადაწყვეტილებების მიმღებთაგან ანგარიშვალდებულების შესაძლებლობა იმ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით, რომლებიც ამ უკანასკნელთ გადაეცათ; გადაწყვეტილებების მიმღებ პირებს ეკისრებათ სამთავრობო აქტებში საკუთარი პოლიტიკისა და ქმედებების გასაჯაროების, განმარტებისა და დასაბუთების ვალდებულება. დემოკრატია მოითხოვს დამაბულ და უწყვეტ შრომას ანგარიშვალდებულების მექანიზმების ფორმირებისა და ამ მექანიზმების განახლებისთვის, რათა ხორცილდებოდეს კონტროლი საარჩევნო

³ „თავისუფლება მსოფლიოში“ და „თავისუფლების სახლების“ ბოლოდროინდელი წლიური კვლევების თანახმად, პოლიტიკურმა უფლებებმა და სამოქალაქო თავისუფლებებმა განიცადეს საგრძნობი დაქვეითება 1972 წელს კვლევების დაწყებიდან მომდევნო სამი წლის მანძილზე. თავისუფლების სახლმა, რადიო თავისუფალმა ევროპამ/რადიო თავისუფლებამ და რადიო თავისუფალმა აზიამ ჩაატარეს კვლევა 21-ე საუკუნის ავტორიტარული რეჟიმების განახლებული მეთოდების შესახებ. ანგარიში ხელმისაწვდომია მისამართზე: <http://www.underminingdemocracy.org>. იხ. ასევე, გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP) ადამიანის განვითარების 2002წ-ის ანგარიში: „დემოკრატიის გაღრმავება დანაწევრებულ მსოფლიოში“, რომელიც ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2002_en_overview.pdf.

⁴ დემოკრატიის საყოველთაოდ ცნობილ საზომს წარმოადგენს ინდექსი, რომელიც ჩამოაყალიბა აშშ-ს თავისუფლების სახლის ორგანიზაციამ, რაც ეფუძნება პოლიტიკური თავისუფლებისა და სამოქალაქო თავისუფლების 25 ინდიკატორს. ინდექსი შეეხება პერიოდს დაწყებულს ადრეული 1970-იანი წლებიდან და ხელმისაწვდომია ყველა ქვეყნისთვის. იხ. თავისუფლების სახლი, დემოკრატიის მიმოხილვა, შემდეგ მისამართზე: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>.

ბლოკი №1

საერთაშორისო საპარლამენტო კავშირი, საპარლამენტო კონტროლთან დაკავშირებით იყენებს შემდეგ დეფინიციებს: „სახელმწიფო და საზოგადოებრივი დაწესებულებების შემოწმება, მონიტორინგი და ზედამხედველობა პოლიტიკისა და კანონმდებლობის იმპლემენტაციის ჩათვლით“ და საპარლამენტო კონტროლის საკვანძო ფუნქციების შემდეგ დეტალურად:

- 1) სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უწყებების უფლებამოსილებათა გადაჭერების, თვითნებური ქმედების, ან არაკანონიერი და არაკონსტიტუციური საქმიანობის გამოვლენა და თავიდან აცილება. აღნიშნული ფუნქციის არსს წარმოადგენს მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა;
- 2) ანგარიშგების მოთხოვნა მთავრობისათვის იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ ხდება გადასახადების გადამხდელთა თანხების გამოყენება. აღნიშნული ღონისძიებით მოხდება სამთავრობო აპარატსა სახელმწიფო დაწესებულებებში არამიზნობრივი ხარჯების გამოვლენა. ამგვარად, ამ გზით შესაძლებელია სახელმწიფოს მართვის ორგანოების საქმიანობათა ეფექტიანობის, ეკონომიურობისა და ნაყოფიერების გაუმჯობესება;
- 3) გარანტირება იმისა, რომ მთავრობის მიერ გამოცხადებული და პარლამენტის მიერ დამტკიცებული პოლიტიკა რეალურად ტარდება. აღნიშნული ფუნქცია მოიცავს კანონმდებლობისა და მთავრობის საკუთარ პროგრამებში განსაზღვრული მიზნების განხორციელების მონიტორინგს;
- 4) სამთავრობო მართვის ორგანოების საქმიანობათა გამჭვირვალობის გაუმჯობესება და მთავრობისადმი საზოგადოებრივი ნდობის გაზრდა, რაც თავისთავად პოლიტიკის ნაყოფიერი განხორციელების პირობას წარმოადგენს.

წყარო: საერთაშორისო საპარლამენტო კავშირი, „საპარლამენტო კონტროლის ინსტრუმენტები“, 2008 წ. გვ. 9. ხელმისაწვდომია მისამართზე: <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>.

დაპირებების პაუსხიმგებლობებთან დაკავშირებით და ასევე, საზოგადოებრივი ინტერესის მხარდასაჭერად მთელი საარჩევნო ციკლის განმავლობაში.

უპირველესი პასუხისმგებლობა ზემოთ აღნიშნულ საქმიანობებთან დაკავშირებით, პარლამენტს ეკისრება. ხალხს უწევს დაეყრდნოს მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლების აქტიურ ზედამხედველობას მთავრობის მიერ ქვეყნის მართვასთან დაკავშირებულ სპეციალურ საკითხებთან დაკავშირებით. პარლამენტს ევალება გააკონტროლოს, რომ სამთავრობო პოლიტიკა და საქმიანობა ემსახურებოდეს ეროვნულ ინტერესებსა და მოთხოვნებს და ამასთანავე, ახორციელებდეს მუდმივ ზეწოლას აღმასრულებელი ხელისუფლების ოფიციალურ პირებზე მათი ეფექტიანი მუშაობის უზრუნველყოფისა და არასწორი მართვის, არამიზნობრივი ხარჯვისა და უფლებამოსი-

ლებათა გადაჭარბების თავიდან ასაცილებლად. სწორედ ეს წარმოადგენს პარლამენტის საზედამხებველო ფუნქციის არსს. არც ერთ სხვა ინსტიტუტს არ შეუძლია ესოდენ მნიშვნელოვანი ფუნქციის შესრულება დემოკრატიული მმართველობისთვის, რომელიც დემოკრატიულია არა მხოლოდ თავისი ფორმით, არამედ თავისი არსითაც. იმდენად რამდენადაც, პარლამენტი, როგორც ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო, დემოკრატიული სისტემის გულს წარმოადგენს, მის მიერ განხორციელებულ ეფექტიან ზედამხებველობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ქვეყნის პოლიტიკური ცხოვრების გაჯანსაღებისათვის.

პარლამენტის ადგილი სხვადასხვა პოლიტიკურ სისტემაში

საპარლამენტო კონტროლის სპეციფიკური მექანიზმები და ისტორიული მიმართულებები უპირველეს ყოვლისა, დამოკიდებულია თითოეულ ქვეყანაში განხორციელებულ პოლიტიკურ სისტემაზე. თავად პარლამენტის არსებობის ფაქტი მომდინარეობს კონსტიტუციიდან, რომელშიც განსაზღვრულია სახელმწიფო ინსტიტუტების უფლებამოსილებები და ურიერთდამოკიდებულებები ამ ინსტიტუტებს შორის. არსებობს კონსტიტუციის სამი ძირითადი მოდელი, სადაც სხვადასხვაგვარად არის სტრუქტურირებული ურთიერთდამოკიდებულება აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებას შორის, მოქალაქეებსა და მათ წარმომადგენლებს შორის და საკუთრივ წარმომადგენლებს შორის. ეს მოდელებია: საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და ნახევრად-საპარლამენტო.

საპრეზიდენტო სისტემაში პრეზიდენტი არჩეულია ხალხის მიერ პირდაპირი არჩევნების გზით, ძლიერი აღმასრულებელი ძალაუფლების განხორციელების პრეროგატივით, როცა განსაკუთრებული როლი ენიჭება საგარეო ურთიერთობებისა და ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებს. რადგან პრეზიდენტი არის, როგორც სახელმწიფოს, ისე მთავრობის მეთაური, მის მიერ ხდება მთავრობის დანიშვნა და აღმასრულებელ საქმიანობათა უშუალო კონტროლის განხორციელება. მკაფიოადაა ერთმანეთისგან გამიჯნული უფლებამოსილებები და საკადრო შემადგენლობა აღმასრულებელ და საკანონმდებლო შტოებს შორის, რომელთაგან თითოეულს საარჩევნო ლეგიტიმურობის საკუთარი წყარო გააჩნია. ძლიერია საპარლამენტო ავტონომია, ზემოქმედება და კრიტიკა აღმასრულებელ ხელისუფალთა შეთავაზებულ წინადადებებთან დაკავშირებით.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში საპრეზიდენტო სისტემაა და მას ძალაუფლების განაწილების ხანგრძლივი ტრადიცია გააჩნია. აშშ-ს კონგრესი საყოველთაოდ ცნობილია თავისი ძლიერი პოზიციით აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში, განსაკუთრებით, თუკი ოპოზიციას უმრავლესობა ჰყავს ერთ-ერთ, ან ორივე პალატაში და შეუძლია მნიშვნელოვანი წინააღმდეგობა გაუწიოს საპრეზიდენტო პოლიტიკას. ამერიკის შეერთებული შტატები საპრეზიდენტო სისტემის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია, თუმცა საპრეზიდენტო სისტემა უმეტესად გვხვდება ლათინურ ამერიკაში, აფრიკის

ვრცელ ნაწილსა და ყოფილი საბჭოთა კავშირის ბალტიისპირეთის მიღმა ქვეყნებში, ასევე ინდონეზიაში, ფილიპინებსა და სამხრეთ კორეაში.

საპარლამენტო სისტემა ჭარბობს ევროპის უმეტეს ქვეყანაში. აღნიშნულ მოდელში არ არის აღმასრულებელი და საკანონმდებლო შტოების მკაფიო გამიჯვნა და აღმასრულებლებს საკანონმდებლო ხელისუფლების შტოდან ირჩევენ. შედეგად, პარლამენტისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობა გადაჯაჭვულია, რაც ხელს უწყობს საპარლამენტო დისციპლინასა და აღმასრულებელ-საკანონმდებლო თანამშრომლურ ურთიერთობებს. პრეზიდენტი არჩეულია არაპირდაპირი გზით პარლამენტის მიერ და მას არ გააჩნია აღმასრულებელი ძალაუფლება, არამედ ძირითადად, ეტიკეტის ფორმალური დაცვის ფუნქციით შემოიფარგლება. მნიშვნელოვან აღმასრულებელ ძალაუფლებას პრემიერ-მინისტრი ახორციელებს და ის ანგარიშვალდებულია ხელისუფლების საკანონმდებლო შტოს წინაშე, რომელსაც შეუძლია მისი გათავისუფლება უნდობლობის ვოტუმით, იმ შემთხვევაში თუ, პრემიერ-მინისტრი დაკარგავს ხმათა უმრავლესობას, ან პარლამენტი არ დაამტკიცებს მთავრობის პოლიტიკას.

ის ფაქტი, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური დამოკიდებულია პარლამენტზე, პარლამენტარიზმის მოქნილობისა და სწრაფი ადაპტაციის გარანტიად ითვლება, რაც საპრეზიდენტო სისტემაში არ გვხვდება. განსხვავებით ძლიერი პრეზიდენტისაგან, რომლის მიმართაც შესაძლოა იკლოს ხალხის მხარდაჭერამ, მაგრამ რომელთან შეგუებაც უწევს მოსახლეობასა და პარლამენტს საპრეზიდენტო ვადის გასვლამდე, ნებისმიერ დროს არის შესაძლებელი პარლამენტის მიერ პრემიერ-მინისტრის მანდატის შეწყვეტა, თუკი მისი პოლიტიკა არასასურველი გახდება. აღნიშნული უნდობლობის ვოტუმი ძლიერ საკონტროლო ინსტრუმენტს წარმოადგენს, რომელსაც კანონმდებლები ფლობენ საპარლამენტო სისტემებში.

საპარლამენტო სისტემის სხვადასხვა მოდელი არსებობს. გაერთიანებული სამეფო და კანადა წარმოადგენენ ვესტმინსტერის მოდელს,⁵ რომლის ცალკეული თვისებები ერთპარტიულ აღმასრულებელ ძალაუფლებას მოიცავს. გერმანია, ევროპის უმეტეს ქვეყანაში გავრცელებული პარლამენტარიზმის კონტინენტური მოდელის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია.⁶ კონტინენტური პარლამენტარიზმი ეყრდნობა კოალიციურ აღმასრულებელ და კონსენსუსის მიღწევის პოლიტიკას. სახელმწიფოს მეთაური სრულიად განცალკავებულია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან და ფორმალურ

⁵ ვესტმინსტერის პარლამენტი გვხვდება ახლანდელი, ან ყოფილი თანამეგობრობის ქვეყნებში, როგორცაა, ავსტრალია, ინდოეთი, ირლანდიის რესპუბლიკა, იამაიკა, ახალი ზელანდია, სინგაპური.

⁶ დანია, ნიდერლანდები, ფინეთი, ესპანეთი, იტალია, საბერძნეთი, ან თურქეთი კონტინენტური საპარლამენტო სისტემის მხოლოდ რამდენიმე მაგალითია.

ფუნქციას ასრულებს.⁷ შვეიცარია ხასიათდება, როგორც „პლებისციტური საპარლამენტო სისტემის“ მქონე, რადგან მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შემოწმება, ხშირად სახალხო რეფერენდუმის საშუალებით ხდება.

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემები აერთიანებს ზემოთ აღნიშნული ორი მოდელის თვისებებს. პრეზიდენტს და პრემიერ-მინისტრს აქტიურ მონაწილეობას იღებენ სახელმწიფოს მართვის ყოველდღიურ საქმიანობებში. პრეზიდენტი არჩეულია პირდაპირი არჩევნებით და პრემიერ-მინისტრი და მისი კაბინეტი მისაღებია, როგორც პრეზიდენტის, ისე პარლამენტისთვის. ძალაუფლების განაწილება პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს შორის სხვადასხვა ქვეყანაში საგრძნობლად განსხვავებულია. პრემიერ-მინისტრი და მისი მთავრობა პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე, რომელსაც შეუძლია აიძულოს ეს უკანასკნელი გადადგეს უნდობლობის ვოტუმის საშუალებით. არა მხოლოდ საპარლამენტო სისტემებისგან, არამედ წმინდა საპრეზიდენტო სისტემებისგან განსხვავებითაც, ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემებისთვის დამახასიათებელია პარლამენტის ძალაუფლების შეზღუდვა.

საფრანგეთში, რომელიც ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის ტიპურ მაგალითს წარმოადგენს, პრეზიდენტს ტრადიციულად ფართო უფლებამოსილებები გააჩნია საგარეო პოლიტიკაში, თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებში, მაშინ როდესაც პრემიერ-მინისტრი პასუხისმგებელია საშინაო პოლიტიკაზე. კოჰაბიტაციის შემთხვევაში (როცა პარლამენტი და საპრეზიდენტო ხელისუფლება კონტროლდება ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიების მიერ), პარლამენტს შეუძლია მნიშვნელოვნად შეზღუდოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებები. ხელისუფლების შტოებს შორის კოჰაბიტაციამ შესაძლებელია შექმნას ურთიერთშეზღუდვის ეფექტიანი სისტემა, ან კიდევ, წარმოქმნას კონფლიქტური ურთიერთდამოკიდებულება, რაც ორი ლიდერის მიდგომებისა და მათი პარტიების იდეოლოგიიდან გამომდინარე, დაძაბული უთანხმოებითა და ჩიხში შესვლით ხასიათდება.

ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემები პოპულარული გახდა ისეთ პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში, როგორცაა პოლონეთი, რუმინეთი, მოლდოვა, მონღოლეთი, რუსეთი, ან უკრაინა. დემოკრატიზაციის თვალსაზრისით, პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებს შორის არსებული დიდი სხვაობა ძირითადად განპირობებულია პრეზიდენტსა და პარლამენტს შორის ძალაუფლებისთვის ბრძოლით, რაც ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემის პირობებში შესაძლებელი გახდა. ზოგიერთი ნახევრად საპრეზიდენტო ქვეყანა, ფაქტიურად ისეთ ზესაპრეზიდენტო სისტემას წარმოადგენს, სადაც ძალაუფლება პრეზიდენტის ხელში თავმოყრილია საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა ხარჯზე.

⁷ იხ. გერმანიის შეიარაღებული ძალები: საცნობარო დოკუმენტები, გერმანიის საელჩო, ქ. ვაშინგტონი კოლუმბიის ოლქი. ხელმისაწვდომია მისამართზე: <http://www.germany-info.org/relaunch/info/archives/background/armedforces.html>.

აღნიშნულ პოლიტიკურ რეჟიმებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებაა, რის გამოც მათი განზოგადება რთულია. ზემოთ აღწერილ სამ ძირითად კატეგორიაში ჩვენ ვპულობთ პარლამენტების მაგალითებს, რომელთა როლიც შემფასებლის ფუნქციდან – მართვის მნიშვნელოვანი პარტნიორის როლის შესრულებამდე მერყეობს. მაგრამ ეროვნული პარლამენტის მიერ პოლიტიკურ სისტემაში შესრულებული როლის ანალიზი უნდა დაიწყოს კონსტიტუციური მოდელის, ინსტიტუტებს შორის სტრუქტურული ურთიერთდამოკიდებულებისა და თითოეული მათგანისთვის მინიჭებული ძალაუფლების გათვალისწინებით.

უსაფრთხოებისა და თავდაცვის სფეროს საპარლამენტო კონტროლი

ეროვნული უსაფრთხოება და თავდაცვა, სახელმწიფოს ერთ-ერთ ძირითად ამოცანას წარმოადგენს და კანონებისა და პროცედურების იმავე ფართო ნაკრებს ექვემდებარება, რომლებიც გამოიყენება სახელმწიფოს მართვის სხვა სფეროებში. ამავდროულად, უსაფრთხოების სამსახურის ორგანოები ხასიათდება რიგი თავისებურებით, რაც სხვა სახელმწიფო დეპარტამენტებს არ გააჩნია. აღნიშნული სექტორის კომპლექსურობა და სპეციფიკურობა მის ანალიზსა და კონტროლს საკმაოდ რთულს ხდის.

უპირველეს ყოვლისა, უსაფრთხოების სამსახური თავისი ბუნებით, კონფლიქტში მოდის ინდივიდის თავისუფლებასა და სამოქალაქო თავისუფლებებთან, რომლებიც დემოკრატიის საფუძველს წარმოადგენენ. სამხედრო, პოლიციის და დაზვერვის ორგანოები, გამოცალკავებულია დანარჩენი საზოგადოებისაგან და დაფუძნებულია იერარქიასა და დისციპლინაზე დამყარებულ ავტონომიურ პროფესიონალიზმსა და ერთიან სამხედრო სულისკვეთებაზე. ფლობენ რა ქვეყანაში ძალის გამოყენების სამართლებრივ მონოპოლიას, უსაფრთხოების ორგანოებში ხდება უზარმაზარი ძალაუფლების აკუმულირება და ამასთან, მათ გააჩნიათ სპეციალური უფლებამოსილებები, რამაც შესაძლოა შეზღუდოს პიროვნების უფლებები და მოქალაქეების თავისუფლებები. უსაფრთხოების სფერო, თავისი არსით გარკვეულწილად ეწინააღმდეგება გარეშე კონტროლსა და რეფორმებს. სწორედ ამის გამო, ძალაუფლების რეალური განაწილებისა და უსაფრთხოების საკითხებში ძალაუფლების კონტროლისა და დაბალანსების უზრუნველყოფა, კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე მთავრობის სხვა სფეროებში.

ამავდროულად, ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საიდუმლო შინაარსის შემცველი ინფორმაციის დაცვის საჭიროება, ხშირად ხელს უშლის გამჭვირვალობისა და ანგარიშგების მექანიზმების იმგვარ ფუნქციონირებას, როგორც ამას ადგილი აქვს სახელმწიფო ინტერესების სხვა სფეროებში. უსაფრთხოების სექტორი ნაკლებ გამჭვირვალეა სხვა სამთავრობო საქმიანობებთან შედარებით და ეს აგრეთვე, მისი სამხედრო „კასტური აზროვნებიდანაც“ გამომდინარეობს. ბევრ ქვეყანაში, ძალის გამოყენების სამართლებრივი მონოპოლიის მქონე ინსტიტუტები ქმნიან „სახელმწიფოს სახელმწიფოში“ –

განსხვავებული ფასეულობებით, ნორმებით, დისციპლინით, სკოლებით, სასამართლოებით, ჰოსპიტლებით და სხვ. გარდა ამისა, ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოში შეინიშნება ტენდენცია უსაფრთხოებას შეხედონ, როგორც საკუთარ განსაკუთრებულ პასუხისმგებლობას. უკანასკნელი წლების ანტიტერორისტულმა ზომებმა აღმასრულებლებს დამატებითი არგუმენტები შესძინა პარლამენტისთვის საინფორმაციო ნაკადის შეკავებასთან დაკავშირებით. საიდუმლო პროგრამები ხშირად გამოიყენება თავდაცვის კვლევების, განვითარების, სადაზვერვო საქმიანობების, ან სამხედრო ოპერაციების განსახორციელებლად. სამხედრო ოპერაციების დანიშნულება, მიზანი და ხარჯებიც კი, დაფარულია არა მხოლოდ საზოგადოებისთვის, არამედ პარლამენტების წევრების უმრავლესობისთვისაც. აქედან გამომდინარე, მსგავსი საქმიანობებისთვის, პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს ანგარიშვალდებულების დასაშვები დონე და რათა არ მოხდეს აღმასრულებელთა მხრიდან ინფორმაციის გადაჭარბებული გასაიდომლობა მყარი დასაბუთების გარეშე.

სხვა სახის სახელმწიფო პოლიტიკისგან განსხვავებით, ხშირ შემთხვევაში, უსაფრთხოების პოლიტიკის ეფექტიანობის გაზომვა რთული ხდება. მაგალითად, რამდენი ჯარისკაცი, რა სახის შეიარაღების სისტემები, ან მზადყოფნის რა ხარისხია შეიარაღებული ძალებისთვის საკმარისი ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად? როგორ უნდა შეფასდეს, შეესაბამება თუ არა საომარი მოქმედებების დროს გამოვლენილი თავდაცვისუნარიანობა მშვიდობიან დროს წვრთნების შედეგად ნავარაუდევს? საშინაო უსაფრთხოებაშიც არის სპეციფიკური სირთულეები: მაგ. როგორ უნდა გაიზომოს პოლიციისა და სადაზვერვო სამსახურების მიერ თანხების ხარჯვის ეფექტიანობა?

ეფექტიანობის მაჩვენებლებში არსებული სიცხადის ნაკლებობის გამო, სხვა სამთავრობო პოლიტიკასთან შედარებით (ავილთ თუნდაც ერთი მაგალითი, განათლების სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელშიც სტუდენტების განსაზღვრული რაოდენობა ყოველი დამამთავრებელი წლის შემდეგ, შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ეფექტიანობის ინდიკატორად), უსაფრთხოების სფეროში საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება ძალიან რთულ ამოცანას წარმოადგენს.

ქმედუნარიანობა პარლამენტისა, რომელსაც შეუძლია აღმასრულებელი ხელისუფლება ანგარიშვალდებულებული გახადოს, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია **კონფლიქტების შემდგომ პერიოდში**, იგულისხმება ქვეყნები, რომლებიც პოლიტიკური არეულობების, სამხედრო გადატრიალებების, სამოქალაქო ომებისა და კონფლიქტების შემდეგ, თანდათან იწყებენ აღდგენას. მსგავს კონტექსტში განსაკუთრებით აქტუალური ხდება პარლამენტის ქმედუნარიანობის გაძლიერება, რათა მან შეასრულოს პროაქტიული ფუნქცია აღდგენისა და უთანხმოებათა მოგვარების საქმეში. კონფლიქტის შემდგომ პერიოდში, საპარლამენტო ინსტიტუტები საგრძნობ არათანაბარ ძალაუფლებას ფლობენ აღმასრულებლებთან შედარებით, უსაფრთხოების ორგანი-

ზაციებსა და არა-სახელმწიფო სტრუქტურებთან შედარებით. ხდება რა, კონცენტრირებული ძალაუფლების ცნების აღრევა ეფექტიან ძალაუფლებასთან, ახალი რეჟიმები ცდილობენ თავი მოუყარონ სახელმწიფო ძალაუფლებას ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოში, განსაკუთრებით საპრეზიდენტო ინსტიტუტში. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული დისბალანსის სასწრაფო გამოსწორება ფუნქციური და პროაქტიული პარლამენტის მეშვეობით – ეროვნულ დონეზე ერადერთი უწყების მეშვეობით, რომელსაც პოტენციურად ხელეწიფება აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის გაკონტროლება – დემოკრატიზაციის⁸ ინსტიტუციურ განმსაზღვრელს წარმოადგენს.

უსაფრთხოების სააგენტოების სწრაფვა სახალხო აღიარების მოპოვებისთვის, გაცილებით მაღალია ყოფილი ავტოკრატიული რეჟიმის მქონე ქვეყნებში, სადაც წარსულში უსაფრთხოების სამსახურებს საკუთარი მიზნებისათვის იყენებდნენ; ეს სამსახურები საზოგადოებაში ეჭვს და უნდობლობას იწვევენ და მათ ლეგიტიმურობას აქვეითებენ. ძნელია ადამიანის უფლებათა დარღვევების შესახებ ზუსტი ინფორმაციისა და მტკიცებულებების შეგროვება, როცა შიში და უნდობლობა პოლიციისადმი და ასევე, სახელმწიფო ინსტიტუტების არაქმედითობა ამუხრუჭებს მსხვერპლთა მხრიდან შეტყობინებებს არასათანადო მოპყრობის შესახებ.

პარლამენტის გამოცოცხლება უსაფრთხოების სფეროს კონტროლთან დაკავშირებით, თავისთავად უკეთესი გადაწყვეტილებების მიღებას არ გულისხმობს. პარლამენტმა, რომელსაც ხალხისგან მიღებული აქვს ნდობის მანდატი, უნდა უზრუნველყოს ისეთი დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მქონე გადაწყვეტილებების მიღება, რაც საგრძნობლად აისახება ადამიანთა ცხოვრებაზე. ხალხს უნდა ჰქონდეს დემოკრატიული სისტემის ნდობა და სწამდეს, რომ დემოკრატია შექმნის პირობებს, რომელიც კარს გაუღებს მათი უსაფრთხოების გაუმჯობესებასა და შესაძლებლობების განვითარებას. მათ უნდა გააჩნდეთ რეალური ხმის უფლება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, რათა მათთვის შედეგები ლეგიტიმური და დასაბუთებული იყოს.

საპარლამენტო კონტროლი – სამოქმედო დონეები

პარლამენტს გააჩნია რამდენიმე ზოგადი მახასიათებელი, რომელიც მოიცავს მის მიერ შესასრულებელ სამ ძირითად ფუნქციას: წარმოადგინოს ხალხი, მიიღოს კანონები და განახორციელოს კონტროლი. ამ ფუნქციების შესასრულებლად პარლამენტი სხვადასხვა ინსტრუმენტს იყენებს. ზოგიერთი მათგანი გათვალისწინებულია სახელმწიფოს კონსტიტუციის ტექსტში, მაგრამ უფრო ხშირად ისინი იმ წესების ნაწილია, რითაც საპარლამენტო

⁸ ფიში, სტივენ მ. (2006), “Stronger Legislatures: Stronger Democracies” („რაც უფრო ძლიერია კანონმდებლობა, მით უფრო ძლიერია დემოკრატია“), *დემოკრატიის ჟურნალი*, ტომი.17, No.1, გვ.5-20

პროცედურები იმართება (მსგავსი წესების კრებულს, ხშირად სხდომის რეგლამენტს უწოდებენ).

საპარლამენტო კონტროლი იწყება კანონმდებელთა უფლებამოსილებით – მიიღოს კანონები და დამტკიცოს მთავრობის პოლიტიკა და გრძელდება დამატებითი უფლებამოსილებით – ზედამხედველობა გაუწიოს, თუ როგორ ტარდება ცხოვრებაში ზემოთ აღნიშნული. მხოლოდ და მხოლოდ, აღმასრულებელი სააგენტოების მიერ კანონებისა და პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგის გზით შეუძლიათ პარლამენტის წევრებს განსაზღვრონ და გაასწორონ კანონმდებლობის ნაკლოვანებები, მისი არასწორი ინტერპრეტირება, ან ადმინისტრირება, კანონის ბოროტად გამოყენება, ან კორუფცია.

წინამდებარე კვლევა განიხილავს შერჩეული პარლამენტების⁹ მიერ საკონტროლო ფუნქციის შესასრულებლად გამოყენებულ უფლებამოსილებებსა და მექანიზმებს, რაც ითვალისწინებს საპარლამენტო საქმიანობის სამ დამატებით დონეს: პლენარულ სხდომებს, კომისიებსა და პარლამენტის წევრების მიერ განხორციელებულ ინდივიდუალურ საქმიანობებს.

ბლოკი №2: საპარლამენტო სამოქმედო დონეები

პლენარული სხდომა

- სამთავრობო პოლიტიკის დამტკიცება
- კანონების მიღება
- სახელმწიფო სახსრების გამოყენების დამტკიცება
- საერთაშორისო მისიებში ეროვნული მონაწილეობის დამტკიცება
- ნდობის ვოტუმი
- თანხმობა უმაღლეს პოზიციებზე დანიშვნასთან დაკავშირებით

კომისიები

- საკანონმდებლო ანგარიშები
- რეკომენდაციები
- მოსმენები და განხილვები
- საკონტროლო შემოწმება ადგილზე
- შუამდგომლობების შესწავლა

პარლამენტის წევრები

- საკანონმდებლო ინიციატივები და შესწორებები
- პოლიტიკური დეკლარაციები
- კითხვები და ინტერპელაციები
- თავისუფალი და საიდუმლო ინფორმაცია

⁹ კვლევა ეყრდნობა ადრინდელი კვლევის ავტორის მასალებს დასავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპის და ასევე, შეერთებული შტატებისა და კანადის პარლამენტის უფლებამოსილებისა და შესაძლებლობების შესახებ .

პარლამენტის უფლებამოსილება: პლენარული სხდომა

პლენარული სხდომა პარლამენტის მოქმედების ყველაზე თვალსაჩინო არენა და მედიის ყურადღების ცენტრია. იგი პარლამენტის უფლებამოსილებათა სამოქმედო არეალს წარმოადგენს, სადაც, სხვა სახელმწიფო სუბიექტებისთვის სავალდებულო შინაარსის მქონე ყველა საპარლამენტო აქტის და გადაწყვეტილების შესახებ დებატები და კენჭისყრა მიმდინარეობს. ეს არის ადგილი, სადაც ხდება კანონების მიღება, პოლიტიკური განცხადებების გახმოვანება, სამთავრობო საქმიანობათა შეფასება და აქ მიმდინარე საპარლამენტო დებატები გავლენას ახდენენ მომავალი პოლიტიკის შემუშავებაზე.

მთავრობის პოლიტიკის დამტკიცება

პლენარულ სხდომაზე პარლამენტი ეთანხმება, ან ზოგჯერ ოფიციალურადაც ამტკიცებს სამთავრობო პოლიტიკას უსაფრთხოების სექტორში. სტრატეგიული შინაარსის დოკუმენტები, როგორცაა მთავრობის პროგრამა,¹⁰ ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგია, თავდაცვის სტრატეგიული მიმოხილვა, ან თავდაცვის სამინისტროს „თეთრი წიგნი“ აყალიბებენ ეროვნული უსაფრთხოების გრძელვადიან პოლიტიკას. საფრთხეების შეფასებებზე დაყრდნობით, მსგავსი დოკუმენტები განსაზღვრავენ ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებს და ადგენენ პრიორიტეტულ ამოცანებს უსაფრთხოების სექტორის სააგენტოებისთვის: მათში შესაძლებელია აღინიშნოს უსაფრთხოების ხარჯების დონე,¹¹ უსაფრთხოების სამსახურებში დასაქმებული პერსონალის მაქსიმალური რაოდენობა, იარაღის შესყიდვის აუცილებლობა, სახელმწიფოს მონაწილეობის დონე სამხედრო და სამოქალაქო მშვიდობის მხარდამჭერ ოპერაციებში.

სტრატეგიული დოკუმენტები აყალიბებენ პოლიტიკურ ჩარჩოს მომავალი რეფორმებისთვის და ქმნიან საფუძველს, რაზე დაყრდნობითაც კანონმდებლობა და წლიური ბიუჯეტი შემუშავდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. აღმასრულებლების მიერ საპარლამენტო დებატებისთვის მსგავსი დოკუმენტების წარდგენის ფაქტს, არსებითი მნიშვნელობა აქვს უსაფრთხოების პოლიტიკის დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფად. სტრატეგიული დოკუმენტის საპარლამენტო განხილვის შემდეგ, ოფიციალური დამტკიცებისთვის საკმარისი, ან არასაკმარისი ხმების მიუხედავად, დოკუმენტი ხდება „პარლამენტის კუთვნილება“ და მისი იმპლემენტაციის უშუალო პასუხისმგებლობას აღმასრულებლებთან ერთად პარლამენტიც იზიარებს. ეს აძლევს პარლამენტს შესაძლებლობას არა მხოლოდ, ზეგავლენა იქონიოს მომავალი პოლიტიკის ფორმულირებაზე, არამედ ასევე, შექმნას საზოგადოებრივი მხარდამჭერა და უზრუნველყოს საბოლოოდ დამტკიცებული პოლიტიკის დემოკრატიული ლეგიტიმურობა.

¹⁰ საპარლამენტო სისტემებისთვის დამახასიათებელია მთავრობის პროგრამების პარლამენტში დამტკიცება

¹¹ ჩეულებრივ, ერთიანი შიდა პროდუქტის პროცენტის სახით.

ბლოკი №3: საპარლამენტო გავლენა უსაფრთხოების პოლიტიკის ფორმულირებაზე – საუკეთესო პრაქტიკის რამდენიმე მაგალითი

- რუმინეთის კანონი თავდაცვის დაგეგმვის¹² შესახებ ითვალისწინებს, რომ პრეზიდენტი, პოსტის დაკავებიდან მაქსიმუმ 6 თვეში, ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიას წარუდგენს პარლამენტს, რომელიც განიხილავს და დამტკიცებს მას ორი პალატის გაერთიანებულ სხდომაზე. ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიის (NSS) მოქმედების საშუალო ვადა 5 წელია და ის მოიცავს გრძელვადიან ნორმებს ეროვნული და კოლექტიური თავდაცვისა და უსაფრთხოების მიზნების შესასრულებლად.
- გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატაში ყველა ძირითადი თავდაცვის სტრატეგიული დოკუმენტის განხილვას პლენარულ სხდომაზე, თან ახლავს დეტალური კითხვები და პასუხები, რაც ცხარე კამათის საგანი ხდება.
- შვეიცარიაში, შეთანხმების მიღწევა ქვეყნისთვის ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე, როგორცაა გაერთიანება კოლექტიური უსაფრთხოების ორგანიზაციებში, ან სუპრანაციონალურ გაერთიანებებში, არა მხოლოდ საპარლამენტო, არამედ საზოგადოებრივი დებატებისა და რეფერენდუმის საგანიც ხდება.
- საპარლამენტო სხდომების პირდაპირი ეთერით გადაცემა ტელევიზიის, რადიოს და ინტერნეტის საშუალებით, უზრუნველყოფს გამჭვირვალობის მაღალ ხარისხს და ზრდის საზოგადოების გათვითცნობიერებასა და ინტერესს პოლიტიკის მიმართ. სულ უფრო მეტ ქვეყანაში ხდება პლენარული სხდომების გადაცემა ცოცხალი ეთერით.

კანონმდებლობის შემოღება

კანონების მიღება წარმოადგენს პარლამენტის **პრაქტიკულ ფუნქციას**, ორიენტირებულს სამომავლო პოლიტიკასა და აღმასრულებელთა საქმიანობებზე. კანონმდებლობის შემოღება, რომელიც უსაფრთხოების სააგენტოების მუშაობას არეგულირებს, განსაკუთრებულ პრობლემას წარმოადგენს დემოკრატიული კონტროლისათვის, რადგან ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია ზოგჯერ გამართლებული იყოს სხვა სააგენტოების მიერ გამოყენებული ანგარიშვალდებულების ჩვეული სტანდარტების დროებითი შეუსრულებლობა. აქედან გამომდინარე, კითხვა, რომელსაც ყველა თანამედროვე პარლამენტმა პასუხი უნდა გასცეს მათ მიერ შემოღებული კანონის საშუალებით, იმაში მდგომარეობს, თუ როგორ უნდა უზრუნველყონ უსაფრთხოების ეფექტიანი სამსახურების განვითარება,

¹² კანონი #. 473/2004 ეროვნული თავდაცვის დაგეგმვის შესახებ, მუხლი 5.

რომელთაც შეუძლიათ საკუთარი მანდატის შესრულება ეროვნული ინტერესების ფარგლებში ისე, რომ ამავდროულად დაიცვან ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები? რა წესები დაუწესონ და რა უფლებამოსილებები მისცენ მათ?

უსაფრთხოების სექტორის ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლის მყარ საფუძველს წარმოგვიდგენს პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებამოსილების შემდეგი მანიფესტაციები:

- პარლამენტი იღებს კანონებს, რომლებიც ითვალისწინებს მკაფიო მანდატს, უფლებამოსილებებს, ზომას, ორგანიზაციას, აღმასრულებელ ძალაუფლებებსა და ბიუჯეტს ყველა სახელმწიფო სუბიექტისთვის, რომელთაც ძალის გამოყენების უფლებამოსილება გააჩნიათ და სამოქალაქო მართვის ორგანოებისათვის, რომლებიც ამზადებენ და იღებენ გადაწყვეტილებებს ძალის გამოყენების შესახებ;
- პარლამენტი, კანონის თანახმად განსაზღვრავს საგანგებო, თავდაცვისა და საომარ მდგომარეობას; მას ასევე, უნდა გააჩნდეს მსგავსი მდგომარეობის გამოცხადების, გაგრძელებისა და გაუქმების ძალაუფლება;
- პარლამენტი, კანონის თანახმად წყვეტს, რომელი სახელმწიფო ორგანოა კომპეტენტური ისეთი გადაწყვეტილების მისაღებად, როგორცაა სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობისთვის სამხედრო და სამოქალაქო ძალების საზღვარგარეთ გაზზავნა, ან საკუთარ ტერიტორიაზე სამხედრო ძალების განლაგების დამტკიცება;
- პარლამენტი ახდენს ხელშეკრულებათა რატიფიცირებას ქვეყნის საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და სამხედრო ალიანსებში შესვლის შესახებ, ან თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებში თანამშრომლობასთან დაკავშირებით.

სახელმწიფო ფონდების გამოყენების დამტკიცება

კანონი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს, რადგან მასში გათვალისწინებულია, როგორ უნდა მოხდეს გადასახადებიდან შემოსული ფულის განაწილება და მისი ხარჯვა სახელმწიფო უწყებების მიერ. ბიუჯეტი წარმოადგენს მძლავრ პოლიტიკურ ინსტრუმენტს, რასაც სახელმწიფო იყენებს, რათა დაგვემოს იმ ძირითადი ფასეულობების სამომავლო განვითარება და განაწილება, რითაც მან უნდა უზრუნველყოს საკუთარი მოქალაქეები. ესენია: უსაფრთხოება, სამართლიანობა, თავისუფლება და კეთილდღეობა. აქედან გამომდინარე, ბიუჯეტი პოლიტიკური არჩევანია სხვადასხვა კონკურენტული სექტორის მოთხოვნებს

შორის, შედეგია ეგრეთ წოდებული კონკურენციისა – „იარაღის შეძენასა და კარაქის შეძენას“¹³ შორის.

ბიუჯეტის შედგენის სახელმწიფო პრაქტიკა მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვადასხვა ქვეყნებს შორის. თუმცა, ერთი წესი ყველგან უცვლელია: *აღმასრულებელი თავაზობს და პარლამენტი განაგებს*.¹⁴ წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვა, დამტკიცება და მისი შესრულების შემდგომი მონიტორინგი, პარლამენტს აძლევს გრძელვადიან შესაძლებლობას, გავლენა იქონიოს სამთავრობო პოლიტიკასა და ქვეყნის სტრატეგიულ ვალდებულებებზე.¹⁵

უმეტეს ქვეყანაში, სახელმწიფო ბიუჯეტი ერთ კანონშია მოქცეული. არსებობს რამდენიმე გამონაკლისი: კანადა – ოთხი კანონით, ნიდერლანდები – ოცდასამით და შეერთებული შტატები – ექვსით. მიუხედავად ბიუჯეტის შესახებ კანონების რაოდენობისა, ბიუჯეტის ამ იურიდიულ სტატუსს თან ახლავს მნიშვნელოვანი შედეგები:

- ის უზრუნველყოფს პარლამენტის მონაწილეობას გადაწყვეტილებების მიღებაში;
- ეს არის სახელმწიფო დოკუმენტი, რომელიც ინტერნეტის საშუალებით ხელმისაწვდომია საჯარო ბიბლიოთეკებში მთელი ქვეყნის მასშტაბით და საუკეთესო საუძველს ქმნის შესაბამისი უწყებების ანგარიშგვალდებულებისთვის;
- ბიუჯეტის კანონთან შეუსაბამობა ისჯება, როგორც კრიმინალური დანაშაული.

საკუთარი ფუნქციის შესრულებისათვის პოლიტიკური წახალისებებისა და შესაძლებლობების ხარისხი სხვადასხვა პარლამენტში სხვადასხვაგვარია. უპირველესი მნიშვნელოვანი სხვაობა პარლამენტის მიერ მიღებული ინფორმაციის ხარისხსა და სრულყოფილებაში ვლინდება. მეორე განსხვავება შეეხება პარლამენტის ფაქტიურ ძალაუფლებას ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით.

¹³ „იარაღის და კარაქის“ მოდელი „საწარმოო შესაძლებლობათა ზღვარის“ კლასიკური ეკონომიკური მაგალითია. ამოწურვადი რესურსების დახარჯვის შემდეგ, ქვეყანამ უნდა გაკეთოს არჩევანი თავდაცვის სფეროს ინვესტირებასა და სამოქალაქო დანიშნულების საქონლის ინვესტირებას შორის. მას შეუძლია შეიძინოს „თოფი, ან კარაქი“, ან ორივე ერთად. მოდელი ასევე გამოხატავს „არჩევანის ფასის“ იდეას, რაც ყოველგვარ არჩევანს თან ახლავს: შეგიძლია მიიღო მეტი რამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დათმობ რაღაც სხვას.

¹⁴ სახელმწიფო ხარჯებისა და ტაქსაციის საკანონმდებლო დამტკიცების პრინციპს, სახელმწიფო ფინანსებში „კანონის უზენაესობა“ ეწოდება.

¹⁵ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ. შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის საერთაშორისო ორგანიზაციის (DCAF) პრეს-რელიზი პარლამენტის როლის შესახებ თავდაცვის ბიუჯეტირებაში, მისამართზე: http://www.dcaf.ch/_docs/bg_defence_budgeting.pdf.

საბიუჯეტო წინადადება შეიძლება მოიცავდეს რამდენიმე გვერდიან დოკუმენტს, რომელშიც მოცემული იქნება ზოგადი ინფორმაცია სხვადასხვა უწყებისთვის გამოყოფილი ერთიანი თანხის შესახებ, მაგრამ ის შესაძლოა ასევე მოიცავდეს ასობით გვერდს კომპლექსური და დაწვრილებითი ინფორმაციით. ბიუჯეტის დოკუმენტი მოიცავს საბიუჯეტო ასიგნაციების 500-დან 1000-მდე სტრიქონს ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა ჩეხეთის რესპუბლიკა, უნგრეთი, იაპონია, ახალი ზელანდია და პორტუგალია; 2000-მდე – ავსტრიაში, დანიაში, იტალიაში, ნორვეგიაში, შვეიცარიაში და აშშ-ში და 2000-ზე მეტს – გერმანიაში, ესპანეთსა და თურქეთში.¹⁶

ბიუჯეტის შედგენის პროცესზე პარლამენტის მხრიდან ზემოქმედების მეორე და უმნიშვნელოვანეს ინდიკატორს წარმოადგენს, ის თუ რა დოზით ახდენს პარლამენტი გავლენას ბიუჯეტის შინაარსზე ცვლილებების შეტანის პროცესში. ფართო გაგებით, არსებობს სამი მოდელი, რომლებიც აღწერს პარლამენტის იურიდიულ უფლებებს ბიუჯეტის დამტკიცების ეტაპზე: ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის შეუზღუდავი უფლებები, ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის შეზღუდული უფლებები და ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის ლიმიტირებული უფლებები.

ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის **შეუზღუდავი უფლებები** ნიშნავს, რომ პარლამენტს გააჩნია საბიუჯეტო წინადადებაში შესწორებების შეტანისა და აგრეთვე, ახალი ხარჯების შეთავაზების შესაძლებლობა. თეორიულად, ცვლილების შეტანის მსგავსი უფლებამოსილება საშუალებას მისცემს პარლამენტს ხელახლა გადაწეროს მთავრობის მიერ შეთავაზებული ბიუჯეტი. აშშ-ს კონგრესი, როგორც წესი მიჩნეულია, როგორც ყველაზე ძლიერი პარლამენტი თავდაცვის ბიუჯეტის შემუშავებაში, იმდენად რამდენადაც პრეზიდენტის მიერ ფორმულირებული აღმასრულებელი ხელისუფლების წინადადება, კონგრესის მიერ რეალურად მიღებულია, როგორც წინადადება, რომლის გაანალიზებას და დეტალურ შესწორებებსაც კონგრესი ახორციელებს. გერმანიის ბუნდესტაგი და ჰოლანდიისა და დანიის პარლამენტებიც ყოველწლიურად ასობით საბიუჯეტო წინადადების ინიცირებას ახდენენ. ავსტრიის, ბელგიის, ფინეთის, უნგრეთის, იტალიის, ნორვეგიისა და პორტუგალიის პარლამენტებიც, ასევე შეუზღუდავი უფლებებით სარგებლობენ ბიუჯეტში ცვლილებების შესატანად.

პარლამენტებს, რომლებიც ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის **შეზღუდული უფლებებით** სარგებლობენ, შეუძლიათ იმდენი შესწორება შეიტანონ, რამდენიც სურთ, მხოლოდ ეს შესწორებები არ ცვლის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შეთავაზებულ საერთო დეფიციტსა, თუ პროფიციტს. შესწორებების შეტანის მსგავსი უფლებამოსილების დონე

¹⁶ იხ. OECD-ის (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია), *ბიუჯეტის პრაქტიკისა და პროცედურების ანალიზი, ნაწილი III – ბიუჯეტის დამტკიცება* 2007, ხელმისაწვდომი შემდეგ მისამართზე <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>.

საშუალებას აძლევს პარლამენტს შეცვალოს მთავრობის პრიორიტეტები და ფონდების ხელახალი გადანიწილებით მიიღოს გადაწყვეტილება ბიუჯეტირების საბოლოო პრიორიტეტების შესახებ. საერთო დეფიციტის უცვლელად დატოვებასთან დაკავშირებული შეზღუდვა გამართლებულია ფისკალური დისციპლინისა და მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების დაცვის აუცილებლობით. ამგვარად, პარლამენტმა უნდა მიუთითოს დაფინანსების წყაროები ბიუჯეტის ნებისმიერი სასურველი ზრდისათვის, შესაბამისად სხვა საბიუჯეტო მუხლების შემცირების ხარჯზე, ან მათ დასაფინანსებლად საჭირო ახალი წყაროების შექმნით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ელექტორული ზეწოლა რაც მეტის დახარჯვას და ნაკლებ დაბეგვრას ითხოვს, გამოიწვევს ქრონიკულ დეფიციტს. აღნიშნულ მოდელს განეკუთვნება ჩეხეთის რესპუბლიკის, საფრანგეთის, მექსიკის, პოლონეთის, ესპანეთისა და რუმინეთის პარლამენტები.

ბლოკი №4: პარლამენტი და ბიუჯეტი – საუკეთესო პრაქტიკის რამდენიმე მაგალითი

- საკანონმდებლო საქმიანობისა და ფინანსური მიზანშეწონილობის ერთმანეთთან შესათანხმებლად, ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა კანადა, ჩეხეთის რესპუბლიკა, საფრანგეთი, იტალია, ნორვეგია, პოლონეთი, პორტუგალია, ესპანეთი, შვედეთი, ან აშშ – ხარჯვის ნაწილს აკონტროლებს საკანონმდებლო ხელისუფლება კენჭისყრის საშუალებით ხარჯების ერთიან დონეებზე, ვიდრე გადაწყდება სახსრების სექტორული განაწილება და სპეციფიკური ფონდების გამოყოფა.¹⁷
- გაერთიანებულ სამეფოში, თემთა პალატის სახელით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახორციელებს ყოველი სამთავრობო დეპარტამენტის ფინანსურ აუდიტს და ამასთან ერთად, აღნიშნულ სამსახურს გაააჩნია უფლებამოსილება შეამოწმოს დეპარტამენტების მიერ გამოყენებული სახსრების ეკონომიკური მხარე, მისი ეფექტიანობა და ნაყოფიერება. პარლამენტისთვის, წელიწადში დეპარტამენტების მიხედვით დახარჯული სახსრების დეტალური შესწავლის 50-მდე ანგარიში წარმოებს. ძირითადი პროექტების წლიურ ანგარიშში მოცემულია თავდაცვის სამინისტროს შესყიდვების 25 დიდი პროექტის დეტალური აღწერილობა.¹⁸ თავდაცვის სამინისტრო თავის მხრივ, პარლამენტის წინაშე თავდაცვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი 20 ახალი პროექტის წლიურ ანგარიშს წარადგენს.

¹⁷ OECD-ის (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების) საბიუჯეტო მოცულობის განსაზღვრის შესახებ ჟურნალი 1-No. 3, OECD-ის ბიუჯეტის მონაცემთა ბაზა, გვ. 155.

¹⁸ იხ. http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506595_II.pdf.

ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის **ლიმიტირებული უფლებები** მხოლოდ რამდენიმე დემოკრატიული ქვეყნის პარლამენტისთვის არის დამახასიათებელი. მათ მხოლოდ არსებული ხარჯების შემცირება შეუძლიათ (არ აქვთ სახსრების გადანაწილების შესაძლებლობა პრიორიტეტების მიხედვით), ასევე, მათ არ გააჩნიათ არანაირი შესწორების შეტანის შესაძლებლობა, მათ შეუძლიათ მხოლოდ დაამტკიცონ, ან არ დაამტკიცონ ბიუჯეტი მთლიანობაში. ამ მოდელის მიმდევრები ვესტმინსტერის ტიპის პარლამენტები არიან. ზოგ ქვეყანაში, ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის განხორციელება განიხილება, როგორც აღმასრულებელი ხელსუფლებისადმი უნდობლობის ვოტუმი, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს მთავრობის გადადგომა (კანადა, გაერთიანებული სამეფო, ავსტრალია, ინდოეთი, ახალი ზელანდია, სამხრეთ აფრიკა და ზამბია – მსგავს მაგალითებს წარმოადგენს). ბიუჯეტის დამტკიცებაში არასაკმარისი კანონიერი უფლებამოსილების კომპენსაცია, საბიუჯეტო ციკლის სხვა ეტაპებზე პარლამენტის აქტიური და წინდახედული მონაწილეობითაა შესაძლებელი.

ჯარების საზღვარგარეთ გაგზავნა¹⁹

სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობა (PSOs), რომელიც როგორც წესი, ექვემდებარება ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაციის მანდატს, როგორცაა – გაერო, წარმოადგენს ძველი – „ომი თუ მშვიდობის“ მდგომარეობის თანამედროვე ნაირსახეობას. შესაბამისად, საკანონმდებლო უფლებამოსილება ამ საკითხთან დაკავშირებით, უკიდურესად მნიშვნელოვანია უსაფრთხოების კონტროლის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად.

აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით, პარლამენტის რეგულანტურობის მთავარ მახასიათებელს წარმოადგენს ის ფაქტი, **გააჩნია თუ არა** მას სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობის დამტკიცების ძალაუფლება **ვიდრე** მოხდება ჯარების გაგზავნა მისიაში მონაწილეობის მისაღებად. პარლამენტის ხელში აღნიშნული ძალაუფლების გადაცემის მიზანშეწონილობა აშკარაა იმ მნიშვნელოვანი შედეგების გათვალისწინებით, რაც მსგავს გადაწყვეტილებებს ახლავს თან, როგორც საკუთარი ჯარისკაცების, ისე პოლიციის ძალების სიცოცხლესთან და სხვა სახელმწიფოებთან უერთიერთობების თვალსაზრისით. პარლამენტის აუქჩარებელი დებატები თემაზე „ომი და მშვიდობა“ იქნება იმის გარანტი, რომ ეროვნული ჯარების სენსიტიურ და სარისკო სიტუაციებში გაგზავნის შესახებ გადაწყვეტილებები, ხელაღებით არ მიიღება.

ჯარების საზღვარგარეთ გაგზავნის შემდეგ, პარლამენტისთვის რთულია მთავრობის გადაწყვეტილების გაუქმება: ჯარების გამოყვანამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს მიმდინარე მისიას და შესაძლებელია ქვეყნის საერთაშორისო

¹⁹ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ. შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის საერთაშორისო ორგანიზაციის (DCAF) პრეს-რელიზი ჯარების საზღვარგარეთ გაგზავნის შესახებ, შემდეგ მისამართზე: http://www.dcaf.ch/_docs/bg_troops_abroad.pdf.

რეპუტაცია და ნდობის ხარისხიც დააზარალოს. საგანგებო სიტუაციებზე სწრაფი რეაგირების აუცილებლობა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ხშირად გამოიყენება როგორც არგუმენტი ძალისმიერი მოქმედების დასაწყებად პარლამენტთან წინასწარი კონსულტაციების გარეშე.²⁰

ბლოკი №5: საზღვარგარეთ სამხედრო მისიების საპარლამენტო კონტროლი - საუკეთესო პრაქტიკის რამდენიმე მაგალითი

- გერმანიის კანონით (2004წ) დადგენილია, რომ შეირადებული ძალების დისლოცირებას პარლამენტის წინასწარი დამტკიცება ესაჭიროება, მაგრამ კანონის თანახმად, პარლამენტის პასუხისმგებლობას ასევე წარმოადგენს გადაწყვეტა იმისა, არის თუ არა მისიაში მონაწილეობის მიღება საკმარისად მნიშვნელოვანი: დაბალი ინტენსივობისა და მნიშვნელობის მქონე მისიაში მონაწილეობისთვის მთავრობის მოთხოვნა პარლამენტში ეგზავნება პარლამენტის წევრებს და მოთხოვნა დამტკიცებულად ითვლება იმ შემთხვევაში, თუ შვიდი დღის ვადაში რომელიმე ფრაქცია, ან პარლამენტარების მინიმუმ ხუთი პროცენტი, ოფიციალურ პროცედურის ჩატარებას არ მოითხოვს. გარდა ამისა, საზღვარგარეთ შეიარაღებული ძალების გაგზავნასთან დაკავშირებით პარლამენტარების კენჭისყრას, რომელსაც “თავისუფალ ხმებს”, უწოდებენ ნიშნავს იმას, რომ პარლამენტში არსებული პოლიტიური პარტიები ცდილობენ პარლამენტის წევრებს საკუთარი პოლიტიკური ხაზი თავს არ მოახვიონ.
- რუმინეთის კანონი (2004წ) ადგენს, რომ აუცილებელია პარლამენტის წინასწარი დამტკიცება ისეთ სამშვიდობო და კოალიციური ტიპის ოპერაციებში მონაწილეობის მისაღებად, რომელიც არ არის გათვალისწინებული რუმინეთის პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული ხელშეკრულების საფუძველზე. კოლექტიური თავდაცვისა და ჰუმანიტარული დახმარების აღმოჩენის, ან ხელშეკრულების შესაბამისად წარმოებულ ოპერაციებში მონაწილეობის შესახებ მიღებულ გადაწყვეტილებებს, პრეზიდენტი პარლამენტს ატყობინებს 5 დღის ვადაში. ამგვარად, გარანტირებულია სწრაფი გადაწყვეტილებების მიღება სამხედრო ოპერაციების წარმოებასთან დაკავშირებით, რის შესახებაც, სავარაუდოდ მათ უკვე გააჩნდათ პარლამენტის პოლიტიკური მხარდაჭერა ადრე გამოტანილი გადაწყვეტილებებიდან გამომდინარე.

²⁰ კორეა, ვიეტნამი, ფალკლენდის კუნძულები, კოსოვო, ან ერაყი - ყველა მათგანი de facto, მაგრამ არა de jure, საომარ მდგომარეობაში არიან. აშშ-ს და გაერთიანებულ სამეფოს, მაგალითად, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, არ გაუკეთებიათ ომის გამოცხადების ოფიციალური დეკლარაცია.

- ზოგიერთ შემთხვევაში ე.წ. „საფულის უფლებას“ (power of the purse), შეუძლია წინასწარი დამტკიცების შეზღუდული საკონსტიტუციო უფლების კომპენსირება. პარლამენტებს შეუძლიათ ამ უფლების გამოყენება თავდაცვის წლიური ბიუჯეტის დამტკიცების დროს (როცა, ბიუჯეტმა უნდა უზრუნველყოს მიმდინარე სამშვიდობო ოპერაციების დაფინანსება), ან ახალი ოპერაციების საწარმოებლად დამატებითი საბიუჯეტო მოთხოვნის მიღების დროს. მაგალითად, აშშ-ს კონგრესმა ზემოქმედება მოახდინა აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკაზე, როცა მან მიაღწია სამხრეთ ვიეტნამისთვის სამხედრო დახმარების შეწყვეტას პრეზიდენტ ჯერალდ ფორდის დროს, ან აშშ-ს ჯარების დაფინანსების შეწყვეტას სომალში გაეროს სამშვიდობო ოპერაციებში მონაწილეობისთვის მას შემდეგ, რაც 1993 წელს პირველ მსხვერპლთა შესახებ გახდა ცნობილი.
- ბევრი პარლამენტი აქტიურად იყენებს თავის უფლებებს სამშვიდობო ოპერაციების შესახებ ინფორმაციის მისაღებად მისიაში დისლოცირებული ჯარების მონახულების, კვლევებისა და პასუხისმგებელი მინისტრის გამოკითხვის საშუალებით.

საპარლამენტო წინადადებები

უნდობლობის გამოსაცხადებლად წინადადებების კენჭისყრაზე გამოტანა და ნდობის ვოტუმი საპარლამენტო კონტროლის იმ ინსტრუმენტებს წარმოადგენს, რომლებიც საპარლამენტო დემოკრატიების უმრავლესობის კონსტიტუციებში არის განსაზღვრული. პარლამენტმა შესაძლებელია კენჭი უყაროს აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის ნდობის გამოცხადებას კონკრეტულ კანონთან, შეთავაზებულ კონკრეტულ პოლიტიკასთან, ან მთავრობის ზოგად პოლიტიკასთან დაკავშირებით. ოპოზიციასაც ასევე, შეუძლია პლენარულ კენჭისყრაზე წარადგინოს წინადადება უნდობლობის ვოტუმის გამოტანის შესახებ.

წინადადებას უნდობლობის ვოტუმის შესახებ, მისი მიღების შემთხვევაშიც, იურიდიული შედეგი არ მოჰყვება, ის წარმოადგენს მხოლოდ პოლიტიკურ სანქციას, რომელმაც შესაძლებელია იქონიოს, ან არ იქონიოს გავლენა მთავრობის პოზიციაზე კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით. მაგრამ იმ შემთხვევაში, თუ ჩავარდება ნდობის ვოტუმი, ან დამტკიცდება უნდობლობის ვოტუმი, მთავრობა იძულებული იქნება გადადგეს. უნდობლობის ვოტუმით დამარცხებული მთავრობის საკმაოდ გრძელი სია არსებობს და პოლ მარტინი (2005) კანადაში, რომანო პროდი (1998) იტალიაში, გერჰარდ შროდერი (2005) და ჰელმუტ შმიდტი (1982) გერმანიაში, მხოლოდ რამდენიმე მათგანია.

პარლამენტის თანხმობა უმაღლეს თანამდებობებზე დანიშვნასთან დაკავშირებით

აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, მეორე გზას წარმოადგენს პარლამენტის კონსტიტუციური, ან სამართლებრივი მოთხოვნა, მისცეს თანხმობა ისეთ უმაღლეს პოსტებზე დანიშვნებს, როგორცაა თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის მინისტრები, დაზვერვის უფროსი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფროსი, სახელმწიფო პროკურორი, ომბუცმენი, უმაღლესი სამხედრო მეთაურები. აღნიშნული თანამდებობის კანდიდატები გამოკითხულნი და შეფასებულნი იქნებიან მუდმივად მოქმედ კომისიებში, ან უშუალოდ პლენარულ სხდომაზე, სადაც მათ უნდა მიიღონ ხმათა უმრავლესობა ოფიციალური უფლებამოსილების მოსაპოვებლად.

პარლამენტის ქმედუნარიანობა: კომიტეტები

პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციის განვითარება კომიტეტების დონეზე უფრო ეფექტიანად და თვალსაჩინოდ ხორციელდება. მუდმივად მოქმედი კომიტეტების კარგად ინსტიტუციონალიზებული სტრუქტურა,²¹ რომელიც სამთავრობო სტრუქტურის პარალელურია, უკიდურესად მნიშვნელოვანია პარლამენტის ეფექტიანობისათვის, რადგან ძლიერი კომიტეტები საპარლამენტო გავლენის მთავარ ინსტრუმენტს წარმოადგენს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში.

გარდა სათანადო გამოცდილების კონცენტრირებისა, კომიტეტებში მუშაობის უპირატესობას საჯაროობისა და მედია-საშუალებების მხრიდან გაშუქების არარებობა წარმოადგენს, რაც ხელს უწყობს ღია დიალოგის და მოლაპარაკებების წარმოებასა და საერთო აზრის ჩამოყალიბებას. პლენარულ სესიაზე ფართო კრიტიკა, რაც ჩვეულებრივ, ოპოზიციური პარტიების მხრიდან მმართველი პარტიების საწინააღმდეგო გამოსვლებში ვლინდება, ყოველთვის ვერ უზრუნველყოფს პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობაში სიღრმისეული ჩართულობის ინიცირებას, მაშინ როდესაც კომიტეტებში მუშაობა მეტად უწყობს ხელს პარტიათშორის უფრო დეტალურ და ტექნიკურ-იურიდიულ კრიტიკას.

ძლიერ კომიტეტებს გამოუმუშავებელი აქვთ დამოუკიდებელი ეთოსი – ობიექტურად აზროვნებისა და მოქმედების უნარი. ადეკვატური უფლებამოსილებების, რესურსებისა და მიდგომების მქონე კომიტეტს, შეუძლია იყოს ნაყოფიერი ინსტრუმენტი და ხელი შეუწყოს მთავრობის რეფორმებს, გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას და აგრეთვე, ინფორმირებული საზოგადოებრივი ცნობიერების განვითარებას.

²¹ არსებობს აგრეთვე, სპეციფიკური და ვიწრო მანდატით შექმნილი სპეციალური კომისიები, მაგ. კონკრეტული კანონპროექტის, ან საკითხის შესასწავლად, რის შემდეგაც კომისიის მანდატი დასრულებულია.

ბლოკი №6: აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა

- **დებულება მოქმედების ვადის გასვლის შესახებ (Sunset clause)**²² სამთავრობო უწყებებს უწყებს დროის ლიმიტს: ამ დებულებით გათვალისწინებული პროცესი მუშაობს ვადის დაწესების გზით, როდესაც უნდა მოხდეს უწყების გაუქმება, თუკი არ იქნება მიღებული კანონი უწყების ფუნქციონირების გაგრძელების შესახებ. ეს ქმნის თითოეულ უწყებაზე ყურადღებით დაკვირვებისა და უწყების მისიაში და ოპერაციებში ფუნდამენტური ცვლილებების განხორციელების უნიკალურ შესაძლებლობას, საჭიროების შემთხვევაში. კოლორადო იყო აშშ-ს პირველი შტატი, რომელმაც გამოიკვლია აღნიშნული ტიპის კანონმდებლობის გამოყენების შესაძლებლობა საკუთარი სახელმწიფო ორგანოების გასაკონტროლებლად. კოლორადოს 1976 წ-ის აქტით გათვალისწინებული იყო ცამეტი მარეგულირებელი და ლიცენზირების ორგანოს ავტომატურად გაუქმება 1977 წელს, თუკი მათი ფუნქციონირების გაგრძელება არ იქნებოდა გამართლებული; აღნიშნული აქტის შედეგად, ორი უწყება გაუქმდა, რადგან მათი ფუნქციები გადაეცა მათ დამფინანსებელ დეპარტამენტებს, ორი მათგანი გაერთიანდა, ერთი – გაუქმდა, ერთმა – გააფართოვა საკუთარი ფუნქციები ხოლო დანარჩენმა უწყებებმა საკუთარი წევრების შემადგენლობა გაზარდა. ამ დროიდან მოყოლებული, დებულება (Sunset clause) სულ უფრო პოპულარული გახდა შეერთებულ შტატებში და ორი წლის განმავლობაში 26 სხვა შტატში ასობით სააგენტო დაექვემდებარა აღნიშნული დებულების მუხლებს. უკანასკნელ წლებში, ეს მუხლები შეტანილ იქნა კანონმდებლობაში ანტი-ტერორიზმის შესახებ აშშ-ს, გაერთიანებული სამეფოსა და ავსტრალიის მიერ.
- **კონსტრუქციული უნდობლობის ვოტუმი** განისაზღვრა 1949 წლის გერმანიის ძირითად კანონში. ეს ნიშნავს იმას, რომ პარლამენტის უნდობლობის ვოტუმი არ იწვევს მთავრობის ავტომატურ გადადგომას, თუკი ოპოზიცია მის შემცველ ალტერნატიულ კანდიდატს არ დაეთანხმება. ფედერალური კანცლერის თანამდებობიდან გადაყენება

²² Sunset დებულებებს საფუძვლად უდევს რომის კანონი მანდატის შესახებ. რომის რესპუბლიკის პერიოდში, რომის სენატის უფლებების გაფართოება სპეციალური გადასახადების მოკრებასთან და ჯარების ფორმირებასთან დაკავშირებით, დროსა და მასშტაბებში შეზღუდული იყო. აღნიშნული უფლებების გაზრდა დასრულდა საარჩევნო უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე, მაგ პროკონსულის. წესი „*Ad tempus concessa post tempus censetur denegata*“ ითარგმნება ასე: რაც დასაშვებია მოცემულ პერიოდში, არ დაიშვება მოცემული პერიოდის შემდეგ. იგივე წესი ედო საფუძვლად რომის საგანგებო კანონდებლობას. ეს პრინციპი დაარღვია იულიუს კეისარმა, გახდა რა დიქტატორი მთელი თავისი ცხოვრების მანძილზე.

შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მის შემცვლელს საკმარისი მხარდაჭერა გააჩნია პარლამენტში. აღნიშნული მექანიზმი უზრუნველყოფს პოლიტიკური არასტაბილურობის თავიდან აცილებას, ოპოზიციის გაძლიერებასა და პოლიტიკური პარტიების მოტივაციის ამაღლებას ორმხრივად მისაღები გადაწყვეტილებების მიღწევის მიზნით მოლაპარაკების გასამართად.

კომიტეტების საზედამხედველო მანდატი

საპარლამენტო კომიტეტების მანდატი განსაზღვრულია კანონებსა და საპარლამენტო წესდებაში და ზოგჯერ, კონსტიტუციაშიც. როგორც წესი, კომიტეტებს ორმაგი მანდატი გააჩნიათ. პირველ რიგში, პლენარულ სესიაზე ისინი იძლევიან რეკომენდაციებს მთლიან კანონმდებლობასთან (სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის ჩათვლით) და მათი საქმიანობის სფეროსთან დაკავშირებული ყოველგვარი საპარლამენტო გადაწყვეტილების შესახებ. კომიტეტის ანგარიშები, ჩვეულებრივ წარმოადგენს ამოსავალს პლენარულ სესიაზე კანონმდებლობასთან დაკავშირებული დებატებისთვის. აღნიშნული ანგარიშები უმთავრესი საშუალებაა სამთავრობო რეკომენდაციების ჩამოსაყალიბებლად.

მეორე მხრივ, კომიტეტებს ევალებათ აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის მონიტორინგი და მათი ანგარიშვალდებულების კონტროლი ძირითადად, ორი კუთხით:

- ადმინისტრაციული – კონკრეტული სიტუაციის რეგულირებისთვის საჭირო ფაქტებისა და კანონების განსაზღვრა, რათა დადგინდეს მოქმედებენ თუ არა სამთავრობო უწყებები კანონით დადგენილი წესებისა და მოსახლეობის უფლებების დაცვით – არასათანადო მართვის, სახელმწიფო რესურსების დანაკარგებისა და კორუფციის თავიდან აცილების მიზნით;
- პოლიტიკური – აღმასრულებელი ორგანოების პოლიტიკური გადაწყვეტილებების, სახელმწიფო ინტერესებსა და მთავრობის პროგრამასთან მათი შესაბამისობის, განხორციელებისა და შედეგების შეფასება.

კომიტეტების საკონტროლო საქმიანობები სხვადასხვაგვარია, მაგრამ ამ საქმიანობათა საფუძველს წარმოადგენს პარლამენტის აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან ინფორმაციის მიღების იურიდიული უფლებამოსილება და შესაბამისად, დოკუმენტებისა და ანგარიშების მოთხოვნის, ან საკომიტეტო შეხვედრებზე აღმასრულებელ თანამდებობის პირთა მოწვევისა და მათგან საკუთარი ქმედებების შესახებ განმარტებისა და დასაბუთების მოთხოვნის უფლება. მსგავსი საქმიანობები შესაძლებელია გაგებულ იქნას, როგორც ორი ურთიერთშემავსებელი საკონტროლო სტრატეგია. ეს სტრატეგიებია:

- **პროაქტიული:** როცა, მაგ. კომიტეტი მონაწილეობს ე.წ. “პოლიციური პატრულირების” საქმიანობებში (იმ უწყებასთან ერთად, რომლის ზედამხედველობაც ხორციელდება), რასაც რეგულარული და დაგეგმილი ხასიათი აქვს. ეს არის: რეგულარული შეხვედრები კანონმდებლობის, ან მასში ბოლო დროს შეტანილი ცვლილებების, რეგულარული საქმიანობების შესახებ კომისიტეტისთვის წარდგენილი ანგარიშების განხილვა და აგრეთვე, კომიტეტის მიერ შეიარაღებული ნაწილების, სამხედრო და სამოქალაქო ნაგებობებისა და ოფისების მონახულება და სხვ. მსგავსი ტიპის კონტროლი წარმოადგენს პრევენციულ მიდგომას, რომლითაც, ზოგ შემთხვევაში, კომიტეტი თანა-პასუხისმგებელი ხდება იმ მოვლენებისა, რის ზედამხედველობასაც ახორციელებს.
- **რეაქტიული:** როცა კომიტეტი მოქმედებს მხოლოდ “სახანძრო განგაშის” შემდეგ: საპარლამენტო დებატებში, მედია-საშუალებებში, ან მიღებულ საჩივრებში გაჟღერებული სიგნალის შემდეგ, კომიტეტები მოვლენის გამოსაძიებლად მართავენ მოსმენებს, ან კვლევებს. კომიტეტებს გააჩნიათ მინისტრების, სამხედრო და სამოქალაქო ჩინოსნების, უწყების დირექტორებისა და დამოუკიდებელი ექსპერტების გამოძახების უფლებამოსილება, რათა მათ უპასუხონ კომისიის კითხვებს, ან ისევე როგორც სასამართლოში, ჩვენებაც კი მისცენ ფიცის ქვეშ; კომიტეტებს აგრეთვე შეუძლიათ, კომპეტენტურ ორგანოებს (როგორცაა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) შეუკვეთონ ბიუჯეტის შესრულების ფინანსური აუდიტის ჩატარება.

კომიტეტების საკონტროლო საქმიანობები დამოუკიდებელია პლენარული სხდომების დღის წესრიგისგან. კომიტეტები თავად ადგენენ საკუთარ პროგრამებსა და სამოქმედო გეგმებს, თვითონ წყვეტენ ვინ მოიწვიონ მოსმენებსა და კომისიის შეხვედრებზე, რაც თავის მხრივ შესაძლებელია საზოგადოებისთვის იყოს ღია, ან დახურული, კომიტეტის წევრების გადაწყვეტილების თანახმად.

იმისდა მუხედავად, რამდენად ფართოა კომიტეტების მანდატი, მათ არ აქვთ სამართალგამოყენების უფლებამოსილება. კომიტეტების რეკომენდაციები აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის იურიდიულ ვალდებულებას არ წარმოადგენს. კომიტეტებს შეუძლიათ გამოიყენონ არგუმენტების ძალა, საჯაროობა და მრავალპარტიული მხარდაჭერა პარლამენტის დასარწმუნებლად, რათა მათი რჩევები გათვალისწინებული იქნას. ძლიერი და ავტორიტეტული კომისიის სიტყვას, ჩვეულებრივ, არსებითი პოლიტიკური მნიშვნელობა აქვს.

კომიტეტის შემადგენლობა

საპარლამენტო კომიტეტის შემადგენლობა – განსაკუთრებით ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენელთა მხრიდან, კომიტეტის ფარგლებში არსებული გადაწყვეტილების მიღების სტრუქტურებთან მისაწვდომობა – მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს კონტროლის ფუნქციის ეფექტიანობაზე. კომიტეტის წევრები, როგორც წესი, პლენარულ სხდომებზე პარლამენტის მიერაა არჩეული, კანდიდატებს ასახელებენ საპარლამენტო ჯგუფები, ისე რომ პოლიტიკური პარტიები პარლამენტში პროპორციულად იყვნენ წარმოდგენილნი.

ზემოთ აღნიშნული წესიდან მხოლოდ რამდენიმე გამონაკლისი გვხვდება დაზვერვის სფეროს კონტროლთან დაკავშირებით, სადაც კომისიის საქმიანობათა საიდუმლოდ შენახვის, პროფესიონალიზმისა და არაპოლიტიზირების მოთხოვნა, ძალიან მაღალია. მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოს დაზვერვისა და უსაფრთხოების კომისიაში შედიან პარტიათაშორისი წევრები, რომელთაც ნიშნავს პრემიერ მინისტრი ოპოზიციის ლიდერთან კონსულტაციების შემდეგ. კომისიას მოეთხოვება, ანგარიში წარუდგინოს პრემიერ მინისტრს საკუთარი მუშაობის შესახებ და მხოლოდ ნებისმიერი საიდუმლო მასალის ამოღების შემდეგ წარედგინება ანგარიში პარლამენტს.

კომისიის უმრავლესობა ხასიათდება პარტიის პოლიტიკასა და პროფესიულ გამოცდილებას შორის წონასწორობით, რაც მიიღწევა წევრობის კანდიდატთა დასახელებისას მათი პროფესიული გამოცდილებისა და კომისიის მანდატით გათვალისწინებული შესაბამისი ცოდნისა და ინტერესების გათვალისწინებით. მუდმივი კომისიის წევრობა გულისხმობს საქმიანობისკენ სტაბილურ სწრაფვას არა მხოლოდ საკანონდებლო ვადის ამოწურვამდე, არამედ რამდენიმე საკანონდებლო ვადის პერიოდშიც, რადგან კომისიის წევრებს გამომუშავებული აქვთ მოლაპარაკებებისა და აღმასრულებელი თანამდებობების პირებთან ურთიერთობის სიდრმისეული და სათანადო პროფესიული უნარები იმისათვის, რომ ისინი აღქმულნი იქნან სერიოზულ პარტნიორებად და რაც შესაბამისად, მნიშვნელოვანია სათანადო შედეგების მისაღწევად.

ახალი დემოკრატიის პირობებში, არსებობს არჩევნების გზით პარლამენტის შემადგენლობის დიდი პროცენტის შეცვლის ტენდენცია, რაც გამოცდილების სტაბილურ განვითარებას რთულს, მაგრამ არა შეუძლებელს ხდის.

კომისიის თავმჯდომარეობა, როგორც წესი, დიდ პარტიებს შორის მოლაპარაკებების საგანია. რადგან კომისიებს, რომლებიც უსაფრთხოების სექტორში მუშაობენ, მნიშვნელოვანი საკონტროლო ფუნქცია გააჩნიათ, მათი თავმჯდომარეობა, ზოგიერთ პარლამენტში, განაწილებულია ოპოზიციურ

პარტიებში, ან კომისიის თავმჯდომარეობა მონაცვლეობით ეკისრება ძირითად ოპოზიციასა და მმართველ პარტიას.²³

რესურსები და კომიტეტის მუშაობის ორგანიზება

კომიტეტის კადრები ამზადებენ და ორგანიზაციას უწევენ კომიტეტის კრებებს, ამყარებენ კონტაქტებს მთავრობასა და ოფიციალურ პირებთან, აგროვებენ ინფორმაციას და ეხმარებიან კომიტეტს სამთავრობო ინფორმაციის ინტერპრეტირებაში. პარლამენტის ადმინისტრაციის შიდა ორგანიზაციის თანახმად, კომიტეტის კადრი შესაძლებელია ახორციელებდეს საქმიანობათა ფართო სპექტრს, სამდივნო საქმიდან დაწყებული – იურიდიული რჩევებით, კანონპროექტის შედგენით, დოკუმენტების, კვლევებისა და მოხსენებების წერით დამთავრებული. სტაბილური და პროფესიული კადრები უაღრესად მნიშვნელოვანია კომიტეტის მიერ საკუთარი პასუხისმგებლობების შესასრულებლად; სწორედ ისინი უზრუნველყოფენ კომიტეტის გრძელვადიან ექსპერტობას და აბალანსებენ ახალი წევრების გამოცდილების ნაკლებობას.

კომიტეტის პერსონალის არაადექვატური რაოდენობა და მომზადების დონე სერიოზულ დაბრკოლებას უქმნის ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას. პერსონალის არასათანადო რიცხოზრივი ლიმიტი აფერხებს კომიტეტის საძიებო შესაძლებლობებსა და საკანონმდებლო რეკომენდაციების მისაწვდომობას, რაც კომიტეტის წევრებს იძულებულს ხდის ძირითადად სამთავრობო და უსაფრთხოების უწყებებისგან მიღებულ ინფორმაციას დაეყრდნონ, ანუ იმ უწყებების ინფორმაციას, რომლის კონტროლიც უნდა განახორციელონ.

საპარლამენტო კონტროლის ერთ-ერთ ხელშემწყობ ფაქტორს კომიტეტის საქმიანობებისთვის ხელმისაწვდომი ბიუჯეტი წარმოადგენს. კომიტეტს ფინანსურ რესურსებთან მისაწვდომობა შეუძლია საპარლამენტო ბიუროკრატის საშუალებით, რომელიც გულისხმობს პარლამენტის მიერ რესურსების დამტკიცებას თითოეული საქმიანობისა და ხარჯებისათვის, ან საკუთარი წლიური ბიუჯეტიდან რესურსების პირდაპირ და დამოუკიდებლად გამოყენებას. რაც უფრო დიდია და ადვილად მისაწვდომი ბიუჯეტი, მით მეტია პერსონალის დაქირავების, გარე ექსპერტიზის გამოყენების, კომისიისა და პერსონალის ტრენინგისა და საკონტროლო საქმიანობებში მონაწილეობის შესაძლებლობები, რაც ტერიტორიულ მობილურობასა და სხვა პარლამენტებთან თანამშრომლობას მოიცავს.

²³ უფრო მეტად დამახასიათებელია საპარლამენტო სისტემებისთვის, როცა მთავრობის კონტროლი ძირითადად, ოპოზიციას ევალება; საპრეზიდენტო სისტემაში, კანონმდებლობა ზოგადად, აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლს მეტი სიფრთხილით ეკიდება.

საკომიტეტო მოსმენები და გამოკითხვები

საკომიტეტო მოსმენა და გამოკითხვა, შეიძლება ყველაზე ეფექტიანი საკონტროლო ინსტრუმენტი გახდეს, პარლამენტის მიერ მათი სათანადო გამოყენების შემთხვევაში. აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან ინფორმაციის მიღების საკონსტიტუციო უფლების საფუძველზე, მუდმივ კომისიას

ბლოკი №7: კომიტეტის სამუშაოს ორგანიზება – საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები

ქვეკომიტეტები ბევრი პარლამენტის მიერ გამოიყენება გაფართოებული მანდატის მქონე კომიტეტის სამუშაოს განაწილებისათვის. ქვეკომიტეტებად დაყოფა შესაძლებელია მოხდეს ფუნქციური მიდგომის (სპეციალური კანონპროექტის, კვლევის, ან მოსმენისათვის), ან ინსტიტუციური მიდგომის (კომიტეტის მანდატით გათვალისწინებული კონკრეტული დაწესებულების, ან სააგენტოსთვის) განსახორციელებლად. ქვეკომიტეტები შეასძლოა ასევე, შეიქმნას შერჩეულ საკითხებზე მომუშავე რამდენიმე ძირითად კომისიასთან კოორდინაციის მიზნით.

კომიტეტის წესები შინაგანაწესისა და პროცედურების შესახებ მიღებულია კომიტეტის წევრების მიერ საკომიტეტო მანდატის მიღებისთანავე, კომიტეტის ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესების შეუფერხებელი ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად. დოკუმენტი შეიძლება ეხებოდეს თავმჯდომარის, მდივნების, მომხსენებლების, პერსონალის პასუხისმგებლობებს და აგრეთვე, კომიტეტის სხდომების მოწვევისა და გამართვის პროცედურებს, სხდომაზე დაუსწრებლობის შემთხვევაში კოლეგების მიერ სხვა წევრის წარმოდგენის შესაძლებლობასა და სხვ.

მომხსენებლები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ბევრ საპარლამენტო კომიტეტში. მათ ნიშნავენ კომიტეტის წევრებისაგან და პასუხისმგებელი არიან კონკრეტულ ინფორმაციასთან, დოკუმენტაციასთან და წერილობით მოხსენებებთან დაკავშირებით, რაც საკანონმდებლო ანგარიშის საფუძველს წარმოადგენს. მაგალითად, გერმანიის ბუნდესტაგის საბიუჯეტო კომისიაში, მომხსენებლის როლი ენიჭებათ წევრებს, კონკრეტული მინისტრის ბიუჯეტთან დაკავშირებით. მომხსენებლები ინფორმაციას იღებენ საბიუჯეტო ოფიციალური პირების მიერ საბიუჯეტო ციკლის ყოველ ეტაპზე; ისინი ადგილზე ვიზიტის გზით ახორციელებენ გარკვეული ხარჯების მიზანშეწონილობას, ან ამოწმებენ ადმინისტრირების სტანდარტებს. მათ შეუძლიათ მოითხოვონ დამატებითი ინფორმაცია, დასაბუთება, ინფორმაცია უკანასკნელი ხარჯების შესახებ. მომხსენებლები რამდენიმე წლის მანძილზე საკუთარ პოზიციებზე მუშაობის შედეგად, გამოირჩევიან მაღალი კომპეტენტურობით თავიანთი პოლიტიკის სფეროში და წარმოადგენენ ინფორმაციის ფასდაუდებელ წყაროს კომისიის დანარჩენი წევრებისათვის.

კომიტეტის ანგარიშების მოცულობა და მნიშვნელობა გაიზარდა, მას შემდეგ რაც შინაგანაწესით დაწესდა, რომ კანონონპროექტში შესწორებების შეტანა არ შეიძლება განხილული იქნას პლენარულ დებატებში, თუკი ის არ ყოფილა შეტანილი სპეციალიზირებული კომისიის ანგარიშში. შესაბამისად, პარლამენტის ნებისმიერმა წევრმა, რომელიც დაინტერესებულია კონკრეტული კანონის შეთავაზებით, მუდმივ კომისიას უნდა წარუდგინოს წერილობითი ცვლილებები, ან უნდა დაესწროს აღნიშნული კომისიის შეხვედრებს, რის შემდეგაც კომისია პლენარულ სესიაზე წარმოადგენს შესაბამისი პროექტის ანგარიშს. მოცემული პროცედურა აუმჯობესებს საკანონმდებლო შესაბამისობასა და თანმიმდევრულობას.

შეუძლია აღმასრულებელი თანამდებობის პირებს მოთხოვოს კომისიის კრებაზე დასწრება, მთავრობის რეგულარულ ანგარიშებთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაციის მოსაპოვებლად.

გადაწყვეტილება მოსმენის გამართვის შესახებ, ძირითადად მიიღება კომისიის წევრების უმრავლესობის მიერ, ამ გადაწყვეტილების დამტკიცების ყოველგვარი მოთხოვნის გარეშე პარლამენტის პლენარული სხდომის, ან ხელმძღვანელი ორგანოების მხრიდან. გადაწყვეტილება იმის შესახებ, მოსმენა საჯარო იყოს თუ კამერული, როგორც წესი ისევ მიიღება კომისიის წევრების უმრავლესობის მიერ. ზოგიერთ პარლამენტში მომსმენაზე დასწრება შეზღუდულია და მინისტრებითა და სამთავრობო ოფიციალური პირებით შემოიფარგლება, მაგრამ სხვა პარლამენტებში, კომისიას შეუძლია მოითხოვოს არასამთავრობო, გარეშე ექსპერტების დასწრება განსახილველი პრობლემის შესახებ განსხვავებული მოსაზრების მისაღებად.

მოსმენა შეიძლება ორმაგ მიზანს ემსახურებოდეს:

- 1) **საინფორმაციო და საკონსულტაციო** შეხვედრა სახელმწიფო ჩინოვნიკებთან, დამოუკიდებელ ექსპერტებთან და/ან სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან. მოსმენის დროს, დეტალური და პირველწყაროდან მიღებული ინფორმაცია, სავარაუდოდ საშუალებას მისცემს კომისიას საკითხის უფრო სიღრმისეული ანალიზისა და გადაწყვეტილების მისაღებად. ზოგჯერ მსგავსი ხასიათის მოსმენების გამართვა ხდება არაოფიციალური წესით და ამ დროს სტენოგრაფიული ანგარიში არ იწარმოება.
- 2) **მტკიცებულებების მოპოვება** კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით. მოსმენის დროს წერილობით და ზეპირსიტყვიერად მიღებული ჩვენებები შეტანილია კომისიის ანგარიშში. რიგ პარლამენტში, ჩვენების ჩამორთმევა შესაძლებელია მხოლოდ პლენარული სხდომის გადაწყვეტილების თანახმად, ხოლო ზოგიერთ პარლამენტში მუდმივ

კომისიებს ჩვენების ჩამორთმევის უფლება გააჩნიათ მხოლოდ საპარლამენტო გამოკითხვის განმავლობაში.²⁴

მუდმივი კომისიები ზოგ პარლამენტში უფლებამოსილია თავად დაიწყოთ მოკვლევა, პლენარული სესიის დამტკიცების საფუძველზე, მაგრამ უფრო ხშირად, პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას სპეციფიკური და ვიწრო მანდატის მქონე მოკვლევის სპეციალური კომისიის შექმნის შესახებ. განსხვავებას მოსმენებსა და მოკვლევებს შორის საფუძვლად უდევს პარლამენტის გაზრდილი უფლებამოსილებები ადრე განხილულ საკითხებთან დაკავშირებით. მოკვლევა, იქნება ის წარმოებული მუდმივი კომისიისა, თუ მოკვლევის სპეციალური კომისიის მიერ, გულისხმობს გამოძიების ძლიერ უფლებამოსილებას, მოწვეული თანამდებობის პირებისგან ფიცის ქვეშ მოითხოვოს დოკუმენტებისა და ინფორმაციის წარმოდგენა, სასამართლოში ჩვენების მიცემის ანალოგიურად, რასაც თან ახლავს ანალოგიური შედეგები, არასწორი ჩვენების მიცემის შემთხვევაში. აღნიშნული საგამოძიებო უფლებები გამოიყენება მხოლოდ და მხოლოდ, კვლევის უშუალო საკითხთან დაკავშირებით და ეს უფლებამოსილება მოკვლევის მანდატის თანახმად, შეზღუდულია დროში.

საპარლამენტო მოკვლევას მნიშვნელოვანი პოტენციალი გაჩნია მთავრობის მიერ შენიღბული ფაქტების გამოსავლენად და შესაბამისად, ის წარმოადგენს მძლავრ საკონტროლო ინსტრუმენტს. საპარლამენტო წესები პროცედურების შესახებ მკაფიოდ უნდა განსაზღვრავდეს ინსტრუქციებს მოკვლევის დაწყების პირობებთან დაკავშირებით და თანაბარი მონაწილეობის საშუალებას აძლევდეს ოპოზიციურ და უმცირესობათა ჯგუფებს გამოკითხვების ორგანიზებისა და მანდატის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში.

კომისიებს გაზრდილი უფლებამოსილებები გააჩნიათ მოსმენის თემის შერჩევასთან და ინფორმაციის მიღების მიზნით, ოფიციალური აღმასრულებელი პირების მოწვევასთან დაკავშირებით. გამომდინარე იქიდან, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება მთავრობის პროფესიონალისზმისა და ეფექტიანობის ერთ-ერთ ძირითად ინდიკატორს წარმოადგენს, ის ხშირად ხდება საპარლამენტო მოსმენისა და გამოკითხვის საგანი. ბევრ პარლამენტში, თავდაცვის შესყიდვები თავდაცვის კომისიის მოსმენების ძირითადი თემაა,

²⁴ კამერუნის, კოტდივუარის, ირლანდიისა და ლატვიის მუდმივ კომისიებში შესაძლებელია მხოლოდ მოსმენების გამართვა, ან სამთავრობო ინსტიტუტებში ვიზიტი საპარლამენტო მოკვლევის კონტექსტში. იხ. "საპარლამენტო კონტროლის ინსტრუმენტები", საერთაშორისო საპარლამენტო კავშირი, 2008, გვ.31, ხელმისაწვდომია მისამართზე: <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>.

თავდაცვის წლიურ ბიუჯეტში²⁵ შესყიდვების წილისა და კორუფციული შესაძლებლობების²⁶ გათვალისწინებით.

პარლამენტის დამოკიდებულება: წევრები

ეროვნული პარლამენტების უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია ის არის, რომ ისინი მოქალაქეებს წარმოადგენენ. პარლამენტის წევრები მაკავშირებლები არიან საზოგადოებასა და მთავრობას შორის და იყენებენ პრაქტიკულ მექანიზმებსა და საშუალებებს საზოგადოებრივი ინტერესებისა და მოსაზრებების გამოსახატად. საზოგადოებისთვის პარლამენტი ყველაზე მისაწვდომი, ღია და გამჭვირვალე ინსტიტუტია ყველა სამთავრობო დაწესებულებას შორის. პარლამენტის წევრების მიერ მოქალაქეთა ინტერესების წარმოსადგენად საკუთარი მოვალეობების შესრულება დამოკიდებულია საკონსტიტუციო, პოლიტიკური და კულტურული ფაქტორების ნაირსახეობაზე.

ბლოკი №8: საკომიტეტო კონტროლი – საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები

- თავდაცვის კომიტეტს გერმანიის ბუნდესტაგში გამორჩეული მდგომარეობა უჭირავს, რადგან მისი საქმიანობის რეგულირება გათვალისწინებულია კონსტიტუციით და ის ერთადერთი კომიტეტია, რომელსაც შეუძლია თავი საგამოძიებო კომიტეტად გამოაცხადოს (ძირითადი კანონის მუხლი. 45ა, პარაგრ. (2)). ყველა სხვა კომიტეტის შემთხვევაში, პარლამენტმა უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება აღნიშნულთან დაკავშირებით. სარგებლობს რა სხელმწიფო პროკურატურის ანალოგიური უფლებებით, საგამოძიებო კომიტეტი პარლამენტის ყველაზე ეფექტიანი იარაღია მთავრობის ქმედებათა დეტალურად შესასწავლად: სისხლის სამართლის პროცესუალური ნორმების გამოყენება ხდება მოსმენაზე განსახილველ მტკიცებულებაში შესაბამისი ცვლილებების შეტანით (mutatis mutandis). კომიტეტის სხდომა, სადაც ჩვენების მოსმენა ხორციელდება, ღიაა საზოგადოებისთვის თუკი, არ არსებობს სამხედრო საიდუმლოების დაცვის აუცილებლობა. სხდომა, სადაც ჩვენების შეფასება მიმდინარეობს, საზოგადოებისთვის დახურულია.

²⁵ შესყიდვებმა შესაძლებელია შეადგინოს თავდაცვის ხარჯების დიდი ნაწილი: 2003 წელს NATO-ს ქვეყნებმა თავდაცვას გამოუყვეს ერთიანი შიდა პროდუქტის საშუალოდ 2%, საიდანაც 17% შესყიდვებისთვის იყო განკუთვნილი.

²⁶ საერთაშორისო გამჭვირვალობის „გლობალური კორუფციის ბარომეტრი“, თავდაცვის სექტორს ათავსებს ქრთამისა და კორუფციის სამ ძირითად სექტორს შორის, ნავთობის სექტორსა და უმსხილეს ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან ერთად. იხ. *კორუფციის პრევენცია იარაღით ოფიციალურ ვაჭრობაში* შესწორებული შენიშვნა 3, 30 აპრილი 2, ხელმისაწვდომია მისამართზე: http://transparency.org.uk/programmes/DAC/UpdateNote3_ReducingCorruptionInTheDefence&SecuritySectors30April2006.pdf.

- აშს-ს კონგრესის კომიტეტებიც ასევე ფლობენ უწყების გაგზავნის უფლებამოსილებას – იგულისხმება დანაშაულის მუქარით პიროვნების დაბარების უფლება. კომიტეტის წინაშე ჩვენების მიცემაზე, ან მოთხოვნილი დოკუმენტის წარდგენაზე უარის თქმა განიხილება, როგორც კონგრესის უპატივცემულობა და ისჯება პატიმრობით¹ წლის ვადით და ჯარიმით \$1 000 -ის ოდენობით.
- რუმინეთის პარლამენტში, თავდაცვის კომიტეტი ყოველთვიურად, წინასწარ იღებს თავდაცვის სამინისტროს ძირითადი და ტერიტორიული საქმიანობების პროგრამას. კომიტეტის წევრებს თავისუფლად შეუძლიათ ინდივიდუალურად, ან ჯგუფურად დაესწრონ იმ აქტივობებს, რაც მათი ინტერესის საგანს წარმოადგენს. ამის შესახებ მათ უნდა აცნობონ თავდაცვის სამინისტროს ორგანიზატორებს წინასწარ განსაზღვრულ ვადაში და თავდაცვის სამინისტროს თანამშრომლები, საჭიროების შემთხვევაში, უზრუნველყოფენ მათ ტრანსპორტირებას, ან თანხლებას შესაბამის აქტივობაზე დასასწრებად.
- რამდენიმე ქვეყანაში, კონტრაქტები მნიშვნელოვანი შესყიდვების შესახებ, დასამტკიცებლად უნდა წარედგინოს თავდაცვის კომიტეტებს. მსგავს ფაქტებს ადგილი აქვს ნიდერლანდებში იმ კონტრაქტებთან დაკავშირებით, რომლებიც აღემატება 2,5 მილიონ ევროს, გერმანიაში – 25 მილიონ ევროს, პოლონეთში – 28 მილიონ ევროს და ნორვეგიაში – 300 მილიონ ევროს. იმ ქვეყნების პარლამენტებშიც (უნგრეთი, შვეიცარია და გაერთიანებული სამეფო), სადაც თავდაცვის კომიტეტების დამტკიცება სავალდებულო არ არის, თავდაცვის სამინისტრო მაინც არის ვალდებული კომიტეტის ინფორმირებასთან და ყველა იმ საკონტრაქტო დეტალის წარდგენასთან დაკავშირებით, რომელიც აღემატება გარკვეულ ღირებულებას. ზოგ შემთხვევაში, პარლამენტი, ან თავდაცვის კომიტეტი შესაძლებელია ჩაერთონ კიდევ აღჭურვილობის საჭიროების განსაზღვრაში, მომწოდებლების, ან პროდუქციის შერჩევაში, საკომპენსაციო შეთავაზებათა შეფასებაში (ჩეხეთის რესპუბლიკა, აშშ).²⁷

პარლამენტის წევრების ინდივიდუალური ქმედებები

პარლამენტის წევრები, ამომრჩევლების ინტერესების სახელით მოქმედების საშუალებებს დამოუკიდებლად ირჩევენ. უპირველეს ყოვლისა, მათ გააჩნიათ კანონის საკანონმდებლო ინიციატივებისა და შესწორებების უფლებამო-

²⁷ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხ. შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის (DCAF) პრეს-რელიზი „პარლამენტის როლი თავდაცვის შესყიდვებში“ მისამართზე: www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25266&nav1=4.

სილებს. მხარდაჭერილი კანონპროექტები და შეთავაზებული ცვლილებები პარლამენტის წევრებისათვის ძალიან მნიშვნელოვანი კრიტერიუმებია მათი საქმიანობების შესაფასებლად, როგორც იმ პოლიტიკურ პარტიაში, რომლის წევრებიც არიან, ისე თავიანთი ამომრჩევლების წინაშე.

პარლამენტის წევრებს ასევე, უფლება აქვთ აღმასრულებელ ხელისუფალთა მიმართ გამოიყენონ **კითხვების დასმისა და ინტერპელაციების პროცედურა**, რაც ამ უკანასკნელთ პასუხის გაცემას ავალდებულებს. აღნიშნულ საპარლამენტო პროცედურას საფუძვლად უდევს პარლამენტის წევრების უფლება მიიღონ ინფორმაცია მთავრობის საქმიანობათა შესახებ, მოისმინონ დასაბუთება და მიიღონ გადაწყვეტილება ამ საქმიანობათა შესრულებასთან დაკავშირებით. კითხვებისა და ინტერპელაციების შემუშავება ხორციელდება პლენარული სესიის ყოველკვირეულ სხდომაზე, სადაც სიტყვა ეძლევა ინტერპელატორსა და მთავრობის წარმომადგენელს, რომელსაც შეუძლია დასმულ კითხვებს მაშინვე გასცეს პასუხი, ან ითხოვოს პასუხის გადავადება მომდევნო სხდომაზე, სადაც გაიმართება დებატები აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით. მთავრობის წარმომადგენელთა გამოკითხვის ამ სპეციალური ყოველკვირეული ვადის ეფექტიანად გამოყენება, პარლამენტის წევრებისათვის ყველაზე იოლი საშუალებაა იმისთვის, რომ უზრუნველყონ აღმასრულებელთა ანგარიშვალდებულება და აქციონ საპარლამენტო კონტროლი დემოკრატიულ რუტინად.²⁸

პარლამენტებს თავიანთ ყოველკვირეულ პროგრამაში, აგრეთვე გათვალისწინებული აქვთ სპეციალური დროის გამოყოფა **პოლიტიკური დეკლარაციების** გასაკეთებლად, რითაც პარლამენტის წევრებს, როგორც „საზოგადოებრივი ინტერესების“ დამცველთ, თავაზობენ ხალხის რეალურ მოთხოვნებსა და პრიორიტეტზე ფოკუსირებისა და მთავრობის სტიმულირების შესაძლებლობას სტრატეგიების, გადაწყვეტილებებისა და ამ გადაწყვეტილებათა განსახორციელებელი რესურსების განსასაზღვრად.

ინფორმაციის მიღების უფლება

პარლამენტარების დამოკიდებულებასა და მუშაობის ხარისხზე დიდ გავლენას ახდენს ის ინფორმაცია, რასაც ისინი ფლობენ საკუთარი საქმიანობის სფეროსთან დაკავშირებით პარლამენტში. პარლამენტარების უფლება მიიღონ ინფორმაცია აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებისაგან, უმთავრესი პირობაა, როგორც ეფექტიანი კანონშემოქმედების, ისე კონტროლის განსახორციელებლად.

²⁸ არაეფექტიანი საკონტროლო ფუნქციის სუსტი პარლამენტი, სათანადო სიხშირით არ იყენებს სპეციალურ ვადებს ინტერპელაციებისათვის, თუნდაც ეს გათვალისწინებული იყოს კანონით პროცედურების შესახებ. აღმასრულებლებლების დაკითხვა გამონაკლის მოვლენას წარმოადგენს, მთავრობისადმი უნდობლობის გამო, არ ხდება „შემკავებელი და გამაწონასწორებელი“ პრინციპის ნორმალური განხორციელება საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის.

თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებით, ინფორმაციის მისაწვდომობა მეტ გამოწვევებს ქმნის, ვიდრე სხვა სფეროებში. პირველ რიგში, თავდაცვის საკითხებში ღრმად გათვითცნობიერებული პარლამენტარების რიცხვი, შედარებით მცირეა. გარდა ამისა, კონფიდენციალობა მიმართულია ძირითადი საინფორმაციო ნაკადის შეზღუდვისაკენ. თუმცა, უნდა განვასხვავოთ ერთმანეთისგან კონფიდენციალობა და საზოგადოებრივი კონტროლის ნაკლებობა. ბევრმა ქვეყანამ სცადა ამ დილემის გადაწყვეტა კანონის შემოღების გზით, სადაც მკაფიოდ იქნებოდა განსაზღვრული სპეციალიზირებული კომისიებისთვის საიდუმლო ინფორმაციის გაზიარების პროცედურები.

პარლამენტარებისთვის კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან მისაწვდომობის ორი ძირითადი გზა არსებობს. უმეტეს ქვეყანაში იგულისხმება, რომ საპარლამენტო მანდატის არჩევითი ხასიათი პარლამენტის წევრებს ანიჭებს კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან მისაწვდომობის უფლებას ყოველგვარი ვერიფიკაციის გარეშე (მაგ. აშშ, გაერთიანებული სამეფო, გერმანია, საფრანგეთი, პოლონეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, ბულგარეთი, რუმინეთი, უკრაინა, თურქეთი). ზოგჯერ, საჭირო ხდება ფიცის დადება კონფიდენციალობის დაცვასთან დაკავშირებით საკანონმდებლო ვადის დასაწყისში, ან პარლამენტარის თავდაცვის, უსაფრთხოების, ან დაზვერვის კომიტეტში არჩევის შემდეგ.

სხვა პარლამენტებში, კომიტეტის წევრებს კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან მისაწვდომობის საშუალება ეძლევათ, მხოლოდ საიდუმლო მასალებთან დაშვების სპეციალური უფლების მიღების შემდეგ (ნორვეგია, სერბეთი, მაკედონია, ლატვია). საიდუმლო მასალებთან დაშვების უფლება გაიცემა სამთავრობო უწყების მიერ პარლამენტის წევრის შესახებ მონაცემების შემოწმების შემდეგ. პარლამენტარების კეთილსაიმედობის შემოწმება, პირველ რიგში აიხსნება პოლიტიკოსებისთვის თამაშის წესების გაცნობით, განსაკუთრებით ახალგაზრდა დემოკრატიის პირობებში, სადაც პოლიტიკოსებს არ გააჩნიათ საიდუმლო მასალებთან მუშაობის კულტურა და მეორე მხრივ, უსაფრთხოების სააგენტოები არც თუ ხალისით გასცემენ ინფორმაციას. შემოწმების ამ ფორმალური პროცედურების წარმატებით განხორციელება წარმოშობს ნდობას კანონმდებლებსა და აღმასრულებლებს შორის, აუზმობებს კომუნიკაციას და ხელს უწყობს პარლამენტის წევრების დიალოგს აღმასრულებელი ხელისუფლების ოფიციალურ პირებთან.²⁹

საიდუმლო ინფორმაციასთან მისაწვდომობა არ არის ერთადერთი პრობლემატური ასპექტი უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებით. სექტორის კომპლექსური ხასიათი ახდენს სათანადო ცოდნის აკუმულირებას

²⁹ აღნიშნული მოდელის გადმოღებისას, გასათვალისწინებელია გარკვეული რისკი, რაც იმაში მდგომარეობს, რომ შესაძლებელია ის დასრულედეს პარლამენტარების ორ კლასად დაყოფით – ვისზეც გაიცა და არ გაიცა საიდუმლო მასალებთან დაშვების უფლება. ეს კი საფრთხეს შეუქმნის კომიტეტის მუშაობასა და პარლამენტი-სადმი ნდობას.

და ართულებს სრულყოფილ ინფორმაციაზე დამყარებული გადაწყვეტილებების მიღებას, როგორც პარლამენტის წევრების, ისე შტატის თანამშრომლებისთვის. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია ინფორმაციის რამდენიმე წყაროსა და დამოუკიდებელი ექსპერტიზის გამოყენება მთავრობის მიერ წარმოდგენილი მასალების შესავსებად. ინფორმაციის შესაბამისი წყაროს მოძიება შესაძლებელია ამომრჩეველთა შორის, არასამთავრობო ორგანიზაციებში, ან სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, ომბუცმენისა და საინფორმაციო საშუალებების ანგარიშებში. პარლამენტის წევრები დემოკრატიულ კონტროლში ჩართულ აღნიშნულ უწყებებთან ერთად უნდა ქმნიდნენ სტრატეგიულ ალიანსს, ურთიერთძალისხმევის გაძლიერებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად.

მოქალაქეთა ინტერესების წარმოდგენის ვალდებულება

პარლამენტის ეფექტიანობის უმნიშვნელოვანეს პირობას, მისი წევრების დამოკიდებულება წარმოადგენს. ძლიერი პოლიტიკური ნების არარსებობის და ოფიციალური ძალაუფლებისა და რესურსების სიმცირის შემთხვევაში, პარლამენტი კარგავს რელევანტურობას, როგორც კანონშემოქმედების, ისე კონტროლის კუთხით. არასათანადო დამოკიდებულება ყოველთვის წარმოადგენს პარლამენტის ინსტიტუტისა და ინდივიდუალური წევრების მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის შემცირების ძირითად მიზეზს. პარლამენტარების დამოკიდებულებები და ქმედებები გულისხმობს პასუხისმგებლობას, რომ საზოგადოების მხრიდან პარლამენტი არ აღიქმებოდეს, როგორც რეაგირებას მოკლებული, უპასუხისმგებლო და არაქმედითუნარიანი ინსტიტუტი.

არჩეულ პირთა არასათანადო ქცევასა და კორუფციასთან დაკავშირებით საზოგადოების მზარდი შეშფოთების საპასუხოდ, პარლამენტი იყენებს რიგ სამართლებრივ ინსტრუმენტს პარლამენტის წევრებისათვის ქცევის მაღალი ეთიკური ნორმების დასაწესებლად.

ეთიკის კოდექსი ძირითადად მოიცავს სისტემატური ხასიათის ისეთ არასათანადო ქცევას, როგორცაა გაცდენა, დაგვიანება, არასათანადო ლექსიკის გამოყენება, უდისციპლინო და უპატივცემულო ჩარევით სესიის მიმდინარეობის ხელისშეშლა, კონფიდენციალური ინფორმაციის გამოყენება, საპარლამენტო შეღავათების არამიზნობრივი გამოყენება. აღნიშნული კოდექსი გამოდგება სახელმძღვანელოდ პარლამენტარებისთვის იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ შეუთავსონ მათ პირადი ინტერესები და საზოგადოებრივი მოვალეობები ერთმანეთს. ქცევის კოდექსის დარღვევისთვის არსებობს შემდეგი სახის სანქციები: ჯარიმა, პარლამენტის სხდომებზე დასწრებისგან დათხოვა, შეღავათებისა და პრემიების დაკავება და პარლამენტიდან რიგებიდან გარიცხვა კი.

შეუსაბამოები განსაზღვრულია კონსტიტუციაში, კანონებსა და ქცევის კოდექსში და ითვალისწინებს პოტენციურ ინტერესთა კონფლიქტს, განსა-

კუთრებით კი, კანონმდებელთა მიერ თანამდებობის გამოყენებას საკუთარი ეკონომიკური ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. შეუსაბამობა თავს იჩენს მხოლოდ არჩევნების შემდეგ და ძალიან მოკლე დროში თავად პარლამენტარი, ან კომპეტენტური ორგანო – სავარაუდოდ საპარლამენტო კომიტეტი – აყენებს მას არჩევანის წინაშე პარლამენტარის მანდატსა და შეუსაბამოდ მიჩნეულ ქმედებას შორის. უმეტეს შემთხვევაში, პარლამენტარის მოვალეობის შესრულებასთან შეუსაბამოდ ითვლება ნებისმიერი საკონტრაქტო შეთანხმება პარლამენტის გარეთ არსებულ უწყებასთან და პარლამენტის გარეთ სხვა ანაზღაურებადი სამუშაოს შესრულება.

დეკლარაცია შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ გასაჯაროებულია ბევრ ქვეყანაში (ჩეხეთის რესპუბლიკა, საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, პოლონეთი, რუმინეთი, ესპანეთი, შვეიცარია, გაერთიანებული სამეფო, აშშ), და ხშირად გამოქვეყნებულია პარლამენტის ინტერნეტ-საიტზე. დეკლარაციაში მოცემულია პარლამენტარებისა და მათი ოჯახების ნებისმიერი სახის აქტივები და ფინანსური ვალდებულებები, შემოსავლები და ნებისმიერი კერძო კომპანია, სადაც პარლამენტარს, ან მისი ოჯახის წევრს ფინანსური ინტერესები გააჩნიათ; ჩამოთვლილია ყველა კორპორაცია, ასოციაცია, გაერთიანება თუ კომპანია, რომელსაც ის ან მისი ოჯახის წევრები ხელმძღვანელობენ, ან რაიმე თანამდებობა უკავიათ მასში.

პარლამენტარების ეთიკას მრავალი ისეთი ფაქტორი განაპირობებს, როგორცაა: პირადი მოტივაციები, პოლიტიკაზე ზემოქმედების სურვილი, პოლიტიკური პარტიებისადმი ლოიალობა, საკუთარი საქმიანობის შესახებ წარმოდგენა და ელექტორატის მოთხოვნებზე რეაგირების საშუალებათა მთელი სპექტრი. აღნიშნულ ფაქტორებს მნიშვნელოვანწილად განაპირობებენ ისეთი სტრუქტურული მახასიათებლები, როგორცაა პოლიტიკური და საარჩევნო სისტემის ტიპები. როგორც უკვე აღინიშნა, **პოლიტიკური სისტემა** განსაზღვრავს ურთიერთდამოკიდებულებას საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის. საპარლამენტო სისტემებში ძალიან ძლიერია პარტიული დისციპლინა, პარლამენტი და მთავრობა ხშირად „ერთ ენაზე“ საუბრობენ და კონტროლის განხორციელება სერიოზულ საკითხად არის მიჩნეული, განსაკუთრებით ოპოზიციური პარტიების მხრიდან. უმრავლესობის პარტიის წევრები მისწრაფიან მთავრობის ნაწილი გახდნენ და მსგავსი კარიერული მისწრაფება საპარლამენტო საქმიანობისადმი მათ კრიტიკულ დამოკიდებულებას აქვეითებს.

საპრეზიდენტო სისტემებში, საკანონმდებლო ხელისუფლება აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან უფრო მეტად დამოუკიდებელი და მასთან დაპირისპირებულია. საკონტროლო ფუნქცია ბევრად ეფექტიანად ხორციელდება მთელი პარლამენტის მიერ და პარლამენტის წევრების გავლენა და პოპულარობა იზრდება, როცა ისინი გამოავლენენ მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებულ პრობლემებს.

ბლოკი №9: პარლამენტის წევრების უზრუნველყოფა საკუთარი ამომრჩევლების უკეთ წარმოდგენის შესაძლებლობით – მოწინავე პრაქტიკის მაგალითები

- **საპარლამენტო იმუნიტეტი** ამცირებს, სამართლებრივი დევნის მუქარით, პარლამენტის წევრზე ზეწოლის შესაძლებლობას საკუთარი ხმის შეცვლასთან დაკავშირებით. სამართლებრივი დევნის დაწყებამდე, აუცილებელია წევრისთვის იმუნიტეტის მოხსნა, რაც როგორც წესი, ხორციელდება იუსტიციის უზენაესი სასამართლოს, ან თავად პარლამენტის მიერ. მაგალითად საფრანგეთში, იმუნიტეტის შედეგად, არ შეიძლება პარლამენტის წევრის სამართლებრივი დევნა, პასუხისგებაში მიცემა, გასამართლება, ან თავისუფლების აღკვეთა იმ საქმიანობებისათვის, რასაც ის ახორციელებდა საპარლამენტო მოვალეობათა ფარგლებში. კერძოდ, პარლამენტარები ხელშეუხებელი არიან სამართლებრივი დევნისგან მსგავსი საქმიანობების დიფამაციისათვის. იგულისხმება – ღია სხდომებზე მოხსენებებისა და კენჭისყრის, საკანონმდებლო წინადადებების, ცვლილებების, ანგარიშებისა და სხვა საქმიანობების განხორციელება. საპარლამენტო ვადის დასრულება არ იძლევა ყოფილი პარლამენტარების სისხლის სამართლის დევნის უფლებას, იმ საქმიანობებთან დაკავშირებით, რასაც ის ახორციელებდა საპარლამენტო უფლებამოსილების ვადებში. პარლამენტის წევრების დაპატიმრება, ან სხვა სახის თავისუფლების შეზღუდვა – შესაძლებელია მხოლოდ პარლამენტის ბიუროს ნებართვით. მსგავსი ნებართვა არა არის აუცილებელი, მხოლოდ *მძიმე* კრიმინალური დანაშაულის, ან სასამართლოს საბოლოო განაჩენის შემთხვევაში.
- **საინფორმაციო კანონმდებლობის თავისუფლება** უზრუნველყოფს, სახელმწიფო ორგანოების მიერ რეგისტრირებული ინფორმაციის მისაწვდომობის უფლებას არა მხოლოდ პარლამენტარების, არამედ მთელი დაინტერესებული საზოგადოებისთვის, რაც მიზნად ისახავს სამოქალაქო საზოგადოების, როგორც ერთობის, გაძლიერებას აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში. საიდუმლოს შემცველი საინფორმაციო კანონმდებლობა, ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ საერთო პრინციპიდან გამონაკლისს წარმოადგენს; იგი ახდენს ფორმალიზებას, თუ რა სახის ინფორმაცია შეიძლება ჩაითვალოს „სახელმწიფო საიდუმლოდ“, აწესებს უფლებამოსილების მინიჭების საკითხს გასაიდუმლების დონეების დასადგენად, განსაზღვრავს საიდუმლო ინფორმაციასთან დაშვების სახელმძღვანელო პრინციპებს და აწესებს სანქციებს მსგავსი ინფორმაციის არასანქცირებული გახმაურების შესახებ. აღნიშნული ღონისძიებები უზრუნველყოფს აღმასრულებელთა მხრიდან ინფორმაციის გადაჭარბებული გასაიდუმლოების თავიდან აცილებას და უზღუდავს მათ კონფიდენციალობით მანიპულირების არეალს.

პარლამენტარის დამოკიდებულებაზე ძალიან მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს აგრეთვე, **საარჩევნო სისტემის** ტიპი, რადგან ის განსაზღვრავს, თუ როგორ ხდება მიღებული ხმების გადაყვანა საპარლამენტო მანდატების რაოდენობაში. საარჩევნო სისტემა, ასევე, ახდენს მნიშვნელოვან ზეგავლენას პარტიულ დისციპლინაზე. არსებობს საარჩევნო სისტემის,³⁰ განსხვავებული პრინციპებისა და მიზნების მქონე, ორი ძირითადი ტიპი. – მაჟორიტარულ/პლურარისტული (აშშ, კანადა, გაერთიანებული სამეფო, კენია), სადაც ყველა მანდატი ეძლევა პარტიას, რომელსაც ხმათა აშკარა უმრავლესობა გააჩნია ერთ საარჩევნო ოლქში. პარლამენტის წევრებისთვის საკუთარი ამომრჩევლების ინტერესები უფრო პრიორიტულია, ვიდრე პარტიული ინტერესები. პროპორციული სისტემები (ევროპის ქვეყნების ურავლესობა, აღმოსავლეთ ევროპის დემოკრატიების ჩათვლით) საპარლამენტო ადგილებს ანაწილებენ მიღებული ხმების წილის მიხედვით თანაბარი წარმომადგენლობის დაცვით. ამომრჩევლები, უფრო მეტად, ხმას აძლევენ თითოეული პარტიის მიერ მომზადებული კანდიდატების სიას, ვიდრე ინდივიდებს. პარტიები საპარლამენტო მანდატებს იგებენ მათ მიერ მიღებული ხმების პროცენტების საფუძველზე. შესაბამისად პარლამენტარები მონდომებენ პარტიულ სიებში საკუთარი პოზიციების შენარჩუნებას, ან გაუმჯობესებას ხელახალი არჩევნების საშუალებით. ეს არის მიზეზი იმისა რომ, პარტიული დისციპლინა ძლიერია.

პოლიტიკურ პარტიებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს პოლიტიკურ ცხოვრებაში, რადგან ისინი წარმოადგენენ პოლიტიკური კონკურენციის სტრუქტურირების მთავარ მექანიზმს მოქალაქეთა აზრის გამთლიანებისა და მისი კანონებსა და პოლიტიკაში გასათვალისწინებლად. პოლიტიკურ პარტიებს შიგნით არსებულ ორგანიზაციას, დაფინანსებას³¹ და შიდა დემოკრატიულ დონეებს დიდი მნიშვნელობა აქვს იმის გასაგებად, თუ რა საშუალებებით ახდენენ პარლამენტის წევრები წარმომადგენლობის მექანიზმებში პოზიციონირებას. პარტიის გადაჭარბებული მხარდაჭერა ზღუდავს

³⁰ საარჩევნო სისტემების დეტალური ანალიზისათვის იხ. საარჩევნო სისტემის დაგეგმვა: დემოკრატიისა და საარჩევნო მხარდაჭერის საერთაშორისო ინსტიტუტის (IDEA) *ახალი საინფორმაციო სახელმძღვანელო*, 2005 წ-ის მეორე გამოცემა, რომელიც ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_full_with%20final%20changes%20inserted.pdf.

³¹ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების კომპლექსური შედარებითი ანალიზისთვის იხ. *პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების სახელმძღვანელო* და მისი ერთ-ერთი თავი, რომელიც ეძღვნება აფრიკას, 20003 წ-ის დემოკრატიისა და საარჩევნო მხარდაჭერის საერთაშორისო ინსტიტუტის (IDEA) გამოცემა მისამართზე: www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf.

იხილეთ აგრეთვე, 2005 წ-ს საერთაშორისო საქმეთა ეროვნული დემოკრატიის ინსტიტუტის მიერ გამოქვეყნებული *პოლიტიკის დაფინანსება*, რომელიც ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: http://www.accessdemocracy.org/library/1848_polpart_moneyinpolitics_010105_full_text.pdf.

საპარლამენტო ქმედითუნარიანობას მთავრობისგან ანგარიშვალდებულების მოსათხოვად. პარტიული ხაზის დაცვა ეს რა თქმა უნდა რეალობაა და სრულიად ნორმალურია, მაგრამ ბევრ პარლამენტში პოლიტიკური პარტიისადმი ერთგულება აღემატება საკანონმდებლო ხელისუფლებაზე, როგორც ინსტიტუციაზე ზრუნვას. როცა ყველა ქმედება და დებატები პარტიაზეა ორიენტირებული, როცა კენჭისყრა არ არის თავისუფალი და ნაკარნახევია პარტიული ინტერესებით, ხდება ხალხის საერთო ინტერესებიდან გადახვევა. პარტიული მიკერძოება განსაკუთრებით საზიანოა ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებში. პარტიულ ერთგულებასა და პიროვნულ თვითშეგნებას შორის პოტენციურად წინააღმდეგობრივ მოთხოვნებთან გამკლავება, რთული გამოწვევაა.

დასკვნები

1. პარლამენტი მნიშვნელოვანია!

პარლამენტს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება გააჩნია, თუკი ის მის განხორციელებას გადაწყვეტს. ძლიერი პოლიტიკური ნება და მკაფიო ინსტიტუციონალური თვითშეგნება პარლამენტს, მორჩილ ხმის მიმცემთა არენიდან, ძალაუფლების რეალურ ცენტრად აქცევს. მის მიერ მიღებული კანონების საშუალებით, პარლამენტი აყალიბებს ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტს და ამოცანებს, უფლებამოსილებებსა და ფინანსებს უწყებს მათ. საპარლამენტო პროცედურები მთავრობის შემზღლდავი მნიშვნელოვანი საშუალებაა. მთავრობის შემადგენლობა, მისი საშინაო და საგარეო პოლიტიკა, მისი საკანონმდებლო წინადადებები სახელმწიფო ბიუჯეტის ჩათვლით – ყველა ჩამოთვლილი საკითხი უნდა გადაწყდეს პარლამენტის მიერ დაწესებული პროცედურების გავლით. ამგვარად, პარლამენტს გააჩნია იმდენი უფლებამოსილება, რამდენის განხორციელებასაც თვითონ შეეცდება, ხოლო ის უფლებამოსილებები რაც მას არ გააჩნია, ფაქტიურად წარმოადგენს მხოლოდ თვით-დაწესებულ ლიმიტს.

2. სამართლიანი და კონკურენტული არჩევნები დემოკრატიული კონტროლის მთავარი წინაპირობაა

ისტორიიდან ცნობილია, რომ დემოკრატიული სახელმწიფოს შენების პირველი წლები განსაკუთრებით სახიფათოა, როგორც დემოკრატიის, ისე მშვიდობის დასაცავად. პარლამენტები თავიანთ ლეგიტიმურობას აღწევენ საარჩევნო პროცესების ერთიანობისა და საიმედოების საფუძველზე. მორიგ თავისუფალ და სამართლიან არჩევნებს კრიტიკული მნიშვნელობა აქვს აგრეთვე, დემოკრატიული პოლიტიკური კულტურის განვითარებისა და სამოქალაქო მონაწილეობისა და გააქტიურების სტიმულირებისთვის, რაც საარჩევნო პროცესების შემდეგ, ხელისუფლების მშვიდობიან შეცვლასა და დემოკრატიის სტაბილურობას განაპირობებს.

3. პარლამენტი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს კონფლიქტების თავიდან აცილების საქმეში

პოსტ-კონფლიქტურ და გარდამავალ ქვეყნებში დემოკრატიის გაძლიერების განსაკუთრებული საჭიროება არსებობს ქვეყნის ეფექტიანი მმართველობისა და კონფლიქტების მართვის უზრუნველსაყოფად. დემოკრატიის უმთავრეს პრივილეგიას წინააღმდეგობის უფლება წარმოადგენს. წარმომადგენლობითი პარლამენტი, რომელიც მოსახლეობის სოციალურ მრავალფეროვნებას ასახავს, უზრუნველყოფს შესაძლებლობებს ოპოზიციის წინადადებებისთვის, დებატებისა და მოლაპარაკებებისთვის, მაშინ როცა განიხილება უმცირესობის მოსაზრებები და პრეტენზიები და მათი განმუხტვა ხდება დიალოგის საშუალებით და არა ძალადობრივი მეთოდებით. თუ განსხვავებულ საზოგადოებრივ ჯგუფებს აქვთ განცდა, რომ მათდამი სერიოზული დამოკიდებულება არსებობს და ისინი საპარლამენტო დიალოგში მონაწილეობენ, კონფლიქტის მოტივაცია სუსტდება. ამგვარად, პარლამენტები უზრუნველყოფენ პოლიტიკურ პლურალიზმსა და დემოკრატიული პროცესების აღიარებას საზოგადოების პოლიტიკური აქტორების უმრავლესობის მხრიდან. თითოეული ქვეყნის უნიკალური თავისებურებების მიუხედავად, ეფექტიანი პარლამენტის არსებობა დემოკრატიზაციისთვის დიდ უპირატესობას წარმოადგენს.

4. ადამიანების უსაფრთხოება სახელმწიფო უსაფრთხოებაზე მალლა დგას

უნდა აღინიშნოს, რომ ბერგან ქვეყნის უსაფრთხოება ჯერ კიდევ განიხილება, როგორც რეჟიმის უცვლელად დატოვების მცდელობა სხვა პოლიტიკური ეთეულების მხრიდან კონკურენტული გზით ხელისუფლებისთვის ბრძოლის საწინააღმდეგოდ. ზოგჯერ, ზოგიერთი ქვეყნის უსაფრთხოების სამსახურის წევრები თვითონვე უქმნიან საფრთხეს რიგითი ადამიანების ყოველდღიურ ცხოვრებას, უფლებამოსილების გადაჭარბებისა და ადამიანის უფლებების გაუმართლებელი შეზღუდვით. უსაფრთხოების ყველაზე მნიშვნელოვან ამოცანას, ადამიანის უსაფრთხოება და არადემოკრატიული და არაკონსტიტუციური ცვლილებებისგან პოლიტიკური რეჟიმის დაცვა წარმოადგენს. საპარლამენტო კონტროლის საშუალებით გარანტირებული უნდა იყოს კონსტიტუციის პატივისცემა და ასევე, უნდა იყოს უზრუნველყოფილი, რომ უსაფრთხოების სამსახურები არ წარმოადგენდეს საფრთხის წყაროს ხალხისთვის, ან დაბრკოლებას დემოკრატიზაციისთვის.

5. პარლამენტი უსაფრთხოების სექტორის თანამშრომლების ინტერესებსაც წარმოადგენს

პარლამენტმა უნდა განიხილოს ყველა ჯგუფისა და უმცირესობის საჩივარი, რომელთა უფლებებიც შესაძლოა არ იყოს დაცული, ან ვინც შესაძლოა იყოს დისკრიმინირებული. ამასთან ერთად, პარლამენტმა უნდა განიხილოს საკონსტიტუციო წესებისადმი უსაფრთხოების სამსახურის ლოიალობის საკითხი და უნდა გამოიძიოს და იშუამავლოს, უსაფრთხოების სამსახურის ნაწილების

ამბოხის შემთხვევაში. ბევრი სახელმწიფოს ისტორიიდან ჩანს, რომ სამხედრო გადატრიალება ერთ დღეში არ ხდება, არამედ მსგავსი კრიზისის ესკალაციას ბევრი მოვლენა და ნაბიჯი იწვევს. პარლამენტის ძლიერ მონაწილეობას უსაფრთხოების კონტროლში, არსებითი მნიშვნელობა აქვს იმის გარანტირებისთვის, რომ მთავრობა უსაფრთხოების სამსახურებისთვის იყოს კარგი დამსაქმებელი სამუშაო პირობების, ხელფასებისა და პენსიების რეგულარული გადახდის თვალსაზრისით.

6. მთავრობას ესაჭიროება ეფექტიანი პარლამენტი

ანგარიშვალდებულება მთავრობას უფრო აძლიერებს, რადგან ის სრულყოფილებას მატებს პოლიტიკურ უფლებამოსილებას, ლეგიტიმობასა და სტაბილურობას. მთავრობა, რომელსაც პარლამენტის წინაშე შეუძლია საკუთარი საქმიანობების გამოტანა, განმარტება, და დასაბუთება – ჯანსაღი და სიცოცხლისუნარიანი მთავრობაა. შესაბამისად, საპარლამენტო კონტროლს აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრები უნდა განიხილავდნენ, როგორც პრივილეგიას და არა საფრთხეს. პარლამენტის არასათანადოდ შეფასება საფრთხეს უქმნის ფუნქციონალურობასა და მთელი პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობას.

7. პარლამენტს აქვს უფლება იყოს ინფორმირებული

პარლამენტი მით უფრო ეფექტიანია, რაც უფრო დიდია მისი ინფორმირებულობა. გამჭვირვალობა და საჯარო განხილვა ბევრ პარლამენტში ხელმისაწვდომი პროფესიული გამოცდილების კომპენსირებას ახდენს. უსაფრთხოების სისტემის, ან საბიუჯეტო ტექნიკურ მოთხოვნებთან დაკავშირებული კრიტიკული განხილვა უნდა გადაიდოს, თუკი პარლამენტის სამოქალაქო წევრები განსახილველ საკითხს სათანადოდ ვერ გაანალიზებენ. უკეთეს შემთხვევაში, აღნიშნულის არგუმენტად პარლამენტის უკეთ ინფორმირება გამოდგება.

8. ფართო საზოგადოებისთვის ცნობილი უნდა იყოს პარლამენტისა და მისი მუშაობის შესახებ

სამთავრობო ინსტიტუტებისადმი ნდობისა და რწმენის არარსებობა თანამედროვე ეპოქაში დემოკრატიის პრობლემად რჩება. აქედან გამომდინარე, პარლამენტის გაძლიერება ხელს უწყობს საზოგადოებრივი ნდობის აღდგენას. გადაწყვეტილების მიღების პროცესი და მისი შედეგები უნდა იქნას მიღებული და აღიარებული მოქალაქეების მიერ, წინააღმდეგ შემთხვევაში უსაფრთხოება, განვითარება და დემოკრატიული ფასეულობები ვერ შეძლებს თანაარსებობას. ხალხს უფლება აქვს იცოდეს რას აკეთებენ მათი წარმომადგენლები მათივე სახელით. ამის გამო, პარლამენტი პასუხისმგებელია მოქალაქეების არა მხოლოდ ინფორმირებაზე, არამედ მათ დემოკრატიულ განათლებაზე. დემოკრატიული უნარ-ჩვევების გასავითარებლად აუცილებელია ხალხის გათვითცნობიერება დემოკრატიულ ინსტი-

ტუტებთან დაკავშირებით. პოლიტიკური ელიტები ყოველდღიურად არიან ჩართულნი ინსტიტუციური განათლების პროცესში. ისინი პირველები ცდიან დემოკრატიული ფასეულობებს პრაქტიკაში და ამოწმებენ მათ ქმედითუნარიანობას, ვიდრე მოხდება ამ ფასეულობათა ათვისება საზოგადოების მიერ. პარლამენტი უნდა ასრულებდეს სოციალურ-ეკონომიკური ცვლილებების ინსტრუმენტის ფუნქციას და საპარლამენტო დებატები უნდა ემსახურებოდეს საზოგადოების გათვითცნობიერებას, სწავლებასა და ინფორმირებას საჭირობოროტო საკითხებთან დაკავშირებით.

9. პარლამენტისა და მისი წევრების რეპუტაცია უზადო უნდა იყოს

პარლამენტი საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებული ინსტიტუტია. პარლამენტის წევრები საკუთარი მოვალეობის შესასრულებლად გარკვეულ სტანდარტებს უნდა აკმაყოფილებდნენ. ისინი უნდა იქცეოდნენ ღირსეულად, ეთიკისა და კორექტულობის მაღალი პრინციპების დაცვით. პარლამენტის წევრის უმნიშვნელოვანესი მოვალეობაა, კეთილსინდისიერი მუშაობის გზით, მაგალითის მიმცემი იყოს მოქალაქეებისთვის და მათ პატივისცემასა და ნდობას იმსახურებდეს.

ბლოკი №10: რამდენიმე პრაქტიკული ღონისძიება პარლამენტის განვითარებისთვის

პარლამენტის ზოგადი ქმედუნარიანობის გაძლიერება

- პარლამენტის ეფექტიანობის ხარისხი დამოკიდებულია მისი წევრების ხარისხზე. პოლიტიკური პარტიების მთავარ გამოწვევას კვალიფიციური და წარმატებული ადამიანების მოზიდვა წარმოადგენს, რომელთაც უკვე აქვთ სოლიდური კარიერა და პარლამენტში შესვლის სურვილი გააჩნიათ. უნდა გამოიძებნოს რესურსები ხელფასების, პენსიების, ტექნიკური საშუალებების, ტრენინგის, ალტერნატიული კარიერული სტრუქტურის შესათავაზებლად, რაც პარლამენტარის თანამდებობას მიზიდველ და პატივსაცემ სტატუსს მიანიჭებს და ამავდროულად, დაუპირისპირებს კორუფციას.
- კომიტეტებში სამსახური პარლამენტარებისთვის უფრო მიმზიდველი უნდა გახდეს. კომიტეტები პარლამენტის წევრებს უნდა თავაზობდნენ სამინისტროს პოსტების ალტერნატიულ კარიერულ წინსვლას. თავმჯდომარეს და თავმჯდომარის მოადგილეს, წევრები უნდა ირჩევდნენ და ისინი მინისტრის სახელფასო ღონის შესაბამის ხელფასს უნდა იღებდნენ. კომიტეტებს, განსაკუთრებით მსხვილ კომიტეტებს, უნდა გააჩნდეთ ერთი, ან რამდენიმე ქვე-კომიტეტის შექმნის უფლებამოსილება, რომლებიც საკუთარ თავმჯდომარეს აირჩევენ. პარლამენტარის სამუშაოს ეს მეტ დინამიკასა და თავდადებას შესძენს, რადგან კიდევ უფრო მეტ პარლამენტარს მიეცემა საშუალება დაიკავოს საპასუხისმგებლო თანამდებობა და აიმაღლოს საზოგადოებრივი სტატუსი.
- პარლამენტარებისა და აპარატის თანამშრომლებისთვის ძალიან მნიშვნელოვან საშუალებებს წარმოადგენს – ბიბლიოთეკა, ინტერნეტი, საინფორმაციო-ანალიტიკური განყოფილება და ელექტრონული ქსელი – რაც ხელს შეუწყობს პარლამენტის შიგნით დოკუმენტაციის ბრუნვას. ნებისმიერი პარლამენტის მონაცემთა ბაზაში შეტანილი უნდა იყოს ეროვნული კანონმდებლობის სრული კრებული.
- პლენარული სხდომების გრაფიკით, სულ მცირე კვირაში ერთხელ, ადმინისტრაციული ხელისუფლებისთვის კითხვების დასმისთვის გაწერილი დრო მნიშვნელოვანია პარლამენტის წინაშე გამოსასვლელად მინისტრების მოწვევისათვის და იმისათვის, რომ პარლამენტის წევრებმა შეძლონ მთავრობის წევრების დაბარება პირდაპირ შეკითხვებზე საპასუხოდ.
- საპარლამენტო ნორმას უნდა წარმოადგენდეს თითოეული კანონპროექტის კომპეტენტური სექტორული კომიტეტისთვის წარდგენა, ვიდრე მათი განხილვა შედგება პლენარულ სხდომაზე.

- შესაძლებელია სპეციალური კომიტეტის შექმნა, კანონმდებლობის ზემოქმედებისა და მისი რეალიზაციის პროცესში წარმოქმნილი პრობლემების მონიტორინგისათვის. დემოკრატიული რეფორმები მოითხოვს დიდი რაოდენობის ახალ კანონს, რომელშიც არაერთხელ გახდება საჭირო ცვლილებების შეტანა, იმის მიხედვით თუ როგორ მუშაობს ის პრაქტიკაში. კანონმდებლობის ზემოქმედების დეტალური ანალიზი უკიდურესად მნიშვნელოვანი ამოცანაა ნებისმიერი ახალი დემოკრატიისთვის.

უსაფრთხოების სექტორზე კონტროლის გაძლიერება

- უსაფრთხოების სექტორი ისეთი თავისებურებებით ხასიათდება, როგორც კომპლექსურობა, სექტორის პოლიტიკური და საიდუმლო ხასიათი, კორუფციის მაღალი დონე, რაც საპარლამენტო კონტროლის წინაშე რთულ ამოცანებს აყენებს. თავდაცვისა და უსაფრთხოების მუდმივი კომიტეტები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ისეთი პარლამენტის განვითარებაში, რომელსაც უსაფრთხოების სექტორის დეტალური შესწავლის უნარი შესწევს. კომიტეტის წევრობის ვადა უნდა გრძელდებოდეს მთელი საპარლამენტო მანდატის განმავლობაში სათანადო გამოცდილების დაგროვების მიზნით. წევრების შესაბამისი კომპეტენციის უკმარისობის დასაბალანსებლად, თავდაცვის კომიტეტებს ესაჭიროება ერთგული თანამშრომლები, რომლებიც სამოქალაქო და სამხედრო სპეციალისტების საუკეთესო ბალანსის შესაქმნელად, ერთი მხრივ, შედგენილი იქნება სამოქალაქო პირებისგან, რომელთაც ექნებათ განათლება იურიდიულ, პოლიტიკურ მეცნიერებათა და თავდაცვის სფეროში და მეორე მხრივ, მის შემადგენლობაში იქნებიან სამხედრო და უსაფრთხოების სხვა სამსახურებიდან გადამდგარი პირები.
- დაზვერვის სექტორის ეფექტიანი კონტროლის განსახორციელებლად, უნდა დაინიშნოს სპეციალური კომისია. მის თითოეულ წევრზე უნდა იყოს გაცემული საიდუმლო ინფორმაციასთან დაშვების სპეციალური უფლება.
- საკონტროლო საქმიანობათა შესრულების პერიოდში, კომიტეტებს უნდა გააჩნდეთ თავიანთი სხდომების გრაფიკისა და დღის წესრიგის შედგენის უფლებამოსილება.

სახელმწიფო ფონდების კონტროლის გაუმჯობესება

- პარლამენტს უნდა გააჩნდეს არა მარტო მთავრობის წინადადების დამტკიცებისა და უარყოფის უფლებამოსილება, არამედ მას უნდა შეეძლოს ფონდების გადანაწილება საბიუჯეტო ასიგნაციებსა და ბიუჯეტის თავებს შორის. აღნიშნული უფლებამოსილება საბიუჯეტო წინადადებების განხილვას უფრო საინტერესოს გახდის პარლამენტის

წევრებისთვის და გაზრდის მათ მოტივაციას საბიუჯეტო შესრულებების დაწვრილებით შესასწავლად.

- სახელმწიფო ხარჯებზე საპარლამენტო კონტროლის გასაძლიერებლად, უნდა დაინიშნოს სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის კონტროლის კომიტეტი, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საბიუჯეტო შესრულების შესახებ ანგარიშის შესასწავლად.

პარლამენტის წევრებისთვის პირობების შექმნა მოვალეობების უკეთ შესასრულებლად

- ახალი პარლამენტარების ტრენინგი უნდა დაიწყოს მათი მანდატის დაწყებისთანავე. ახალგაზრდა დემოკრატიისთვის დამახასიათებელია ახალი პოლიტიკურად გამოუცდელი კლასის წარმოქმნა, რომელიც ახლად თვით-შემნიღ უნარებს ეყრდნობა. სპეციალური მომზადების გარეშე, პარლამენტის წევრები შესაძლოა წლების მანძილზე დარჩნენ „მოყვარულის“ დონეზე მათი წარმომადგენლობითი, კანონშემოქმედებითი და მთავრობის კონტროლის ფუნქციების შესრულებაში.
- პარლამენტის წევრებისა და აპარატის თანამშრომლებისათვის ტრენინგის ინფრასტრუქტურის შექმნა პარლამენტის ფარგლებში უნდა მოხდეს, როგორც ტრენინგის, ისე სახსრების ხარჯვის ეფექტიანობის მიზნით. საკანონმდებლო მეთოდიკა, კონტროლის ინსტრუმენტები, კვლევის ჩატარების მეთოდები, დროის მენეჯმენტი, სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნირება, ინტერნეტით სარგებლობის წესები და შიდა საპარლამენტო ქსელის გამოყენება, მხოლოდ რამდენიმე მაგალითია ტრენინგის პროგრამის საკითხებისა, რასაც პარლამენტების უმრავლესობა სიამოვნებით დათანხმდება.
- გარდა იმისა, რომ რეგლამენტში დაწვრილებით არის მოცემული საპარლამენტო სესიებზე ქცევისა და პროცედურების მთავარი წესები, ოფიციალური ქცევის/პარლამენტარების ეთიკის კოდექსიც დიდად უწყობს ხელს საზოგადოებრივი ნდობის შექმნასა და პარლამენტის მთლიანობისა და გამჭვირვალობის გაძლიერებას. კოდექსის იმპლემენტაციის განხილვა უნდა მოხდეს დანიშნული ეთიკის კომისრის, ან ეთიკის კომიტეტის მიერ. აღნიშნულმა ორგანომ უნდა შეიმუშავოს რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ ზომებთან დაკავშირებით. რეკომენდაციები შეეხება ოფიციალური ქცევის ნორმების შექმნისა და მათი დაცვის გაუმჯობესებას; ასევე, ოფიციალური ქცევის კოდექსის, ან იმ წესების, კანონებისა და დებულებების სავარაუდო დარღვევების გამოძიებასა და კომიტეტის მიერ გამოვლენილი კანონდარღვევის დამადასტურებელი მტკიცებულებების ამსახველი ანგარიშის შესაბამისი ორგანოსთვის წარდგენას.

მოქალაქეებთან ურთიერთობის გაუმჯობესება და ვიზუალური წვდომა

- პარლამენტი უნდა იყოს ღია და გამჭვირვალე ორგანო. ადამიანები სულ უფრო ინტერესდებიან იმით, თუ როგორ დააყენებენ და მისცემენ ხმას საკვანძო საკითხებს მათი წარმომადგენლები პარლამენტის წინაშე. კენჭისყრის ანგარიშების გამოქვეყნება და საპარლამენტო დებატების ტრანსლირება წარმოადგენს პარლამენტის ანგარიშვალდებულების მთავარ არსს.
- საპარლამენტო სესიების გადაცემა პირდაპირი ტელე და რადიომა-უწყებლობის საშუალებით, აღიქმება, როგორც გარანტია საზოგადოების უკეთ ინფორმირებისათვის პარლამენტის საქმიანობებისა და შესაბამისი მოვლენების შესახებ და ამავდროულად, პარლამენტის წევრების ქცევის ნორმების დაცვის გაუმჯობესებისათვის.
- მასმედიის საშუალებებში შეინიშნება, პარლამენტთან შედარებით უფრო მეტად მთავრობაზე ფოკუსირების ტენდენცია. ამის გამო, პარლამენტმა უნდა მიიზიდოს მედია და უზრუნველყოს მისი სათანადოდ განთავსება პარლამენტის შენობაში.
- ყველა კანონპროექტი უნდა გამოქვეყნდეს მათი პარლანეტში წარდგენისთანავე, ან მათ წარდგენამდეც კი.
- უნდა დაინიშნოს პეტიციების კომიტეტი, რომელიც დეტალურად განიხილავს ინდივიდუალურ და კოლექტიურ პეტიციებს, გადააგზავნის მათ სექტორულ მუდმივ კომიტეტებში, ან სამთავრობო უწყებებში და ბოლოს, ჩაატარებს საკუთარ გამოძიებას და საჩივრების რეაგირების მიზნით მოითხოვს შესაბამისი ზომების გატარებას. მსგავსი კომიტეტი განამტკიცებს ხალხში რქმენას, რომ პარლამენტი რეალურად წარმოადგენს და იცავს მას.

საპარლამენტო თვით-შეფასების ინსტრუმენტების ნაკრები

საპარლამენტო თვით-შეფასების ინსტრუმენტები უზრუნველყოფენ მეთოდოლოგიას შემდეგი ასპექტების შეფასებისთვის:

- 1) პარლამენტის ზოგადი პოტენციალი
- 2) უსაფრთხოების სექტორის ეფექტიანი კონტროლის საკანონმდებლო ჩარჩო
- 3) სამთავრობო უწყებებზე განხორციელებული საპარლამენტო კონტროლის შედეგები.

მოსალოდნელია, რომ აღნიშნული ინსტრუმენტების ნაკრები ხელს შეუწყობს უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული მართვის ხარისხის შეფასებასა და საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმებისთვის პრიორიტეტული სფეროების განსაზღვრას. თვით-შეფასების ინსტრუმენტები ითვალისწინებს, **საპარლამენტო კონტროლის მიმოხილვაში** წარმოდგენილი, საპარლამენტო კონტროლის პრინციპებისა და მექანიზმების სრულყოფას.

შესავალი თვით-შეფასების ინსტრუმენტებისათვის

დემოკრატიული ინსტიტუტების ეფექტიანობისა და დემოკრატიული პროცესების ხარისხის შეფასება უკიდურესად მნიშვნელოვანია თანამედროვე მსოფლიოს ნებისმიერი დემოკრატიისათვის. გარდამავალ, ან პოსტ-კონფლიქტურ ქვეყნებში, ამ ამოცანას ჩვეულებრივ, უცხოელი ექსპერტები და საერთაშორისო ორგანიზაციები ასრულებენ. საერთო მოსაზრების თანახმად, ადგილობრივ აქტორებს არ გააჩნიათ საკმარისი ცოდნა, ობიექტურობა და მეთოდოლოგია მსგავსი ამოცანების დამოუკიდებლად განსახორციელებლად.

დემოკრატიის შენების პროცესის გაუმჯობესება შესაძლებელია მხოლოდ კონტექსტიდან გამომდინარე მიდგომებითა და ადგილობრივი თავისებურებების გათვალისწინებით. დემოკრატიის სტაბილურობის მიღწევა შესაძლებელია მაშინ, როცა ამ პროცესში ჩართული არიან ის ადამიანები, რომელთა ყოველდღიური საქმიანობაზე აისახება აღნიშნული პროცესები და რომლებმაც საბოლოო ჯამში უნდა შეაფასონ მისი ძლიერი და სუსტი მხარეები. სწორედ ადგილობრივმა აქტორებმა, რომლებიც კარგად იცნობენ საკუთარი ქვეყნის ისტორიას და კულტურას, უნდა შეარჩიონ რეფორმის პრიორიტე-

ტული მიმართულებები და განსაზღვრონ დემოკრატიის სრულყოფის ღონისძიებათა გზები.

შეფასების ინსტრუმენტთა კრებული გამიზნულია პარლამენტის წევრების, აპარატის თანამშრომლებისა და აღნიშნული ინსტრუმენტებით დაინტერესებული სხვა მომხმარებლების ხელშესაწყობად, უსაფრთხოების სფეროს დემოკრატიული მართვისა და პარლამენტის ეფექტიანობის ხარისხის შესაფასებლად საკუთარ ქვეყნებში. ადგილობრივი სტრუქტურების მიერ განხორციელებულ შეფასებებს გარკვეული უპირატესობა გააჩნია უცხოელი ექსპერტების შეფასებებთან შედარებით:

- სრულდება რა საკუთარი ნებასურვილით, უცხოელი დამკვირვებლების გარეშე, ის ხელს უწყობს თავისუფალ მსჯელობას დემოკრატიისა და მისი ინსტიტუტების ძლიერი და სუსტი მხარეების შესახებ;
- ხელს უწყობს საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო გამოცდილებების შესახებ ადგილობრივი თვითშეგნების განვითარებას;
- მაქსიმალურად ზრდის მიღებული მონაცემების გამოყენებისა და ეროვნულ რეფორმებთან მათი დაკავშირების შესაძლებლობებს.

ამრიგად, გარეშე შეფასებებთან შედარებით, შთავით-შეფასებებს მეტი პოტენციალი აქვს ქვეყნის დემოკრატიზაციის პროცესების ხელშესაწყობად. თვით-შეფასების ინსტრუმენტების ნაკრები მოიცავს კითხვარებსა და შეკითხვების ჩამონათვალს¹ რომლებიც დაეხმარება ინსტრუმენტების ნაკრების მომხმარებლებს პარლამენტის ეფექტიანობის შეფასებასა და პარლამენტს, მთავრობას, უსაფრთხოების სამსახურებსა და მოქალაქეებს ორის არსებული ურთიერთქმედების შეპირისპირებაში. აღნიშნული ინსტრუმენტები შეუძლიათ გამოიყენონ პარლამენტარებმა, ან აპარატის თანამშრომლებმა ინდივიდუალურად, ან პარლამენტარების ჯგუფმა, საპარლამენტო კომიტეტმა, ან სამოქალაქო ჯგუფებმა, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან ეროვნული პარლამენტისა და დემოკრატიულ მართვაში მისი როლის შესწავლით.

ინსტრუმენტთა კრებულით შეთავაზებული თვით-შეფასებები შესაძლოა ძალიან სასარგებლო გამოდგეს, როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების ვადის დასაწყისში, როცა პარლამენტის ახალი წევრებისთვის ის შეასრულებს მნიშვნელოვანი ტრენინგისა და ინფორმირების ფუნქციას, ასევე – საკანონმდებლო ვადის ბოლოს, როცა იძლევა პარლამენტის იმ გამოცდილი წევრების ცოდნის გამოყენების შესაძლებლობას, რომლებიც კარგად გათვითცნობიერებულნი არიან საკანონმდებლო და საპარლამენტო პროცედურებში; ამავდროულად, მსგავსი შეფასება იძლევა საშუალებას შესაბამისი ინსტი-

¹ ინსტრუმენტების კრებულში წარმოდგენილი კითხვარების ადრინდელი ვარიანტები, ავტორის მიერ გამოყენებული იყო თვით-შეფასების საცარჯიშოებში პარლამენტარებსა და აპარატის თანამშრომლებთან რუმინეთის, ინდონეზიისა და ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკის პარლამენტებში.

ტუციური და საკანონმდებლო განვითარების პროგრამის ჩამოსაყალიბებლად მომდევნო საკანონმდებლო ხელისუფლებისათვის. კრებულის გამოყენება საკანონმდებლო ვადის სხვადასხვა მომენტში, უზრუნველყოფს საპარლამენტო რეფორმისა და მოდერნიზაციის პროცესში მიღწეული პროგრესისა და უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიული მართვის გაძლიერების პრაგმატულ შეფასებებს.

აღნიშნული კრებულის მიზანია არა მზა რეცეპტების, არამედ პრინციპების შეთავაზება, რომლებიც საერთაშორისო სტანდარტებს და განვითარებული ქვეყნების პარლამენტისგან მიღებულ გამოცდილებებს ეყრდნობა. ამ პრინციპების გამოყენება და მათი ეროვნულ კანონმდებლობასა და პრაქტიკასთან ადაპტირება, მთლიანად იქნება დამოკიდებული ადგილობრივ ხელმძღვანელობაზე, ნაციონალური ინსტიტუტების სპაციფიკასა და ადამიანური და ფინანსური რესურსების მისაწვდომობაზე.

პარლამენტის შესაძლებლობათა თვით-შეფასება

თვით-შეფასების ეს სავარჯიშო დაეხმარება მომხმარებლებს საკუთარი პარლამენტის მთლიანი შესაძლებლობების შემოწმებასა და კონკრეტული სფეროების განსაზღვრაში პარლამენტის საერთო შესაძლებლობების გასაძლიერებლად.

დემოკრატიული ქვეყნების საპარლამენტო პრაქტიკა და პროცედურები სტიმულს აძლევს სხვებს ახალი, ან გარდამავალი პარლამენტების როლის გაძლიერებისთვის გზების გამოსაძებნად. უპირველეს ყოვლისა, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ **იდეალური პარლამენტი არ არსებობს**. დემოკრატიული პრაქტიკის შედარება შესაძლებელია, მაგრამ მისი წინასწარ დადგენა – არა, რადგან დემოკრატიის სტრუქტურა ყალიბდება სხვადასხვა ეროვნულ კონტექსტში და კონსტიტუციურ ჩარჩოში. პრაქტიკა, თუ კანონი რომელიც კარგად მუშაობს ერთ ქვეყანაში, შესაძლოა სრულიად მიუღებელი გამოდგეს – მეორეში. საუკეთესო გამოცდილებები არსებობს, მაგრამ საჭიროა მათი მორგება სპეციფიკურ ადგილობრივ კონტექსტთან და პირობებთან.

თვით-შეფასების მოცემული კითხვარი² შეიცავს მსოფლიოს დემოკრატიულ პარლამენტებში არსებულ პრინციპებზე, მოსაზრებებზე, პროცედურებსა და ქვეყნის წესებზე დამყარებულ ფორმულირებებს, რომლებიც მოცემულია **ექვსი ასპექტის** სახით:

- რეპრეზენტატიულობა
- ინსტიტუციური ქმედუნარიანობა
- საკანონმდებლო ქმედუნარიანობა

² პარლამენტის ქმედუნარიანობის თვით-შეფასების კითხვარი შედგენილია საერთაშორისო საპარლამენტო კავშირის „პარლამენტის შეფასება. თვით-შეფასების ინსტრუმენტების კრებული პარლამენტარებისათვის“, 2008, იხ. მისამართზე: <http://www.ipu.org/pdf/publications/self-e.pdf>.

- ზოგადი კონტროლის ქმედუნარიანობა
- უსაფრთხოების კონტროლის ქმედუნარიანობა
- გამჭვირვალობა და ვიზუალური მისაწვდომობა.

თითოეული ასპექტი მოიცავს კონკრეტულ სფეროში პარლამენტის ქმედუნარიანობას, რაც დემოკრატიაში პარლამენტის როლის შესარულებლად უკიდურესად მნიშვნელოვანია. პარლამენტის სამ ძირითად ფუნქციას (წარმომადგენლობით, საკანონმდებლოს და საკონტროლოს), ჩვენ დავამატებთ სპეციალური ქვე-ასპექტები:

- უსაფრთხოების კონტროლთან დაკავშირებით, დემოკრატიულ პროცესებში მისი მნიშვნელობის გათვალისწინებით, გარდამავალ და პოსტ-კონფლიქტურ ქვეყნებში;
- ინსტიტუციური ქმედუნარიანობის შესახებ, რაც მნიშვნელოვანი იმ ყველა სხვა იურიდიული შესაძლებლობების პრაქტიკაში გადასატანად, რაც შესაძლოა პარლამენტს გააჩნდეს და რაც განსაკუთრებით მყიფეა არასაკმარისი რეგულირებისა და რესურსების მქონე დემოკრატიებში; და
- პარლამენტის ვიზუალური მისაწვდომობისა და გამჭვირვალობის შესახებ. მისცე ხალხს პარლამენტის მუშაობაში მონაწილეობის და ამასთან ერთად, ამ მუშაობის შეფასების საშუალება – პირველ რიგში, პარლამენტისთვის არის უდიდესი პასუხისმგებლობა.

თვით-შეფასება აღნიშნული ინსტრუმენტების მომხმარებელს თავაზობს წაიკითხოს თითოეული ფორმულირება, გადაწყვიტოს ამ პრინციპის/სტანდარტის შესაბამისობა საკუთარ პარლამენტთან და შეაფასოს ის ხუთქულიანი სისტემით:

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

სადაც ქულები შეესაბამება შემდეგს,

- 5 = ძალიან კარგი
- 4 = კარგი
- 3 = საშუალო
- 2 = ცუდი
- 1 = ძალიან ცუდი.

უმადლესი ქულით აღნიშნული ფორმულირებები აღნიშნავენ საპარლამენტო ქმედუნარიანობის იმ სფეროებს, რომლებიც კარგად არის საერთაშორისო სტანდარტებთან ინტეგრირებული, რაც პარლამენტის ეფექტიანობას უზრუნველყოფს. ხოლო, დაბალი ქულით აღნიშნული ფორმულირებები მიუთითებენ საპარლამენტო ქმედუნარიანობის ხარვეზებსა და სისუსტეებს და შესაბამისად, აღნიშნავენ სფეროებს რომლებიც

შესაძლებელია ინსტიტუციური, ან საკანონმდებლო რეფორმების საგანი გახდეს. თითოეულ ქვე-ასპექტში მიღებული ქულების შეკრება, მოგვცემს პარლამენტის სხვადასხვა ფუნქციის შესრულების ხარისხის შედარების საშუალებას.

თვით-შეფასების მიზანს არ წარმოადგენს პარლამენტების კლასიფიკაცია, ან ერთი ქვეყნის პარლამენტის – სხვებთან შედარება, არამედ ის მიზნად ისახავს შეფასების მომხმარებელთა დახმარებას საკუთარი პარლამენტის ობიექტურობის, მისი ძლიერი და სუსტი მხარეების შეფასებაში საერთა-შორისო სტანდარტებზე დაყრდნობით. არ უნდა ველოდოდ, რომ რომელიმე პარლამენტი დაიმსახურებს უმაღლეს ქულებს ყველა ასპექტში. გასათვალისწინებელია, რომ განსხვავებულ კონსტიტუციებში განსხვავებული ურთიერთშემაკავებელი მექანიზმებია, თუმცა რეალობიდან გამომდინარე, შეაძლებელია ყველა პარლამენტის ეფექტიანობის გაძლიერება.

თვით-შეფასების დასკვნები, სავარაუდოდ, შექმნიან რეკომენდაციების საფუძველს სამომავლო რეფორმების პრიორიტეტული მიმართულებების განსასაზღვრად. აღნიშნული ამოცანის გასაიოლებლად, თითოეული ქვე-ასპექტის ბოლოს მოცემულია ღია ტიპის სამი შეკითხვა, რომლებიც ითხოვს შემდეგი საკითხების განსაზღვრას:

1. ბოლო დროს, კონკრეტულ სფეროში მიღწეული ყველაზე დიდი პროგრესი
2. განსაკუთრებით სერიოზული მიმდინარე ხარვეზები
3. ყველაზე სასწრაფოდ მისაღები ზომები მუშაობის ხარისხის გასაუმჯობესებლად.

პარლამენტის ქმედუნარიანობის თვით-შეფასების კითხვარი

1. პარლამენტის რეპრეზენტატიულობა

1.1. პარლამენტის წევრების შემადგენლობით უზრუნველყოფილია უმცირესობის ჯგუფების და რეგიონების წარმომადგენლობა (პოლიტიკური შეხედულებების, გეოგრაფიის, ეთნიკურობის, რელიგიის, განათლებისა და სხვ. თვალსაზრისით)

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.2. ქალები თანაბრად არიან წარმოდგენილნი პარლამენტში.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.3. საპარლამენტო პროცედურებით უზრუნველყოფილი და წახალისებულია ოპოზიციისა და უმცირესობის პარტიების მონაწილეობა პარლამენტის მუშაობაში.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.4. პარლამენტის წევრებს სრული უფლება აქვთ თავისუფლად გამოხატონ საკუთარი აზრი და დაცულნი არიან ადმასრულებელი, ან იურიდიული ჩარევისაგან.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.5. არ არსებობს პარტიული დისციპლინის დაცვის მკაცრი მოთხოვნა და პარლამენტის წევრებს შეუძლიათ ხმის მიცემა საკუთარი პარტიის საწინააღმდეგოდ.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.6. პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების კონტროლი უზრუნველყოფს პარლამენტის წევრთა დამოუკიდებლობას საკუთარი ფუნქციების შესრულების დროს.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.7. პარლამენტი მონაწილეობს შერიგებისა და მშვიდობის განმტკიცების მექანიზმებში.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.8. პარლამენტი ეფექტიანად არეგულირებს მოქალაქეთა პეტიციებს და საჩივრებს, აღნიშნულ საკითხებზე მომუშავე სპეციალური კომიტეტების საშუალებით.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.9. პარლამენტს გაჩნია კარგად ორგანიზებული საარჩევნო ბაზა, ოფისები, პერსონალი და დროის განრიგი, საარჩევნო ოლქების მონახულებისა და ხალთან შესახვედრად.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

1.10. პარლამენტი წარმოადგენს ეფექტიან ფორუმს საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხებზე მსჯელობისათვის.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

რაში მდგომარეობს, ბოლო დროს, კონკრეტულ სფეროში მიღწეული ყველაზე დიდი პროგრესი ზემოთ აღნიშნულთან დაკავშირებით?	
რაში მდგომარეობს, განსაკუთრებით სერიოზული მიმდინარე ხარვეზი?	
რა ზომებს მიიღებდით ამ ნაკლოვანებათა აღმოსაფხვრელად?	

2. პარლამენტის ადმინისტრაციული ქმედუნარიანობა და ინსტიტუციონალიზაცია

2.1. პროცედურის წესები მკაფიოა, ცნობილია და დაცული.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.2. პარლამენტი დამოუკიდებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან საკუთარი ბიუჯეტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.3. პარლამენტი დამოუკიდებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან საკუთარი წესდებისა და პროგრამის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.4. პარლამენტი დამოუკიდებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან საკუთარი კომიტეტების სტრუქტურისა და წევრობის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღებისას.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.5. კომიტეტის წევრობა სტაბილურია მთელი საპარლამენტო ვადის მანძილზე.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.6. კომიტეტის რესურსები შეესაბამება საპარლამენტო მუშაობის მოთხოვნებს სხდომის დარბაზების, ოფისებისა და აღჭურვილობის თვალსაზრისით.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.7. პარლამენტის აპარატის თანამშრომლების რიცხვი და პროფესიული კვალიფიკაცია შეესაბამება საპარლამენტო მუშაობის მოთხოვნებს.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.8. პარლამენტს გააჩნია საკმარისი საინფორმაციო რესურსები (ბიბლიოთეკა, კვლევის განყოფილება, შიდა ქსელური სისტემა) პარლამენტის წევრების, ფრაქციებისა და კომიტეტების მუშაობის უზრუნველსაყოფად.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.9. პარლამენტის ნებისმიერი გადაწყვეტილება და საკანონმდებლო პროექტი განიხილება შესაბამისი კომპეტენციის მქონე კომიტეტებში, პლენარულ სხდომაზე მათ განსახილველად და დასამტკიცებლად წარდგენამდე.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

2.10. პარლამენტების წევრების ოფიციალური ქცევის/ეთიკის კოდექსის იმპლემენტაცია და განხილვა ხდება დანიშნული ეთიკის კომისრის, ან ეთიკის კომისიის მიერ.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

რაში მდგომარეობს, ბოლო დროს, კონკრეტულ სფეროში მიღწეული ყველაზე დიდი პროგრესი ზემოთ აღნიშნულთან დაკავშირებით?	
რაში მდგომარეობს, განსაკუთრებით სერიოზული მიმდინარე ხარვეზი?	
რა ზომებს მიიღებდით ამ ნაკლოვანებათა აღმოსაფხვრელად?	

3. პარლამენტის საკანონმდებლო ქმედუნარიანობა

3.1. პარლამენტის მიერ გამოცემული კანონების რაოდენობა ჭარბობს მთავრობის მიერ გამოცემულ დადგენილებებსა და განკარგულებებს.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.2. პარლამენტს უფლება აქვს დაამტკიცოს, შეცვალოს, ან უარყოს მთავრობის დადგენილებები და განკარგულებები.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.3. პარლამენტის წევრებს გააჩნიათ საკანონმდებლო **ინიციატივით გამო-სვლის** უფლება და საპარლამენტო პროცედურები უზრუნველყოფენ აღნიშნული უფლების სრულად გამოყენებას.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.4. პარლამენტის წევრებს გააჩნიათ საკანონმდებლო წინადადებაში **ცვლილებების შეტანის** უფლება და საპარლამენტო პროცედურები უზრუნველყოფენ აღნიშნული უფლების სრულად გამოყენებას.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.5. საპარლამენტო პროცედურები, პარლამენტის წევრებსა და კომიტეტებს უზრუნველყოფენ საკმარისი დროით საკანონმდებლო წინადადებების გაანალიზებისა და მათზე მსჯელობისათვის.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.6. საკანონმდებლო საქმიანობის განმავლობაში, არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და შესაბამის დაინტერესებულ ჯგუფებთან საკონსულტაციო პროცედურები, ტარდება სისტემატურად და გამჭვირვალედ.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.7. პლენარულ განხილვას, როგორც წესი, მოსდევს კომიტეტის საკანონმდებლო წინადადებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები და ცვლილებები.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.8. არსებობს კანონმდებლობისა და მისი სტატუსის მიკვლევადობის ეფექტიანი სისტემა საპარლამენტო ადმინისტრაციის შიგნით.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.9. პარლამენტი უზრუნველყოფს, რომ მიღებული კანონმდებლობა ჩამოყალიბებულია მკაფიოდ, ზუსტად და გასაგებად.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

3.10. პარლამენტი უზრუნველყოფს, რომ მიღებული კანონები შესაბამისობაშია კონსტიტუციასა და ადამიანის უფლებებთან.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

რაში მდგომარეობს, ბოლო დროს, კონკრეტულ სფეროში მიღწეული ყველაზე დიდი პროგრესი ზემოთ აღნიშნულთან დაკავშირებით?	
რაში მდგომარეობს, განსაკუთრებით სერიოზული მიმდინარე ხარვეზი?	
რა ზომებს მიიღებდით ამ ნაკლოვანებათა აღმოსაფხვრელად?	

4. პარლამენტის ზოგად-საკონტროლო ქმედუნარიანობა

4.1. პარლამენტს გააჩნია კონსტიტუციური და იურიდიული ძალაუფლება მთავრობის საქმიანობათა ეფექტიანი კონტროლის განსახორციელებლად.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.2. პარლამენტი ეფექტიანად ახორციელებს საკუთარ კონსტიტუციურ და იურიდიულ უფლებამოსილებებს მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.3. პარლამენტი, კანონების მიღების შემდეგ, მონიტორინგს უწევს კანონების ზემოქმედებას და ახორციელებს კანონების იმპლემენტაციის დროს გამოვლენილი პრობლემების შეფასებას.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.4. პარლამენტს გააჩნია მინისტრების დანიშვნის, ან დამტკიცების უფლებამოსილება.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.5. პარლამენტი იყენებს ყოველკვირეულ სპეციალურ სხდომებს კითხვებისა და ინტერპელაციებისთვის.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.6. მინისტრები და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა ოფიციალური პირები, დაუყოვნებლივ ცხადდებიან პლენარულ სესიებსა და კომიტეტის სხდომებზე, როგორც კი მათგან მოითხოვენ დასწრებას და მიაწვდიან პარლამენტს შესაბამის ინფორმაციას.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.7. მუდმივ კომისიებს, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, გააჩნიათ სამინისტროებისა და სხვა აღმასრულებელი უწყებების საქმიანობათა კონტროლის უფლებამოსილება.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.8. პარლამენტს გააჩნია აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობათა გამოძიებისა და საგამოძიებო კომისიების შექმნის უფლებამოსილება.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.9. პარლამენტს გააჩნია უფლებამოსილება, მიაღწიოს ოფიციალური აღმასრულებელი პირის გადადგომას, უნდობლობის ვოტუმის შესახებ კენჭისყრისა და უნდობლობის ვოტუმის დამტკიცების გზით.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

4.10. პარლამენტს შეუძლია ზეგავლენა იქონიოს, ან შეიწავლოს სახელმწიფო ბიუჯეტი ნებისმიერ საბიუჯეტო ეტაპზე (ფორმულირება, დამტკიცება შესრულება, შეფასება).

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

რაში მდგომარეობს, ბოლო დროს, კონკრეტულ სფეროში მიღწეული ყველაზე დიდი პროგრესი ზემოთ აღნიშნულთან დაკავშირებით?	
რაში მდგომარეობს, განსაკუთრებით სერიოზული მიმდინარე ხარვეზი?	
რა ზომებს მიიღებდით ამ ნაკლოვანებათა აღმოსაფხვრელად?	

5. პარლამენტის უსაფრთხოების სექტორის კონტროლის ქმედუნარიანობა

5.1. პარლამენტთან კონსულტაციები იმართება სისტემატურად და თანმიმდევრულად, თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებით.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.2. უსაფრთხოების თითოეული სამსახურის საქმიანობას არეგულირებს კანონმდებლობა, რომლის შესახებაც იმსჯელა და რომელიც მიიღო პარლამენტმა.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.3. უსაფრთხოების თითოეული სამსახურის საქმიანობას აკონტროლებს საპარლამენტო კომისია. არც ერთი სამსახური არ არის გათავისუფლებული საპარლამენტო კონტროლისაგან.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.4. თავდაცვისა და უსაფრთხოების საკითხებზე პასუხისმგებელ კომისიებს გააჩნიათ ადეკვატური საგამოძიებო, საინფორმაციო, საკადრო და სხვა საშუალებები ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.5. შესაბამისი კომპეტენტური საპარლამენტო კომისიების მიერ, ხშირად იმართება უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებული მოსმენა.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.6. შესაბამისი კომპეტენტური საპარლამენტო კომისიები ამტკიცებენ უსაფრთხოების ნებისმიერი უწყების ბიუჯეტს და მონიტორინგს უწყვენ მათ შესრულებას.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.7. პარლამენტს გააჩნია უფლებამოსილება, აუდიტის უმაღლესი ორგანოსგან მოითხოვოს აუდიტის, ან გამომძიების დაწყება უსაფრთხოების ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.8. პარლამენტს უფლება აქვს მოითხოვოს ინფორმაცია, ან გამოძიება და ბოლოს გამოხატოს საკუთარი პოზიცია, თავდაცვის შესყიდვების მნიშვნელოვან კონტრაქტებთან დაკავშირებით.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.9. შესაბამის საპარლამენტო კომისიებს უფლება აქვთ ადგილზე მოინახულონ საჯარისო ნაწილები, სამხედრო ნაგებობები და უსაფრთხოების სფეროს უწყებათა ოფისები.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

5.10. პარლამენტის წევრებს, თავიანთი მაკონტროლებელი ფუნქციების განსახორციელებლად, გააჩნიათ საიდუმლო ინფორმაციასთან მისაწვდომობის კანონიერი უფლება და მთავრობა აწვდის მათ აღნიშნულ ინფორმაციას.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

რაში მდგომარეობს, ბოლო დროს, კონკრეტულ სფეროში მიღწეული ყველაზე დიდი პროგრესი ზემოთ აღნიშნულთან დაკავშირებით?	
რაში მდგომარეობს, განსაკუთრებით სერიოზული მიმდინარე ხარვეზი?	
რა ზომებს მიიღებდით ამ ნაკლოვანებათა აღმოსაფხვრელად?	

6. პარლამენტის ანგარიშვალდებულება და ვიზუალური მისაწვდომობა

6.1. საპარლამენტო პროცედურებით უზრუნველყოფილია პლენარული და კომიტეტის სხდომების მისაწვდომობა მედია-საშუალებებისა და საზოგადოებისათვის.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.2. ჟურნალისტები თავისუფალნი არიან ყოველგვარი შეზღუდვებისგან პარლამენტისა და მისი წევრების საქმიანობათა შესახებ განცხადებების გაკეთებისას.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.3. პლენარული და კომიტეტების ოქმები ქვეყნდება დროულად.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.4. კენჭისყრის ანგარიშები პარლამენტის მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებსა და კანონებთან დაკავშირებით, ქვეყნდება დროულად.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.5. საპარლამენტო კომისიების მიერ, ხშირად იმართება მინისტრებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სხვა ოფიციალური პირების მოსმენა.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.6. საპარლამენტო დებატები ხშირად გადაიცემა პირდაპირი სატელევიზიო და რადიო მაუწყებლობის საშუალებებით.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.7. საარჩევნო სისტემა ეფექტიანად უზრუნველყოფს პარლამენტის ინდივიდუალურ და კოლექტიურ ანგარიშვალდებულებას ამომრჩეველთა წინაშე.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.8. მოაქლაქეებს გააჩნიათ მოქმედ კანონდებლობასთან დაუბრკოლებელი მისაწვდომობა სხვადასხვა არხის საშუალებით (ინტერნეტი, ოფიციალური ბიულეტენი, მასმედია, პარლამენტის რეგიონალური ოფისები, საჯარო ბიბლიოთეკები).

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.9. მოლაქეები ფლობენ ადექვატურ შესაძლებლობებს საკუთარი მოსაზრებისა და პრობლემების გამოსახატად უშუალოდ მათ წარმომადგენლების წინაშე, მიუხედავად მათი პარტიული კუთვნილებისა.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

6.10. საზოგადოების მოლოდინი, პარლამენტის ფუნქციის შესრულებასთან დაკავშირებით, გამართლდა.

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

<p>რაში მდგომარეობს, ბოლო დროს, კონკრეტულ სფეროში მიღწეული ყველაზე დიდი პროგრესი ზემოთ აღნიშნულთან დაკავშირებით?</p>	
--	--

რაში მდგომარეობს, განსაკუთრებით სერიოზული მიმდინარე ხარვეზი?	
რა ზომებს მიიღებდით ამ ნაკლოვანებათა აღმოსაფხვრელად?	

უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიულ მართვასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო მოთხოვნების თვით-შეფასება

თვით-შეფასების ეს სავარჯიშო დაეხმარება მომხმარებელს, უსაფრთხოების სექტორის დემოკრატიულ კონტროლთან დაკავშირებული, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო პრინციპებისა და სტანდარტების გაანალიზებასა და არსებული ეროვნული კანონმდებლობის გაუმჯობესების შესაძლებლობათა განსაზღვრაში.

მოცემული შეფასების საშუალებებით შეთავაზებულია უსაფრთხოების დემოკრატიულ მართვასთან დაკავშირებული რეკომენდებული საკანონმდებლო დებულებების ჩამონათვალი. დებულებები ასახავს დემოკრატიული კონტროლის ძირითად პრინციპებს და ისინი სხვადასხვა ქვეყნის ეროვნული კანონმდებლობებიდანაა გადმოღებული. ფაქტიურად, ეს პრინციპები მოკლებულია აღნიშნული ცნებების გაგებისა და გამოყენების და ასევე, ინსტიტუტების აგებულების ერთგვაროვნებას. არ არსებობს ქვეყანა, რომელიც ყველა ამ რეკომენდებულ დებულებას შეასრულებს, რადგან დემოკრატიული მართვის თითოეული ნაციონალური მოდელი სპეციფიკურია და უნიკალური. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული ინსტრუმენტი არ მოითხოვს მომხმარებლისგან ეროვნული კანონმდებლობის შეფასებას ზუსტად საერთაშორისო სტანდარტების მოცემულ ჩამონათვალთან მიმართებაში, არამედ თავაზობს მათ იმ რეკომენდებული პრაქტიკული გამოცდილების ნაკრებს, რომლებმაც უსაფრთხოების დემოკრატიული მართვის კუთხით, თავიანთი ეფექტიანობა დაამტკიცეს.

ჩამონათვალის გაცნობის შემდეგ, თვით-შეფასების კრებულის მომხმარებლებს შეუძლიათ იმ საკანონმდებლო დებულებების განსაზღვრა, რომელთა მორგება და გამოყენებაც შესაძლებელია საკუთარი, ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით. ზოგიერთი რეკომენდებული საკანონმდებლო დებულება ზუსტია და კონკრეტული და მათი ფორმულირება შესაძლებელია კანონის ერთ მუხლში; ამიტომ, ადვილია მათი ინტეგრირება არსებულ კანონმდებლობასა, ან პარლამენტის რეგლამენტში პარლამენტარების მიერ ინიცირებული ცვლილებების საშუალებით. სხვა დებულებები კი ზოგადია და შეეხება პარლამენტის მიერ მიღებული შინაგანაწესის რეგულირების საკითხს – გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში საპარლამენტო მონაწილეობისა და კონტროლის მინიმალური დონის პირობების რეგულირების საკითხს. ადგილობრივ კანონმდებლობაში მათი იმპლემენტაციისთვის საჭირო გახდება ახალი საკანონმდებლო პროექტის შექმნა.

საკანონმდებლო დებულებები დაჯგუფებულია რამდენიმე ასპექტის სახით, უსაფრთხოების ხუთი ძირითადი სფეროს მიხედვით:

- უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა
- თავდაცვის დაწესებულებები

- სამართალდამცავი ორგანოები (პოლიცია)
- სადაზვერვო სამსახურები
- უსაფრთხოების სექტორის სახელმწიფო ანგარიშვალდებულება.

თვით-შეფასების ინსტრუმენტის მომხმარებლებმა “X”-ით უნდა აღნიშნონ ის საკანონმდებლო დებულებები, რომლებიც უკვე გათვალისწინებულია ეროვნულ კანონმდებლობაში. თითოეულ ქვეჯგუფში მირებული “X”-ების რაოდენობით, შესაძლებელი გახდება ეროვნულ კანონმდებლობაში საერთაშორისო სტანდარტებთან ასიმილაციის შეფასება. სხვადასხვა ქვეჯგუფში მიღებული განსხვავებული ქულები, კი იძლევა დემოკრატიული რეფორმების სხვადასხვა ეტაპზე შედარების საშუალებას უსაფრთხოების სფეროს ძირითად სექტორებში (ძირითადად, თავდაცვის, პოლიციისა და დაზვერვის სექტორებს შორის შედარება).

თეორიულად, ისეთი საკანონმდებლო სფეროს იდენტიფიკაციის შემდეგ, რომელიც დემოკრატიული კონტროლის საფუძველს არ ქმნის, თვით-შეფასების ეს სავარჯიშო გარკვეული სტიმული იქნება **კანონმდებლობის განვითარების გეგმის** შესამუშავებლად. რელევანტური და ადგილობრივ კონტექსტთან ადაპტირებული პრიორიტეტების განსაზღვრის ხელშეწყობად, ყოველი ქვე-ასპექტის შემდეგ, მომხმარებლებმა უნდა დაწერონ სამი საკანონმდებლო დებულება, რომელიც მათი აზრით აუცილებელია კონკრეტულ სფეროში დემოკრატიული კონტროლის გასაუმჯობესებლად. წინადადებები შესაძლებელია ამოღებულ იქნას იმ რეკომენდებული საკანონმდებლო დებულებების ჩამონათვალიდან, რომლებიც ეროვნულ კანონმდებლობაში არ არის გათვალისწინებული, ან შესაძლებელია მათი ხელახალი ფორმულირება, ადგილობრივი დემოკრატიის თავისებურებების შესაბამისად.

თვით-შეფასების კითხვარი უსაფრთხოების დემოკრატიული მართვის საკანონმდებლო მოთხოვნებთან დაკავშირებით

1. ეროვნული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის პოლიტიკა

1	ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა დადგენილია მთავრობის მიერ სტრატეგიულ დოკუმენტში (როგორცაა, ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგია, თავდაცვის თეთრი წიგნი, უსაფრთხოების კონცეფცია და სხვ.), რომელიც მკაფიოდ განსაზღვრავს უსაფრთხოების სექტორის უწყებათა პრიორიტეტებს, ამოცანებს და პასუხისმგებლობებს.
2	ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკა და პოლიტიკის ამსახველი დოკუმენტები დასამტკიცებლად წარედგინება პარლამენტს.
3	პარლამენტი ახდენს უსაფრთხოებისა და თავდაცვის კოორპირებასთან დაკავშირებული ნებისმიერი ხელშეკრულების რატიფიცირებას , საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და სამხედრო ალიანსებში გაერთიანების ჩათვლით.
4	პარლამენტს გააჩნია გადამწყვეტი ხმის უფლება ომის გამოცხადებასთან დაკავშირებით.
5	პარლამენტი ამტკიცებს სახელმწიფოს მონაწილეობას საერთაშორისო მისიებში საზღვარგარეთ.
6	პარლამენტი ამტკიცებს უცხო ქვეყნის ჯარების განთავსებას საკუთარ ტერიტორიაზე.
7	პარლამენტი ამტკიცებს თავდაცვისა და უსაფრთხოების ხარჯვის დონეს მთლიანად, წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის ფარგლებში.
8	თავდაცვისა და უსაფრთხოების ყოველი უწყების შექმნა, მისია და უფლებამოსილება მკაფიოდ არის განსაზღვრული პარლამენტის მიერ მიღებული კანონებით .
9	უსაფრთხოების ძალებზე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი და სამოქალაქო მენეჯმენტის ხელმძღვანელი პირები, ანგარიშვალდებულნი არიან პარლამენტის წინაშე. <i>(შესაძლებელია მათთვის შეკითხვების დასმა, მათი დაბარება და დაკითხვა).</i>
10	მინისტრობის კანდიდატები , თავდაცვისა და საშინაო უსაფრთხოების ჩათვლით, უნდა მოიწონოს პარლამენტმა.
11	კანონმდებლობაში ნათლად არის განსაზღვრული, რომ პარლამენტს უფლება აქვს იყოს ინფორმირებული უსაფრთხოებისა და თავდაცვის საკითხებზე პასუხისმგებელ აღმასრულებელთაგან.

12	<p>თავდაცვისა და უსაფრთხოების უმაღლესი საბჭო, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის დაქვემდებარებაში არსებული საკონსულტაციო ორგანო, ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე და ანგარიშს აბარებს მას.</p>	
<p>თქვენი აზრით, რა არის საკანონმდებლო განვითარების გეგმის სამი ძირითადი პრიორეტი, ზემოთ მოცემული სფეროსთვის?</p>		
1.		
2.		
3.		

2. თვდაცვის უწყებები

1	<p>შეიარაღებული ძალების ფუნქციონირება, სტრუქტურა და უფლებამოსილებები მკაფიოდ არის განსაზღვრული პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონში.</p>	
2	<p>შეიარაღებული ძალები ექვემდებარება სამოქალაქო კონტროლს (სამოქალაქო მინისტრის ხელმძღვანელობის ქვეშ არსებული სამთავრობო უწყების მეშვეობით).</p>	
3	<p>შეიარაღებული ძალები ექვემდებარება საპარლამენტო კონტროლს (თავდაცვის მუდმივი საპარლამენტო კომისიის მეშვეობით).</p>	
4	<p>შეიარაღებული ძალები პოლიტიკურად ნეიტრალურია (ძირითადად, სამხედრო სტატუსიდან გამომდინარე შეზღუდვების გამო, რაც ეხება: პოლიტიკურ პარტიებში გაწევრიანებას, პასიურ საარჩევნო უფლებას, სახალხო დემონსტრაციებზე გამოხატვისა და მონაწილეობის თავისუფლებას).</p>	
5	<p>კადრების შერჩევა შეიარაღებულ ძალებში არ არის დისკრიმინაციული ხასიათის – რასობრივი, ეთნიკური, გენდერული, რელიგიური და გეოგრაფიული წარმომავლობის თვალსაზრისით.</p>	
6	<p>შეიარაღებულ ძალებში კარიერული წინსვლა დამსახურებებსა და თანაბარ შესაძლებლობებს ემყარება.</p>	
7	<p>მთლიანი სამხედრო დანახარჯები შეტანილია სახელმწიფო კანონში ბიუჯეტის შესახებ, რომელიც დამტკიცებულია პარლამენტის მიერ (<i>სამხედრო უწყებებს არ გააჩნიათ შემოსავლების არასაბიუჯეტო წყაროები</i>).</p>	
8	<p>პარლამენტი აკონტროლებს თავდაცვის მნიშვნელოვანი შესყიდვების კონტრაქტებს (<i>აღჭურვილობა, შეიარაღების სისტემები და სხვ.</i>).</p>	

9	შეიარაღებული ძალების საშინაო უსაფრთხოების მიზნით გამოყენების გარემოებები განსაკუთრებულია და ზუსტად განსაზღვრული კანონით (საგანგებო მდგომარეობა).	
10	ადამიანის უფლებები შეიარაღებულ ძალებში დაცულია, დისკრიმინაციის, არასათანადო მოპყრობის, ჩაგვრისა და სექსუალური შევიწროების პრევენციის ჩათვლით.	
11	ამოქმედებულია შიდა მექანიზმები (როგორცაა წერილობითი ბრძანებები, გასაჩივრების შიდა მექანიზმები, გენერალური ინსპექტორი) ჯარისკაცების დასაცავად უკანონო, ან არასათანადო ბრძანებებისა და სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადაჭარბებისაგან.	
12	პარლამენტს შეუძლია სამხედრო მოსამსახურეებისა და სამოქალაქო პირებისგან, შეიარაღებულ ძალებთან დაკავშირებით შემოსული პეტიციებისა და საჩივრების შესწავლა.	

<p>თქვენი აზრით, რა არის საკანონმდებლო განვითარების გეგმის სამი ძირითადი პრიორეტი, ზემოთ მოცემული სფეროსთვის?</p>
1.
2.
3.

3. სამართალდამცავი უწყებები (საზოგადოებრივი წესრიგი)

1	სამართალდამცავი უწყებები (პოლიცია) ექვემდებარება სამოქალაქო კონტროლს (სამოქალაქო პირის ხელმძღვანელობის ქვემ არსებული სამთავრობო უწყების მეშვეობით).	
2	სამართალდამცავი უწყებები ექვემდებარება საპარლამენტო კონტროლს (საზოგადოებრივი წესრიგის საკითხებზე მომუშავე მუდმივი საპარლამენტო კომისიის მეშვეობით).	
3	სამართალდამცავი უწყებები პოლიტიკურად ნეიტრალურია და მათი საქმიანობები დამოუკიდებელია პოლიტიკური ჩარევისაგან.	
4	სამართალდამცავების მიერ ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების პირობები და სიტუაციები მკაფიოდ არის განსაზღვრული კანონში.	

5	ადამიანის უფლებათა დაცვას ცენტრალური ადგილი უკავია პოლიციის საქმიანობაში, რომელიც აწესებს ზღვარს პოლიციის იძულებითი უფლებამოსილების განხორციელების დროს.	
6	სამართალდამცავი უწყებების ორგანიზაციულ სისტემაში არსებობს საზოგადოებაზე ორიენტირებული მიდგომა (<i>პოლიციის სამსახური, რომელიც არის ანგარიშვალდებული, ღია, კვალიფიცირებული, პრევენციული და ხალხის დაცვაზე ორიენტირებული</i>).	
7	პოლიციაში არსებობს კადრების დამსახურებებზე დაფუძნებული დაქირავების შერჩევისა და დაწინაურების სისტემა, რაც თანაბარი შესაძლებლობით უზრუნველყოფს ყველა სპეციფიკურ ჯგუფს, ეთნიკური უმცირესობის ჩათვლით.	
8	მოქმედებს შიდა პოლიციური ანგარიშვალდებულების მექანიზმები (<i>როგორცაა, შინაგან საქმეთა განყოფილებები, ფინანსური კონტროლის განყოფილება, ანტი-კორუფციული განყოფილება</i>).	
9	ქვევის კოდექსი (ეთიკის კოდექსი) სამართალდამცავი სამსახურის თანამშრომლებისთვის, აწესებს ქვევის სახემძღვანელო რეკომენდაციებსა და პრინციპებს.	
10	პროკურატურის სამსახური დამოუკიდებელია პოლიციისგან და ევალება პოლიციის მიერ წარმოებული კრიმინალური გამოძიების კონტროლი.	
11	ხორციელდება ცეცხლსასროლი იარაღის რეესტრის წარმოების, მოქალაქეებისთვის მცირეკალიბრიანი ცეცხლსასროლი იარაღის უფლების ლიცენზირებასა და კერძო დაცვის კომპანიების ლიცენზირების ეფექტიანი კონტროლი.	
12	სასჯელაღსრულების სისტემასა და პენიტენციალური სისტემის თანამშრომელთა სტატუსს არეგულირებს კანონი.	

თქვენი აზრით, რა არის საკანონმდებლო განვითარების გეგმის სამი ძირითადი პრიორეტი, ზემოთ მოცემული სფეროსთვის?
1.
2.
3.

4. დაზვერვა

1	ნებისმიერ სადაზვერვო სამსახურს, ან განყოფილებას გააჩნია, პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებში მკაფიოდ განსაზღვრული მიზანი, მანდატი, ამოცანა და უფლებამოსილება.	
2	პარლამენტს აქვს ხმის უფლება მთავარი სადაზვერვო უწყებების დირექტორების დანიშვნისას, რომლებიც ანგარიშვალდებულნი არიან, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების, ისე პარლამენტის წინაშე.	
3	სადაზვერვო სააგენტოები ექვემდებარებიან საპარლამენტო კონტროლს სპეციალიზირებული მუდმივი საპარლამენტო კომისიის მეშვეობით.	
4	დაზვერვის სამსახურის სპეციალური უფლებამოსილებები ეფუძნება კანონმდებლობას და მათი გამოყენება უნდა იყოს ეროვნული უსაფრთხოებისთვის არსებული საშიშროების პროპორციული და არ უნდა გრძელდებოდეს გაუმართლებლად გაჭიანურებული დროის განმავლობაში.	
5	ფუნდამენტური უფლებებისა და თავისუფლებებისგან გადახვევა ყოველთვის დასაბუთებულია და ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესების დაცვის აუცილებლობებიდან გამომდინარეობს.	
6	“ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესები” და “ეროვნული უსაფრთხოების საფრთხეები” მკაფიოდ არის განსაზღვრული პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონმდებლობაში, ადამიანების უსაფრთხოების გათვალისწინებით.	
7	ინტრუზიული მეთოდები (სატელეფონო მოსმენა და კონტროლი) გამოიყენება სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ორდერის გაცემის საფუძველზე.	
8	არსებობს მკაფიო ინსტიტუციური და ფუნქციური გამიჯვნა დაზვერვას (<i>ინფორმაციის მოპოვება, ანალიზი და ინტერპრეტაცია</i>) და პოლიციას (<i>დაკავება, დაკითხვა, დაპატიმრება</i>) შორის.	
9	დაზვერვის სფეროსთვის გამოყოფილი ბიუჯეტი დამტკიცებულია პარლამენტის მიერ და მის სათანადო მონიტორინგს აწარმოებს აღმასრულებელი ხელისუფლება, პარლამენტი და აუდიტის უმაღლესი ორგანო.	
10	ხორციელდება დაზვერვის სამსახურის თანამშრომლების ქცევისა და ეთიკის კოდექსის იმპლემენტაცია და მონიტორინგი.	

11	სადაზვერვო კონტროლის საპარლამენტო კომისიის წევრებს გააჩნიათ კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან მისაწვდომობის უფლება.	
12	პარლამენტის შერჩეული წევრები ინფორმირებულნი არიან საიდუმლო დაზვერვის ოპერაციებსა და შესაბამის ბიუჯეტთან დაკავშირებით.	

თქვენი აზრით, რა არის საკანონმდებლო განვითარების გეგმის სამი ძირითადი პრიორეტი, ზემოთ მოცემული სფეროსთვის?
1.
2.
3.

5. სახელმწიფო სექტორის ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

1	კანონი ინფორმაციის თავისუფალი გავრცელების შესახებ ნებისმიერ მოქალაქეს აძლევს საზოგადოებრივ ინტერესებში არსებულ ინფორმაციასთან მისაწვდომობის მოთხოვნის სრულ უფლებას ყოველგვარი განმარტების გარეშე.	
2	კანონები ითვალისწინებს გარკვეული სახის ინფორმაციის პუბლიკაციას: სამთავრობო უწყებები რეგულარულად აქვეყნებენ გარკვეული კატეგორიის ინფორმაციას: (როგორცაა, სტრუქტურა, ფუნქციები, ბიუჯეტი, წლიური ანგარიშები და სხვ.)	
3	ყოველ სახელმწიფო დაწესებულებაში, უსაფრთხოების დაწესებულებების ჩათვლით, შექმნილია საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური.	
4	ადამიანის უფლებათა დაცვისა და უსაფრთხოების სამსახურების საქმიანობათა მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის.	
5	კანონი არეგულირებს “საიდუმლო” ან “კონფიდენციალურ ინფორმაციას”: მკაფიოდ განსაზღვრავს იმას, თუ რა კატეგორიის ინფორმაცია უნდა იყოს კლასიფიცირებული, რომელი ორგანოების მიერ, ასევე, ინფორმაციასთან დაშვების პროცედურების კოდიფიცირებას და აწესებს სანქციებს ინფორმაციის არასანქცირებული გახმაურების შემთხვევაში.	

6	დამოუკიდებელი კონტროლის ორგანოები, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან ადამიანის უფლებათა დაცვაზე, ფუნქციონირებენ ნორმატიული აქტების საფუძველზე და მისაწვდომია მოქალაქეებისათვის და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე (<i>ეს დამოუკიდებელი ორგანოები მაგ., ომბუცმენი, ადამიანის უფლებათა კომისია, გენერალური ინსპექტორი</i>).	
7	აუდიტის უმაღლესი ორგანო , რომელიც პასუხისმგებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე, ფუნქციონირებს ნორმატიული აქტების საფუძველზე და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე.	
8	დამოუკიდებელი კონტროლის ორგანოებსა და აუდიტის უმაღლეს ორგანოს, შეუძლიათ საკუთარი ინიციატივით, ან პარლამენტისგან მიღებული მანდატით, აწარმოოს გამოძიება , ადგილზე მოინახულოს ობიექტი, მიიღოს უსაფრთხოების სექტორის უწყებათა დოკუმენტებთან მისაწვდომობის უფლება.	
9	პარლამენტის წევრების, მისნისტრებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაცია ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის და მათი გამოქვეყნება რეგულარულად ხორციელდება.	
10	სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს (CSO) გააჩნიათ საკანონმდებლო კონსულტაციებში აქტიური მონაწილეობის იურიდიული უფლებამოსილება.	
11	სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, ყოველგვარი სიფრთხილისა და გაუმართლებელი ჩარევის გარეშე, შეუძლიათ მონიტორინგი გაუწიონ სასამართლო და უსაფრთხოების დაწესებულებებს ადამიანის უფლებათა დარღვევასა და კორუფციასთან დაკავშირებით.	
12	მედია არის თავისუფალი და მრავალმრივი და სახელმწიფო კონტროლისა და პოლიტიკური ზეწოლისგან დამოუკიდებელი.	

თქვენი აზრით, რა არის საკანონმდებლო განვითარების გეგმის სამი ძირითადი პრიორეტი, ზემოთ მოცემული სფეროსთვის?

1.

2.

3.

სამთავრობო დაწესებულებებზე საპარლამენტო კონტროლის შედეგების შეფასება

საპარლამენტო კონტროლის ფუნდამენტურ კითხვას წარმოადგენს იმის განსაზღვრა, თუ სად გადის ზღვარი, სადაც აღმასრულებელი და საკანონმდებლო კომპეტენციები გადაიკვეთება. ყოველ დემოკრატიას საკუთარი პასუხი აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ასევე, უსაფრთხოების ინტიტუტების საქმიანობაში პარლამენტის ჩარევის ხარისხთან დაკავშირებით. პასუხი უნდა გაიცეს პარლამენტის ორი პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით. ესენია: (1) უსაფრთხოების ძალების საქმიანობათა მონტორინგი, ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის გარანტიების მიზნით და (2) სამართლებრივი საფუძვლის შექმნა, ეროვნული ინტერესების დაცვის უნარის მქონე, ეფექტიანი ძალოვანი სტრუქტურების განვითარების მიზნით.

აქედან გამომდინარე, საპარლამენტო კონტროლი, თავისი არსით, არის კომპლექსური, პოლიტიკური და თვისებრივი ხასიათის. მისი ეფექტიანობა დამოკიდებულია არა მხოლოდ იურიდიულ ძალაუფლებასა და პარლამენტის მიდგომაზე, არამედ პარლამენტს, მთავრობასა და ძალოვან სტრუქტურებს შორის გამართული დიალოგის ხარისხზე. მსგავსი დიალოგი უნდა ეყრდნობოდეს გამჭვირვალობას, ნდობას, პასუხისმგებლობის გაზიარებასა და ურთიერთპატივისცემას.

ის, თუ როგორ აღიქვამენ კონტროლს და რეაგირებენ მასზე პარლამენტის კონტროლს დაქვემდებარებული ინსტიტუტები, მნიშვნელოვან ინფორმაციას წარმოადგენს პარლამენტისთვის. ამიტომ, პარლამენტის წევრებისთვის დიდი მნიშვნელობა აქვს დიალოგში ჩართვას მათივე ზედამხედველობის ქვეშ არსებული ინსტიტუტების წარმომადგენლებთან, მათი მოსაზრებების გასაგებად საპარლამენტო კონტროლის მასშტაბებსა და შედეგებთან დაკავშირებით. ამ მოდელის მიზანს წარმოადგენს პარლამენტის ორიენტაციის ჩამოყალიბება თავისი საკონტროლო საქმიანობების ობიექტური პერპექტივის უზრუნველსაყოფად.

აღნიშნული მოდელის გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ, როგორც სახელმძღვანელო დისკუსიის გასამართად, ან კიდევ კითხვარის სახით ისეთ გარემოებებში, როგორცაა:

- ზოგადი დისკუსიები პარლამენტის წევრებსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს შორის;
- შეხვედრები საპარლამენტო კომიტეტებსა და პარლამენტის კონტროლს დაქვემდებარებული ინსტიტუტის ხელმძღვანელებთან, კომიტეტის მიერ საკუთარი საქმიანობის შეფასების კონტექსტში;
- აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან ინტერვიუს გამართვა პარლამენტის წევრების მიერ;

- საპარლამენტო კონტროლის ანალიზი ფოკუს-ჯგუფების (სავარაუდოდ, დაკომპლექტებული პარლამენტის წევრების, აპარატის თანამშრომლების, აღმასრულებელი ხელისუფლების ოფიციალური პირებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებით) საშუალებით.

თუკი ეს მოდელი გამოყენებული იქნება, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა მიერ შესავსები კითხვარის სახით, რეკომენდებულია ნიმუშების წინასწარ გაგზავნა, მათთვის საკმარისი დროის მისაცემად რაოდენობრივი ინფორმაციის შესაგროვებლად. ზოგიერთი კითხვისთვის შეთავაზებულია რამდენიმე სავარაუდო პასუხი, რომელთაგან არჩევაც შეუძლია ინტერვიუს ობიექტს. მაგრამ კითხვარში არის ასევე, ე.წ. ღია ტიპის კითხვები, რომელზეც პიროვნებას შეუძლია საკუთარი სიტყვებით გასცეს პასუხი. მსგავსი ტიპის კითხვები ამ ადამიანების მოსაზრებების სიღრმისეული ანალიზის საშუალებას იძლევა, ამგვარად კითხვარის მომხმარებელს, შეუძლია მისი შეცვლა და მეტი რაოდენობის ღია ტიპის შეკითხვის შეტანა.

გაცემული პასუხების საფუძველზე, კითხვარის მომხმარებლებს შეუძლიათ განსაზღვრონ საპარლამენტო კონტროლის საქმიანობათა ინტენსივობის დონე და ის საკითხები, რაზეც საქმიანობის ფოკუსირება უნდა მოხდეს და ამავდროულად, შეაფასონ კონტროლის საქმიანობათა ზემოქმედება და შედეგები მათი ზედამხედველობის ქვეშ არსებულ სხვადასხვა ინსტიტუტში. კითხვარის საკითხები იმგვარად უნდა იყოს შედგენილი, რომ შესაძლებელი იყოს პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის „კონტროლისა და წონასწორობის“ სისტემის განსაზღვრა ეროვნული კონტექსტის გათვალისწინებით.

ნებისმიერ შემთხვევაში, საპარლამენტო კონტროლის ორ მონაწილეს – მაკონტროლებელსა და კონტროლის ობიექტს – შორის ღია და პატიოსანი დისკუსია, ხელს შეუწყობს დემოკრატიის განვითარებაში პარლამენტის როლისა და ფუნქციების ორმხრივ გააზრებას და შექმნის მყარ ნიადაგს უკეთესი თანამშრომლობისა და ნდობის გასამტკიცებლად პარლამენტსა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის.

პარლამენტსა და მის კონტროლს დაქვემდებარებულ ინსტიტუტებს შორის დიალოგისთვის მომზადებული ნიმუში	
1. რა სახით და რა სიხშირით ხორციელდებოდა საქმიანობათა საპარლამენტო კონტროლი თქვენს დაწესებულებაში? (კონტროლის სიხშირე მიუთითეთ მარჯვენა სვეტში)	
ანგარიშები კალენდარული სამუშაო გეგმის შესახებ (როგორც ეს გათვალისწინებულია კანონით, ან პროცედურებით)	
გამოთხოვილი ანგარიშები (პლენარული სხდომის, კომიტეტის, პარლამენტის წევრების მიერ)	
კითხვები და ინტერპილაციები პლენარულ სხდომაზე (რასაც პასუხი გაეცა მინისტრის, ან სხვა აღმასრულებელი ოფიციალური პირის მიერ)	
თქვენი საქმიანობის სფეროსთან დაკავშირებული წინადადებები	
თანხმობა უმაღლეს თანამდებობებზე დანიშვნასთან დაკავშირებით (მინისტრი, დირექტორი და სხვ)	
წლიური ბიუჯეტის დამტკიცება	
შესაბამის კომიტეტებში გამართული მოსმენა	
დაწესებულების საქმიანობათა ადგილზე შემოწმება	
საპარლამენტო მოკვლევა	
თქვენი დაწესებულების საქმიანობებთან დაკავშირებული პეტიციების გამოძიება	
სხვა ზომები (გთხოვთ მიუთითოთ)	
2. თქვენი დაწესებულების საქმიანობათა რომელი მიმართულებები შეადგენდა საპარლამენტო კონტროლის ინტერესის საგანს?	
კონსტიტუციისა და კანონის პატივისცემა	
ადამიანის უფლებებისა და სამოქალაქო თავისუფლებების პატივისცემა თქვენი დაწესებულების თანამშრომლების მიერ	
სამთავრობო პოლიტიკის იმპლემენტაცია თქვენი საქმიანობის სფეროში	
ბიუჯეტის შესრულება	
სახელმწიფო შესყიდვები / შესყიდვების კონტრაქტები	
ინსტიტუციური რეფორმები და მათი შედეგები	

ადამიანური რესურსების მართვა	
თანამშრომლობა სხვა დაწესებულებებთან / უსაფრთხოების სფეროს სტრუქტურებთან	
სახელმწიფო და კერძო სექტორის პარტნიორობა	
კორუფციასა და არასაწორ ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული საგამომიებო საქმიანობები	
სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადაჭარბება და უკანონო ბრძანებები დაწესებულების შიგნით	
სხვა საკითხები (გთხოვთ მიუთითოთ)	
3. არის თუ არა პარლამენტის მიერ მომზადებული ანგარიშები და რეკომენდაციები თქვენი დაწესებულების საქმიანობებთან შესაბამისი და სასარგებლო თქვენი საქმიანობების გაუმჯობესებისათვის? გთხოვთ განმარტოთ.	
სრულად შეესაბამება	
არ შეესაბამება	
ჩემთვის უცნობია მსგავსი რეკომენდაციების შესახებ	
4. როგორ აისახა საპარლამენტო კონტროლის შედეგები თქვენი დაწესებულების საქმიანობებზე? გთხოვთ განმარტოთ.	
დადებითი შედეგებით	
უშედეგოდ	
უარყოფითი შედეგებით	
5. თვლით თუ არა, რომ საპარლამენტო კონტროლის დღის წესრიგის შედგენა წინასწარ დაგეგმილ ვადებსა და თემებთან დაკავშირებით ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე, იქნება:	
აბსოლუტურად აუცილებელი	
ნაყოფიერი	
არანაყოფიერი	
6. თქვენი აზრით, რა დოზით უნდა ხორციელდებოდეს საპარლამენტო კონტროლი თქვენი დაწესებულების საქმიანობებზე?	

7. დაასახელეთ, თქვენი დაწესებულების საქმიანობებზე ეფექტიანი საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების სამი გზა.	
8. არის თუ არა საზიანო ან ხელის შემშლელი თქვენი დაწესებულების საქმიანობისთვის, პარლამენტთან კონფიდენციალური ინფორმაციის გაცვლა, საპარლამენტო კონტროლის საქმიანობათა კონტექსტში?	
ყოველთვის. პარლამენტის წევრებს არ უნდა გააჩნდეთ კონფიდენციალური ინფორმაციასთან მისაწვდომობა.	
ზოგჯერ, კონკრეტული საკითხისა და კონკრეტული პარლამენტარებისგან გამომდინარე	
პარლამენტის წევრებს უნდა ჰქონდეთ გავლილი სპეციალური შემოწმება საიდუმლო მასალებთან დასაშვებად.	
არასდროს. პარლამენტის მხრიდან, არასდროს ჰქონია ადგილი კონფიდენციალური ინფორმაციის გამჟღავნებას.	
სხვა	
9. თქვენი დაწესებულების მიერ, როგორ ხდება დემოკრატიული მოთხოვნის დაკმაყოფილება საზოგადოებრივი ინტერესის შემცველი ინფორმაციის თავისუფალი მისაწვდომობის შესახებ?	
საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის შექმნით	
საჯარო ანგარიშების რეგულარული გამოქვეყნებით	
საზოგადოების ინფორმირებასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ მოთხოვნებზე პასუხის გაცემით	
სხვა	

10. როგორია თქვენი აზრი სამოქალაქო საზოგადოებასთან ურთიერთობის განვითარებასა და გამჯობებებთან დაკავშირებით?	
აუცილებელია	
სასარგებლოა	
არ არის რეკომენდებული	

ყველა უფლება დაცულია. იკრძალება ამ გამოცემის ნებისმიერი ნაწილის წარმოება, საძიებო სისტემაში ჩასმა, ან გადაცემა ნებისმიერი ფორმით ან საშუალებით, ელექტრონულად, მექანიკურად, ფოტოასლით, ჩაწერით ან სხვაგვარად, ჟენევის შეიარაღებული ძალების დემოკრატიული კონტროლის ცენტრის მიერ წინასწარი ნებართვის გარეშე.

ამ გამოცემის ბრუნვა ექვემდებარება პირობებს, რომლითაც იკრძალება გაქირავება, გაყიდვა ან სხვაგვარად ბრუნვა გამომცემლის წინასწარი თანხმობის გარეშე ნებისმიერი ფორმით, გარდა იმ ფორმისა, რომელშიც იგი არის გამოცემული და მსგავსი პირობების გარეშე, მათ შორის ამ პირობით, რომელიც დაკისრებულია შემდგომ გამომცემელზე.

თეოდორა ფუიორი, *უსაფრთხოების სექტორის მართვის საპარლამენტო უფლებამოსილებები*, DCAF Parliamentary Programmes Series №1.GE (შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი, 2013 წ.).

DCAF Parliamentary Programmes Series № 1.GE

ორიგინალური ვერსია: English, ჟენევა, 2011 წ.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის
ცენტრი

<www.dcaf.ch>

P.O.Box 1360, CH-1211, ჟენევა 1, შვეიცარია

გარეკანის ჩანაფიქრი: Angel Nedelchev

ფორმატი: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-303-8

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი (DCAF)

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი წარმოადგენს მსოფლიოში ერთი-ერთ წამყვან ინსტიტუტს, რომელიც მუშაობს უსაფრთხოების სექტორის რეფორმასა და უსაფრთხოების სექტორის მმართველობაზე.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრი დაინტერესებულ ქვეყნებს ეხმარება რჩევებით და პრაქტიკული დახმარების პროგრამების განხორციელებით, ავითარებს და მხარს უჭერს დემოკრატიული ნორმების დამკვიდრებას საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე, ადვოკატირებას უწყევს საუკეთესო გამოცდილებას და სთავაზობს პოლიტიკის რეკომენდაციებს უსაფრთხოების სექტორში ეფექტიანი დემოკრატიული მმართველობის უზრუნველსაყოფად.

შეიარაღებულ ძალებზე დემოკრატიული კონტროლის ჟენევის ცენტრის პარტნიორებს წარმოადგენენ ეროვნული მთავრობები, პარლამენტები, სამოქალაქო საზოგადოება, საერთაშორისო ორგანიზაციები და უსაფრთხოების სექტორის წარმომადგენლები, როგორცაა პოლიცია, სასამართლო, დაზვერვა, საზღვრის დაცვის სამსახური და სამხედროები.

www.dcaf.ch

ISBN 978-92-9222-303-8



9 789292 223038



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law